

Társadalmi fenntarthatóság

Szerkesztette
Smuk Péter

Fenntartható biztonság és társadalmi környezet tanulmányok
I.



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Társadalmi fenntarthatóság

Fenntartható biztonság és társadalmi környezet tanulmányok

I.

Sorozatszerkesztő

Kis Norbert – Koltay András

Társadalmi fenntarthatóság

Szerkesztette

Smuk Péter



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2020

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.
Kapcsolat: kiadvanyok@ludovika.hu

A kiadásért felel: Koltay András rektor
Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószerkesztők:
Bujdosó Hajnalka, György László, Oláh Andrea, Orbán Áron, Pokorádi Zsófia, Szarvas Melinda
Tördelőszerkesztők:
Fehér Angéla, Stubnya Tibor, Tihanyi József

© A szerkesztők, 2020
© A szerzők, 2020
© Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020
Minden jog védve.

Tartalom

Előszó	11
A társadalmi sorompóktól a társadalmi mozgólépcsőig	11
I. A TÁRSADALMI INNOVÁCIÓ ÉS HATÁSELEMZÉS	15
Társadalmi innováció – társadalmi jólét	17
<i>Veresné Somosi Mariann – Balaton Károly: A társadalmi innováció fogalma</i>	19
<i>Veresné Somosi Mariann – Balaton Károly: A társadalmi innováció folyamatának mérési módszertana és a Társadalmi Innováció Irányítási Rendszer jellemzői</i>	37
<i>Kocziszky György: A társadalmi innovációk helye és szerepe az innovációelméleti és módszertani kutatásokban</i>	55
<i>Illés Mária: A társadalmi vállalkozás és a társadalmi innováció kapcsolata</i>	71
<i>Bakó Tamás – Andráskó Dóra Diána: Társadalmi felelősségvállalás – döntéshozatal és egyéni felelősség</i>	87
<i>Szabó Rita: A nonprofit szervezetek szerepvállalása a társadalmi innovációkban</i>	103
<i>Nagy Szabolcs: A társadalmi innovációs potenciál és a digitális gazdaság közötti kapcsolat elemzése</i>	119
<i>Metszősy Gabriella: A jó gyakorlatok szerepe a társadalmi innováció folyamatában</i>	139
<i>Házy Attila – Veres Laura: A mesterséges intelligencia alkalmazása a településfejlesztés modellezésében</i>	157
<i>Dabasi-Halász Zsuzsanna – Lipták Katalin: Innovatív megoldások a rurális terek humán erőforrásának fejlesztésében</i>	175
<i>Nagy Zoltán – Tóth Géza: A társadalmi innováció mérési lehetőségei Borsod-Abaúj-Zemplén megye települései példáján</i>	201
<i>Varga Krisztina – Tóth Géza: Szabolcs-Szatmár-Bereg megye települései társadalmi innovációs potenciáljának térstatisztikai elemzése</i>	231
<i>Varga Krisztina: Kihívások a periférián – társadalmi innováción alapuló felzárkózás egy hátrányos helyzetű járásban</i>	265
<i>Sikos T. Tamás: Az okosrégió-, az okosfalu-modell hozzájárulása a társadalmi innovációhoz</i>	287
<i>Veresné Somosi Mariann – Berényi László: A hálózatok szerepe a társadalmi innovációban</i>	311
<i>Sasvári Péter – Urbanovics Anna: Tudományos innovációk nyomában</i>	331
<i>Tózsza István (szerk.): Fenntartható önkormányzat:</i>	601
<i>Számadó Róza – Ongjerth Richárd: A hatékony önkormányzat: makroszintű kényszerek és mikroszintű szabadságok</i>	603
<i>Farkasné Gasparics Emese – Bába Karola: Fenntartható önkormányzati gazdálkodás</i>	627
<i>Szabó Gellért – Dicső László: Az okosfalu</i>	645

<i>Varga Ágnes – Jeney László: Fenntartható aprófalvak – a szociális gazdaság szerepe az aprófalvak népességeltartó képességének javításában</i>	665
<i>Z. Karvalics László: „Az én okostelepülésem” személyre szabott jövőtervezés az okosváros árnyékában</i>	687
<i>Budai Balázs Benjámin: E-önkormányzat – a fenntartható önkormányzati informatika</i>	701
<i>Zongor Gábor: Egyedül nem megy</i>	717
<i>Számadó Róza: Inkluzív önkormányzat – a helyi társadalom, lakosság és gazdaság bevonása az önkormányzati feladatellátásba</i>	729
<i>Buskó Tibor László: A helyi önkormányzati szolgáltatásszervezés fenntarthatósága</i>	737
<i>Bajnai László: Fenntartható urbanizáció</i>	747
<i>Tózsza István: Az eladó önkormányzat: településmarketing – a fenntarthatóság záloga</i>	761
<i>Kelő Johanna: Fenntarthatóság és hatékonyság a járási igazgatásban</i>	771
<i>Tózsza István: A holnapi önkormányzat – önkormányzati jövőképek</i>	783
<i>Számadó Róza: Ajánlások önkormányzatok részére</i>	801
<i>Székely Mózes – Szentkirályi-Szász Krisztina (szerk.): Kormányzati beavatkozások hatáselemzése és társadalmi programok értékelése</i>	825
<i>Székely Mózes: A programértékelés és a hatáselemzés elméleti keretei</i>	829
<i>Bojtor András – Székely Mózes: A hatáselemzés és értékelés gyakorlata az OECD-ben és az EU-ban</i>	859
<i>Bojtor András – Székely Mózes: Nemzetközi példák közigazgatási hatáselemzésre</i>	877
<i>Szentkirályi-Szász Krisztina: A kormányzati hatáselemzés múltja és jelene Magyarországon</i>	893
<i>Szentkirályi-Szász Krisztina – Jugovits Károly: Néhány nyilvánosan hozzáférhető magyarországi hatásvizsgálat bemutatása</i>	917
<i>Csuhai Sándor – Demeter Endre: A Jó Állam mutatók és a KÖFOP-program hatáselemzése</i>	955
<i>Felvinczi Katalin – Paksi Borbála – Demetrovics Zsolt: Egészségfejlesztési és dropprevenciós programok értékelése</i>	989
<i>Czippán Katalin – Bojtor András – Székely Mózes: Környezeti hatáselemzés és fenntarthatóság</i>	1023
<i>Székely Mózes: Világproblémák és nemzetközi beavatkozások értékelése</i>	1047
<i>Gellérné Lukács Éva (szerk.): Jó kormányzás és ténylegű migrációs politikák</i>	1061
<i>Gellérné Lukács Éva – Kincses Áron: Kutatási összefoglaló</i>	1063
<i>Gyenyey Laura: Mobilitási trendek Európában, különös tekintettel Magyarország helyzetére</i>	1077
<i>Illés Sándor: A Magyarországot érintő nemzetközi cirkuláris migráció</i>	1181
<i>Szegedi László: Az Európai Unióból Magyarországra érkező hazautalások szerepe és jelentősége</i>	1241
<i>Molnár-Hidassy Dóra: A nemzetközi nyugdíjcirkuláció vizsgálata</i>	1267
<i>Gellérné Lukács Éva: Egészségügyi szolgáltatások igénybevétele</i>	1339
<i>Bodó Bálint: A brexit hatása a magyar vándorlási folyamatokra</i>	1391
<i>Szegedi László – Gyenyey Laura: A magyarok érintettsége a szociális turizmus jelenségét illetően az Európai Unió egyes tagállamaiban</i>	1435
<i>Illés Sándor: A magyar és külföldi állampolgárok kerületek közötti költözései Budapesten</i>	1459

II. FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS ÉS TÁRSADALOM	1475
<i>Csath Magdolna: Gazdasági fenntarthatóság: a gazdasági szerkezet szerepe</i>	1477
<i>Horváth Klaudia: A fenntarthatóság megjelenése az Európai Unió dokumentumaiban és a 2021–2027-es költségvetési tárgyalások során</i>	1511
<i>Taksás Balázs: A fenntarthatóság nemzetközi mutatószámrendszerei és a környezeti fenntarthatóság mutatói európai összehasonlításban</i>	1543
<i>Boros Anita – Hegedüs Viktor – Iván Dániel: A fenntarthatóság társadalompolitikai indikátorai és azok hazai teljesülése – Indicators of Social Policy for Sustainability and Their Fulfilment in Hungary</i>	1611
<i>Nagy Balázs: A humán és társadalmi fenntarthatóság mutatói nemzetközi környezetben</i>	1641
<i>Szergej Vinogradov: A kapcsolati tőke és a gazdasági, illetve társadalmi eredmények közötti összefüggések a fenntarthatóság tükrében</i>	1663
III. EURÓPAI POLITIKÁK ÉS TOVÁBBI NEMZETKÖZI INDIKÁTOROK	1689
<i>Strihó Krisztina – Szedegi László (szerk.) Európai szabályozáspolitikai kihívások</i>	1691
<i>Dudás Krisztina – Mernyei Ákos: Újabb kihívások az európai klímapolitika előtt, különös tekintettel az Európai Zöld Megállapodásra</i>	1695
<i>Harkai István: Végfelhasználói jogok a digitális szerzői jogban</i>	1707
<i>Klenanc Miklós: A mesterséges intelligencia szabályozása az Európai Unióban</i>	1715
<i>Knapp László: Az uniós jogi személyiség és alkalmazásának korlátai</i>	1731
<i>Kozák Henriett: Gyermek védelméül szolgáló intézkedési lehetőségek jogellenes elvitel esetén, a Brüsszel IIa. rendelet hatálya alatt és azt követően</i>	1741
<i>Kozák Kornélia – Szirbik Miklós: Fenntartható befektetővédelmi jogalkotás az intra-EU megállapodások területén, figyelemmel az Európai Unió Bíróságának Achmea-ügyben hozott ítéletére</i>	1753
<i>Lukács Adrienn: A GDPR által okozott kihívások a munkajogban</i>	1769
<i>Lukács Dominika: Az integritást sértő cselekmények elleni fellépés nemzetközi szinterei és hazai szabályozása</i>	1779
<i>Muzsalyi Róbert: Az EU-jog érvényesítésének tagállami keretei</i>	1787
<i>Naszladi Georgina: A többszintű alapjogvédelem mint a fenntartható biztonság és társadalmi környezet egyik pillére</i>	1799
<i>Orbán Endre: A bírói függetlenség mint a joghoz való hozzáférés garanciája</i>	1809
<i>Simon Emese Réka: A mesterséges intelligencia kihívásai a szellemi tulajdon védelmének területén</i>	1821
<i>Strihó Krisztina: Jogi csemegék az elektronikus kereskedelem témaköréből</i>	1829
<i>Szarka Gergely: Hatályba lépnek a DAC6-irányelv szerinti adatszolgáltatási kötelezettségek</i>	1839
<i>Szűcs Anikó Edit: A nehéz helyzetben lévő vállalkozások állami támogatásának lehetőségei az Európai Unió szabályai keretében</i>	1847

<i>Szűcs Gáborné</i> : Oktatáspolitikai: a társadalmi fenntarthatóság egyik alapkövének szabályozása az európai unióban	1855
<i>Teleki Bálint</i> : A kriptovalutákkal kapcsolatos szabályozási hiányosságok az Európai Unióban	1865
<i>Ujlaki Anikó</i> : Az emberi jogok európai egyezménye vs. EU Alapjogi Charta, a házasságkötéshez való jog tükrében	1875
<i>Váradai Szilvia</i> : Az információs társadalom iránti bizalom erősítését célzó szabályozási módszerek az uniós adatvédelem területén	1885
<i>Gombos Katalin – Sziebig Orsolya Johanna</i> : Az európai uniós környezetvédelmi szabályozás legújabb irányai	1897
<i>Gelencsér Dániel – Selnicean László (szerk.)</i> : Uniós polgári eljárásjogi vívmányok a társadalmi fenntarthatóság szolgálatában	2033
<i>Gombos Katalin</i> : Bevezetés: a társadalmi fenntarthatóság és az uniós polgári eljárásjog kapcsolatáról általában	2037
<i>Gelencsér Dániel</i> : A szegénység mint a társadalmi fenntarthatóság procedurális eszköze	2069
<i>Gelencsér Dániel</i> : A fogyasztóvédelem eljárásjogi eszközrendszere és a társadalmi fenntarthatóság	2107
<i>Selnicean László</i> : Alternatív vitarendezési eljárások a társadalmi fenntarthatóság szolgálatában	2125
<i>Selnicean László</i> : Az alternatív vitarendezés sajátos területe: beruházásvédelmi eljárások a társadalmi fenntarthatóság érdekében	2145
<i>Hideg Milán István</i> : Társadalmi fenntarthatóság és végrehajtás: az Európai Unió intézkedései a határon átnyúló követelések sikeres végrehajtása érdekében különös tekintettel az európai számlázárolási rendeletre	2155
<i>Vizi Balázs (szerk.)</i> : Kétoldalú szerződések és kisebbségvédelem Közép-Európában	2191
<i>Vizi Balázs</i> : Kétoldalú szerződések és a kisebbségek védelme a nemzetközi jogban	2193
<i>Tóth Norbert</i> : Kétoldalú szerződésekben ismétlődő szabályok mint a nem kétoldalú szokásjogi norma azonosításának lehetséges bizonyítékai – különös figyelemmel a kétoldalú kisebbségvédelmi szerződésekre	2225
<i>Nagy Noémi</i> : A kelet-közép-európai államok által kötött kétoldalú kisebbségi szerződések a Nyelvi Karta és a Keretegyezmény monitoringja tükrében: látszateszközök vagy valódi elköteleződés?	2257
<i>Kántor Zoltán – Pászkan Zsolt</i> : A magyar–román alapszerződés gyakorlatában tapasztalható anomáliák	2277
<i>Szabó Tamás</i> : A román–magyar alapszerződés megkötése és az RMDSZ szerepe	2293
<i>Varga Csilla</i> : A magyar–szlovák alapszerződés gyakorlata: a Kisebbségi Vegyes Bizottság munkája	2315
<i>Korhecz Tamás</i> : A szerb–magyar kisebbségvédelmi egyezmény gyakorlata	2335
<i>Fedinec Csilla</i> : A magyar–ukrán alapszerződés: merre visz a gyalogút?	2347

IV. HÁLÓZATOK	2375
<i>Németh Gábor Zoltán: A Magyar Alkotmánybíróság ügyeinek hivatkozási hálózata</i>	2377
V. FENNTARTHATÓ TEHETSÉGGONDOZÁS	2507
<i>Orbán Anna – Fási Csaba (szerk.): Hallgatói tudományos kötet</i>	2509
<i>Bagi Nikoletta Dóra: Az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljai Magyarország viszonylatában</i>	2513
<i>Kiss Rebeka: A Fenntartható Fejlődési Célok (SDG) érvényesülése Magyarországon</i>	2531
<i>Majdik Dávid: Társadalmi fenntarthatóság – kormányzati és civil kezdeményezések az energia- és hulladékgazdálkodásban hazánkban és külföldön</i>	2557
<i>Noszko Anna – Kenyeres Zoltán: A fiatal nemzedék integrálása az Európai Unió, valamint az ENSZ fenntarthatóságra vonatkozó politikáiba – sikerek és kihívások a jelen intézményrendszer tükrében</i>	2571
<i>Kakuk Gabriella: A környezetvédelem és a migrációs helyzet kapcsolata</i>	2591
<i>Varga-Kocsicska Aleksandra: A szerb nemzeti identitás kérdése az európai uniós bővítés tükrében – A szerb nemzeti identitás a fenntartható fejlődés aspektusából</i>	2605
<i>Fehérvári Dávid: Az illegális hulladéklerakások mögötti életek Megoldási javaslatok az illegális hulladéklerakások felszámolására és megelőzésére</i>	2623
<i>Metzker Erika: Magyarország a Fenntartható Szociális Európában</i>	2641
<i>Pintér Nikolett – Hazafi Zoltán: A személyügyi tevékenység átalakulását támogató HR Tudásbázis és szakértői hálózat bevezetése a magyar közigazgatásban</i>	2659
<i>Csizmadia Martin: Oktatás és társadalom – a fejlődés lehetőségei és nehézségei</i>	2677
<i>Weninger Sándor: Fenntartható city branding, avagy az abszolút és kompetitív versenyelőnyök funkciójának természete a magyar nagyvárosok és Budapest turisztikai imázsépítésében</i>	2693
<i>Varga Márk: Fenntartható közigazgatás – az elektronizáció szerepe az ingatlanok nyilvántartása kapcsán</i>	2713
<i>Mészáros Tamás: A közigazgatás megújulása</i>	2733
VI. IDEGEN NYELVŰ TANULMÁNYOK	2741
<i>Beatrix Borbás: Misconceptions and Misunderstandings on Women Leadership – Clarifying the Boundaries of an Effective Legal Regulation</i>	2743
<i>Ivan Halász: Ženy v diplomacii a zahraničnej správe(Pohl'ad zo strednej Európy)</i>	2767
<i>Béla Csítei: Self-Driving Cars and Criminal Liability</i>	2791
<i>Ágnes Orosz – Norbert Sziujártó: Sustainability of the Welfare State – Convergence of Welfare Policy Institutions in the European Union</i>	2807

<i>Gábor Kutasi – Ádám Marton: The Relationship Between Public Expenditure and GDP Growth in the European Union in Long Term Perspective</i>	2837
<i>Gábor Kutasi – Eszter Szabó: Hungarian Government Incentives and Structural Breaks of Savings</i>	2851

Előszó

A társadalmi sorompóktól a társadalmi mozgólépcsőig

A társadalmi fenntarthatóság tágan értelmezett koncepcióján alapuló kutatás a fenntartható fejlődés kevésbé kibontott, a társadalmi környezeti aspektusára világít rá. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának szakértői és a közreműködő kutatók nem annyira a koncepcionális elméleti vitákhoz, sokkal inkább a nagyon is időszerű kormányzati (közpolitikai) és civil (szociális) cselekvési programoknak a fenntarthatósághoz való hozzájárulását vizsgálták. A tisztelt olvasó kutatási eredményeinknek egy terjedelmében, minőségében és vizsgálati spektrumában egyaránt rendkívül markáns összefoglalóját tekintheti át.

A gazdasági és környezeti fenntarthatóság dimenziójához hasonlóan, a társadalmi aspektus is azon az alapon bontakozik ki, hogy napjaink társadalmainak „fejlődése” kétségtelen tény. A fejlett társadalmak is változnak, a technológiai és gazdasági innovációk nyomán az egyének és az emberek közösségei is, magasabb színvonalon képesek megvalósítani létfenntartásukhoz, személyiségük kibontakoztatásához és életszínvonaluk javulásához szükséges tevékenységeket. A technikai fejlődés mellett az emberi kapcsolatok, társadalmi érintkezések, a közösségi és állami cselekvések humán-innovációja is – jóllehet az ember lusta és önző mivoltából fakadóan megannyi buktatóval terhelt – izgalmas és értékes újításokat termel ki számunkra. Az anyagi és eszmei társadalmi értékfelhalozásnak a minden egyes ember méltóságát tiszteletben tartó, és ebből is fakadóan a jövő generációkkal is számító elosztása, hozzáférhetősége azonban súlyos igazságtalanságokkal, egyenlőtlenségekkel telített.

A társadalom önazonosságának, biztonságának, sőt létének megőrzéséhez szükség van szabályokra, határookra, úgymond sorompókra. Ezek a „társadalmi sorompók” mozgathatók, reményeink szerint közpolitikai, kormányzati döntések azokat megfelelő időben és az egyén, a közösség érdekében felemelhetik. A közösség tagjainak hozzá kell jutniuk a jogaik gyakorlásának, jólétük és tehetségük kibontakoztatásának lehetőségéhez – az ez előtt álló sokszor igazságtalan, az adminisztratív vagy diszkriminatív öncélúság emelte sorompókon való áthaladás lehetőségéhez. Más szemszögből: a társadalmi felemelkedés „mozgólépcsői” mindenki számára biztosítottak kell, hogy legyenek, mert az egyének sikereiből a közösség sikerét építhetjük. A sorompókezelők és mozgólépcsők működését, a kutatási programunk időszakában hatványozottan is megélt globális, társadalmi, egészségügyi, politikai válságfolyamatok nehezítik. Ezek a kihívások hozzá kell, hogy járuljanak a további innovációkhoz, a társadalmi reprodukciós és termelő folyamatok, konfliktusrendezések, értékteremtés és -megőrzés magasabb színvonalon való továbbviteléhez, a jövő nemzedékek életképes politikai rendszerhez és közösségi léthez való jogának jegyében. Amint egyik tanulmányunk fogalmaz: „A jelenlegi helyzetben való megrekedés egyet jelent az úgynevezett közepes fejlettségi

csapdába szorulással, ami a fejlődés lassulását, az életminőség javításának csökkenő esélyét jelenti.” Ezeket a társadalmi folyamatokat a politikai rendszernek irányítania kell, s valljuk, maga az irányítási tevékenység is innovációra szorul, a technológiai és humán-innováció újdonságait alkalmaznia szükséges. Kutatási eredményeinket a közpolitikai és szociális cselekvések széles körű vizsgálatára alapoztuk, és egyben ezeknek kívánunk érdemi támogatást nyújtani.

A kutatás jövőképeként fogalmaztuk meg, hogy a társadalmi jólét átfogó koncepciójából kiindulva vizsgáljuk annak egymással szorosan összekapcsolódó közpolitikai, kormányzati és versenyképességi aspektusait. Ebben az integrált szemléletmódban meghatározó szerepet játszott a társadalmi tényezők jelentőségének és vonatkozásainak a vizsgálata, a globalizáció és európaizáció által kiváltott hatások felmérése és kezelése. A kutatás módszertani alapját és lényeges újdonságtartalmát az akadémiai kutatásokat a gyakorlati szakértői tudással és empirikus vizsgálatokkal ötvöző transzdiszciplináris megközelítés jelentette, amelynek szemlélete és módszertana egyébként az egyetem teljes kutatási horizontját átfogta.

A közpolitikai megközelítés a társadalmi jólét tényezőit vizsgálta a fenntartható növekedés révén elérhető anyagi jólét feltételeinek megteremtése, valamint a lakosság szubjektív megítélését is magában foglaló életminőség javítása nézőpontjából. Ebben az összefüggésben kiemelt figyelem hárult a kormányzás, az életszínvonal, egészség, oktatás és tudomány, foglalkoztatás, ifjúságpolitika, területi felzárkózás, a társadalmi kapcsolatrendszerek és közösségek vizsgálatára. Meghatározó szerepet kapott az európai közpolitikák és nemzetközi eszközök hatásának, valamint a versenyképesség humán dimenziójának nemzeti és területi szintű kihívásainak és feladatainak problémaköre. A 21. század számos olyan kihívást állít a gazdaság, a társadalom és a kormányzat elé, melyet csak együttműködésben, megfelelő, stratégiai kormányzati lépésekkel lehetséges kezelni. Az egyes megoldási törekvéseket csak a komplexitást figyelembe vevő modellekkel alátámasztott elemzések képesek hatékonyan segíteni. Hisszük, hogy a nemzetközi trendeknek megfelelően ehhez szükséges a rendszerszemléletű gondolkodás, a társadalmat mint rendszert értelmező – a most bemutatotthoz hasonló – kutatások folytatása. Hiszen Magyarország deklarált célja a versenyképességi rangsorokban történő előrelépés, a társadalmi jólét előmozdítása.

Örvendek, hogy a program eredményeként olyan kutatóközösségek szerveződnek, amelyek fenntartható módon, a nemzetközi mércék szerinti szakmai kiválóság és a mértekadó eredmények adaptálásának bázisán igyekeztek innovatív válaszokat és alternatívákat kínálni az átfogó értelemben vett környezeti kihívások kezelésére. A létrejött kutatási infrastruktúra képes az innovatív megoldások kifejlesztésére és alkalmazására, az eredmények beépülnek az egyetem felsőoktatási és továbbképzési tevékenységébe, hozzáadott értéket jelentenek az egyetem tudományos közéletét szolgáló folyóiratok, rendezvények, tehetséggondozó műhelyek, szakkollégiumok számára. A tudományos közösség fenntarthatósága jegyében nagy büszkeséggel inkorporáltuk a kutatásba és az eredmények közzétételébe fiatal kutatóink, a hallgatók és doktoranduszok munkáját!

A kutatási eredmények listája felöleli a társadalmi innováció egyes izgalmas elemeit a fenntartható és „okos” önkormányzattól a migrációs folyamatok és kormányzati beavatkozások elemzésén át a kutatóink önreflexiójára is alkalmas tudományos-felsőoktatási innovációk bemutatásáig. Feldolgozásra került a mesterséges intelligencia néhány meglepő alkalmazási területe. A társadalmi innovációs ökoszisztéma kialakítása során „a hangsúly egyre inkább eltolódik a nagyobb közösségek szerepének vizsgálata felé, hiszen az innovációs tevékenység során meghatározó az adott közösség teljesítőképessége is. Az innováció megvalósításában résztvevő szereplők azonosítása és tanulmányozása is kiemelkedő fontossággal bír – fogalmazznak szerzőink – mert ez a társadalom érdekében történik, fokozza annak jólétét, javítja életminőségét és segíti az új együttműködések, kooperációk, kapcsolatok, hálózatok kialakítását.”¹ A gazdasági szerkezet és kapcsolati tőke szerepének értelmezését, a női vezető szerepek elemzését, az önvezető járművekkel kapcsolatos jogi felelősségi konstrukciókat és a hálózatkutatói módszerekkel kinyert (alkotmánybíráskodásra és felsőoktatásra vonatkozó) eredményeket mind átszövi a megújuló és fenntartható társadalmi-közösségi jólét fejlesztésének célkitűzése.

Fontos módszertani szempont és kutatási célkitűzés volt kutatóink számára, hogy a hazai folyamatokat ne csak önmagukban elemezzék, de azok európai, nemzetközi összefüggéseit is értelmezzék. Külön fejezetet szentelünk az európai szakpolitikák és uniós szintű jogérvényesítés témakörének. Ezek a szakpolitikák a tagállamok innovációs eredményeinek közösségivé tételére is alkalmasak, ezért mélyelemzésük és hatástanulmányaik különösen fontos szerepet játszanak mind azok implementálása, mind pedig a fejlesztésükben való közreműködésünk szempontjából. Az uniós fenntartható fejlesztési menetrendek része „a szegénység felszámolása, a méltányos életkörülmények biztosítása, ami a polgári jogérvényesülés területén a joghoz jutás könnyítését, az eljárási jogok egyenlő és hatékony biztosítását, az emberi méltóság és a méltányos joggyakorlás feltételeinek megteremtését célozza”. Az uniós kihívások kutatása során szerzőink áttekintették „a társadalmi életminőség javulását, a szociális jólét elérését, a gazdasági fejlődést, valamint az egészséges környezeti feltételek megteremtését. [...] foglalkoznak a demokratikus jogok érvényesülésével, a társadalmi biztonság megteremtésével is. Emellett az Európai Unió számos szabályozáspolitikai kihívással szembesül a modern technológiák vívmányainak alkalmazásától a szociális igazságosság át egészen az esélyegyenlőség biztosításának követelményéig.” Nemzetközi jogi rezsim alá tartozó nemzetközi szerződések vizsgálata a szűkebb régiókban a társadalmi jólétet különösen meghatározó témára terjedt ki: a kisebbségek és tagjaik jogainak érvényesülésére. Meg kell állapítanunk, hogy a társadalmi innovációra a kisebbségek és többségi kultúrák együttélése terén különösen nagy szükség mutatkozik – a vegyes etnikumú társadalmak békéjének fenntarthatósága érdekében.

Hallgatóink érdeklődése már jelzés értékű a jövőbe mutató problémák és megoldási javaslatok tekintetében. Olyan felelősen és körültekintően gondolkodó fiatal kutatók csatlakoztak a kutatási projekthez, akik saját bőrükön fogják érezni a közpolitikai

¹ Az idézetek a kutatási eredményekből (kéziratokból) származnak, ha kapcsolni szükséges őket.

és innovatív programok sikerét – vagy kudarcát. A feltörekvő kutatók tanulmányainak témaválasztásai kiterjednek a fenntartható fejlődés környezeti aspektusaira éppúgy, mint az ifjúságpolitikára, a migráció környezetvédelmi összefüggéseire, a tudásmentésre és az oktatás fejlődési nehézségeire. A fiatal kutatói közösség vezető elve volt, hogy „a sokrétű, egymással átfedésben levő, több ágazatra is kiterjedő feladatok ellátása, a komplex problémák kezelése rendszerszintű kezelést, széles körű társadalmi részvételt igényel”, ennél fogva az elemzések céljai között szerepelt a szemléletformálás és a készségek alakítása is.

A kutatási eredmények tekintélyes szakirodalmi és jogszabályi bázison nyugszanak, precízen alkalmazott modern kutatási módszertan segítségével, hatalmas adatmennyiség feldolgozása és közpolitikák hatáselemzése nyomán fogalmazódtak meg. A társadalmi mérnökösködés több területén alkalmazható javaslatokkal élnek, összefüggésekre és innovatív változtatási lehetőségekre világítanak rá. A fenntarthatóság jegyében, a kutatói közösségek tevékenységét nem tekintjük lezártnak. A megújulásra tett javaslatok sikere a társadalmi innováció és jólét indikátoraiban mutatkozik meg, pontosabban az egyének és közösségeink együttélésének, önmegvalósításának és anyagi-szellemi jóllétének nívelében. Ez a minőségi célkitűzés szinte mindenkire feladatot szab, ám kutatóink számára biztosan jelentkezik a további társadalmi alrendszerek vizsgálatának, illetve az alkalmazott tudáson alapuló programokra-politikákra irányuló hatáselemzések és visszacsatolások elvégzésének nemes, motiváló feladata.

Smuk Péter

I. A TÁRSADALMI INNOVÁCIÓ ÉS HATÁSELEMZÉS

Vákát oldal

Társadalmi innováció – társadalmi jólét¹

„Minden jól működő emberi **közösség** egy célorientált élő rendszer, az elemek egy új, magasabb szervezetségű formája, melynek teljesítménye minőségileg haladja meg tagjai aktivitásának összességét.”

Knoll József

Bevezető gondolatok

Az elmúlt esztendőben a társadalmi innovációk támogatására létrehozott programok sikeressége, a terület tudományos életben való viszonylagos újszerűsége, valamint az Európai Unió általi prioritizáltsága egyaránt indokolják a társadalmi innovációk témakörének tudományos igényű feldolgozását. A társadalmi innovációt körülvevő tudományos diskurzus és professzionizált módszertan kialakítása napjainkban történik. Magyarország a nemzetközi trendeket figyelve alakítja ki a hazai társadalmi innovációs ökoszisztémát. A hangsúly egyre inkább eltolódik a nagyobb közösségek szerepének vizsgálata felé, hiszen az innovációs tevékenység során meghatározó az adott közösség teljesítőképessége is. Az innováció megvalósításában részt vevő szereplők azonosítása és tanulmányozása is kiemelkedő fontossággal bír a későbbi sikerek érdekében, és megalapozza a több szinten való vizsgálgóadás jogosultságát. Mindez a társadalom érdekében történik, fokozza annak jólétét, javítja az életminőségét és segíti az új együttműködések, kooperációk, kapcsolatok, hálózatok kialakítását.



¹ Az Innovációs és Technológiai Minisztérium, mint Támogató által a TUDFO/51757-I/2019-ITM iktatószámom meghozott támogatói döntése alapján, az NKFIH-830-8/2019. számú Megállapodásban foglaltak szerint, a 2019. évi Tématerületi Kiválósági Program céljainak elérése érdekében költségvetési támogatásból valósult meg.

A könyv szerzői ehhez a folyamathoz kívánnak hozzájárulni azzal, hogy a társadalmi innováció elméleti, módszertani és gyakorlati kérdéseivel foglalkoznak. Céljuk az, hogy mind az elméleti szakemberek, mind a szűkebb környezetükért tenni akarók egyaránt élvezettel és haszonnal forgathassák e könyv lapjait.

Vákát oldal

A társadalmi innováció fogalma

A társadalmi innováció fogalmi megközelítése

A társadalmi innováció a közösség életszínvonalát növelő, a társadalomban felmerülő kihívások megválaszolását segítő folyamat. Egységesen elfogadott definíciója nem alakult ki. Az Oslo kézikönyv az innovációt olyan fogalomként értelmezi, amely a társadalomban megjelenő szükségletek kielégítését eredményezi új vagy újszerű együttműködések, struktúrák mentén. „Az innováció kiszélesített értelmezés szerint új vagy jelentősen javított termék, eljárás, marketing vagy szervezeti módszer az üzleti gyakorlatban, a szervezetekben vagy az együttműködést ösztönző kapcsolatokban.”¹ A definíció elsősorban a műszaki és gazdasági innovációkra vonatkozik. Az Európai Unió kutatás-fejlesztési és innovációs politikáját meghatározó program azonban már kiemelt figyelmet fordít a társadalmi innovációra is. Tágabb értelemben a „társadalmi innováció új, az eddigi gyakorlattól eltérő szemlélet-, megközelítési mód, paradigma, termék, eljárási folyamat, gyakorlat, amely a társadalomban felmerülő problémák és szükségletek megoldását célozza meg, miközben új értékek, attitűdök, új társadalmi kapcsolatok, esetleg új struktúrák jönnek létre”.² Hasonlóképpen fogalmaz Czakó Erzsébet is: „Kutatásom során a társadalmi innovációt olyan folyamatként értelmezem, amely révén megjelenik az életminőség és az élettartam fejlesztésének a lehetősége. A társadalmi innováció olyan új (vagy új megközelítésű) megoldásokat jelent, amelyek egyszerre elégítik ki a társadalmi szükségletet, és fokozzák a társadalom cselekvőképességét.”³ Az Európai Bizottság vizsgálata szerint a társadalmi innováció az alábbi megvalósítási formában jelentkezik:⁴

- „társadalmi innováció, mint alulról szerveződő, civil szervezetek bevonásával megvalósuló újítás;
- társadalmi innováció, mint a társadalmi értékeknek megfelelő válaszreakció a közösségi szükségletekre;

¹ European Council (2006): *Directorate-general regional policy: innovation in the national strategic reference frameworks*. European Union, Brussels.

² NEMES Gusztáv – VARGA Ágnes (2015): Társadalmi innováció és társadalmi tanulás a vidékfejlesztésben – sikerek, problémák, dilemmák. In VERESNÉ SOMOSI Mariann: „*Mérleg és Kihívások*” IX. Nemzetközi Tudományos Konferencia. Miskolc, Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar. 434–444.

³ CZAKÓ Erzsébet (2000): *Versenyképesség iparágak szintjén – a globalizáció tükrében*. PhD-disszertáció. Budapest, BKÁE Vállalatgazdaságtan Tanszék.

⁴ NEMES–VARGA 2015.

- társadalmi innováció, mint a társadalom megújítását, átalakítását eredményező folyamat.”

Egy másik megközelítés a társadalmi innovációs potenciált helyezi a középpontba: „A társadalmi innováció adott közösség problémáinak megoldására ad új, vagy újszerű választ a jól-lét javítása érdekében. A társadalmi innovációs potenciál pedig azon potenciális képességek összessége, amely a társadalmi innovációk létrehozását segíti.”⁵

A fenti kategóriák egyértelműen igazolják, hogy a társadalmi innovációs törekvések fókuszában a közösség igényeinek kielégítése, problémáinak megoldása áll, ugyanakkor téves elképzelés kizárólag alulról szerveződő, állampolgári bevonáson alapuló folyamatként értelmezni. A társadalmi újítások, amelyek a társadalom új megközelítésű együttműködéseiben, strukturális átalakításában is tetten érhetők, gyakran felülről, a makroszintű intézkedések hatására jönnek létre.⁶

Az innováció – beleértve a társadalmi innováció fogalmát is – hangsúlyos tényező a versenyképesség meghatározása során. Az 1980-as években az innováció és a versenyképesség vizsgálatának középpontjában a vállalati szintű elemzések álltak: az innovációk elsősorban ezen a szinten jelentek meg, továbbá – az általános nézet szerint – a vállalatok versenyképessége előrevetíti az ország versenyképességének alakulását is.⁷ A szervezeten belül folyamatosan keresni kell azokat a fejlesztési lehetőségeket, amelyek innovációs versenyelőnyre formálhatók. Az innovációs versenyelőny (*Competitive Innovation Advantage*) fogalma⁸ egybefonódott a siker, a versenyképesség növelésének fogalmával. Az innováció új típusú, sokelemes folyamat, amely tevékenysége révén a lehetőségekre és veszélyekre, azaz az innovációs igényekre és kényszerekre adott válaszok formájában éri el a szervezeti fejlődést, növekedést.⁹ A versenyképesség növelésének kulcsa az innovációs versenyelőny (CIA), eszköze pedig a hatékony innovációs portfólió. A versenyképesség növelése érdekében nem elegendő csak a meglévő tudás hasznosítását, kiaknázását eredményező stratégia, hanem párhuzamosan szükséges egyfajta kutatási, feltáró stratégia, amelyek egymás erejét fokozva, „kettős” stratégiaként biztosítják azt a versenyelőnyt, amely a fenntartható növekedéshez nélkülözhetetlen. A versenyképesség növelése során folyamatos fejlesztésre van szükség a szervezeten belül. A fejlesztési

⁵ BENEDEK József – KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann – BALATON Károly (2017): Regionális társadalmi innováció generálása szakértői rendszer segítségével. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 2. sz.

⁶ BENEDEK József – KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann (2015): Új innovációs paradigma? Regionális társadalmi innovációs potenciál javításának lehetősége szakértői rendszer segítségével, lehetőségek és korlátok. In VERESNÉ SOMOSI Mariann: „Mérleg és Kihívások” IX. Nemzetközi Tudományos Konferencia. Miskolc, Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar. 247–255.

⁷ HORTOVÁNYI Lilla – BALATON Károly (2016): A versenyképesség és az innováció vállalati szintű vizsgálata. *Vezetéstudomány*, 47. évf. 12. sz. 38–45.

⁸ HÜLSMANN, Michael – PFEFFERMANN, Nicole (2011): *Strategies and communications for innovations*. Heidelberg, Springer.

⁹ PISKÓTI István (2012): *Marketing képességek szerepe az innovációs versenyelőnyök fenntartásában*. 306–316.

lehetőségek és kényszerek által megfogalmazott kérdésekre az innováció ad választ. Az innováció – összhangban a szervezeti stratégiával és struktúrával – lehetőséget teremt a szervezeti célok hatékony megvalósítására. Az innováció megvalósítása azonban gyakran jár együtt a szervezeti kultúra módosításával. A cél az, hogy az új fejlesztések mélyen beágyazódjanak a kollektív tudatba, a bizalom, a szolidaritás, a lelkesedés és a nyitottság pedig kiemelten hangsúlyosak az innováció kulcsfontosságú alkotóelemeiként.¹⁰ A szervezetnek meg kell találni az egyensúlyt az innovációs tevékenység és a mindennapi teljesítményhez vezető működés között. Az innováció önmagában nem cél, hanem a versenyképességhez és értékteremtéshez (ami a vállalatok hosszú távú célkitűzése) vezető út.¹¹

Az innováció – mint a gazdasági fejlődés kulcseleme – a társadalmi folyamatok meghatározó jelentőségű tényezője. A társadalmi innovációk a technikai innovációk elválaszthatatlan társai, az innovációkra komplementer folyamatokként tekinthetünk. A társadalmi innováció a közösség jóllétének javítása érdekében új megoldásokat fogalmaz meg az adott közösség problémáira, és mint a kihívásokra reagáló eszköz, újszerű megközelítést eredményez a regionális aránytalanságok kezelésében is. A magterületeken a technikai innovációk megoldást jelenthetnek az életminőség fejlesztésében, a lemaradó, perifériális területeken azonban szükségszerű olyan új kezdeményezések ösztönzése, mint a társadalmi újítások.

A társadalmi innováció új, az eddigi gyakorlattól eltérő szemlélet-, megközelítési mód, paradigma, termék, eljárási folyamat, gyakorlat, amely a társadalomban felmerülő problémák és szükségletek megoldását célozza meg, miközben új értékek, attitűdök, új társadalmi kapcsolatok, esetleg új struktúrák jönnek létre. A társadalmi innováció révén megteremtődik az életminőség javításának és az élettartam növelésének a lehetősége.

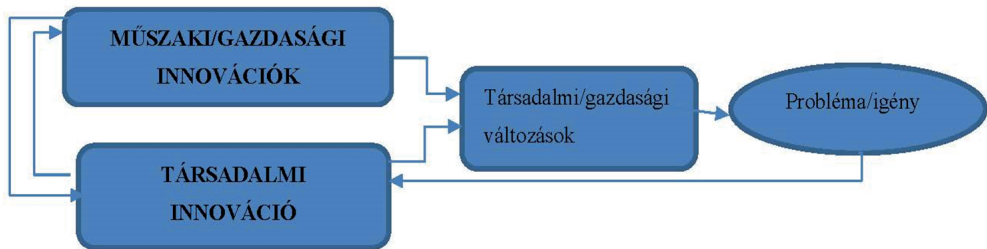
A társadalmi innováció ösztönzését olyan új (vagy újszerű) együttműködések, kapcsolódások és szervezeti formák segítik, amelyek önmagukban is innovációként funkcionálnak a társadalom jóllétének növelése érdekében. A regionális aránytalanságokból fakadó lemaradások kezelésében és a felzárkózási lehetőségek megteremtésében jelentős szerepe van a társadalmi innovációnak. Zamf megfogalmazása szerint a „társadalmi innovációkkal új utakat, célokat érünk el, legfőképp új szervezeti formákat, új szabályozásokat, új életstílust, amelyek a társadalmi változás irányát megváltoztatják, a problémákat könnyebben megoldhatóvá teszik, és ezek értékesek, adaptálhatók és intézményesíthetők lesznek”.¹²

¹⁰ JARJABKA Áron – LÓRÁND Balázs (2010): *Az innováció alapjai és megjelenési területei*. Elérhető: www.kikk.hu/attachments/article/810/Innováció%20menedzsment%20képzés%20anyaga.PDF (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)

¹¹ DURAND, Thomas et al. (2004): *Bringing technology and innovation into the boardroom. Strategy, innovation and competences for business value*. European Institute for Technology and Innovation Management, Palgrave Macmillan.

¹² SZÖRÉNYINÉ KUKORELLI Irén (2015): Vidéki térségeink innovációt befogadó képessége – Egy kutatás tapasztalatai. *Tér és Társadalom*, 29. évf. 1. sz. 97–115.

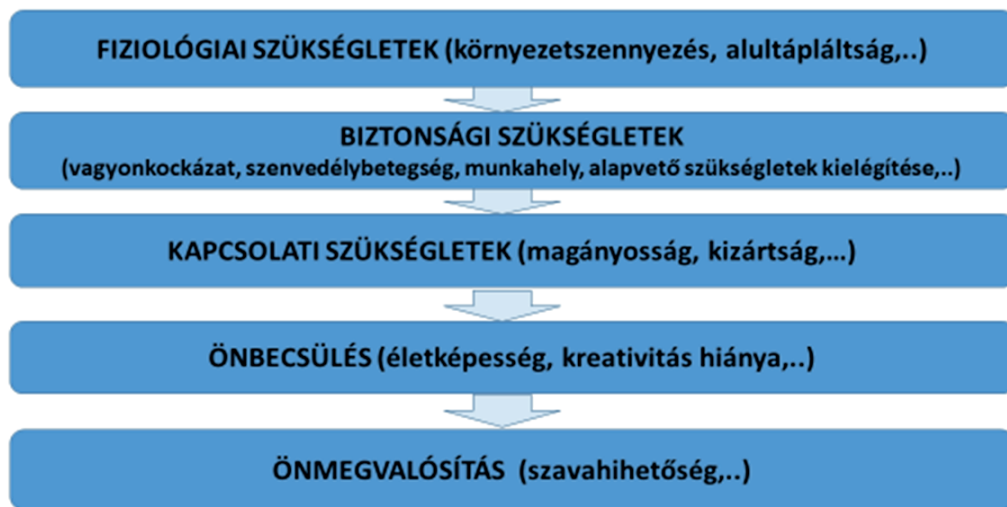
Ezen gondolatmenet lezárásaként a társadalmi problémák újratermelődésének logikáját szemlélteti az 1. ábra. Napjainkban fokozottan igaz az, hogy a társadalmi innováció jelentősége egyre nagyobb a közösségek életében. A műszaki, a gazdasági és a társadalmi innovációk megvalósulásának eredője eredményezi a társadalmi és a gazdasági változásokat, és teszi lehetővé az adott közösség tagjainak jólétét és jóllétét, amelynek hatásaként megjelennek régi–új problémák és igények. Jól érzékelhető a folyamat ciklikus jellege. Az innovációk szoros kölcsönhatása a későbbiek során például mind a folyamatorientált megközelítésben, mind pedig a mérési módszerek vizsgálatánál is visszatérő elemként jelenik meg.



1. ábra: A társadalmi problémák újratermelődése

Forrás: a szerző szerkesztése

A társadalmi innováció különböző megközelítései alapján téves lenne a társadalmi problémák körét megélhetési és egzisztenciális gondokra szűkíteni. A problémák helytől, időtől, jövedelmi viszonyoktól, egészségügyi állapottól stb. függően jelentkeztek és jelentkeznek, amelyre építve meghatározható a társadalmi innováció szükséglet-hierarchiája, lásd a 2. ábrát.



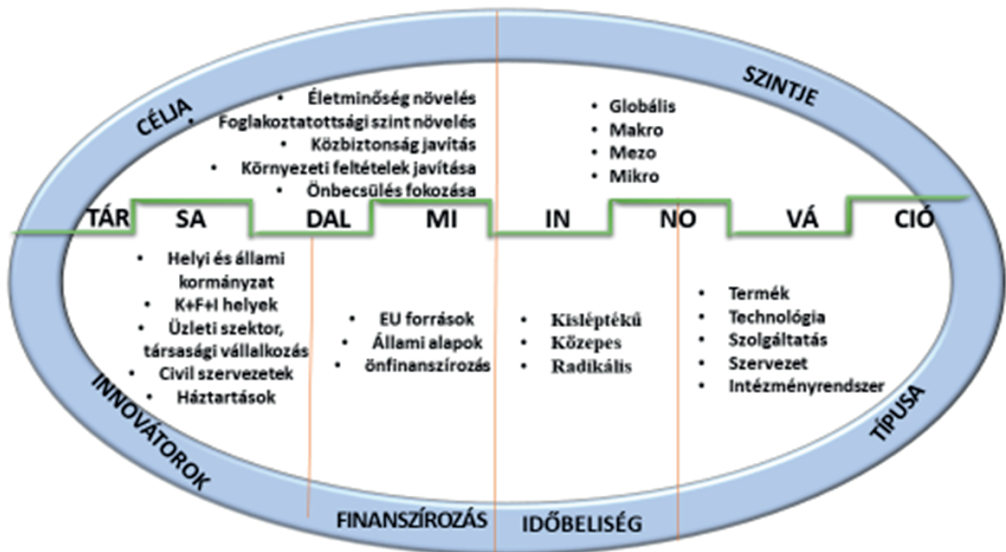
2. ábra: A társadalmi innováció szükséglethierarchiája

Forrás: a szerző szerkesztése

A társadalmi innováció egy lehetséges tipológiája

A gazdasági innováció Schumpeter szóhasználatában az „alkotó rombolás”-t biztosítja, de a változás nem mechanikus, együtt kell, hogy járjon a társadalmi viszonyok változásával.¹³ A társadalmi innováció fogalmi meghatározása és szükséglethierarchiájának definiálása után – a műszaki, gazdasági innovációk mintájára – összeállították a társadalmi innováció tipológiáját (3. ábra).

¹³ OGBURN, William F. (1957): Cultural lag as theory. *Sociology & Social Research*, Vol. 41, 167–174.; OGBURN, William F. (1964): *On culture and social change*. University of Chicago Press.



3. ábra: A társadalmi innováció egy lehetséges tipológiája

Forrás: BENEDEK – KOCZISZKY – VERESNÉ SOMOSI 2015 alapján a szerző szerkesztése

A társadalmi innováció célja: Az innovációk komplex megközelítésében a társadalmi és gazdasági innovációk között jelentős eltérés van azok célhierarchiájában. A társadalmi innováció céljai a közösségi problémák megoldásán keresztül a magasabb életminőség elérése a foglalkoztatási szint növelésén, a környezeti feltételek, a biztonsági és kapcsolati szükségletek, valamint az önbecsülés javításán keresztül.

A társadalmi innováció szintjei: A társadalmi innováció meghatározható és jellemezhető makro- (nemzeti) és globális szinten, mezo- (regionális, megyei, járási, települési), valamint mikro- (azaz szervezeti) szinten. Attól függően, hogy a társadalmi innováció melyik szintje képezi a vizsgálat tárgyát, a tipológia elemei is ehhez igazodva differenciálódnak.

A társadalmi innováció innovátorai: A társadalmi innováció szereplőinek köre bővebb, mint a műszaki, gazdasági innovációk szereplőinek halmaza, mert a társadalom valamennyi érintettjét (*stakeholder*) befolyásolja.

A társadalmi innováció finanszírozása: A társadalmi innováció finanszírozása többnyire EU-forrásokból, állami alapokból és önfinszírozással történik. A lisszaboni stratégia folytatásaként az Európai Unió Európa 2020 stratégiája elkülönített forrásokat biztosít a társadalmi innovációs kompetenciák és képességek fejlesztésére.

A társadalmi innováció típusai: A társadalmi innováció megvalósulásának széles palettája jelentősen függ attól, hogy az adott közösség problémájának enyhítése, megszüntetése és életminőségének javítása hogyan hajtható végre.

A társadalmi innováció időbelisége: Amennyiben a társadalmi innováció időhorizontja szerint jellemezzük, akkor a kis léptékű társadalmi innováció a jelen, a közepes vagy közbülső a jelenlegi szervezet képességeire épít, de azokat alapvetően új célokra használja fel, míg a radikális társadalmi innováció időigénye 3–5 év.

A társadalmi innováció hatása elsősorban a leszakadó régiókban, a perifériális területeken és településeken élők életminőségének javításához és a hátrányos társadalmi csoportok felzárkózásához járul hozzá. Valószínűleg a társadalmi innováció önmagában nem elegendő egy elmaradott közösség fejlettebbek közé történő eljuttatásához. A szükséglet-hierarchia és a tipológia megteremtette annak a lehetőségét, hogy meghatározhatóak legyenek a társadalmi innováció előfeltételei.

A társadalmi innováció előfeltételei

A társadalmi innovációt az előzőekben úgy definiáltuk, mint a közösség életszínvonalát növelő, a társadalomban felmerülő kihívások megválaszolását segítő folyamat. A folyamat elindulásához mindenekelőtt szükséges a társadalmi problémák, feszültségek azonosítása. Ezen információk rendelkezésre állásához szükséges felmérni az adott területen jelentkező társadalmi problémákat. Ez a feladat elvégezhető országos szinten is, de a mélyebb és konkrétabb információk megszerzéséhez regionális szintű elemzésekre van szükség. A társadalmi innovációkkal kapcsolatos publikációk számot adnak a regionális innovációkkal kapcsolatos empirikus vizsgálatok tapasztalatairól. Ezek között különösen hangsúlyosan szerepelnek a hátrányos térségek vizsgálata során feltárt jelenségek.¹⁴ A regionális társadalmi innovációt akadályozó tényezők közül hármat emelhetünk ki:

- pénzügyi akadály,
- szakértelem hiánya,
- ellenállás.

A pénzügyi akadály megakadályozhatja az innovációs kezdeményezések elindulását. Sok esetben előfordult, hogy voltak kezdeményezések egyes térségekben, de a megvalósításhoz szükséges források hiánya vagy folytonossága miatt hamar elhalt a próbálkozás. A másik generális probléma a szakértelem hiánya. Különösen a hátrányos térségekre jellemző, hogy nincsenek szakemberek, akik képesek lennének a felmerülő ötletek kivitelezésére, menedzselésére és a társadalmi beágyazás elősegítésére. A sikeres társadalmi innovációk során több esetben előfordult, hogy az innovációt koordináló személy vagy szervezet külön szakképzést indított a siker érdekében. Harmadik fő problémaként említhető az ellenállás, azaz amikor az innovációban érintett település/szervezet tagjai nem sorakoznak fel a kezdeményezés mögé, hanem egyéni vagy szűkebb csoportjuk érdekére hivatkozva akadályozzák az innováció sikeres megvalósítását.

¹⁴ TÓTHNÉ KISS Anett – BALATON Károly – VARGA Krisztina (2018): *Üzleti és társadalmi innovációk beágyazottsága, kapcsolata*. Projekt tanulmány, EFOP 3.6.2. Miskolci Egyetem.

A fenti problémák sikeres megoldása megnyithatja az utat a társadalmi innováció megvalósításához és ezáltal a társadalmi jólét növeléséhez. A sikeres társadalmi innovációk meghatározott előfeltételek teljesülését igénylik. A hazai vizsgálatok során az alábbi tényezők emelhetők ki:¹⁵

- innovációs befektetések;
- társadalmi innovációt segítő üzleti környezet;
- együttműködés és hálózatok, intézmények;
- humán feltételek.

Az innovációs befektetések származhatnak az innováció kezdeményezőitől vagy akár külső személyektől, szervezetektől. A kistérségi regionális társadalmi innovációk során az egyik gyakori külső befektető az önkormányzat, amely felismerte, hogy az innováció hozzájárulhat a település meglévő problémáinak megoldásához. Fontos előfeltételnek tekinthető a társadalmi innovációt segítő üzleti környezet, azok a vállalatok és intézmények, amelyek kínálatukkal, az előállítandó termékek és szolgáltatások iránti kereslettel támogathatják az innovációs kezdeményezések sikerre vitelét. A fentihez hasonló szerepet tölthetnek be az innovációs kezdeményezéssel együttműködő hálózatok és intézmények. Ezek a szervezetek életteret biztosíthatnak az innováció megvalósítására létrehozott szervezeteknek és projekteknek.

Nem elhanyagolható a humán feltételek szerepe sem. Szükséges az innovációt kezdeményező, támogató és a megvalósításban aktív szerepet játszó személyek jelenléte, akik szakértelmükkel és tapasztalataikkal segíthetik a kibontakozó társadalmi kezdemények sikeres véghezvitelét. Mindezek megteremtették a társadalmi innováció folyamatorientált vizsgálatának a feltételeit.

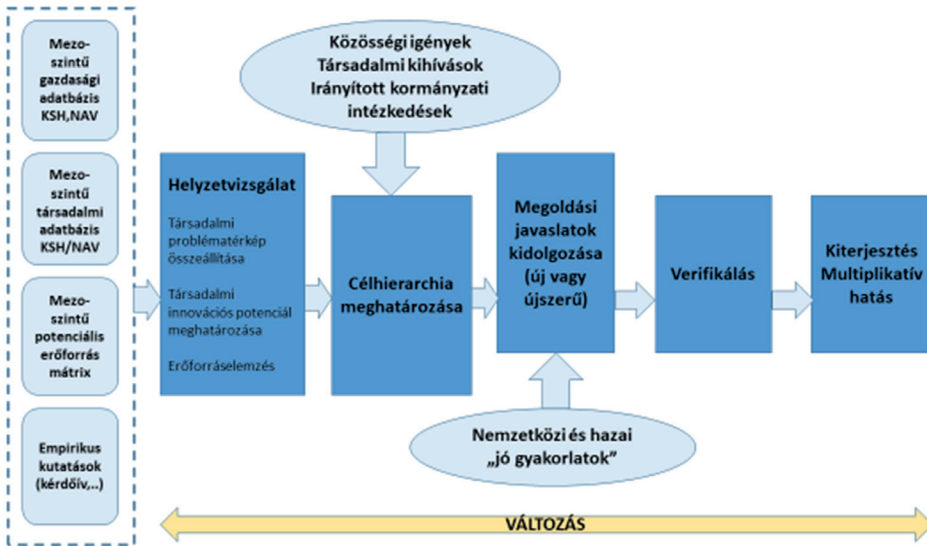
A társadalmi innováció egy lehetséges folyamatmodellje

A szakirodalom áttekintése, valamint a speciális karakterisztikája, hierarchiája és előfeltételei alapján megállapítható, hogy a társadalmi innováció folyamata nem írható le a műszaki vagy gazdasági innovációval azonos logikai fázisok mentén. A társadalmi innováció irányultságát tekintve lehet folyamat- vagy eredményközpontú annak függvényében, hogy hogyan közelíti azt: például a közösségi igények kielégítése, újszerű együttműködések kialakítása, kreatív és komplex problémamegoldás, életminőségjavítás, helyi közösséghez kapcsolódó fejlesztés. Vannak szerzők, akik csak az egyik szempontot helyezik a fókuszba, és vannak olyanok, akik mindkét szempont egyidejű figyelembevételére törekednek. Bacon és szerzőtársai¹⁶ a társadalmi innováció folyamatát változtatási folyamatként azonosítják, ahol kiemelt szerepe van a változtatási hajlandó-

¹⁵ VARGA Krisztina (2019): *A társadalmi innovációs folyamat mérési modellje*. Kutatási tanulmány az EFOP-3.6.1. projekt keretében. Miskolci Egyetem.

¹⁶ BACON, Nicola et al. (2008): *Transformers: How local areas innovate to address changing social needs*. London, NESTA.

ságnak, a rendelkezésre álló erőforrások hatékony kihasználásának, valamint a külső erőforrások eredményes bevonásának. Garcia és szerzőtársai¹⁷ a társadalmi innovációt olyan folyamatként értelmezik, ahol a társadalmi igények kielégítésére új szolgáltatások és erőforrások jönnek létre; emellett vizsgálják, hogy hogyan erősödik a bizalom az érintettek között, valamint milyen társadalmi átalakulásokhoz és makroszintű intézkedésekhez vezet. Mi olyan társadalmi innovációs folyamat felvázolására törekszünk, amely integrálja a folyamat- és eredményorientáltságot, továbbá alapul szolgálhat mérési módszertanok beillesztésére, és támogatja az új társadalmi innovációk generálását is.



4. ábra: A mezoszintű társadalmi innováció folyamatmodellje

Forrás: a szerző szerkesztése

A társadalmi innovációs folyamattal szemben támasztott követelmény, hogy a törekvés újszerű kezdeményezés legyen, ami nem feltétlenül jelent teljesen új megoldást, hanem olyan, korábban már jól működő rutinok újszerű kombinációját, illetve adaptációját, amelyek kielégítik a felmerült társadalmi igényeket, új képességeket teremtve ezáltal.

A makro- és mezoszintű társadalmi innováció létrehozását jellemző folyamatmodell fázisai között – mind tartalmi elemeikben, mind pedig módszertani támogatásukban – különbségek, illetve súlyponteltolódások nevesíthetők. A mi kutatásunk folyamatvizsgálati fókuszában a mezoszintű társadalmi innovációk állnak, így a 4. ábrán ismertetett modell is ennek a szintnek a főbb jellemzőit szemlélteti.

¹⁷ GARCÍA, Cabeza Marisol et al. (2015): Social innovation and creativity in cities: A socially inclusive governance approach in two peripheral spaces of Barcelona. *City, Culture and Society*, Vol. 6, 993–100.

A mezoszintű társadalmi innováció folyamatának kiinduló lépése a helyzetvizsgálat, amely három fő területre fókuszál: a társadalmi problématerkép összeállítása, a társadalmi innovációs potenciál meghatározása, valamint az erőforrások elemzése. Ezek a települési/járási szintű gazdasági és társadalmi adatbázisok, a települési/járási szintű potenciális erőforrásmátrixok segítségével végezhetőek el. Az adott településen/járásban végzett empirikus kutatások is jól integrálhatók a helyzetvizsgálati kép komplexitásának növelése okán. A közösségi igények, a társadalmi kihívások, a nem piaci alapú megoldások és az irányított kormányzati intézkedések, valamint a helyzetvizsgálat strukturált eredménye alapján megfogalmazott célhierarchia jelenti a következő lépést a társadalmi innovációs folyamatban.

Néhány példa a leggyakrabban előforduló célelemek közül: a lakóhelyhez való kötődés erősítése, a hátrányos helyzetű csoportok segítése, a helyi gazdaságfejlesztés támogatása, az önfenntartás képességének megteremtése és fenntartása, a hálózatos működésből származó előnyök kialakítása, a közfoglalkoztatás által biztosított lehetőségek kihasználása.

A törekvések alapvetően nem piaci alapú megoldások, hanem olyan, a társadalom megújulását is eredményező kezdeményezések, amelyek hosszú távon formálják a közösséget. A következő fázisban történik a lehetséges és javasolt megoldások meghatározása, amelyek általában a társadalmi innováció léptékében, a finanszírozás módjában, a szervezeti megoldásban, az innovációs eszközökben, az érintettek körében és az időbeliségükben különböznek. A társadalmi innovációs folyamat legbizonytalanabb szakasza ez, amely folyamatosan kihívások elé állítja a törekvések érintettjeit.

Szintén fontos tényezőként jelenik meg ebben a szakaszban a kockázatok beazonosítása, elemzése és kezelése. Példajellelleggel egy kockázatot kiemelve: számos társadalmi innovációs megoldás a pályázati finanszírozás megszűnése után nem tudott önfenntartó módon tovább működni. Az új vagy újszerű társadalmi innovációk kialakításában hasznos segítséget nyújt a „jó gyakorlatok” tára, a kérdés csak az, hogy milyen módszer segítségével használható ez fel a leghatékonyabban. A gyakorlatban való megfelelést követően adaptálhatóvá válik a társadalmi törekvés, majd megtörténik a kiterjesztés és megjelenik a multiplikatív hatás. A folyamat ezen pontján hangsúlyos tényező a támogatói légkör (források, intézmények, politikai és társadalmi keretfeltételek) és a megfelelő kommunikáció.

A társadalmi kezdeményezés sikeres megvalósítása, mint eredmény, elvezet a változási (egyben tanulási) folyamathoz. A folyamat során végig szükséges a kockázatok mérlegelése és értékelése, csökkentésükre vagy megszüntetésükre vonatkozó stratégiák kidolgozása. A sikeres megvalósítást követően új igények jelentkeznek, amelyeket a fenti folyamat mentén képes kielégíteni a társadalmilag innovatív közösség. A társadalmi innováció tehát dinamikus, ciklikus folyamat, amely a visszacsatolási hurkok és állandó kockázatértékelés segítségével társadalmi tanulást eredményez. A társadalmi innovációs törekvések ugyanakkor megoldási javaslatként jelentkezhetnek a társadalmi igények azonosításában és kielégítésében, valamint a perifériális térségek kihívásainak kezelésében. A társadalmi igények és a közösséget érintő kihívások társadalmi, gazdasági és politikai tényezők mentén csoportosíthatók. A társadalom szempontjából leginkább

beazonosítható igények az állampolgárok bevonása a társadalmi innovációs folyamatokba, a társadalmi szolgáltatások kialakítása és nyújtása például az oktatás, az egészségügy, a szociális ellátás stb. területén, a mobilitás biztosítása, valamint a közösségek fejlesztése, támogatása. A társadalom szempontjából megjelenő legfontosabb kihívások közé sorolható az elvándorlás, az előregedés, a hátrányos helyzetű csoportok számossága és összetétele, valamint a képzettségi szintek közötti egyenlőtlenségek mértéke.

A gazdasági szempontból megfogalmazódó igények közül a stabilitásra való törekvést, a foglalkoztatottság magas szintjét, a biztonság és a bizalom meglétét, valamint a fenntarthatóságot emeljük ki. A gazdasági kihívások alatt alapvetően a lakhatási feltételek kielégítését, a munkanélküliség kezelését, a pénzügyi források biztosítását és a gazdasági szakértelem meglétét értjük. A politikai tényezőcsoporton belül igényként jelentkezik a tudatosság, a mozgósító erő és a politikai részvétel megléte. A politikai kihívásként az elkötelezettség, a döntéshozatal függetlensége, valamint a kormányzati transzparencia jelenik meg. A társadalmi innovációs folyamat megvalósíthatóságának egyik legkritikusabb pontja a pénzügyi erőforrások hiánya. Amennyiben az egyéni vagy a közösségi ötletek új, innovatív megoldásokat szolgálnak a hátrányos helyzetű térségek számára, többnyire jelentősebb szervezeti és anyagi támogatás szükséges a projekt megvalósításához. Helyi szinten gyakran az Európai Unió különböző programjai nyújtanak támogatást gazdaságfejlesztésre, innovációra a felzárkózási igénnyel rendelkező települések számára.

A társadalmi innováció megvalósítása mint változásvezetési probléma

A társadalmi innováció kialakítása során új termékek, szolgáltatások, folyamatok és szervezeti struktúrák alakulhatnak ki. Az innovációra vonatkozó ötletek, javaslatok kidolgozása a társadalmi innováció folyamatának egyik központi eleme. De nem elegendő csupán az új kezdeményezések megjelenése, hanem azokat a gyakorlatban is meg kell valósítani, be kell vezetni az új termékeket, szolgáltatásokat, folyamatokat és szervezeti megoldásokat. Ez egy jellegzetes változásvezetési problémát vetít előre, amellyel meg kell birkózni az innováció kezdeményezőinek.

A társadalmi innováció megvalósítása során az alábbi tipikus változásvezetési problémák azonosíthatók:

- a társadalmi innováció léptékének a meghatározása;
- támogatás megszerzése az ötletek kivitelezéséhez;
- az innovációval szembeni ellenállás, közömbösség legyőzése;
- az innovációban részt vevő személyek/szervezetek kiválasztása;
- a szükséges pénzügyi források megszerzése;
- a változásvezetési módszertan ismerete;
- a változáshoz kapcsolódó kockázatok ismerete;
- az innováció megvalósítását irányító, koordináló személyek (innovátorok) kiválasztása;

- a bevezetett társadalmi innovációk időbeni fenntartásához szükséges feltételek megteremtése.

A társadalmi innovációs ötlet megfogalmazását követően az egyik legfontosabb teendő a támogatás megszerzése a kivitelezéshez. A támogatás megszerzésében érintett partnerek lehetnek a kormányzat, az önkormányzatok, a lakosság, a területen működő vállalkozások és társadalmi szervezetek. A támogatásuk eléréséhez a lehetséges partnereket be kell vonni az innovációs elképzelés részletes kidolgozásába.

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy mind az ellenállással, mind a közömbösséggel szembe kell nézni a társadalmi innováció gerjesztőinek. A közömbösség széles körű megnyilvánulásával találkoztunk a Borsod-Abaúj-Zemplén megyében végbemenő társadalmi innovációk vizsgálata során.¹⁸ Ez a közömbösség a lemaradó régiók polgárainak reményvesztettségéből, a kilábalás lehetőségeinek feladásából táplálkozott. Az innovátoroknak gondot kell fordítani arra, hogy felrázzák ezeket az embereket, és elhithessék velük, hogy van mód az előrelépésre és a társadalmi-gazdasági helyzetük javítására.

A társadalmi innovációk megvalósítására jellemző, hogy egyének és szervezetek széles körének közreműködésével valósul meg. A szervezett megvalósításhoz ki kell választani azokat a vállalkozásokat, intézményeket és magánszemélyeket, akiknek az aktív közreműködésére számítunk a társadalmi innováció megvalósítása során. Ez történhet független szervezetek vagy hálózatok formájában egyaránt. Tisztázni kell az egyes közreműködők feladatait, a köztük kialakítandó munkamegosztást, döntési kompetenciákat. Számos esetben képzési igény merül fel az innováció tartalmi elemei és menedzselése szempontjából is.

A társadalmi innovációk megvalósításához megfelelő pénzügyi források rendelkezésre állása is szükséges. Ez különböző forrásokból származhat: pályázatok, állami és önkormányzati támogatások, EU-s források stb. Szükséges üzleti terv kidolgozására, az egyes időszakokra vonatkozóan az igények és a források összhangba hozása érdekében. Külön figyelmet kell fordítani a társadalmi innováció pénzügyi fenntarthatósági kérdéseire is.

Az egyes társadalmi innovációs projektek nagyobb léptékű, akár több évet igénybe vevő feladatokat is jelenthetnek. A nagyobb léptékű (radikális) társadalmi innovációknál indokolt egy projektszervezet kialakítása, amely biztosítékot jelenthet a kezdeményezések időben, megfelelő tartalommal, az elvárt minőségben és költségkereteken belüli megvalósítására. A sikeresség megítélésénél szükséges hierarchikusan vizsgálni azt, hogy az adott társadalmi innováció eleget tesz-e a „megrendelő” elvárásainak, a rendelkezésre álló erőforrások hatékony felhasználása adott tartalommal és időben megvalósult-e, valamint hogy a projekteredménnyel a felhasználók elégedettek-e. A projektmenedzser látja el a legfontosabb koordinációs feladatokat a projekt teljes élettartama során.

Amennyiben a projektet bevezetik, akkor gondoskodni kell annak fenntartásáról. Elkerülendő az a gyakori problémahelyzet, hogy néhány hónap eltelte után alábbhagy

¹⁸ KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann – BALATON Károly (2017): A társadalmi innováció vizsgálatának tapasztalatai és fejlesztési lehetőségei. *Vezetéstudomány*, 48 évf. 6–7. sz. 16–19.

a kezdeti lendület, és az innovációs tevékenységek intenzitása lecsökken, vagy akár el is halhat a projekt. A projektszervezet működtetése garanciákat teremthet a tervezett ütem megvalósítására, hiszen ahhoz személyi felelősség is kapcsolódik, továbbá a projekt-monitoring-rendszer biztosíthatja az előrehaladás menetének folyamatos ellenőrzését és a szükséges beavatkozások, korrekciók megtételét.

A változásvezetési gondolatsor lezárásaként álljon előttük Colin Carnall változásmenedzsment-tapasztalatait összefoglaló listájának néhány eleme,¹⁹ amelyek a társadalmi innovációk megvalósításakor ugyanúgy megszívlelendők:

- „világos célokat kell kitűzni, amelyek az emberek által aktuálisan érzékelt, fontos problémákkal vannak kapcsolatban;
- a terveknek és az emberek bevonásának speciális területekre, problémákra kell irányulnia;
- a teljesítménynövekedést mutató előre lépéseket már a kezdeti fázisokban is fel kell mutatni;
- a korai győzelmek akkor fognak realizálódni, ha azok a résztvevők saját önértékelését illető, pozitív visszajelzésekre épülnek;
- a változásmenedzsment gyakran lassú és bonyolult folyamat;
- a menedzserek által előterjesztett megoldásoknak a résztvevőktől származó javaslatokra kell épülni;
- az előrehaladás ellenőrzése és az értékelés a további fejlesztések alapja;
- a változásmenedzsment minden tekintetben tanulási folyamat.”

Az Európai Unió és ezen belül Magyarország főbb társadalmi innovációs programjai

Az Európai Bizottság 2009-ben megtartott workshopján született meg az az elhatározás, hogy a társadalmi innovációval szükséges foglalkozni. Ebből kiindulva 2010-től kezdődően számos programot hirdettek meg, és az így elért sikerek bebizonyították, hogy ezen kihívások leküzdését célszerű folytatni. Jelenleg a 2014–2020 közötti periódusban is több program fut párhuzamosan, melyek közül csak a főbb típusokat ismertetjük.

Az Európai Bizottság a következőket teszi a társadalmi innovációért: hálózatépítés, versenyeztetés, finanszírozás, ökoszisztémák megőrzése és növelése, hatásvizsgálatok, inkubáció és felfedezés.

Európai Strukturális és Befektetési Alapok

Ezen Alapokon belül hármat emelünk ki, amelyek a társadalmi innovációkra kiemelt figyelmet fordítanak. Jelen alapok új előzetes feltételeességi követelményeit összegegyez-

¹⁹ FARKAS Ferenc (2004): *Változásmenedzsment*. Budapest, KJK-Kerszöv. 194.

tették azon igényekkel, amelyek szerint a jelenlegi rendszer modernizálása a források megfelelő felhasználásával történik. Elvárt, hogy a tagállamokat arra ösztönözze, a lakosság jelenlegi és jövőbeni szükségleteire építve az egészségügy és az oktatás területén innovatív megoldásokkal adjanak választ. Annak érdekében, hogy a tagállamoknak megkönnyítsék a társadalmi innovációk egyszerűbb megértését, kiadták a Társadalmi Innovációk Útmutatóját, amely többféle irányt vizsgál, melyeken keresztül az innovációk támogatását szervezhetik a közhatóságok a befektetési programjaik keretén belül. Az alábbi támogatói rendszerek tartoznak ide:

Európai Szociális Alap (ESZA)

Európában ez az Alap a fő eszköz a foglalkoztatás, valamint a társadalom bevonásának ösztönzésére, azaz segítségnyújtás a munkahelyszerzésben, a hátrányos helyzetű emberek társadalomba való integrálásában és a mindenki számára kedvezőbb élet biztosításában. Ezt azáltal akarják elérni, hogy az embereket és a képességüket megvizsgálva segítenek munkát találni, továbbá a képességüket fejleszteni. Ezen 2014–2020 közti időszakban 80 milliárd euró áll az Alap rendelkezésére, hogy mindezt elérje. Magyarországon ezen támogatás keretében működik a jelenlegi Széchenyi 2020 program.

Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)

Ezen Alap a régiók közti egyenlőtlenségekre helyezi a hangsúlyt és a gazdasági, valamint a társadalmi kohéziót célozza meg. Jelen Alap keretében Magyarország 25 milliárd euró támogatást kap ezen időszak alatt, melyet a nemzeti hozzájárulással együtt olyan területekre fektet be, mint például a szállítás és az energia, foglalkoztatási politikák, alacsony szénkibocsátású gazdaság és oktatás.

Európai Mezőgazdasági Alap a Vidékfejlesztésért

A 21. század gazdasági, környezetvédelmi és társadalmi kihívásainak megismerését ösztönzi ez az Alap az Unió különböző vidéki területein. Ezt az Alapot a Közös Mezőgazdasági Politika második pillérjének is szokták hívni, hiszen a gazdálkodók részére közvetlen kifizetéseket valósít meg és a mezőgazdasági piacok irányításával kapcsolatban intézkedik. Ezen keresztül támogatják az EU vidékfejlesztési politikáját, amely 100 milliárd eurót oszt ki a tagállamok között a jelzett időintervallumban. Ezen terület fejlesztésére Magyarország a nemzeti hozzájárulással együtt 4,2 milliárd euróval rendelkezik. A fő hangsúly országunk az ökoszisztémák helyreállítására, megőrzésére, növelésére, a társadalom bevonására, a szegénység visszaszorítására és a vidéki

területek gazdasági fejlesztésére, az élelmiszerlánc-szervezetek ösztönzésére, továbbá a mezőgazdasági kockázatmenedzsmentre fordítja.

Horizon 2020

Az EU eddigi legnagyobb kutatási és innovációs programja, melynek 2014–2020 között majd 80 milliárd euró áll a rendelkezésére az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés finanszírozására Európa-szerte. Az Európai Strukturális és Befektetési Alapok ezen felül kiegészítő támogatást nyújtanak a keretprogram számára a fejlesztések meggyorsítására. Három pillérrre épül: kiváló tudomány, társadalmi kihívások, valamint az iparági vezető szerep.

Európai Társadalmi Innovációs Verseny

Az Európai Unió a társadalmi innováció intézményét versenyeztetés keretében támogatja. A versenyeztetés jogi háttérét a Horizon 2020 a Kutatási és Innovációs Keretprogram és kiváltéppen a 2018–2020 közötti társadalmi kihívásra vonatkozó munkaprogram – Európa a változó világban, beleértve az innovatív és reflektív társadalmakat – adja, melyen keresztül az Európai Bizottság működteti ezt a pénzjutalommal járó versenyeztetést.

Foglalkoztatási és Társadalmi Innováció Program

Az Európai Unió szintű támogatási eszközt a magas arányú és fenntartható foglalkoztatás ösztönzésére, a megfelelő szintű társadalmi biztonság kialakítására, a társadalmi kirekesztéssel és a szegénységgel szembeni küzdelemre, a nemek közötti egyenlőtlenség csökkentésére, a diszkrimináció elnyomására, főképpen a fiatalok támogatására és a munkafeltételek fejlesztésére hozták létre. Ez az EU három (PROGRESS, EURES, Progress Mikrofinanszírozás) korábbi programjának az egységesítésével jött létre (*Employment, Social Affairs & Inclusion, EU Programme for Employment and Social Innovation [EaSI]*).²⁰

Magyarország gyakorlatában ezen megvalósulási időszakban 10 operatív program működik, amelyek többségének vizsgált témánkhoz való közvetlen vagy közvetett kapcsolódása egyértelmű és releváns:

- Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP)
- Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP)
- Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP)
- Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP)

²⁰ Elérhető: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)

- Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP)
- Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program (RSZTOP)
- Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP)
- Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP)
- Vidékfejlesztési Program (VP)
- Magyar Halgazdálkodási Operatív Program (MAHOP)

Az EU társadalmi innovációt támogató programja 2020 után sem áll le: a 2021–2027 közötti periódusra az EU társadalmi dimenziójának megerősítésére újabb célokat tűzött ki az Európai Bizottság. Ennek keretében megreformálják és továbbfejlesztik az Európai Szociális Alapot (ESZA), az Európai Szociális Alap Pluszt (ESZA+), továbbá még hatékonyabbá teszik az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alapot (EGAA).

Az ESZA+ egy sokkal rugalmasabb és egyszerűbb alap lesz azáltal, hogy több, jelenleg futó programot és alapot egyesít majd. A Bizottság elképzelése szerint az ESZA+ integrálni fogja 2021-től a jelenlegi ESZA-t, az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezést, a leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alapot, a foglalkoztatás és a szociális innováció európai programját és az EU Egészségügyi Programját azzal, hogy az ESZA egyéb alapok kiegészítője lesz. Ennek segítségével a társadalmi és munkapiaci kihívásokra sokkal integráltabb és célzottabb támogatást lehet kínálni mind uniós, mind pedig nemzeti szinten. Az ESZA+ szabályozása alapján biztosítani kívánják a társadalmi jogok európai pillére alapelveinek, valamint az európai szemeszter szerinti ajánlatok megvalósításának támogatását, a fiatal munkavállalóknak a segítségnyújtást, a társadalomba történő beilleszkedés előmozdítását, továbbá, de nem utolsósorban a társadalmi innováció, mobilitás és egészségügy területén tett intézkedések elősegítését. A cél a korábbiakhoz képest egy sokkal egyszerűbb program kiépítése, mely csökkenti a nemzeti hatóságok vagy szervezetek adminisztratív korlátait a programok elérhetőségében. Ezen periódusra – a jelenlegi árfolyamon – 101 milliárd eurót szánnak az ESZA+-ra, melyet a tagállamokkal történő, nagyrészt megosztott irányítás keretében fogja kezelni. A foglalkoztatás és a szociális innováció, továbbá az egészségügyi európai programjaira 1,2 milliárd eurót különítenek el, melyet a Bizottság közvetlen irányítása alatt fog tartani.²¹

A fejezet lezárásaként azon megállapításunkat szeretnénk hangsúlyozni, mely szerint az innováció kutatásában az elmúlt évtizedekben paradigmaváltás következett be, melynek legfontosabb tartalmi elemei a következők:

- a társadalmi innovációk relevanciája összemérhető a gazdasági és természettudományi innovációkkal;
- a gazdasági és természettudományi innovációk társadalmi problémákat generálnak, amelyek társadalmi innovációk segítségével kezelhetők, megoldhatók;
- a különböző típusú innovációk szoros együttműködésben értelmezendők;

²¹ Elérhető: <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=en>; <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=en&newsId=9118> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)

- a társadalmi innovációk létrehozásának és menedzselésének finanszírozása összemérhető nagyságrendű a többi innovációéval;
- szükséges a társadalmi innováció mérése, nyomon követése és értékelése.

Irodalomjegyzék

- BACON, Nicola – FAIZULLAH, Nusrat – MULGAN, Geoff – WOODCRAFT, Saffron (2008): *Transformers: How local areas innovate to address changing social needs*. London, NESTA. Elérhető: <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2013/02/Transformers-How-local-areas-innovate-to-address-changing-social-needs-January-2008.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- BENEDEK József – KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann (2015): Új innovációs paradigma? Regionális társadalmi innovációs potenciál javításának lehetősége szakértői rendszer segítségével, lehetőségek és korlátok. In VERESNÉ SOMOSI Mariann: „*Mérleg és Kihívások*” IX. Nemzetközi Tudományos Konferencia. Miskolc, Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar. 247–255.
- BENEDEK József – KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann – BALATON Károly (2017): Regionális társadalmi innováció generálása szakértői rendszer segítségével. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 2. sz.
- CZAKÓ Erzsébet (2000): *Versenyképesség iparágak szintjén – a globalizáció tükrében*. PhD-disszertáció. Budapest, BKÁE Vállalatgazdaságtan Tanszék.
- DURAND, Thomas et al. (2004): *Bringing Technology and Innovation into the Boardroom. Strategy, Innovation and Competences for Business Value*. European Institute for Technology and Innovation Management, Palgrave Macmillan.
- European Council (2006): *Directorate-general regional policy: innovation in the national strategic reference frameworks*. Brussels, European Union.
- FARKAS Ferenc (2004): *Változásmenedzsmet*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- GARCÍA CABEZA, Marisol – PRADEL-MIGUEL, Marc – EIZAGUIRRE ANGLADA, Santiago (2015): Social innovation and creativity in cities: A socially inclusive governance approach in two peripheral spaces of Barcelona. *City, Culture and Society*, Vol. 6. 993–100.
- HORTOVÁNYI Lilla – BALATON Károly (2016): A versenyképesség és az innováció vállalati szintű vizsgálata. *Vezetéstudomány*, 47. évf. 12. sz. 38–45. Elérhető: <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/2577/1/VT2016n12p38.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- HÜLSMANN, Michael – PFEFFERMANN, Nicole (2011): *Strategies and communications for innovations*. Heidelberg, Springer.
- JARJABKA Áron – LÓRÁND Balázs (2010): *Az innováció alapjai és megjelenési területei*. Elérhető: www.kikk.hu/attachments/article/810/Innováció%20menedzsmet%20képzés%20anyaga.PDF (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann – BALATON Károly (2015): Társadalmi innováció mérésének sajátosságai. In VERESNÉ SOMOSI Mariann: „*Mérleg és Kihívások*” IX. Nemzetközi Tudományos Konferencia. Miskolc, Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar. 288–302.
- KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann – BALATON Károly (2017): A társadalmi innováció vizsgálatának tapasztalatai és fejlesztési lehetőségei. *Vezetéstudomány*, 48 évf. 6–7. 16–19. Elérhető: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/2952/1/VT_2017n6-7p15.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)

- NEMES Gusztáv – VARGA Ágnes (2015): Társadalmi innováció és társadalmi tanulás a vidékfejlesztésben – sikerek, problémák, dilemmák. In VERESNÉ SOMOSI Mariann: „*Mérleg és Kihívások*” IX. Nemzetközi Tudományos Konferencia. Miskolc, Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar. 434–444.
- OGBURN, William F. (1957): Cultural lag as theory. *Sociology & Social Research*, Vol. 41. 167–174.
- OGBURN, William F. (1964): *On culture and social change*. University of Chicago Press.
- PISKÓTI István (2012): *Marketing képességek szerepe az innovációs versenyelőnyök fenntartásában*. 306–316.
- SZÖRÉNYINÉ KUKORELLI Irén (2015): Vidéki térségeink innovációt befogadó képessége – Egy kutatás tapasztalatai. *Tér és Társadalom*, 29. évf. 1. sz. 97–115. DOI: <https://doi.org/10.17649/TET.29.1.2686>
- TÓTHNÉ KISS Anett – BALATON Károly – VARGA Krisztina (2018): *Üzleti és társadalmi innovációk beágyazottsága, kapcsolata*. Projekt tanulmány, EFOP 3.6.2. Miskolci Egyetem.
- VARGA Krisztina (2019): *A társadalmi innovációs folyamat mérési modellje*. Kutatási tanulmány az EFOP-3.6.1 projekt keretében. Miskolci Egyetem.

Internetes források

- <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=en&newsId=9118>
- <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=en>
- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081>

A társadalmi innováció folyamatának mérési módszertana és a Társadalmi Innováció Irányítási Rendszer jellemzői

A társadalmi innováció folyamatának mérése olyan komplex feladat, amely egy több-szintű mérési modell bevezetését követeli meg. Olyan módszertan kidolgozása szükséges, amely lehetővé teszi a mikro-, mezo- és makroszintű méréseket, és amely indikátorainak segítségével az egyes szinteken mérhető társadalmi innovációs folyamat eredményei összehasonlíthatóvá válnak. A szakirodalmi áttekintés után megállapítható, hogy a társadalmi innovációs folyamat mérési módszertana, a mutatók alkalmazása nem egységesen elfogadott. Kiindulópontként a makroszintű mérések jelentek meg (térégi összefüggések vizsgálatával), amelyet folyamatosan követett a mezo- és mikroszintű mérési módszertanok bevezetése. Mikroszinten az egyes vizsgált esetek, társadalmi kezdeményezések esettanulmány szintű elemzése segíti a mérést, mezoszinten pedig a regionális megoldások, társadalmi törekvések vizsgálata vezethet mérési eredményekhez. Az innováció mérési módszertanára vonatkozó kérdések és iránymutatások¹ alapján a mérési módszertan meghatározása igen eltérő módon alakult a természettudományi, a műszaki és a társadalmi innovációk terén. A technikai innovációk mérését szolgáló módszertanok kínálta lehetőségek és korlátok vizsgálata alapvető feladat a társadalmi innováció mérésének jellemzéséhez. A technikai innovációs folyamatot mérő mutatók segíthetnek a társadalmi innovációs folyamat mérésére szolgáló mutatók meghatározásában, de körültekintő vizsgálat szükséges az adaptáció során. A szakirodalommal² egyetértve megállapítható, hogy az egyik jelentős bemeneti mutató a K+F tevékenység a műszaki, természettudományi innovációs folyamatban. A K+F tevékenység nem figyelhető meg minden szektorban, noha a társadalmi innovációs törekvések mindenhol jelen vannak vagy lehetnek. A kimeneti mutatók közül hangsúlyos szerepe van a szabadalmaknak

¹ OECD (1963): *Javaslat a kutatás és kísérleti fejlesztés felméréseinek egységes gyakorlatára*. Frascati Kézikönyv; European Council (2006): *Innovation in the national strategic reference frameworks*. European Union; European Council (2012): *Strengthening social innovation in Europe – Journey to effective assessment and metrics*. European Union; SCHMITZ, Björn et al. (2013): *Blueprint of social innovation metrics – contributions to an understanding of opportunities and challenges of social innovation measurement. A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe"*. (TEPSIE), European Commission – 7th Framework Programme. Brussels, European Commission, DG Research; BUND, Eva et al. (2015): *A methodological framework for measuring social innovation. Historical Social Research*, Vol. 40, No. 8. 48–78.; The Economist Intelligence Unit (2016): *Old problems, new solutions: Measuring the capacity for social innovation across the world*. The Nippon Foundation.

² SCHMITZ et al. 2013; KRLEV, Gorgi – BUND, Eva – MILDENBERGER, Georg (2014): *Measuring what matters – Indicators of social innovativeness on the national level. Information Systems Management*, Vol. 31, No. 3. 200–224.; BUND et al. 2015.

a technikai innovációk megvalósítása során, de szabadalmak ritkábban születnek a társadalmi innovációs törekvésekben. A társadalmi innovációs folyamat mérési keretfeltételeinek meghatározásakor kiindulási alapot jelentenek azon tényezők, amelyek a társadalmi innováció konceptualizálásában vesznek részt: a társadalmi igény azonosítása, a megoldási javaslat újdonsági foka, a társadalom fejlesztésére tett kísérlet, a szektorsemlegesség, a megjelenés szintje. A társadalmi innováció folyamata ötvözi a makroszintű intézkedéseket és az önkéntes részvételen alapuló, szervezeti szintű kezdeményezéseket. A törekvések folyamatát, eredményét és hatását mérő modell meghatározása megköveteli a felülről vezérelt (gyakran elméleti) és az alulról szerveződő (civiliek bevonásán alapuló gyakorlati) stratégiák együttes vizsgálatát. Reeder és szerzőtársai³ szerint a társadalmi innováció mérése iteratív folyamat, amely megköveteli a korábbi adatok felhasználását, az eddig ismertté vált módszertan alkalmazását mikro- és makroszinten egyaránt. Zapf⁴ abban látja a technikai és társadalmi innovációk mérését segítő módszerekben a különbséget, hogy míg a technikai innovációk termelékenysége a fizikális energiák és anyagok függvénye, addig a társadalmi kezdeményezések termelékenysége az emberi kreativitástól és erőforrásoktól függ. A társadalom változik, új termékek, szolgáltatások vagy programok jönnek létre, amelyek párhuzamosan kielégítik a társadalmi igényeket és új megoldásokat, kapcsolatokat eredményeznek. A szakirodalmi áttekintés alapján kijelenthető, hogy a mérés során hangsúlyos szerepet kap az innovációs folyamatok rendszerszerűsége. A társadalmi innováció mérése során – a technikai innovációknál azonosított rendszerszerűségnek megfelelően – kiindulópont az indikátorok meghatározása, és bemeneti, kimenetei, illetve hatásmutatóként való azonosításuk, amely alapján a társadalmi innovációs potenciál számszerűsíthető.

A társadalmi innovációs potenciál meghatározásának modellje

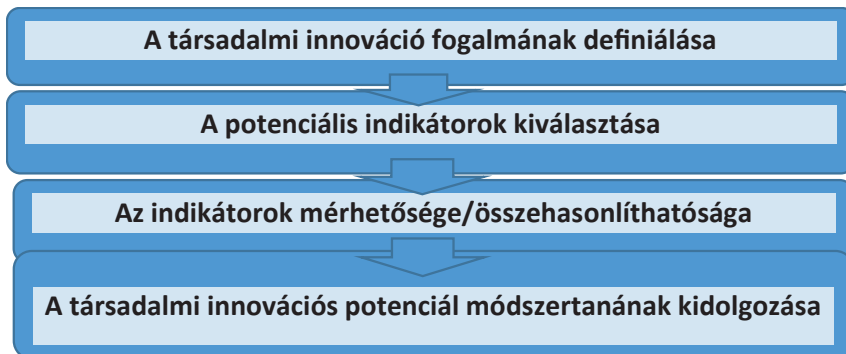
A modell meghatározásához – az általunk kialakított definíciót szem előtt tartva –, mely szerint a közösség problémáinak megoldására kívánunk új vagy újszerű választ adni a jóllét javítása érdekében, szükséges a társadalmi innovációs potenciál meghatározása, hiszen ez azon képességek összessége, amelyek lehetőséget teremtenek a társadalmi innovációk létrehozására.⁵ A társadalmi innovációs potenciál vizsgálata az 1. ábrán szemléltetett logikai folyamat alkalmazásával hajtható végre. A potenciális indikátorok meghatározásához először három faktort nevesítettünk: input-, output- és hatásfaktorokat, melyek közötti kapcsolatot mutatja be a 2. ábra. Ez a tagolás egyértelművé teszi, hogy a társadalmi innováció létrehozása és működtetése során a folyamat több pontján kell

³ European Council 2012.

⁴ ZAPF, Wolfgang (1989): Über soziale Innovationen. *Soziale Welt*, Vol, 40, No. 1–2. 170–183.

⁵ BENEDEK József – KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann – BALATON Károly (2017): Regionális társadalmi innováció generálása szakértői rendszer segítségével. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 2. sz. 4–22.

értelmezni indikátorokat a holisztikus megközelítés érdekében. Az indikátorok között meghatároztunk mennyiségi és minőségi mutatószámokat, ezzel is növelve a mérés komplexitását. A mutatószámok értelmezésénél törekedtünk a következő követelmények teljesítésére: az indikátorok a valóságos helyzetet jellemezzék, kellően fókuszáltak legyenek, relevánsak legyenek a vizsgált probléma szempontjából, biztosítsák a következetes alkalmazhatóságot, hozzáférhetőségük ne okozzon ellehetetlenülést, egyértelműek legyenek minden szituációban, az időszerűség megvalósulhasson, a társadalmi innovációs potenciál meghatározásának költsége a kezelhető nagyságrendben legyen, valamint a kijátszhatóság kockázatát csökkentsük. A nem egy irányba mutató indikátorok esetében a mutatók reciprokával számolunk. A folyamat egyes lépéseinél felhasználható források: szakirodalom, empirikus kutatások eredményei, EU-dokumentumok, KSH-, Eurostat-, NAV-, ORFK-, TEIR-adatbázisok, önkormányzatok, cégek nyilvántartásai. Biztosítani szükséges továbbá az indikátorok mérhetőségén túl az összemérhetőségüket, ezért minden indikátorcsoportban szükséges a mutatók normalizálása annak érdekében, hogy az eltérő skálájú adatok egymással összemérhetővé váljanak.



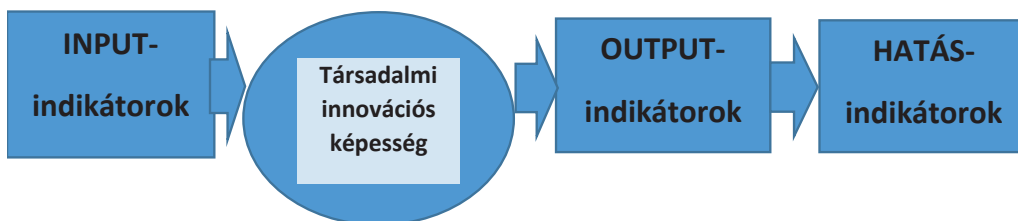
1. ábra: A társadalmi innovációs potenciál meghatározásának logikai fázisai

Forrás: KOCZISZKY – VERESNÉ SOMOSI – BALATON 2017⁶ alapján a szerző szerkesztése

Mindhárom indikátorcsoportban a normalizált adatok átlagának kiszámítása, majd a három indikátorcsoport átlagából meghatározható a társadalmi innovációs potenciált mérő komplex mutató. A társadalmi innovációt mérő komplex indikátor, illetve annak összetevői vonatkozásában a mutatók területi különbségei Gini-index segítségével vizsgálhatók, a területi egyenlőtlenségek mérésére pedig a Hoover-index alkalmas.⁷

⁶ KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann – BALATON Károly (2017): A társadalmi innováció vizsgálatának tapasztalatai és fejlesztési lehetőségei. *Vezetéstudomány*, 48. évf. 6–7. sz. 15–19.

⁷ MAJOR Klára – NEMES NAGY József (1999): Területi jövedelemegyenlőtlenségek a kilencvenes években. *Statistikai Szemle*, 77 évf. 6. sz. 397–421.



2. ábra: A társadalmi innovációs potenciál meghatározásának logikai modellje

Forrás: KOCZISZKY – VERESNÉ SOMOSI – BALATON 2017 alapján a szerző szerkesztése

Az indikátorstruktúra kialakítása után nevesítettük az indikátorokat, ami lehetőséget teremt arra, hogy regionális vagy akár országos szinten vizsgálhatóvá váljanak az innovációs potenciálhoz kapcsolódó jellemzők. Az egyes indikátorcsoportok lehetséges struktúráját mutatja be az 1., 2. és 3. táblázat.

Az inputindikátorok nevesítéséhez négy faktort határoztunk meg: az intézményrendszert, a telephelyi tényezőket, a humán feltételeket és az aktivitást. Ezek segítségével komplex kép adható az input oldali indikátorok számszerűsítésével arról, hogy a társadalmi innováció létrehozása milyen pozícióból indítható úgy, hogy a már korábban említett emberi kreativitás és erőforrás kiemelt szerepe megfelelő súllyal van jelen (1. táblázat).

1. táblázat: Inputindikátorok

Ssz	Faktorok	Indikátorok	Források
1.	Intézményrendszer (I)	<ul style="list-style-type: none"> együttműködő partnerek száma (I1) civil szervezetek száma 10 000 lakosra (I2) 	KSH Önkormányzat
2.	Telephelyi tényezők (T)	<ul style="list-style-type: none"> működő vállalkozások száma 1000 lakosra (T1) nonprofit vállalkozások száma 1000 lakosra (T2) vállalkozási megszűnési ráta (T3) 	KSH KSH KSH
3.	Humán feltételek (H)	<ul style="list-style-type: none"> gyermeknépesség aránya a lakónépességéből (H1) száz gyermekkorúra jutó időskorú (H2) korfa (H3) aktivitási ráta (H4) eltartottsági ráta (H5) átlagosan elvégzett osztályszám (H6) 	KSH KSH KSH KSH KSH KSH
4.	Aktivitás (A)	<ul style="list-style-type: none"> pályázati aktivitás (A1) szociális aktivitás (A2) 	TEIR Önkormányzat

Forrás: KOCZISZKY – VERESNÉ SOMOSI – BALATON 2017 alapján a szerző szerkesztése

Az outputindikátorok segítségével átfogó kép rajzolható arról, hogy a társadalmi innovációk létrehozása milyen módon és mértékben fejlesztették az adott szervezet/település/járás/megye ezirányú innovációs potenciálját, és hogyan fejlődtek a társadalmi innovációs képességei (2. táblázat). A társadalmi innováció fenntarthatóságát biztosító eredmények az oktatás, az egészségügy, a foglalkoztatás, a lakhatás, a társadalmi tőke

és hálózatok, a kulturális és társadalmi környezet területén mérhető és azonosíthatók be, melyek a társadalom megújítását és hosszú távú eredményességét biztosíthatják.

2. táblázat: Outputindikátorok

Ssz	Faktorok	Indikátorok	Források
1.	Gazdasági (G)	<ul style="list-style-type: none"> • elnyert pályázatok száma (G1) • lehívott forrás nagysága (G2) • helyi termékek száma (G3) • szociális szövetkezetek száma (G4) • közfoglalkoztatottak aránya a 15–64 éves népességhez viszonyítva (G5) • egy főre jutó kifizetett összeg (G6) 	TEIR Primer kutatás Önkormányzat Cégnyilvántartás Önkormányzat KSH
2.	Kulturális (K)	<ul style="list-style-type: none"> • hagyományörző rendezvények száma (K1) • hagyományörző szervezetek száma (K2) • kulturális rendezvényeken részt vevők száma 1000 főre vetítve (K3) • közösségi feladatok száma (K4) 	Önkormányzat Önkormányzat KSH Önkormányzat
3.	Szociális (SZ)	<ul style="list-style-type: none"> • szegregációk száma (SZ1) • szegregációban élők száma (SZ2) • szociális étkeztetésben részesülők száma 1000 lakosra (SZ3) • házi segítségnyújtásban részesülők száma 1000 lakosra (SZ4) • munkanélküliségi ráta (SZ5) 	TEIR TEIR Önkormányzat KSH
4.	Egészségügyi (E)	<ul style="list-style-type: none"> • krónikus betegségben szenvedők szám (E1) • szenvedélybetegség száma (E2) • egy háziorvosra és házi gyermekorvosra jutó betegforgalom (E3) 	KSH KSH

Forrás: KOCZISZKY – VERESNÉ SOMOSI – BALATON 2017 alapján a szerző szerkesztése

A hatásindikátorok arról adnak számot, hogy a realizált társadalmi innováció(k) kiterjesztése hogyan hat(ott) a vizsgált szinten a szociális feltételek változására, a családi viszonyok alakulására, a lakosság biztonságérzetére, a társadalmi infrastruktúra állapotára, valamint a megélhetési és környezeti feltételekre (3. táblázat).

3. táblázat: Hatásindikátorok

Ssz	Faktorok	Indikátorok	Források
1.	Szociális feltételek	<ul style="list-style-type: none"> • egy lakosra jutó jövedelem • születéskor várható élettartam • a 70 éves és idősebb népességből az általános iskolai végzettséggel rendelkezők aránya 	KSH KSH KSH
2.	Családi viszonyok	<ul style="list-style-type: none"> • egyszemélyes háztartások aránya • három és több gyermekkel rendelkező családok aránya 	KSH KSH
3.	Biztonságérzet	<ul style="list-style-type: none"> • regisztrált bűncselekmények száma 1000 lakosra • felderítési arány 	ORFK ORFK
4.	Társadalmi infrastruktúra	<ul style="list-style-type: none"> • tartós bentlakásos elhelyezést nyújtó intézmények működő férőhelyeinek száma 1000 lakosra 	Működtető szervezet
5.	Megélhetési feltételek	<ul style="list-style-type: none"> • szegénységi index • 0–1 millió forint jövedelemsávban kereső adózók aránya 	KSH KSH
6.	Környezeti feltételek	<ul style="list-style-type: none"> • ökológiai lábnyom • rendszeresen tisztított közterület aránya 	KSH KSH

Forrás: KOCZISZKY – VERESNÉ SOMOSI – BALATON 2017 alapján a szerző szerkesztése

A társadalmi innovációs potenciál mérésének már léteznek megoldásai az Európai Unióban, ugyanakkor Magyarországon ilyen típusú makromérések rendszeresen nem történnek, így a kialakított mérési módszertan egy lehetőséget kínálhat erre.

A Társadalmi Innováció Irányítási Rendszer jellemzői

Az elmúlt években végzett mezoszintű empirikus kutatásaink tapasztalatai arra irányították rá a figyelmünket, hogy a társadalmi innováció megvalósításának három kritikus kérdése van:

- Ki végezze?
- Mit csináljon?
- Miből valósítsa meg?

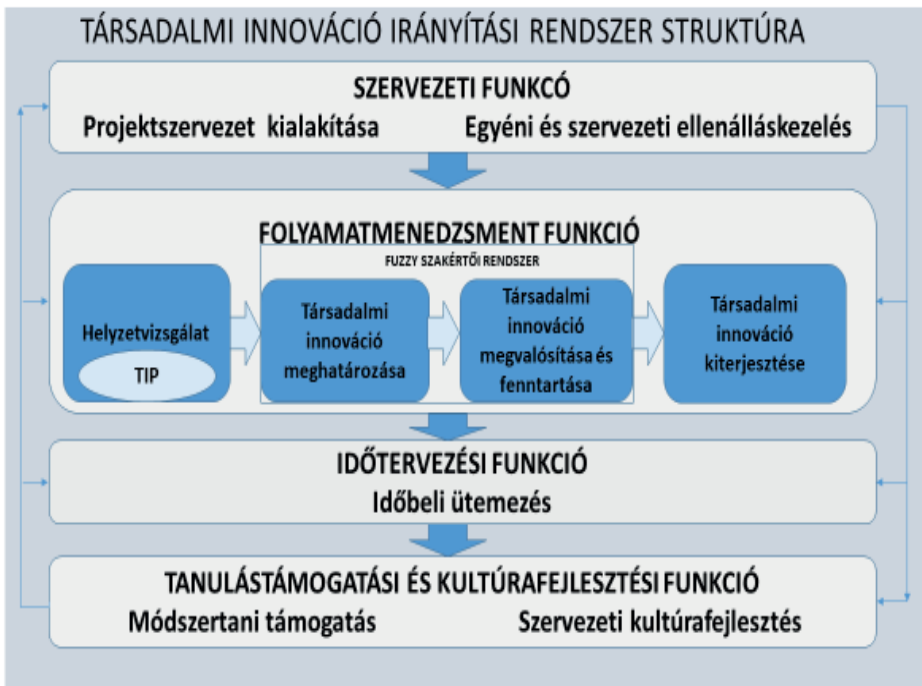
Így felmerült az a szándék, hogy a társadalmi innovációk létrehozását, működtetését és kiterjesztését rendszerszemléletben tárgyaljuk, és kialakítsunk egy olyan komplex irányítási rendszert, amely magába foglalja mindazon igények kezelhetőségét, amely a sikeres realizáláshoz szükséges. A továbbiakban a Társadalmi Innováció Irányítási Rendszer tartalmi elemeivel és az azok között nevesíthető kapcsolatokkal foglalkozunk.

A cél a társadalmi innovációt megvalósítók, innovátorok számára a gyakorlatban jól használható, szektorsemleges, megfelelő tudományos háttéren alapuló, elsősorban a mezo- és mikroszinten alkalmazható innováció irányítási módszertan létrehozása. Egy olyan támogató megoldás kialakítása indokolt, amely online szolgáltatáson keresztül képes lemérni az innovátor szervezet/település/járás/megye társadalmi innovációs potenciálját/kapacitását, és arra alapozva szakértői támogatással hozzájárul új vagy újszerű megoldások kialakításához „jó gyakorlatok” felhasználásával, valamint segíti a kialakult koncepció megvalósítását. A Társadalmi Innováció Irányítási Rendszer célja, hogy a társadalmi jólét és jóllét növeléséhez a társadalmi innovációs folyamat minden részét átfogó holisztikus rendszerben megvalósuló megoldások szülessenek. Ebben a megközelítésben az eredmények pontosabban előre láthatóbbá válnak, rendszeresség vihető a tevékenységbe és az átlagot meghaladó eredményesség érhető el. Az így kialakítható Társadalmi Innováció Irányítási Rendszer feladatstruktúrája összetett, melynek funkcióit a 3. ábra szemlélteti.

Szervezeti funkció: Ez keretet biztosít a társadalmi innovációs folyamatban részt vevők számára mind mezo-, mind mikroszinten, de hálózatban történő együttműködésben is. E szervezeti keret (határozott vagy határozatlan idejű) felállításának elsődleges szempontja, hogy megfelelő elkülönítést biztosítson az alaptevékenységtől, illetve lehetőséget teremtsen az önálló megoldás kialakítására. Értelmezési tartományunk részét képezi a kis léptékű társadalmi innovációtól a jelentős áttörést célzó radikális társadalmi innovációig a teljes tartomány.

A kis léptékű és közepes mértékű társadalmi innovációk célja a meglévő lehetőségek kihasználása a közösségi problémák és igények kezelésében, illetve a birtokolt képességek új rutinok segítségével történő hasznosítása, míg a jelentős áttörést biztosító társadalmi innováció új lehetőségek teremtésével kíván szignifikáns javulást elérni a vizsgált közösség életminőségében. A keretek kijelölésénél kiemelt fontossággal bír az érintettek bevonása a fejlesztési folyamatba, valamint az ellenállás megfelelő kezelése. A felmerülő ellenállás egyéni és szervezeti tényezőkre vezethető vissza. Az egyének esetében az ellenállás

legfőbb oka általában a bizonytalanság és a jövőtől való félelem, míg a társadalmi innovációt megvalósító szervezetek esetében ez technikai ellenállás (a meglévő status quóba befektetett erőforrások elvesztése miatti félelem), kulturális ellenállás (olyan rendszerek és szokások, amelyek a jelenlegi állapotokat erősítik, ezzel is ösztönözve a konformitást, a meglévő értékek és előfeltevések megtartását) és politikai ellenállás (ahol az erőforrások újraelosztása történhet meg, illetve a hatalmi struktúra átalakulhat).



3. ábra: A Társadalmi Innováció Irányítási Rendszer funkciói

Forrás: a szerző szerkesztése

A társadalmi innováció kapcsán előtérbe kerülnek a projektszerű megoldások, mint a kialakított funkcionális munka- és felelősségmegosztás struktúrái. A projektszervezet összetétele a projekt életciklusa során változhat. Három tipikus megoldás segítheti a társadalmi innováció szervezeti megvalósítását:

- meglévő szervezetbe (például önkormányzat) integrálódik a projekt oly módon, hogy a projektvezető szerepe az információk összegyűjtésén alapuló feltáró, elemző, döntéselőkészítő, illetve korlátozottan koordináló jellegű, hiszen a projektet megvalósítók maradnak az eredeti munkakörükben, és többletfeladatként végzik a projektfeladatokat;

- meglévő szervezetbe integráltan vagy függetlenül létrejön egy projektszervezet (vezetők, tagok), akik a projekt megvalósítására fókuszálnak a projekt időtartama alatt;
- projektorientált mátrixszervezet jöhet létre (például civil szervezetek, társadalmi vállalkozások esetében), ahol több projekt egyidejű megvalósítása zajlik, és ez foglalja magába a szervezet alapvető tevékenységét.

Folyamatmenedzsment-funkció: Ebben a Társadalmi Innováció Irányítási Rendszer holisztikus módon, az elejétől a végéig kezeli a társadalmi innováció folyamatát, azaz az igények megfogalmazódásától a helyzetvizsgálaton, kialakításon, megvalósításon és multiplikatív hatásain keresztül lehetővé válik az összes folyamatfázis mérése, irányítása. Govindarajan szerint⁸ a végrehajtási kihívás megoldása a legnehezebb feladat. A folyamatmenedzsment-funkció egyúttal biztosítja azt is, hogy ne csak véletlenszerű ötletek megvalósítása történjen, hanem ugyanakkora hangsúly kerüljön a rendszeres igényfelmérésre, ötletgyűjtésre, az erőforrások elemzésére, a környezetelemzésre és a társadalmi innovációs partnerekkel történő együttműködésre. A társadalmi innováció folyamatstruktúrájából *A társadalmi innovációs potenciál meghatározásának modellje* című részfejezetben korábban foglalkoztunk a társadalmi innovációs potenciál (TIP) mérésével, ebben a részfejezetben pedig a társadalmi innováció fő folyamatát kapcsoljuk össze az értelmezett indikátorcsoportokkal és vizsgáljuk a társadalmi innováció generalálásának szakértői támogatási lehetőségeit és a kultúrafejlesztés folyamatának logikai fázisait mint kulcsfolyamatokat.

Időbeli tervezési funkció: Egy társadalmi innováció rendszer a szervezeti és folyamatmenedzsment-funkcióit akkor tudja hatékonyan és sikeresen ellátni, ha az egész tevékenység megfelelő időbeli ütemezéssel valósítható meg. Ez azt jelenti, hogy a kis léptékű és a radikális társadalmi innovációs tevékenységek időhorizontját, megvalósítót el kell választani, eltérő sikerdimenziókat kell értelmezni, eltérő eszközökkel és módon kell realizálni. A kis léptékű társadalmi innovációk időhorizontja a jelen, a radikálisoké általában 3–5 év. A keresztfunkcionális csapatokban részt vevők feladata a kettő összehangolása, a távolság megszüntetése. Az időben közbülső társadalmi innovációk részben építenek a mezoszintű szervezet jelenlegi képességeire, de azokat alapvetően új célokra használják fel. A három időhorizont harmonikus összehangolását nevezi a szakirodalom integrált innovációnak.

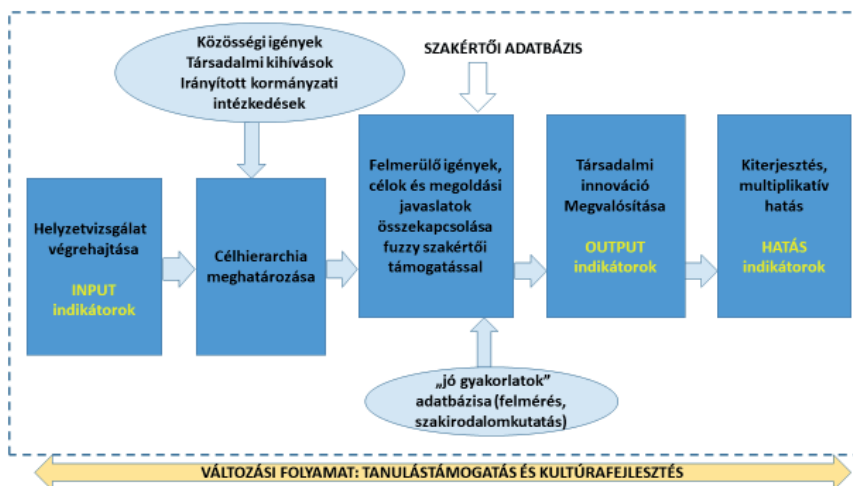
Tanulástámogatási és „szervezeti” kultúrafejlesztési funkció: A társadalmi innováció folyamatának különböző fázisaiban olyan szakmai és menedzselési ismeretek szükségesek, amelyek elsajátíttatása feltételként jelenik meg a sikeres megvalósításhoz. A tanulástámogatási funkció a tudásmenedzselésen belül ezt valósítja meg. A társadalmi innováció eredményességének kulcskérdése az érintettek (stakeholderek) bevonása a folyamatba, az azonos értékrend kialakítása és az ehhez tartozó etikai szabályok betartása.

⁸ GOVINDARAJAN, Vijayaraghavan – GUPTA, Anil K. (1985): Linking control systems to business unit strategy: impact on performance. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 10, No. 1. 51–66.

A sikeres társadalmi innováció eszközei:

- A társadalmi innovációnál ugyanúgy, mint a műszaki innovációknál, a legnagyobb kihívás a digitális transzformáció, amely során új informatikai alapokra kell helyezni a teljes innovációs láncot. Tehát a Társadalmi Innováció Irányítási Rendszer kiépítéséhez és működtetéséhez is szükséges informatikai támogatás, melynek sarkalatos pontja az adatbázisstruktúra kialakítása és folyamatos feltöltése a feltételek biztosíthatóságához, valamint a szakértői támogatás mikéntjének a kialakítása.
- Megfelelő folyamatmenedzselés kialakítása, amely támogatja a hatékony munkavégzést, ami az igénytől a társadalmi hatásig összekapcsolja a részfolyamatokat és méri a különböző fázisokban a szükséges mutatószámokat.
- Testreszabhatóság a folyamatok leképzéséhez, hiszen az innovációs tevékenység csak a „szervezethez” illesztett rendszerrel végezhető eredményesen és hatékonyan.
- A társadalmi innováció megvalósításához szükséges képzési és mentorálási elemek integrálása az irányítási rendszerbe (üzleti terv készítése, költséghaszon-elemzés készítése, agilis projektmenedzsmet), hogy a tanulási folyamat kellő hatékonysággal megvalósíthatóvá váljék.
- Kultúraváltási folyamat segítése, mert a kulturális értékek befolyásolják a tanulás tárgyát, ütemét, jellegét, az új tapasztalatok pedig visszahatnak a kultúrára.
- A rendszerbe feltöltött sablonok, minták és projekt módszertani leírások stb. alapján minden település/járás/megye a saját képességei és tervei szerint tudja végezni a feladatokat, felhasználva az elérhető ismeretanyagokat.

A társadalmi innováció folyamata



4. ábra: A társadalmi innováció folyamatfázisainak összekapcsolása az indikátorecsoportokkal
Forrás: a szerző szerkesztése

A társadalmi innováció sikertelenségének okai között leggyakrabban a következők szerepelnek: gyenge vezetés, nem megfelelő szervezés, alacsony szintű kommunikáció, a megvalósítók képességeinek nem megfelelőisége és a tudásmenedzselés hiányosságai.

A Társadalmi Innováció Irányítási Rendszer folyamatmenedzsment-funkciója egy többszintű folyamatstruktúrát foglal magába, melynek fő folyamatát a 4. ábra szemlélteti. Ennek a folyamatnak az alábontása biztosítja mindazon feladatok végrehajtását, ami az eredményességhez szükséges, és amelyeket a 4. táblázat ismertet. Ezek lehetnek az egyes feltüntetett lépések mélységi alábontását megjelenítő folyamatok, valamint a teljes társadalmi innovációs fő folyamatot támogató horizontális folyamatok egyaránt.

4. táblázat: A társadalmi innováció folyamatstruktúrája

A társadalmi innováció fő folyamatfázisa	Folyamatok megnevezése
Helyzetvizsgálat végrehajtása	Problématérkép összeállítása Társadalmi innovációs potenciál számítása Erőforráselemzés Empirikus kutatások elemzése Gazdasági, társadalmi adatbázisok elemzése
Felmerülő igények nevesítése	Igények strukturált meghatározása, rangsorolása
Célhierarchia meghatározása	A célok meghatározása és vizsgálata (prioritások kijelölése, az időbeliségek rögzítése, célok közötti konfliktusok áttekintése, célok mérhetősége)
A „jó gyakorlatok” tárának kialakítása, bővítése	A „jó gyakorlatok” összegyűjtése, tipologizálása és folyamatos bővítése
Adatbázisstruktúra kialakítása, működtetése	Az adatbázisstruktúra meghatározása, az adatforrások nevesítése, feltöltés, aktualizálás, hozzáférhetőség leszabályozása, a szakértői rendszerhez történő kapcsolása
A társadalmi innováció generálását támogató szakértői rendszer kidolgozása és működtetése	A szakértői rendszer kiválasztása és a vizsgált problémakörre történő adaptálása
Társadalmi innovációs megoldások meghatározása	A szakértői rendszer által generált társadalmi innováció(k) meghatározása és jellemzése
Társadalmi innováció megvalósítása	A társadalmi innováció verifikálásához szükséges anyagok (üzleti terv stb.) előállítás, a feltételek megteremtése, realizálás
Kiterjesztés, multiplikatív hatás	Az új vagy újszerű megoldások kiterjesztése és a multiplikatív hatások mérése
A társadalmi innováció fő folyamatához kapcsolódó horizontális folyamatok	
Tanulástámogatási folyamat	
Szervezeti kultúrafejlesztési folyamat	
Kockázatmenedzselési folyamat	
Tudásmenedzselési folyamat	
Online szolgáltatási felület kialakítása és működtetése	

Forrás: a szerző szerkesztése

A társadalmi innovációs folyamat mérése tehát az input-, output-, hatásindikátor-csoportok és mutatóik segítségével válik lehetővé. Természetesen ez a logika – a későbbiekben – kiegészíthető egy transzformációs indikátorcsoporttal, amely elsősorban a társadalmi innováció tervezési, megvalósítási folyamatainak mikéntjére helyezi a hangsúlyt, de jelenlegi megközelítésünkben ez a társadalmi innovációt megvalósító projektszervezet értékelésének részét képezi. A rendszerszemléletű társadalmi innovációs folyamat az innovációt segítő előfeltételekre, a rövid és hosszú távú eredményekre, valamint a társadalmi változást jelentő tényezőkre bontható. A mérés a folyamat ezen

szakaszaihoz meghatározott indikátorok segítségével, a köztük lévő kapcsolat azonosításával, számszerűsítésével történik. Az előfeltételek lehetővé teszik azon újítások meghatározását, amelyek a társadalmi innovációs folyamatban kiindulási tényezőként jelennek meg. A sikeres társadalmi innovációs folyamatra jellemző előfeltételek (inputtényezők): innovátori befektetések, társadalmi innovációt segítő üzleti környezet, együttműködés és hálózatok, intézmények, humán feltételek. Az előfeltételekhez kapcsolódó mutatók meghatározása, az eredmények számszerűsítése és a kettő közötti kapcsolat megteremtése az alábbiak szerint valósítható meg:

Az innovátori befektetések lehetnek a gazdasági szervezetek, a magánszemélyek, az állami szektor/önkormányzat társadalmi innovációs befektetései. Előbbi mérése például cégméret szerinti kiadások alapján történik, míg utóbbi esetben például a pályázati aktivitás vizsgálata segíti a számszerűsítést. A társadalmi innovációt segítő üzleti környezet vizsgálható a startuptevékenységek, a vállalkozások üzleti környezetének feltérképezése vagy az akadályozó tényezők vizsgálata alapján. A startupok száma, a vállalkozások megszűnési rátája vagy az induló nonprofit vállalkozások száma megfelelő mutatóként szolgálhat a mérésre. Az együttműködési és hálózati terület a civil szervezetek számán, az önkéntességgel töltött időn vagy a klaszterek vizsgálatán keresztül számszerűsíthető. A humán feltételek esetében például a korfa, az iskolai végzettség és aktivitási ráta vizsgálendő. A megvalósulás jellemzésére azokat a tényezőket értelmezhetjük (jelen esetben a projektszervezet működéséhez kapcsoltnak), amelyek a társadalmi innovációs folyamatban kulcsfontosságú szerepet töltenek be az eredményes társadalmi újítások realizálásban. Rövid és hosszú távon – eltérő mértékben – akkor nevezzük az innovációs folyamatot eredményesnek, ha hatására megindul a társadalmi formálódás, a közösségi szintű reagálás a társadalmi problémák kezelésében. A források szempontjából a mérés megvalósulhat, többek között, a társadalmi szervezetek kiadásai, az önkéntesek száma, a kreatív foglalkozások aránya vagy a szélessávúinternet-előfizetők száma alapján. Az intézményi megközelítésben például a szélsőséges pártok szavazati aránya, a fenntarthatóság mutatói, az alapított társadalmi szervezetek száma vagy az új, társadalmi tevékenységet ösztönző törvények mint indikátorok segítik a mérést.

A politikai keretfeltételek a pártok programjainak elemzése, a politikai stabilitás vizsgálata vagy a sajtószabadság feltérképezése révén mérhetők, a társadalmi pedig a társadalmi szükségletek és közös igények, a politikai részvétel vagy a jótékonyági szervezetek tagságának vizsgálatával. A terüleetspecifikus outputok és eredmények számszerűsítése lehetővé teszi, hogy a társadalmi innovációs folyamat fenntarthatóságát is vizsgáljuk. Az oktatási esélyegyenlőség, az iskolai végzettség vagy a külföldi diákok aránya által mérhető a társadalmi törekvés eredménye. Az egészségi állapot, az egészségüggyel való elégedettség vagy a hozzáférés minősége szintén meghatározó tényezők. Hangsúlyos a foglalkoztatási ráta, a túlóra vagy a közfoglalkoztatottak számának vizsgálata. A lakhatás tekintetében az élettér elemzésével és a lakókörnyezet vizsgálatával határozhatók meg azon mutatók, amelyek segítik a mérést. Jelentős szerepe van a társadalmi tőkének és a hálózatoknak, amelyek értékelése a helyi termékek vagy a szociális szövetkezetek száma alapján történhet. A választójog, az aláírásgyűjtési folyamatok vagy a konzultáció

lehetősége a társadalmi innovációs folyamat politikai eredményeit jelzik. A környezeti feltételek az ökológiai lábnyom mérésével vagy a megújuló energia számbavételével mérhetőek. Kulturális tényezők között a hagyományőrző szervezetek, a közösségi feladatvállalás számszerűsítése segíti a folyamat mérését. A társadalmi innovációs folyamat hosszú távú hatásainak vizsgálata a hatásmutatók elemzésével válik lehetővé. A hatás olyan következmény, amely később mutatható ki, mint a folyamat közvetlen vagy közvetett eredménye. A hatás különböző formákban jelenhet meg: társadalmi tőke növekedése, társadalmi jelentőség fokozódása, társadalmi érték erősödése, tudatosság növekedése, megnövekedett részvételi ráta.⁹

Az általánosságban alkalmazott eljárások, amelyekkel a társadalmi innovációk hatásai mérhetőek a SROI (*Social Return of Investment* – Befektetés Társadalmi Beszámolója), a TOC (*Theory of Change* – Változási teóriák), az SCBA (*Social Cost Benefit Analysis* – Társadalmi Költség-Haszon Elemzés) módszerek. A SROI egy olyan mérőszám, amely az egyenlőtlenség, a környezet degradálásának csökkentésére, valamint a társadalmi, környezeti és gazdasági költség-haszon egyesítésével a jólét elérésére törekszik. A SROI-val szemben a TOC egy mindenre kiterjedő, átfogó leírás arra vonatkozóan, hogy egy adott helyzetben hogyan és miért várják el egy kívánt változás elérését. A társadalmi innováció hatását mérő módszerek közül a harmadik leggyakrabban alkalmazott az SCBA, mely a társadalom szemszögéből vizsgálja a beruházási projekteket, és a döntéshozókat támogatja a döntésük optimalizálásában, igazolásában és tesztelésében. A társadalmi innovációs törekvések megoldási javaslatként jelentkezhetnek a társadalmi igények azonosításában és kielégítésében, valamint a perifériális térségek kihívásainak kezelésében.

A társadalmi innováció létrehozása szakértői támogatással

A társadalmi innovációs törekvések megoldási javaslatként jelentkezhetnek a társadalmi igények azonosításában és kielégítésében, valamint a perifériális térségek kihívásainak kezelésében. Kutatásainkban arra az eredményre jutottunk, hogy a társadalmi innováció létrehozását magába foglaló folyamatfázis végrehajtását a feldolgozandó hatalmas adatmennyiség, a felmerülő igények, célok és megoldások összekapcsolása miatt célszerű támogatni, azaz szükséges egy támogató rendszer bevezetése. A modell felállításához először meghatároztuk, milyen szempontok és feltételek alkalmazhatók az inputadatokra és mi az, amit szeretnénk elérni. A megfelelő rendszer kiválasztásához áttekintettük a társadalmi innováció szükséglethierarchiáját, figyelembe vettük a társadalmi innovációs potenciál meghatározásához értelmezett indikátorcsoportokat és indikátorokat. Összegyűjtöttük a társadalmi innováció lehetséges területeit: oktatás, egészségügy, fog-

⁹ VARGA Krisztina (2018): Methodological challenges in measuring social innovation: Literature review. In BADULESCU, Alina ed.: *Emerging markets economics and business. Contributions of young researchers*. Oradea University Press. 273–276.

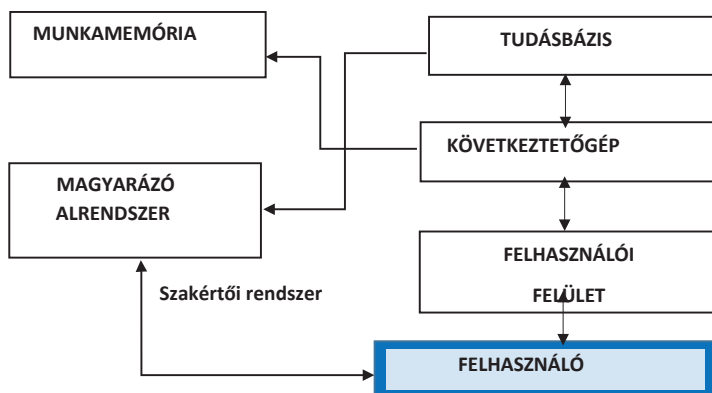
lalkoztatás, lakhatás, társadalmi tőke és hálózatok, politikai részvétel, környezet. Meghatároztuk azt a kiválasztási szempontrendszert, amely egyidejűleg kezeli mind a már meglévő szervezetbe integrálódó társadalmi innovációt, mind pedig az újonnan létrejövő szervezeti megoldással realizálható társadalmi innovációt, melynek elemei a következők:

- a szervezet alkalmassága a társadalmi innovációs tevékenységre;
- a társadalmi innováció szempontjából releváns tényezők;
- a társadalmi innovációs termékek/szolgáltatások főbb jellemzői;
- a társadalmi innovációs tevékenység (termék/szolgáltatás) célcsoportja(i);
- a társadalmi innovációs tevékenység viszonyulása a szervezet korábbi tevékenységeihez;
- a társadalmi innováció folyamatának gyenge pontjai, típushibái;
- a társadalmi innováció termékeinek/szolgáltatásainak finanszírozási forrása;
- a társadalmi innováció ráfordításainak forrásmegoszlása;
- a társadalmi innováció fenntarthatóságának minősítése;
- a társadalmi innováció során megvalósuló együttműködések, hálózatok;
- a társadalmi innovációs folyamat gátló tényezői;
- a társadalmi innováció megvalósításában részt vevők;
- a szervezet társadalmi innovációs tevékenységét veszélyeztető konkurencia;
- a társadalmi innováció újdonságfoka;
- a társadalmi innováció termékeinek/szolgáltatásainak tartalomforrása;
- a társadalmi innovációhoz szükséges információk forrásai;
- a társadalmi innovációba bevont külső szervezetek, személyek;
- a szervezet tudástranszfer-akciókban vállalt szerepe.

Ezt követően kialakítható a települési/járási statisztikai adatbázis. Olyan keretrendszer elkészítése a célunk, ahol hatalmas adatmennyiség kezelhető különböző szempontok alapján. A rendelkezésünkre álló adatok közt szerepelnek kvantitatív és kvalitatív egyaránt, ezért ítéltük meg úgy, hogy a folyamat eredményességét nagyban segítené „szakértői támogatás” igénybevétele. A kérdés az volt, hogy milyen legyen a „szakértői támogatás”. A szakértői rendszer egy, különböző mesterségesintelligencia-módszerekre épülő problémamegoldó rendszer, amely tartalmazza egy szűkebb probléma-terület ismereteit. Nagyméretű, komplex problémák megoldásában nyújthat segítséget, felhasználva az emberi szakértők problémamegoldási folyamatát, ahol az eredményhez való eljutás érdekében alkalmazza a heurisztikus módszereket. E rendszer – a társadalmi innováció folyamatának támogatásával – a szakértelem megismerésén kívül többek között konzultációs, diagnosztizáló, döntéstámogató, tanulási tevékenységek támogatására is alkalmazható. A szakértői rendszerek gondolata a klasszikus mesterségesintelligencia-kutatásokhoz kötődik. A szakértői rendszerek általában HA-AKKOR típusú szabályokból felépített tudásbázist alkalmaznak, amelynek a hátránya, hogy az alkalmazott szimbólumok a modellezett jelenséghez nem illeszkednek jól. Mivel a vezetési, irányítási feladatok a rosszul strukturált problémák közé tartoznak, jelentős részüknél olyan változókkal kell dolgozni, amelyek folytonos értékészletűek és analóg jellegűek, melyeknek formális leírására végtelensok szimbólumra van szükség. A ki-

választás eredménye a támogató módszertanok közül a fuzzy szakértői rendszerekre esett, mert ez a rendszer képes egyidejűleg több adattípust kezelni, alkalmazása esetén nincs szükség nagyszámú szimbólum használatára, döntési fákkal kombinálható, ami a kitűzött célok elérésére alkalmassá teszi, és jól integrálható a Társadalmi Innováció Irányítási Rendszerbe.

A fuzzy szakértői rendszer előnye, hogy a társadalmi innováció generálásának modellje közvetlenül bemenet-kimenet párok megfigyelésével állítható fel. Hátrányként nevesíthető, hogy az ilyen típusú modell mindig közelítő megoldást ad, azonban a támogatás igényelt szakmai szintjét így is teljesíti. A szakértői rendszerek (tudásalapú rendszerek) legfontosabb részei (5. ábra): tudásbázis, munkamemória, következtetőgép.



5. ábra: A szakértői rendszer felépítése

Forrás: FUTÓ 2019¹⁰

A modell kialakításának első fázisa a tudásbázis létrehozása. Ez tartalmazza a tipologizált „jó gyakorlatok”-at, amelyeket a nemzetközi és hazai szakirodalomkutatás és empirikus kutatás folyamán gyűjtöttünk össze, és a statisztikai adatokat, amelyek természetesen folyamatosan frissítendőek, bővítendőek. A tudásbázisban megjelenített „jó gyakorlatok”-at szükséges kategorizálni, amelynek egyik módja a társadalmi innováció tipologizálásának szempontjai szerinti végrehajtás. Ezek mellett még implementálható egy magyarázó alrendszer is, amely elősegítheti a fejlesztés folyamatát. A rendszer „tudását” tartalmazó tudásbázis folyamatos karbantartását biztosítani szükséges azon szakértők segítségével, akik a témában elméleti és/vagy gyakorlati ismeretekkel rendelkeznek. A kommunikáció a felhasználó és a szakértői rendszer között a felhasználói felületen keresztül történik. A felhasználó itt tudja meghatározni és rögzíteni a problémát, és itt kapja meg a választ,

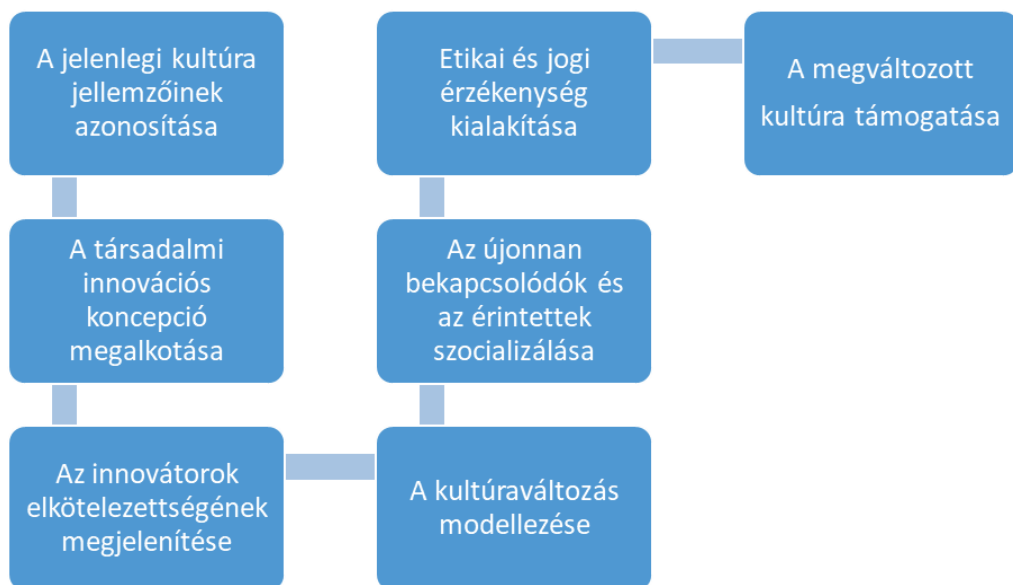
¹⁰ FUTÓ Iván (2019): *Mesterségesintelligencia-eszközök – szakértői rendszerek – alkalmazása a közigazgatásban*. Budapest, Dialóg Campus.

a megoldást is, amelynek folyamata során a leírt probléma a munkamemóriába kerül, a megoldást pedig a tudásbázisban tárolt adatok felhasználásával a következtetőgép adja. A következtetést a magyarázó alrendszer segítségével tudjuk nyomon követni.

A kialakított modell részleteit a könyv későbbi fejezetében részletesen ismertetjük, de összefoglalóan megállapítható, hogy a végzett tesztelés eredményeit összevetve az elmúlt időszakban az egyes vizsgált településeken megvalósult társadalmi innovációkkal, hogy azok összhangban vannak, azaz rendszerünk alkalmas a tudásbázisa alapján új társadalmi innovációk generálására, a modell tudásbázisának kiterjesztése végrehajtható.

A kultúraváltás folyamata

A társadalmi innováció megvalósításához keretül szolgáló szervezet/hálózat tanulási folyamat a szervezeti kultúrával kölcsönhatásban van, így a kulturális értékek befolyásolják a tanulás tárgyát, ütemét és jellegét, a megszerzett tapasztalatok pedig visszahatnak a kultúrára. Mivel a társadalmi innovációs törekvéseknél (melyek felülről lefelé és fordítva is generálódhatnak) is fennáll, hogy a szervezeti kultúra nem feltétlenül támogató az új ötletek befogadására és kibontakoztatására, szükségessé válik egy felülről indított kultúraformálás. A kultúra alakítása a társadalmi innováció folyamatában az egyik legnehezebb és leghosszabb változásvezetési folyamat, melynek megváltoztatásához az első lépés a kultúra jellemzőinek azonosítása, például értékek, tárgyak, a háttérben lévő előfelvetések stb. (6. ábra). A hatékony kulturális változás a társadalmi innováció koncepciójának kialakításával indul, melyhez hozzá kell igazítani a közös értékeket és a magatartási elemeket. Fontos az innovátorok „ügy” melletti elkötelezettségének érzékeltetése példamutatási szándékkal és az új értékek képviselésével. A társadalmi innovációt megvalósító szervezet vezetői magatartásának és döntéshozatalának tükröznie, szimbolizálnia kell az új kultúra jellemzőit. Kulcsfontosságú, hogy az informális hálózatokban központi szerepet betöltő és magas szakértelemmel bíró személyek szintén példaképek lehetnek mások számára, és jelentős szerep hárulhat rájuk az ellenállás kezelésében is. A kultúraváltás során etikai és jogi feszültségek is keletkezhetnek, melyekre érdemes felkészülni, és megoldásukban fontos szerepet játszhat a participáció, illetve ezen jelenségek irányított kezelése. Végezetül a társadalmi innováció fenntarthatósága érdekében fontos a megváltozott kultúra folyamatos támogatása.



6. ábra: A kultúraformálás folyamata

Forrás: CUMMINGS–WORLEY 2001¹¹ alapján a szerző szerkesztése

Irodalomjegyzék

- BENEDEK József – KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann – BALATON Károly (2017): Regionális társadalmi innováció generálása szakértői rendszer segítségével. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 2. sz. 4–22.
- BUND, Éva – GERHARD, Ulrike – MILDENBERGER, Georg – HOELSCHER, Michael (2015): A methodological framework for measuring social innovation. *Historical Social Research*, Vol. 40, No. 8. 48–78. DOI: 10.12759/hsr.40.2015.3.48-78
- CUMMINGS, Thomas G. – WORLEY, Christopher G. (2001): *Essentials of organization development and change*. Cincinnati, South-Western Cengage Learning.
- European Council (2006): *Innovation in the national strategic reference frameworks*. European Union. Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/innovation/2007/innovation_nsrif.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- European Council (2012): *Strengthening social innovation in Europe – Journey to effective assessment and metrics*. European Union. Elérhető: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication-/448c51d1-6933-46b0-9c39-5fff10cb1c1/language-en> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)

¹¹ CUMMINGS, Thomas G. – WORLEY, Christopher G. (2001): *Essentials of organization development and change*. Cincinnati, South-Western Cengage Learning.

- The Economist Intelligence Unit (2016): *Old Problems, New Solutions: Measuring the Capacity for Social Innovation Across the World*. Elérhető: www.ebanimpact.org/wp-content/uploads/2017/01/Social_Innovation_Index-1.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- FUTÓ Iván (2019): *Mesterségesintelligencia-eszközök – szakértői rendszerek – alkalmazása a közigazgatásban*. Budapest, Dialóg Campus.
- GOVINDARAJAN, Vijayaraghavan – GUPTA, Anil K. (1985): Linking control systems to business unit strategy: impact on performance. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 10, No. 1. 51–66. DOI: [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(85\)90031-5](https://doi.org/10.1016/0361-3682(85)90031-5)
- KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann – BALATON Károly (2017): A társadalmi innováció vizsgálatának tapasztalatai és fejlesztési lehetőségei. *Vezetéstudomány*, 48. évf. 6–7. sz. 15–19.
- KRLEV, Gorgi – BUND, Eva – MILDENBERGER, Georg (2014): Measuring what matters – Indicators of social innovativeness on the national level. *Information Systems Management*, Vol. 31, No. 3. 200–224. DOI: <https://doi.org/10.1080/10580530.2014.923265>
- MAJOR Klára – NEMES NAGY József (1999): Területi jövedelemegyenlőtlenségek a kilencvenes években. *Statisztikai Szemle*, 77 évf. 6. sz. 397–421.
- OECD (1963): *Javaslat a kutatás és kísérleti fejlesztés felméréseinek egységes gyakorlatára*. Frascati Kézikönyv.
- SCHMITZ, Björn – BUND, Eva – HUBRICH, David-Karl – MILDENBERGER, Georg – KRLEV, Gorgi (2013): *Blueprint of social innovation metrics – contributions to an understanding of opportunities and challenges of social innovation measurement. A deliverable of the project: „The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe”*. (TEPSIE), European Commission – 7th Framework Programme. Brussels, European Commission, DG Research.
- VARGA Krisztina (2018): Methodological challenges in measuring social innovation: Literature review. In BADULESCU, Alina ed.: *Emerging markets economics and business. Contributions of young researchers*. Oradea, Oradea University Press. 273–276.
- ZAPF, Wolfgang (1989): Über soziale Innovationen. *Soziale Welt*, Vol. 40, No. 1–2. 170–183.

Vákát oldal

A társadalmi innovációk helye és szerepe az innovációelméleti és módszertani kutatásokban

A közgazdaságtan eszmerendszerében több mint száz éve kiemelt szerepe van a technikai haladásnak, illetve az innovációnak. Ennek is köszönhető, hogy az innováció jelentőségére felfigyeltek a gazdaságpolitika formálói, a fogalom pedig a köznyelv részévé vált. Ez azonban közel sem jelenti a kutatások lezártságát, ami egyébként is ellentmondana a változás, a megújulás szükségességét valló schumpeteri elméletnek. Ismereteink gazdag tárháza ellenére ezért bátran állíthatjuk, hogy az innovációval kapcsolatosan számos visszatérő (például innováció társadalmi és etikai stb.) és új (például innovációk tova-gyűrűző hatásának, az innovációs hálózatok fejlődését támogató állami szerepvállalás hatékonyságának stb.) kérdések fogalomazhatók meg. Ezért is célszerű újra és újra áttekinteni a megtett utat és vizsgálni az új lehetőségeket. Tanulmányunk négy részből áll. Először röviden az innováció helyét és szerepét tekintjük át a közgazdasági gondolkodásban, majd a társadalmi innováció fogalmával kapcsolatos definíciókat értékeljük, a harmadik pontban a társadalmi innovációkkal kapcsolatos dilemmákat foglaljuk össze, végül néhány következtetéssel kívánjuk a társadalmi innovációk eredményének fenn-tarthatóságát támogatni.

A technikai haladás és az innováció helye és súlya a közgazdasági gondolkodásban

Schumpeter munkájában öt pontban foglalta össze az innováció lényegét:¹

- új, tehát a fogyasztók körében még nem ismert javaknak vagy egyes termékeknek új minőségben történő előállítás;
- új, tehát a kérdéses iparágban még gyakorlatilag ismeretlen termelési eljárás bevezetése, amelynek azonban nem kell új tudományos felfedezésen alapulnia, de az lehet új kereskedelmi eljárás is;
- új elhelyezési lehetőség, azaz olyan piac megnyitása, amelyen az adott ország adott iparága még nem volt bevetve, akár létezett a piac korábban is, akár nem;
- új beszerzési források megteremtése függetlenül attól, hogy a forrás korábban is létezett már;
- új szervezet létrehozása vagy megszüntetése.

¹ SCHUMPETER, Joseph A. (1980) [1912]: *A gazdasági fejlődés elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 112.

Nem foglalkozott azonban ezeknek a társadalomra gyakorolt hatásával, illetve azzal, hogy a „jó” innováció a köz érdekeit szolgálja szemben azokkal, amelyek kisebb vagy nagyobb közösségeknek fizikai, anyagi vagy erkölcsi kárt okoznak. Másképpen fogalmazva: nem minden új kombináció eredménye járul hozzá a társadalom fennmaradásához és jóllétéhez.

Ezt a közel sem elhanyagolható szempontot a 20. századi közgazdasági gondolkodást alapvetően meghatározó neoklasszikus irányzat képviselői sem emelték be vizsgálataik középpontjába, amikor a tágabban értelmezett technikai haladásnak csak a termelékenységet javító, a makrogazdasági kibocsátást növelő hatásaira fókuszáltak.

Az innovációnak van egy további, talán az előbbieknél kevésbé látványos, a GDP-ben kevésbé kimutatható, de legalább olyan fontos eleme, amikor az új megoldás a foglalkoztatottság javítását, a munkanélküliség csökkentését, az érintett(ek) megélhetését, társadalmi felzárkóztatásuk esélyeit teremti meg. Ezeknek a feltételeknek kívánnak eleget tenni az esetleg már korábban is ismert megoldásoknak az új/újszerű kombinációit megteremtő társadalmi innovációk, felismerve azt, hogy a gazdasági és szociális, valamint oktatáspolitikai újítások legalább olyan jelentősek, mint a schumpeteri definícióban szereplő természeti, technikai és technológiai megújulások.²

Tanulmányunkban, a teljesség igénye nélkül, alapvetően két kérdésre kerestünk választ:

- Hogyan formáltak a mértékadó közgazdasági irányzatok a technikai haladással, az új kombinációk megvalósításával kapcsolatos ismereteinket?
- A társadalmi innovációk nélkül miért sérül az innovativitás fogalma, illetve empirikus vizsgálatának teljessége?

Az egyes közgazdaságtani iskolák innovációval kapcsolatos álláspontja szorosan kötődik a mértékadó növekedés- és fejlődésemelvényekhez. A neoklasszikus felfogás ugyanis mindig törekedett az úgynevezett „tisztá” elméletek megteremtésére, a „tudományos” egzaktásra, amelynek középpontjában a homo oeconomicus, a racionálisan cselekvő, illetve a döntésekre képes ember áll. Érdekes ezért áttekinteni röviden, hogyan alakult ki ez a hatásaiban ma is érzékelhető, de egyre többet bíralt szemlélet (1. táblázat).

² Az OECD standard definíciója termék- és folyamatinnovációt különböztet meg (OECD 1997, 133.). Ez a definíció képezi az alapját egy nemzetgazdaság innovativitása statisztikai mérésének, az eredmények nemzetközi összehasonlításának. A termékkör magába foglalja az áruk (*goods*) és a szolgáltatások (*services*) terén jelentkező innovációkat, míg a folyamatinnováció alatt az új berendezések, technológiák alkalmazását, szervezési megoldásokat (például futószalag stb.) értik. Az innovációval kapcsolatos további definíciókat lásd például: KOSCHATZKY, Knut ed. (1997): *Technology-based firms in the innovation process*. Heidelberg, Springer. 8.; AERSEN, Benno van – BUCHHOLZ, Christian Hrsg. (2018): *Das grosse Handbuch Innovation: 555 Methoden und Instrumente für mehr Kreativität und Innovation im Unternehmen*. München, Vahlen. 10.; SHANE, Scott ed. (2008): *Handbook of technology and innovation management*. New York, John Wiley & Sons. 12.

1. táblázat: Az innováció és a technológiai haladás szerepe a mainstream közgazdaságtanban

Modell	Kulcstényezők	Forrás
Exogén	A gazdaság hajtóereje a vállalkozó, a vállalkozó innovációs képessége. A fejlődés az új kombinációk eredménye.	Schumpeter 1980 [1912]
	A gazdaság evolúciójára robbanásszerű hatással vannak a nagy technikai felfedezések.	Kondratyev 1928; Rostow 1960; Aron 1962; Gerschenkron 1984
	A kibocsátás nagyságát a technikai haladás (technikai és technológiai színvonal) befolyásolja.	Hicks 1932
	A technikai haladás (a tőke és a munka hatékonysága azonos) semleges a növekedés szempontjából.	Harrod 1973 [1939]; Domar 1946; Solow 1956, 1957; Hicks 1956 Uzawa 1960
	A monopolhelyzetben lévő vállalatok kevésbé innovatívak, mint a versenyhelyzetben lévő társaik.	Arrow 1962
Endogén	A kormányzati politika hatása az innovációra és a növekedésre.	Kaldor 1957; Romer 1990; Rebelo 1991; Lucas 1993
	A technológiai fejlődés nem független az intézményrendszerrel.	Aghion 1998
Evolúciós	Az innováció feltétele a tudásbázisok megléte, a fejlődés a tudásbázisokban bekövetkező változás eredménye.	Nelson–Winter 1977, 1982; Dosi 1982; Stiglitz–Greenwald 2012

Forrás: a szerző szerkesztése

Az Adam Smith munkásságával indult klasszikus iskola a gazdaságot még fejlődés nélküli, adott és változatlan pályán mozgó körfolyamatnak tekintette, amely folyamat önmagát ismétli, ahol a pénznek is csak a csere során van funkciója.³

Ezzel a felfogással alapvetően szakított Schumpeter,⁴ aki ebbe a monoton, ismétlődő körfolyamatba nemcsak beépítette, hanem egyenesen nélkülözhetetlennek tartotta a változást. Schumpeternek a változás, illetve a változatlanság közötti különbséget leíró példája ezt plasztikusan szemlélteti: „Egy új tervet véghezvinni vagy a megszokott szerint cselekedni két annyira különböző dolog, mint utat építeni vagy úton járni.”⁵

Schumpeter nemzetközi ismertséget hozó írásában megfogalmazott forradalmian új elem, hogy a gazdasági növekedés kapcsán nemcsak a tőkével és a munkaerő (népesség) számának növekedésével számol (ami a gazdasági növekedés szükséges, de elégtelen feltétele, vitathatatlanul támogatja a fejlődést, de nem a biztosítja feltétlenül), hanem a vállalkozó alkotó, új létrehozására irányuló tevékenységével is.

Témánk szempontjából fontos kiemelni, hogy Schumpeter az új gondolatokat a vállalkozóktól várja, akiknek lételeme a „teremtő fejlődés”, az innováció. Jól jellemzi Madarász megállapítása Schumpeter felfogását: „A fejlődés a vállalkozó monodrámája, az ő szerepére épül az egész koncepció, az ökonómia hagyományos fogalmai újraértékeléseinek és új kategóriák bevezetésének a szükségessége, de amikor a fejlődés lényegének gazdaságon belüli magyarázatában a vállalkozóéhoz érkezünk, akkor – az oksági összefüggések

³ SMITH, Adam (1959) [1776]: *A nemzetek gazdasága I–II*. Budapest, Akadémiai.

⁴ SCHUMPETER 1980 [1912].

⁵ SCHUMPETER 1980 [1912], 133.

rövidre zárásával – létét és magatartását vagy természet adta tényként, vagy létező, de önmagukban a vállalkozó specifikumát kielégítően nem magyarázható.”⁶

Sajátságos szint hoztak az innovációnak a gazdaság kibocsátására gyakorolt hatása vizsgálatába Kondratyjev úgynevezett hosszú távú (nagy) ciklusok kimutatására irányuló, leíró statisztikai vizsgálatai.⁷ Az okokat elemezve Kondratyjev első helyen emeli ki: „Minden nagy ciklus emelkedő hullámának megindulása előtt, olykor pedig magának a hullámoknak a kezdeti szakaszában jelentős változás figyelhető meg a társadalom gazdasági életének alapvető feltételeiben. Ezek a változások rendszerint abban fejeződnek ki (különbféle kombinációkban), hogy mélyreható változásokon megy át a termelés és a csere technikája (ezeket pedig jelentős műszaki találmányok és fölfedezések előzik meg), hogy megváltoznak a pénzforgalom feltételei, hogy fokozódik az új országok szerepe a világgazdaság életében.”⁸

Kondratyjev tételesen számba veszi az első, a második és a harmadik ciklust indító technikai felfedezéseket, ezen túl azonban határozottan utal a pénzforgalom feltételeinek változására is, amelyek önmagukban is innovációknak tekinthetők.⁹

Érdekes módon Schumpeter innovációval kapcsolatos gondolatai hosszabb ideig háttérbe szorultak. Ez egyrészt a keynesi közgazdaságtan előtérbe kerülésével, amely a gazdasági növekedést alapvetően a megtakarítás → beruházás → kereslet teremtése → növekedés kauzális láncolatára fűzte fel, másrészt a növekedés empirikus vizsgálatának megindulásával magyarázható. Keynes gondolati világában áttételesen természetesen felismerhető a schumpeteri levezetés, nevezetesen az, hogy a beruházások nemcsak a termelési kapacitások bővülésére, hanem új technológiák, nagyobb termelékenységű eszközök beszerzésére is szolgálhatnak.

A gazdasági növekedés vizsgálatában (hosszabb szünetet követően) Solow és Swan növekedési modelljében a technikai fejlődés a tőke és a munka hatványkitevőjében jelenik

⁶ MADARÁSZ Aladár (1980): Bevezető. In SCHUMPETER, Joseph A.: *A gazdasági fejlődés elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 25.

⁷ Kondratyjev idézett munkájában három ciklust vizsgált. Az első ciklusának emelkedő hulláma a 18. század nyolcvanas éveinek végétől, a kilencvenes évek elejétől az 1910–1917 közötti időszakig tartott, amit az ereszkedő hullám követett 1844–1861-ig. Ezt követően a második ciklus emelkedő hulláma indult, ami adatai szerint 1890–1896-ig terjedt. A harmadik ciklus emelkedő hullámát az 1914–1920-as időszakra tette. Az ezt követő ereszkedő hullámot már nem volt lehetősége a Szovjet-Oroszországban felerősödő politikai és gondolati terror miatt végigkövetni. KONDRATYJEV, Nyikolaj Dimitrijevic (1988) [1928]: A gazdasági konjunktúra nagy ciklusai. *Magyar Filozófiai Szemle*, 32. évf. 5–6. sz. 591.

⁸ KONDRATYJEV 1988 [1928], 592.

⁹ Végző soron arra a következtetésre jut, hogy „a nagy ciklus emelkedő hullámát megelőző kb. két évtizedben megnő a műszaki találmányok, szabadalmak száma. A hullám megindulása előtt és magában a kezdeti szakaszban a találmányoknak az ipari gyakorlatban való széles körű alkalmazása figyelhető meg, amelyhez a termelési viszonyok átszerveződése kapcsolódik.” KONDRATYJEV 1988 [1928], 594.

meg mint egymást helyettesítő tényező.¹⁰ Solow felfogása szerint a technológia fejlődése nemcsak a kibocsátást növeli, hanem korábbi technológiákat szüntet meg (teremtő rombolás). Érdekes utalni arra is, hogy az eredeti Solow-modellben ez a technikai fejlődés független a beruházástól, a meg nem testesült haladástól. Solow az egyszerűség érdekében a technológiai haladás ütemét állandónak és exogénnek tekintette.¹¹ Azaz nem adott gazdaságpolitikai magyarázatot arra, hogy növelhető az ütem. Egy későbbi tanulmányában¹² azonban már felismerte, hogy nem a tőkefelhalmozás, hanem a technológiai haladás ütemét kell befolyásolni a gazdasági kibocsátás növekedése érdekében.

Solow nyomdokain elindulva egyre több szerző kezdte vizsgálni a kutatás, fejlesztés hatását a gazdasági kibocsátásra. Mansfield¹³ például a modifikált Cobb–Douglas termelési függvénybe beépítette a kutatásra és fejlesztésre fordított éves ráfordítások nagyságát, továbbá a kutatási, fejlesztési forrásokból eszközölt beruházások éves értékcsökkenési ütemét is, valamint figyelembe vette az általános technikai haladás ütemét, amely akkor is bekövetkezett volna, ha az adott szervezet kutatási és fejlesztési kiadásai nullára csökkentek volna.

Az 1970-es években ismét paradigmaváltás következett be az innovációval kapcsolatos kutatásokban. Az új, úgynevezett evolucionista elmélet egyrészt a vállalati stratégiák,¹⁴ illetve az alapvető technológiai váltások eredményeivel hozza összefüggésbe az innovációt.¹⁵ Eszerint sokkal inkább fokozatos, szisztematikus, tudatos megújulás a jellemző, szemben a robbanásszerű, forradalmian újat hozó (revolucionista) innovációval, amely arra törekszik, hogy a vadonatúj, a korábbiaktól merőben eltérő új megoldás szülessen.¹⁶

A korábbiakhoz képest lényegében új felfogást jelent a technikai, technológiai változások hatásainak vizsgálatában az úgynevezett endogén növekedés elmélete. Az endogén felfogás abból a felismerésből indul ki, hogy a technológiai, technikai innovációkhoz való hozzáférés különböző (ez is magyarázza az egyes országok és az országon belüli régiók eltérő növekedési ütemét, a gyors konvergenciák hiányát). Ezért a technikai fejlődés nem mindenki számára elérhető exogén változó, hanem a humán tőke nagyságával, a tudással befolyásolható.¹⁷ Témánk szempontjából az úgynevezett új (endogén) növekedésemélet azért kiemelt jelentőségű, mert álláspontja szerint a kibocsátás nagysága, illetve üte-

¹⁰ SOLOW, Robert M. (1956): A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, No. 1. 65–94.; HICKS 1956.

¹¹ SOLOW 1956.

¹² SOLOW, Robert M. (1957): Technical change and the aggregate production function. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 39, No. 3. 312–320.

¹³ MANSFIELD, Edwin (1967): Az ipari kutatás és fejlesztés hozadéka. In SZAKOLCZAI György szerk.: *A gazdasági növekedés feltételei*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 396–411.

¹⁴ NELSON, Richard R. – WINTER, Sidney G. (1977): In search of useful theory of innovation. *Research Policy*, Vol. 6, No. 1. 36–76.

¹⁵ DOSI 1982.

¹⁶ WAGNER, Andreas (2011): *The origins of evolutionary innovations: A theory of transformative change in living systems*. Oxford, Oxford University Press.

¹⁷ STIGLITZ, Joseph E. – GREENWALD, Bruce C. (2016): *A tanuló társadalom megteremtése. A növekedés, a fejlődés és a társadalmi haladás kérdéseinek új megközelítése*. Budapest, Napvilág.

mének változása nemcsak a tőke, a munka, a termelékenység, hanem a humán tőke, a kezdeményezőkézség, az értékrend és a tradíciók (azaz a neoklasszikus értelemben vett gazdasági tényezők) függvénye is.¹⁸

Összefoglalva elmondható, hogy az innovációt (természettudományi, technikai, technológiai) valamennyi mértékadó közgazdasági iskola eltérő formában ugyan, de megkülönböztetett figyelemmel kezeli, miközben a társadalmi problémákra adandó innovatív válaszok a látókörükön kívül esik. Ezt a hiányt kívánja az új növekedésemélet pótolni, amely hangsúlyt helyez a helyi társadalom kezdeményezéseire.

A társadalmi innováció fogalma és kiváltó okai

Valódi és hamis, tényleges és látszatinnovációk megkülönböztetése nem történhet az értékek, az értékrend, valamint a jelen (rövid távú) és a jövőbeni (közép és hosszú távú) eredmények számbavétele nélkül. Jelen tanulmány keretei között csak utalhatunk erre anélkül, hogy részletesen kitérnénk annak minden összetevőjére. Ennek előrebocsátását azért tartjuk indokoltnak, mert a korábbiakban tárgyalt technikai, technológiai innovációkhoz való hozzáférés az erős gazdasági liberalizáció és globalizáció ellenére sem általános. Többek között akadályozták, akadályozzák a geopolitikai tényezők, a globális verseny és az utilista szemlélet.¹⁹ Nem véletlen, hogy a különböző szintű gazdasági konvergencia-, illetve divergenciavizsgálatok ma már hangsúlyosan figyelembe veszik (szemben a neoklasszikus iskola felfogásával) az adott térség K+F+I potenciálját.²⁰

Az innovációk azonban nagyon különböznek egymástól összetettségük, hozzáadott értékük, társadalmi és történelmi jelentőségük szerint. Az innováció érintheti az egyént (például adott munkahelyet, lakókörnyezetet stb.) és a kisebb vagy nagyobb közösségeket. Ez az alulról felfelé szűkülő „innovációs tölcser”, amelynek éppen az a jelentősége, hogy nem korlátozódik a gőzgép, a belsőégésű motor vagy a villamosság felfedezéséhez hasonló, korszakot indító jelentőségű találmányokra. Hiteles és jótékony hatású ebben a hierarchiában mind az alsóbb szinten megjelenő, mind pedig a legmagasabb szintű innováció. Természetesen fordítva is igaz, a „tölcser” valamennyi szintjén vannak és lehetnek olyan új megoldások, amelyek hatása káros mind az egyénre, mind pedig szűkebb és tágabb környezetére, a társadalom egészére.

A 4.0-s ipari forradalom hatására megszülető technikai, technológiai innovációk érdemben nem szüntetik meg az egyes társadalmi csoportok közötti különbözőségeket,

¹⁸ ROMER, Paul M. (1990): Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5. S71–S102.

¹⁹ Az elmúlt száz évben számos példa volt erre, például a keleti blokk országait sújtó COCOM-lista, amely a csúcstechnológiai termékek exportját tiltotta meg stb., amikor a fejlett technológiát birtokló országok megakadályozták azok továbbadását a kevésbé fejlettek felé. HIRSCH, Steve (1987): Export control policy. *The Multinational Monitor*, Vol. 8, No. 11–12.

²⁰ Például: KOCZISZKY György (2004): Az Észak-magyarországi régió innovációs potenciáljának vizsgálata. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 1. évf. 1. sz. 5–39.

sőt reális veszély, hogy lesznek, akik az ebből származó előnyökből nem vagy csak alig részesülnek. Ezért tovább nő a helyi közösségek (települések, egyházi közösségek, nonprofit és profitorientált szervezetek stb.) által generált társadalmi innovációk jelentősége, melyek megerősítik a lehetőségét a munka- és tudásalapú értékrend megerősödésének, a helyi kezdeményezések hozzáadott értékévé transzformálásának.

A társadalmi innováció, mint fogalom, Ogburn munkájában jelent meg először, mint az életminőség javításának eszköze.²¹

Ogburn ezzel összefüggésben két, egymással komplementer kapcsolatban álló kultúrát különböztet meg, amely az előbbieken megfogalmazott célt kielégíti. Az egyik az úgynevezett anyagi, technológiai kultúra, a másik pedig az immateriális kultúra, azaz azoknak a szabályoknak az összessége, amelyek az anyagi és technológiai viszonyok változását generálják (2. táblázat).

2. táblázat: Az innovációk egy lehetséges tipológiája

Innováció		
célja	jellege	megnevezése
Új/újszerű termék, technológia, értékesítési forma, struktúra előállítás	anyagi	technikai/technológiai innováció
Társadalmi probléma megoldása	anyagi	társadalmi innováció
Tudásszint, befogadóképesség javítása, új szabályozó környezet	immateriális	

Forrás: a szerző szerkesztése

A két kultúra befogadási sebessége eltérő. Ebből vezette le a kulturális lemaradás tézisé:²² azaz a technikai, technológiai újítások befogadása gyorsabb, szemben az immateriális kultúrával, amelynek időre van szüksége ahhoz, hogy az előbbit kövesse.²³

Az alacsonyabb felkészültségű, tudású egyéneknek, csoportoknak a technikai, technológiai innovációkkal kapcsolatos evolúciós képessége szerényebb, amit számos példa igazol.

Ennek ellenére csak az 1970-es évek végén, az 1980-as évek elején került ismét előtérbe a társadalmi innováció kérdése, és mint ilyenkor más esetben is szokásos, születtek meg az egymást kiegészítő, pontosító definíciók. Ennek alapvető oka a fogalom nyitottsága, ami lehetővé teszi az interpretációk sokszínűségét. Íme néhány példa erre:

„A társadalmi innovációt új ötletekként határozhatjuk meg, amelyek egyszerre találkoznak a társadalmi szükségletekkel és teremtenek új társadalmi kapcsolatokat vagy

²¹ OGBURN, William Fielding (1923): *Social change with respect for nature and original cult*. New York, Viking, 278.

²² Ogburn erre a fakitermelést, erdőirtást hozta fel példaként, amit egyre nagyobb teljesítményű gépek segítettek (anyagi kultúra). Jóval később fogalmazódtak meg a természetvédelemre, az élő környezet megóvására irányuló törekvések, szabályok (immateriális kultúra). Hasonló immateriális társadalmi innováció volt a társadalombiztosítás 1880-ban történt bevezetése Németországban.

²³ Woodard szerint az anyagi feltételek változásakor változás megy végbe az adaptív kultúrában is, de nem azonnal, ezt a szlipet nevezte el kulturális késésnek. WOODARD, James W. (1934): *Critical notes on the cultural lag concept*. *Social Forces*, Vol. 12. 388–400.

együttműködéseket. Tehát nem csak az egyénnek van haszn a belőle, hanem segítségével nő a társadalom cselekvő képessége is.”²⁴

„A társadalmi innováció a célok elérésének új módja.”²⁵

„A társadalmi innováció a társadalmi változások által kiváltott cél elérésének egy új útja, amely a problémákat új szervezeti formákkal, új szabályokkal, új életstílusok segítségével kívánja megoldani.”²⁶

„Olyan tevékenységek és eljárások társadalmilag releváns szabályai, amelyek eltérnek a szokásos mintától, nem kapcsolódnak a műszaki újításokhoz.”²⁷

„A társadalmi innováció olyan ötletek és intézkedések összessége, amelyek alkalmaznak új vagy már ismert eljárásokat.”²⁸

„A társadalmi innovációk mind céljukat, mind eszközeiket tekintve közösségi jellegűek. A társadalmi innovációk olyan új ötletek (termékek, szolgáltatások és modellek), amelyek egyidejűleg elégítenek ki társadalmi szükségleteket (hatékonyabb módon, mint más módszerekkel) és új társadalmi viszonyokat vagy együttműködéseket hoznak létre.”²⁹

„A társadalmi innováció eredményeként társadalmi igények kielégítésére szolgáló erőforrások jönnek létre, erősödik a bizalom és a marginalizálódott társadalmi csoportokat támogató aktivitás, a társadalmi csoportok ennek hatására átalakulnak, ami új kormányzati intézkedésekhez vezethet.”³⁰

Mint az a fenti definíciókból is kitűnik, a fogalomnak vannak egyszerűbb és összetettebb értelmezései. Az esetleges szemléletbeli különbségek nemcsak felfogás, hanem lehatárolásbeli különbözőségekre is visszavezethetők. Egyes szerzők ugyanis a téma vizsgálata kapcsán csak a gazdálkodó szervezetekre fókuszáltak,³¹ ezzel szemben mások nagyobb társadalmi csoportokra.³² Felfogásunk szerint a társadalmi innováció adott közösség körében megjelenő probléma (például foglalkoztatási, ellátási, jövedelmi, szociális, lakhatási, képzettségbeli stb.), illetve az adott közösséget szolgáló intézményrendszer érintő újszerű, a közösség érdekét szolgáló, értékrendjét formáló megoldások összessége.

²⁴ WENDT, Wolf Rainer (2016): Soziale Innovation – Innovation der Sozialen: Begriff und Geschäft der Neuerung im Kontext der Sozialwirtschaft. *Sozialer Fortschritt*, Vol. 65, No. 1–2. 10.

²⁵ ZAPF, Wolfgang (1989): Über soziale Innovationen. *Soziale Welt*, Vol. 40, No. 1–2. 170–183.

²⁶ ZAPF, Wolfgang (1994): *Modernisierung, Wohlfahrtsentwicklung und Transformation*. Berlin, WZB Berlin für Sozial Science Center. 33.

²⁷ GILWALD 2000, 34.

²⁸ Elérhető: www.zsi.at/de/institut/index/html (A letöltés dátuma: 2020. 02. 10.)

²⁹ Elérhető: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/448c51d1-6933-46b0-9c39-5fff10cb1c1> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 10.)

³⁰ GARCÍA, Marisol – EIZAGUIRRE, Santiago – PRADEL, Marc (2015): Social innovation and creativity in cities: A socially inclusive governance approach in two peripheral spaces of Barcelona. *City, Culture and Society*, Vol. 6, No. 4. 93–100.

³¹ Például: ZAPF 1994.

³² Például: BENEDEK József – KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann (2018): Az innováció vizsgálatának elméleti és gyakorlati kérdései: technológiai innovációtól a társadalmi innovációig. *Erdélyi Társadalom*, 16. évf. 1. sz. 11–30.

Az innováció hasznosulásához szükség van arra, hogy a társadalom szűkebb vagy tágabb csoportja azt be tudja fogadni vagy maga is elő tudja állítani. Ehhez adekvát tudásra és szakismeretre van szükség. Ennek hiánya akadályozza a technikai, technológiai innovációk diffúzióját.

Lehetőségek és dilemmák

A társadalmi innováció (számos definíciója és közel negyvenéves múltja ellenére) alkalmazása a gyakorlatban csak lassan kapott teret.³³ Ennek több oka is van, amit érdemes számba venni:

- a) A szakirodalom, illetve a gazdaságpolitika az elmúlt évtizedekben alapvetően a lineáris innovációs folyamatokra (kutatás, fejlesztés, gyártás, piacosítás) koncentrált. Holott a 2000-ben elfogadott lisszaboni stratégia (amely az Európai Uniót 2010-re a világ legversenyképesebb (!) térségévé kívánta fejleszteni) öt célja között (ötödiként) szerepel a „szociális integráció, s ennek keretén belül lehetőség szerint a teljes foglalkoztatottság és a szociális gondoskodás új európai modelljének kialakítása”.³⁴ A 2008-as pénzügyi válságot követően az „Európa 2020” stratégiába a korábbinál hangsúlyozottabban szerepelnek (úgy látszik, gazdasági kataklizmák kellenek ahhoz, hogy a normalitás győzzön) direkt és indirekt módon ezek a gondolatok.³⁵ Előtérbe kerültek azok a célok, amelyek megoldása (pl. a 20–64 éves népesség körében a foglalkoztatási ráta növelése 75%-ra, a szegénységi küszöb alatt élők arányának 25%-kal történő csökkentése, ami kb. 20 millió európai polgárt érintene) aligha képzelhető el a társadalmi innovációk nélkül. Ezeket a célkitűzéseket a tagállamoknak csak részben sikerült megvalósítaniuk. Komoly dilemmát jelent továbbá, hogy az új (2020-tól) világgazdasági recesszióban lesz-e erejük az érintett kormányoknak ezzel foglalkozniuk, felismerik-e, hogy a globális ellátási láncok milyen kockázatokkal járnak, lesznek-e olyan érdemi lépések, amelyek aligha valósíthatók meg a gyakorlatban a helyi közösségek innovatív magatartása nélkül.
- b) Sokan, sokszor és sok helyütt leírták, hogy a kutatás, a fejlesztés és az innováció csak magas színvonalú felsőoktatás és tudományos (PhD-) képzés mellett valósítható meg.

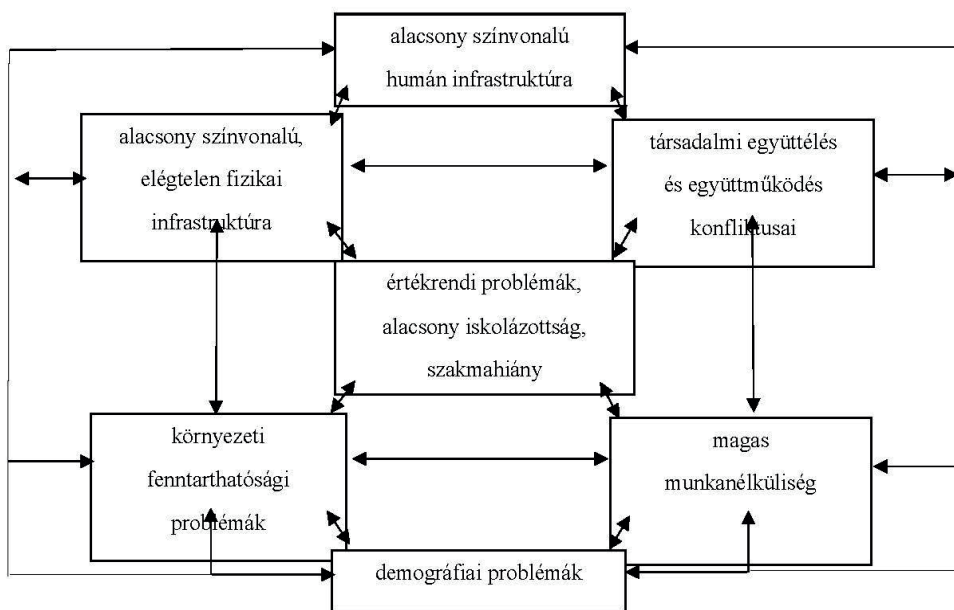
³³ BENEDEK József – KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann – BALATON Károly (2015): Regionális társadalmi innováció generálása szakértői rendszer segítségével. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 12. évf. 2. sz. 4–23.

³⁴ European Council (2010): *Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brussels, 03. 03. 2010. 27. A program célul tűzte ki azt is, hogy a tagállamoknak a GDP-jüket az innováció támogatására kell fordítaniuk. Néhány éven belül azonban kiderült, hogy ezt a nagyra törekvő célt nem sikerült megvalósítani (a 2008-as pénzügyi válságot követően pedig egyre távolabb került az EU ennek elérésétől).

³⁵ European Council (2020): *Európa (2020): Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. Brüsszel, 2010. 03. 03. COM (2010) 2020 végleges.

A „nagy találmányok, felfedezések” világa más, mint a sok „aprópénz” begyűjtésére törekvő társadalmi innovációké. Kérdés, hogy a felsőoktatás milyen mértékben és formában képes ennek megfelelni, mennyire sikerül a technokrata szemlélet mellett érvényesíteni a „lágább”-nak tűnő társadalmi törekvéseket. Örömteli, hogy az elmúlt évek során számos felsőoktatási intézmény hirdetett meg mesterszakot társadalmi innovációs ismereteket elsajátítani kívánók részére (pl. Danube University Krems – MA in Social Management; Cambridge University – Master of Studies in Social Innovation; EBS Universität Oestrich-Winkel – Social Innovation MOOC stb.).

c) A társadalmi problémák összetettek, általában kumulatív hatásúak (1. ábra).



1. ábra: Tipikus társadalmi problémák

Forrás: a szerző szerkesztése

A komplexitás indoka, hogy a társadalmi problémák többsége értékrendi problémákra vezethető vissza. Ennek tovagyrűző hatása jelentkezik a társadalmi együttélésben, a munkanélküliségben, a környezet terhelésében, az alacsony iskolázottságban, a kedvezőtlen lakhatási feltételekben, a szegregációban stb.

A problémák tipikusak, de minden esetben az érintett csoporthoz alkalmazkodó, „méretre” szabott, komplex megoldásokra van szükség (3. táblázat).

3. táblázat: Tipikus társadalmi problémák és lehetséges válaszok

Ssz.	Probléma	Lehetséges társadalmi válaszok
1.	alacsony színvonalú, elégtelen fizikai infrastruktúra (pl. lakhatás, csatornázottság)	településtudásügyi programok, népegészségügyi programok, helyi sport infrastruktúra program, vonalas infrastruktúra kalákák
2.	társadalmi együttélés és együttműködés konfliktusai, deviáns magatartás (alkoholizmus, drogfüggőség, öngyilkosság magas aránya)	pszichológiai tanácsadás, egyházi közösségi programok, karitatív szolgáltatások, veszélyeztetettek védő közösségek létrehozása
3.	oktatási kirekesztés, alacsony iskolázottság, szakmahiány	roma szakkollégiumok, speciális képzési programok, felzárkóztatási programok
4.	környezeti fenntarthatóság (élelmiszerszennyezettség, környezeti károk, hulladék)	zöldítő képzések, kiskertmozgalom
5.	foglalkoztatás (magas munkanélküliség, alacsony aktivitás)	helyi termékek előállításának bővítése, társadalmi szövetkezetek, vállalkozók társadalmi segítőszolgálatok
6.	demográfiai problémák (öregedő társadalom, korai gyermekvállalás)	szociális ellátó szövetkezetek életvitel-segítő tanácsadás
7.	alacsony színvonalú humán infrastruktúra (egészségügyi ellátás, szociális ellátórendszer, oktatási lehetőségek)	célcsoportos oktatás, kiscsoportos képzések, speciális védőnői szolgáltatások

Forrás: a szerző szerkesztése

- d) A társadalmi innovációk esetében is kiemelkedő szerepe van a tudásnak, az új ismeretek elsajátítása iránti igénynek, az egyéni és a közösségi értékrendnek. Az egyes közösségek, települések, térségek tanulási képességi tudásszintje között jelentős különbségek vannak, amelyek kifejezésre jutnak innovációs képességükben, végső soron jövedelmi viszonyaikban, fejlettségükben.

A tudás az egyéneknél testesül meg és a kapcsolatok segítségével terjed. A másoktól átvett tudás katalizálja az egyén tudását. Önmagát gerjesztő folyamatról van szó: a változtatás tudást igényel, a nem tudás fékezi, lassítja, megakadályozza a változást.

A felhalmozott tudástól függően ezért a szociális innováció eredményeként létrejött vállalkozások termelési függvénye is különbözik. Ennek függvényében más és más lesz a kibocsátás nagysága, ami visszahat a foglalkoztatottsági és jövedelmi viszonyokra.

- e) Az államnak kiemelt szerepe van nemcsak a természettudományi, technológiai innováció és K+F, hanem a társadalmi innovációs folyamatok generálásában, fenntarthatóságának biztosításában is.

A piacok tökéletlensége miatt különösen ez utóbbi nem várható el kizárólag a versenyszféra szereplőitől és a civil szervezetektől. A munka- és értékrendalapú közpolitikák segítik, a neoliberais felfogás akadályozza a társadalmi innovációk eredményeképpen születő megoldások megszületését és fennmaradását. A tanulást tehát nemcsak a versenyszféra úgynevezett húzóágazataiban kell ösztönözni, hanem a szerényebb hozzáadott érték előállításában is.

Néhány következtetés

- a) Egyetlen társadalom sem nélkülözheti a gazdasági, társadalmi megújulást, a fejlődést, amelynek hajtóereje az innováció, amely az új vagy újszerű termékek, szolgáltatások, képességek, anyagi és immateriális javak megteremtésére irányul.
- b) A társadalmi innováció egy új, nem lineáris (a tudományos kutatásból kiinduló, tudatos tevékenységek láncolata, amely adott termék, szolgáltatás piaci elhelyezésével zárul, hanem egy összetett) folyamat, amely lehetőséget ad a társadalom valamennyi (nem csak a „tudós” vagy a képességük alapján „kiválasztott”) tagjának, hogy részese legyen az innováció folyamatának. A társadalmi innováció tehát nem csak az arra kiválasztottak számára elérhető tevékenység.
- c) A társadalmi innováció célja adott kisebb vagy nagyobb közösség problémáinak megoldása, a közösségi jóllét feltételeinek javítása. Növekvő jelentőségét igazolja, hogy nemzetközi szinten is egyre nagyobb figyelmet fordítanak a kutatására. Az elmúlt években számos szakosodott kutatóhely jött létre (például Uni Heidelberg, Centrum für Soziale Investitionen und Innovationen; Uni Wien Zentrum für Soziale Innovation; Miskolci Egyetem, Gazdaságtudományi Kar, Térgazdaságtani Kutató Központ stb.), a kutatási eredményeket egyre gyakrabban közlik a folyóiratok cíelszámaiban,³⁶ egyre több PhD-disszertáció születik a témában.
- d) Felül kell vizsgálni a társadalmi innovációkról, illetve a társadalmi vállalkozásokról alkotott közvélekedést. Nem a „szükséges rossz”, a „másra nem alkalmasak gyülekezete”, hanem (és ezt nem lehet eléggé hangsúlyozni) adott közösség öntanuló szervezete. Ennek elfogadásához a közvélekedésnek is változnia kell, ami ismételten értékrendi kérdés is.
- e) A kognitív kereteknek jelentős szerepe van az intézményi és a társadalmi közfelfogás fennmaradásában, illetve formálódásában. A kutatók vélekedése szerint ha egy társadalom egyes csoportokról azt gondolja, hogy azok kevésbé termelékenyek, akkor aszerint is kezeli azokat. Másfelől ezen csoportok tagjainak viselkedése, munkához való viszonyulása tükrözi ezt a bánásmódot.³⁷
- f) A társadalmi innovációk esetében is érvényes az Arrow³⁸ által először megfogalmazott „learning by doing” (mai értelmezésünk szerint: „tanuljuk meg, hogy csináljuk a dolgokat jobban”) szemlélet. A társadalmi innováció ugyanis akkor életképes, ha endogén; ütemét az adott alkalmazáson belüli tanulási folyamat határozza meg. Ebből arra lehet következtetni, hogy a társadalmi innovációk fenntarthatóságát nemcsak a kiinduló képzettségi szint, hanem a tanulási, ismeretsajátítási, értékrendformálási folyamat is befolyásolja. Az ismeretek folyamaton

³⁶ Például *Sozialer Fortschritt*, 2016. Vol. 65, No. 1–2. sz. stb.

³⁷ STIGLITZ–GREENWALD 2016, 97.

³⁸ ARROW, Kenneth J. (1962): The economic implications of learning by doing. *Review of Economic Studies*, Vol. 29, No. 3. 155–173.

belüli gyarapításának hiányában ugyanis nincs lehetőség a társadalmi innováció eredményeinek fenntartására sem.

A jó társadalmi innovációnak vannak tovaryűrűző hatásai. A jó gyakorlatok közkinccsé tétele más közösségekre is inspirálóan hathat. Ez azonban nem jelent(het) i az egy az egyben történő átvételt. A megoldások szolgamódon történő lemásolásával előbb-utóbb elvész a közösség hajtóereje, amely abból származik, hogy „mi találtuk ki”.

- g) Az államnak, illetve az intézményrendszernek fontos feladata és felelőssége van az innovációt támogató környezet és oktatási rendszer megteremtésében. Ez különösen érvényes a társadalmi innovációkra, amelyek nem egy esetben az átlagnál szerényebb iskolázottságú környezetben kell, hogy hozzájáruljanak a problémák megoldásához. (Ez utóbbi hangsúlyozása azért is különösen indokolt, mert hazánkban az eszköz- és technológiai beruházásokon van a hangsúly, ehhez képest a tudásgazdaságba eszközölt beruházások állománya, illetve állományváltozásának üteme jóval szerényebb.) A társadalmi innováció önmagában nem képes megszüntetni a centrumperiféria-problémákat, de hosszabb távon hozzájárulhat a magasabb hozzáadott értékű innovációk megteremtéséhez. Olyan gazdaság- és oktatáspolitikára van tehát szükség, amely segíti a tanulást és az innovatív szemlélet kialakulását, illetve tovaryűrűzését. A tanuló, innovatív társadalom ugyanis nagyobb valószínűséggel ér el magasabb életszínvonalat, mint az, ahol egyszeri szociális stimulánsokkal kívánják az életkörülményeket javítani.
- h) A technikai és technológiai, valamint a társadalmi innovációk nem zárják ki egymást. Ellenkezőleg egymást erősítő, kumulatív hatásúak kell, hogy legyenek. Nincs tehát alá- és fölérendeltségi viszony még akkor sem, ha adott esetben az egyik hozzáadott értéke jóval nagyobb, mint a másiké. Ennek felismerése és beépülése a közgondolkodásba értékrendi kérdés, amely sokak (például az állam, önkormányzatok, történelmi egyházak, civil szervezetek, oktatási intézmények stb.) feladata. Ezt a szemléletet erősítené, ha hazánkban is rendszeressé válna a szociális innovációs potenciál mérése, változásának monitorizálása, az eredmények transzparenciájának megteremtése.
- i) A társadalmi innovációs mag csak ott csírázik ki, ahol megvan a receptivitás, azaz található(k) a közösségben olyan személy(ek), aki(k) nyitott(ak), alkalmas(ak) az új befogadására és támogatják is azt. Ezért, különösen a hátrányos helyzetű településeken, tudatosan keresni kell azokat a helyben élőket, akik alkalmasak vagy alkalmassá tehetők a társadalmi innovációk generálására, illetve képesek ezeknek a projekteknek az élére állni.
- j) A társadalmi innovációs csírák kialakulását az állami, az önkormányzati célzott forrásokon túl közösségi finanszírozással kellene támogatni, mert ezeknek a szervezeteknek a többsége nem felel meg a banki hitelképességi vizsgálatok által támasztott követelményeknek. Így fedezet hiányában nem vagy csak magas költségek mellett juthatnak hitelhez. Meg kellene teremteni azt a jogszabályi

környezetet, amely ezeknek a szervezeteknek a kisbefektetői tőkebevonását lehetővé tenné. A társadalmi vállalkozás online felületen mutathatná be a finanszírozandó innovációs projektjét, amelyhez additív forrásokat várnának. A közösségi finanszírozás nem ismeretlen, a nemzetközi gyakorlatban elsősorban a kis- és középvállalkozások, a fintech cégek stb. életgömbjének felfutási fázisában. Ennek meg kell teremteni a jogszabályi, adózási hátterét, amely önmagában is egy újabb társadalmi innováció lehetne.

- k) Sikeres és fenntartható csak az a társadalmi innováció lehet, amelyet az abban részt vevők a magukénak éreznek, endogenizálnak, azaz maguk is képesek az átvett (exogén) ötleteket, megoldásokat saját elemekkel kiegészíteni, bővíteni, továbbfejleszteni. Ellenkező esetben a társadalmi vállalkozás vegetál, idejekorán elhal. Az ebből származó kudarc évekre visszavetheti a következő, mégoly innovatív kezdeményezést is.
- l) A fenntarthatóság további feltétele a szereplők közötti együttműködést támogató értékrend megteremtése, hiszen az esetek egy részében ezeknek az új vagy újszerű megoldásoknak a befogadása jóval nagyobb erőfeszítést igényel, mint a technikai, technológiai innovációké.
- m) A társadalmi innovációk esetében is külön vizsgálat tárgyát kell, hogy képezze az értékrend. A társadalmi innovációk esetében is felmerülhetnek etikai aggodalmak, amennyiben azokat manipulatív célra használják.
A társadalmi innovációk hozzájárulnak a foglalkoztatási egyensúly és a társadalmi béke megteremtéséhez. Azok a közpolitikák, amelyek ezzel ellentétesek, instabilitást idéznek elő vagy növelik azt.
- n) A társadalmi innovációs kutatások ma már közel negyvenéves múltra tekintenek vissza, mégsem tekinthetők lezártak. A kutatók előtt számos további téma vár kidolgozásra (például az innovációk mérése, generálása, társadalmi fenntarthatóságának vizsgálata, hálózatának építése, hatásainak monitorizálása stb.).

Irodalomjegyzék

- AERSSSEN, Benno van – BUCHHOLZ, Christian Hrsg. (2018): *Das grosse Handbuch Innovation: 555 Methoden und Instrumente für mehr Kreativität und Innovation im Unternehmen*. München, Vahlen.
- ARON, Raymond (1962): *Előadások az ipari társadalomról*. Budapest, Kossuth.
- ARROW, Kenneth J. (1962): The economic implications of learning by doing. *Review of Economic Studies*, Vol. 29, No. 3. 155–173. DOI: <https://doi.org/10.2307/2295952>
- BENEDEK József – KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann (2018): Az innováció vizsgálatának elméleti és gyakorlati kérdései: technológiai innovációtól a társadalmi innovációig. *Erdélyi Társadalom*, 16. évf. 1. sz. 11–30.
- BENEDEK József – KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann – BALATON Károly (2015): Regionális társadalmi innováció generálása szakértői rendszer segítségével. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 12. évf. 2. sz. 4–23.

- DOMAR, Evsey D. (1946): Capital expansion. Rate of growth, and employment. *Econometrica*, Vol. 14, No. 2. 137–147.
- European Council (2010): *Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brussels, 03. 03. 2010.
- European Council (2020): *Európa (2020): Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. Brüsszel, 2010. 03. 03. COM (2010) 2020 végleges. Elérhető: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 10.)
- European Commission (2019): *European innovation scoreboard EIS. Comparative analysis of innovation performance*.
- GARCÍA, Marisol – EIZAGUIRRE, Santiago – PRADEL, Marc (2015): Social innovation and creativity in cities: A socially inclusive governance approach in two peripheral spaces in Barcelona. *City, Culture and Society*, 1–8.
- GERSCHENKRON, Alexander (1984): *A gazdasági elmaradottság történelmi távlatból*. Budapest, Gondolat.
- HARROD, R. F. (1939): An essay in dynamic theory. *The Economic Journal*, Vol. 49, No. 193. 14–33.
- HARROD, R. F. (1973): *Economic dynamics*. London.
- HIRSCH, Steve (1987): Export control policy. *The Multinational Monitor*, Vol. 8, No. 11–12. Elérhető: multinationalmonitor.org/hyper/issues/1987/11/hirsch.html (A letöltés dátuma: 2020. 02. 10.)
- KALDOR, Nicholas (1957): A model of economic growth. *The Economic Journal*, Vol. 67, No. 268. 591–624.
- KOCZISZKY György (2004): Az Észak-magyarországi régió innovációs potenciáljának vizsgálata. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 1. évf. 1. sz. 15–39.
- KONDRATYJEV, Nyikolaj Dimitrijevics (1988) [1928]: A gazdasági konjunktúra nagy ciklusai. *Magyar Filozófiai Szemle*, 32. évf. 5–6. sz. 559–617.
- KOSCHATZKY, Knut ed. (1997): *Technology-based firms in the innovation process*. Heidelberg, Springer.
- LUCAS, Robert E. Jr. (1993): Making a miracle. *Econometrica*, Vol. 61, No. 2. 251–272. DOI: 10.2307/2951551
- MADARÁSZ Aladár (1980): Bevezető. In SCHUMPETER, Joseph A.: *A gazdasági fejlődés elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 7–36.
- MANSFIELD, Edwin (1967): Az ipari kutatás és fejlesztés hozadéka. In SZAKOLCZAI György szerk.: *A gazdasági növekedés feltételei*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 396–411.
- NELSON, Richard R. – WINTER, Sidney G. (1977): In search of useful theory of innovation. *Research Policy*, Vol. 6, No. 1. 36–76.
- NELSON Richard R. – WINTER, Sidney G. (1982): *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge, Harvard University Press.
- OECD (1997): *National innovation systems. Organisation for economic co-operation and development*. Paris. Elérhető: oecd.org/science/inno/2101733.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- OGBURN, William Fielding (1923): *Social change with respect for nature and original cult*. New York, Viking.
- REBELO, Sergio (1991): Long-run policy analysis and long-run growth. *The Journal of Political Economy*, Vol. 99, No. 3. 500–521.
- ROMER, Paul M. (1990): Endogenous technological change. *The Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5. S71–S102.
- ROSTOW, Walt Whitman (1960): *Stadien Wirtschaftlichen Wachstums*. Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1980) [1912]: *A gazdasági fejlődés elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SHANE, Scott ed. (2008): *Handbook of technology and innovation management*. New York, John Wiley & Sons.
- SMITH, Adam (1959) [1776]: *A nemzetek gazdasága I–II*. Budapest, Akadémiai.

- SOLOW, Robert M. (1956): A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, No. 1. 65–94.
- SOLOW, Robert M. (1957): Technical change and the aggregate production function. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 39, No. 3. 312–320.
- STIGLITZ, Joseph E. – GREENWALD, Bruce C. (2016): *A tanuló társadalom megteremtése. A növekedés, a fejlődés és a társadalmi haladás kérdéseinek új megközelítése*. Budapest, Napvilág.
- SZENDI Dóra (2020): Change in the innovation potential of the Northern Hungarian region. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 17. évf. 1. sz. 27–44. DOI: <https://doi.org/10.32976/stratfuz.2020.3>
- WAGNER, Andreas (2011): *The origins of evolutionary innovations: A theory of transformative change in living systems*. Oxford, Oxford University Press.
- WENDT, Wolf Rainer (2016): Soziale Innovation – Innovation der Sozialen: Begriff und Geschäft der Neuerung im Kontext der Sozialwirtschaft. *Sozialer Fortschritt*, Vol. 65, No. 1–2. 10–16.
- WOODARD, James W. (1934): Critical notes on the cultural lag concept. *Social Forces*, Vol. 12, 388–400.
- ZAPF, Wolfgang (1994): *Modernisierung, Wohlfahrtsentwicklung und Transformation*. Berlin, WZB Berlin für Sozial Science Center.
- ZAPF, Wolfgang (1989): Über soziale Innovationen. *Soziale Welt*, Vol. 40, No. 1–2. 170–183.

Illés Mária

A társadalmi vállalkozás és a társadalmi innováció kapcsolata

A társadalmi vállalkozások egy jelentős része társadalmi innováció eredményeként jön létre. Mivel ezeknek a vállalkozásoknak a köre több szempontból is heterogén, a társadalmi innováció iránti igény típusa és súlya is differenciált. Esetenként többlépcsős, speciális struktúra szerint építkező társadalmi innovációt igényel a társadalmi vállalkozás létrehozása. A tanulmány rámutat arra az összefüggésre, hogy a társadalmi innováció iránti igény szempontjából jelentősen különböznek a célmegvalósító és a célfinanszírozó társadalmi vállalkozások. Ez utóbbi kör esetében ugyanis a vállalkozási rész független a társadalmi céltől, annak csupán a finanszírozási háttérét biztosítja valamilyen szinten. Létrehozásuk folyamata jórészt azonos a versenyipiaci vállalatokéval. A célmegvalósító társadalmi vállalkozások esetén a működés folyamatába ágyazódva valósul meg a társadalmi cél. Ma ezek többsége az egzisztenciateremtő társadalmi vállalkozások típusához tartozik. Ez utóbbi típuson belül az egzisztenciahiány fő oka szerint is különbözik a társadalmi innováció iránti szükséglet.

Bevezető

Az 1980-as évek óta világszerte gyors ütemben növekszik a társadalmi vállalkozások száma és társadalmi-gazdasági jelentősége. A témának óriási irodalma van, jelentős tartalmi átfedésekkel, számottevő súlyú és mennyiségű ellentmondással, továbbá homályos, nehezen értelmezhető definíciókkal. Csupán a Cunha és szerzőtársai¹ által idézett tizenegy definíció is jó példát szolgáltat ez utóbbira.

A társadalmi vállalkozások témaköre több diszciplína kutatási palettáján szerepel, az interdiszciplináris feldolgozás az általánosan jellemző rendezetlenség közepette nem látszik megoldhatónak. Saebi és szerzőtársainak² tanulmánya a vonatkozó irodalmat érdemi keretfeltételek nélkülinek és meglehetősen töredezettnek minősíti, ami többek között gátolja a vonatkozó tudás felhalmozódásának lehetőségét. A társadalmi

¹ CUNHA, Jorge – BENNEWORTH, Paul S. – OLIVEIRA, Pedro (2015). Social entrepreneurship and social innovation: A conceptual distinction. In CARMO FARINHA, Luis M. – FERREIRA, Joao J. M. – LAWTON SMITH, Helen – BAGCHI-SEN, Sharmistha eds.: *Handbook of research on global competitive advantage through innovation and entrepreneurship*. Hershey, Pennsylvania, IGI Global. 616–639.

² SAEBI, Tina – FOSS, Nicolai J. – LINDER, Stefan (2018): Social entrepreneurship research: Past achievements and future promises. *Journal of Management*, Vol. 20, No. 10. 1–26.

vállalkozásokról szóló vita egyre növekszik – állapítja meg Defourny és Nyssens.³ Zollo és szerzőtársai⁴ szerint a társadalmi vállalkozás napjainkban az egyik legvitatottabb téma a menedzsmentirodalomban.

A tanulmány célja, hogy rövid áttekintést adjon a társadalmi vállalkozások és a társadalmi innováció gazdag kapcsolatrendszeréről. Az összefüggések feltárása a társadalmi vállalkozások fő jellemzőinek a bemutatására épül. A labilis fogalmi talapzatú társadalmi vállalkozások és a társadalmi innováció kapcsolatának vizsgálatához ugyanis abból lehet kiindulni, hogy a társadalmi vállalkozás időben változó tartalmú kategória. A tartalmi változás időbeli nyomon követése az irodalomban mutatkozó zavarok egy részére is magyarázatot adhat. A heterogén vállalkozási kört magában foglaló társadalmi vállalkozás vizsgálata strukturált megközelítést igényel. A társadalmi innovációval való összefüggés szempontjából a célmegvalósító és a célfinanszírozó típusok szerinti strukturálás látszik célravezetőnek.

A kutatás fő módszerei: szelektív szakirodalom-feldolgozás, valamint a társadalmi-gazdasági tények és összefüggések logikai elemzése. Az interdiszciplinaritáson belül a gazdálkodástudományi megközelítés dominál.

A társadalmi vállalkozások fő kérdései

Keletkezés

A társadalmi vállalkozás eredetileg a szegénységben és a mélyszegénységben élő rétegek számára megélhetést nyújtó gazdasági formaként jött létre. Valamiféle működő gazdasági szervezetként lényegesen korábban keletkezett, mint a hozzá kapcsolódó fogalom kialakulása. A kevésbé beazonosítható szervezetielőd-változatok már több ezer éve megjelentek.⁵ Karakteres megjelenésük az ipari forradalom kiteljesedésének időszakára tehető.⁶ A társadalmi vállalkozás (*social enterprise*) kifejezést az 1970-es években az amerikai nonprofit közösség alakította ki. A közösség ekkor kezdte meg a saját vállalkozásait

³ DEFOURNY, Jacques – NYSSENS, Marthe (2013): Social innovation, social economy and social enterprise: What can the European debate tell us? In MOULAERT, Frank – MACCALLUM, Diana – MEHMOOD, Abid – HAMDOUCH, Abdel: *International handbook on social innovation. Social innovation, collective action and transdisciplinary research*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing. 40–52.

⁴ ZOLLO, Lamberto – RIALTI, Riccardo – CIAPPEI, Cristiano – BOCCARDI, Andrea (2018): Bricolage and social entrepreneurship to address emergent social needs: A “deconstructionist” perspective. *Journal of Entrepreneurship, Management and Innovation*, Vol. 14, No. 2. 19–47.

⁵ PÉTER Zsolt (2018): A társadalmi vállalkozások és tevékenységeik ismertsége, illetve az előttük álló feladatok egy kérdőíves felmérés alapján. *Közép-európai közlemények*, 11. évf. 2. sz. 124–132.

⁶ ANDOR László (2012): Szociális vállalkozások az Európai Unióban. *XXI. Század – Tudományos Közlemények*, 28. sz. 9–14.; PÉTER 2018.

létrehozni és működtetni a hajléktalanok és más hátrányos helyzetű emberek munkalehetőségének megteremtése céljából.⁷

A kategória tartalmi szélesítése

Az 1970-es években a társadalmi vállalkozások létrehozásában még az az eszme dominált, hogy a szegénységben élők számára megélhetési lehetőséget teremtsenek. Ez a konstrukció – a tapasztalatok által bizonyítottan – tompította a modern kapitalizmusnak a társadalomra gyakorolt hátrányos hatásait azáltal, hogy a szegénységben élő rétegek számára megélhetési lehetőséget biztosított. Az 1970-es évek végétől leghíresebb példaként gyakran szerepel Muhammad Yunus, mint „a szegények bankára”. A bankár 1974-ben tette meg azt a lépést, mely rávilágított, hogy sok szegény embernek minimális összegű hitel is nagy segítséget adhat a szegénységből való kilábalásra. Yunus ugyanis ebben az évben látogatott el hazájába, Bangladesbe. Tudomására jutott, hogy 42 bambuszsámoly-készítőnek mindösszesen 27 dollárra lett volna szüksége ahhoz, hogy folytathassák a termelést, de számukra a bankok nem nyújtottak kölcsönt. Yunus saját zsebből biztosította a 27 dolláros kölcsönt, melyet – üzletileg megerősödve – a bambuszfonók viszonylag rövid idő múltán visszafizettek. Felismervén a szegényeknek nyújtandó kis összegű hitelekben rejlő nagy lehetőségeket, Yunus bankot alapított az ilyen típusú mikrohitel nyújtására (Grameen Bank), mely igen nagy sikerrel működött. Munkásságának elismeréséül 2006-ban Nobel-béke-díjat kapott.⁸

A társadalmi vállalkozások kirobbanó növekedésének kezdete az 1980-as évek elejére tehető.⁹ Ez a kezdet két fő okcsoportra vezethető vissza. Egyrészt a szociális szolgáltatások terén több országban csökkent az állami szerepvállalás, másrészt a foglalkoztatás terén is felerősödtek a globalizáció káros hatásai.¹⁰

A kedvező társadalmi fogadtatásából kiindulva a társadalmi vállalkozás politikai okokból is jelentős kormányzati támogatást kapott a gazdaságilag fejlett világban. További térnyerése érdekében számos intézkedés történt. Többek között folyamatosan szélesítették azoknak a társadalmi céloknak a körét, amelyek a társadalmi vállalkozás kritériumaként

⁷ ALTER, Sutia Kim (2002): *Case studies in social enterprise*. Washington, Counterpart International, Inc.; KERLIN, Janelle A. (2006): Social enterprise in the United States and Europe: Understanding and learning from the differences. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 17, No. 3. 246–262.

⁸ MARTIN, Roger L. – OSBERG, Sally (2007): Social entrepreneurship: The case for definition. *Stanford Social Innovation Review*, 29–39.; BAYULGEN, Oksan (2008): Muhammad Yunus, Grameen Bank and the Nobel peace price: What Political science can contribute to and learn from the study of microcredit. *International Studies Review*, Vol. 10, No. 3. 525–547.; CHONG, Toh Han (2008): Interview with professor Muhammad Yunus, founder of Grameen Bank. *SMA News*, Vol. 40, No. 12. 2–7.

⁹ KERLIN 2006.

¹⁰ SPITZECK, Heiko – JANSSEN, Frank (2010): Social entrepreneurship – Implications for management practice. *International Review of Entrepreneurship*, Vol. 8, No. 2. 63–70.

szerepelhettek. Már nem csupán a szegénységben élő rétegek megélhetési lehetőségének biztosítása tartozott ebbe a körbe, hanem további, egyre tágabb értelemben vett társadalmi problémák enyhítése is. Martin és Osberg¹¹ tanulmánya szerint a társadalmi vállalkozói szellem annyira befogadóvá vált, hogy a társadalmi szempontból kedvező tevékenységek bármelyike beletartozhat ebbe a vállalkozási kategóriába. Hubai¹² úgy látja, hogy a fogalom ilyen intenzitású kiszélesítése és a hozzá kapcsolódó gyakorlat miatt a társadalmi vállalkozások eredeti jelentése kiüresedett.

A társadalmi vállalkozások súlyának növelését és fogalmi körének kiszélesítését az Európai Unió és az OECD is támogatja, sőt kezdeményezőként ösztönzi: „Kritikus jelentőségű egy olyan környezet megteremtése a társadalmi vállalkozások részére, ahol azok képessé válnak arra, hogy ne csak a munkahelyteremtéshez járuljanak hozzá, hanem a szélesebb körű szociális és gazdasági szükségletek kielégítéséhez, valamint a társadalmi kohézió és befogadóképesség javításához is.”¹³

A fenti idézet arra is utal, hogy a társadalmi vállalkozások fogalmát és működési rendszerét további funkcióterületek beolvasztásával egy még szélesebb körű társadalmi célrendszernek kívánják alárendelni. Mindaddig, amíg nem látszanak a társadalmi vállalkozás tartalmi bővítésének a határai, a definiálás kérdése sem oldható meg.

Eltérő fogalomhasználat

A definíciós probléma megoldását jelentős mértékben akadályozza a vállalkozási és gazdasági fogalmak részben eltérő használata is. Bizonyos vállalati-vállalkozási kategóriákat egyes országok eltérő felfogásban használnak, melyeket esetleg időnként át is alakítanak. A társadalmi vállalkozások értelmezése szempontjából jelentős fogalmi zavart okozott a nonprofit vállalkozás elvének eltérő felfogása az Egyesült Államokban és az ezredforduló előtti Európában.¹⁴ Emellett az Egyesült Államokban a társadalmi vállalkozások számára tiltva van az osztalék és az osztalékjellegű kifizetés. Ez utóbbi miatt itt a szövetkezetek semmilyen formája, így a szociális szövetkezetek sem minősülhetnek társadalmi vállalkozásnak. Noha számos olyan munkaközösségük is működik, mely az európai szociális szövetkezetekhez hasonló, ezek sem szerepelhetnek az amerikai társadalmi vállalkozások körében.¹⁵ Ez utóbbi sajátosság szintén olyan súlyú, mely a társadalmi vállalkozások körének egységes felfogását eleve megakadályozza. Európában ugyanis a szövetkezeteket jellemzően a társadalmi vállalkozásokhoz sorolják, beleértve

¹¹ MARTIN–OSBERG 2007.

¹² HUBAI László (2016): Demokratikus szolidaritás. A társadalmi vállalkozások fogalmának és politikai dimenziójának vizsgálata. *Esély*, 3. sz. 62–91.

¹³ OECD (2013): *Policy Brief on social entrepreneurship. Entrepreneurial activities in Europe*. Luxembourg, Publications Office of the European Union. 3.

¹⁴ THOMAS, Antonio (2004): The rise of social cooperatives in Italy. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 15, No. 3. 243–263.; KERLIN 2006.

¹⁵ KERLIN 2006.

a korlátolt felelősségű szociális szövetkezeteket, valamint az úgynevezett közös érdekű szövetkezeteket is.¹⁶

Meg kell jegyezni azonban, hogy Európa-szerte igen sokféle szövetkezeti konstrukció működik. Közülük egyesekre nem jellemző a társadalmi célkövetés. (Idesorolhatók például a lakásszövetkezetek, melyek nem hoznak létre versenypiaci kínálatot, vagy azok a szövetkezetek is, melyek a szövetkező gazdálkodók tevékenységének csupán egyes részeit bonyolítják le szövetkezeti formában.) Emiatt felvethető, hogy indokolt a szövetkezetek társadalmi vállalkozások szempontjából történő differenciált besorolása. Továbbá vizsgálat tárgyát képezheti, hogy a hagyományosnak látszó szövetkezetek minden szempontból megfelelnek-e egy viszonylag korrekt módon definiált társadalmi vállalkozás kritériumainak. Például napjaink Magyarországanak tipikus szövetkezete nem sorolható a társadalmi vállalkozások körébe, a rendszerváltást követően ugyanis a korábbi hagyományos szövetkezetek jellege gyökeresen megváltozott. Olyan jogi háttérük alakult ki, melynek révén egyre inkább a tőketársasági formákéhoz hasonlítanak.¹⁷ Ezzel szemben a szociális szövetkezeti forma jó eséllyel alkalmazható a munkaerőpiacról kiszoruló, leszakadóban lévő rétegek életkörülményeinek jobbra fordítására, kulturális fejlődésük elősegítésére.

Az irodalom szerint egyéni vállalkozások is minősülhetnek társadalmi vállalkozásnak.¹⁸ A lehetőség annak tükrében kevésbé meglepő, hogy a magyar gazdasági jog szerint az egyéni vállalkozás nem azonos az egyszemélyes egyéni vállalkozással.

A tisztázódási folyamatnak már mutatkoznak bizonyos jelei. 2005 után egyre elterjedtebbé vált az a – ma már uralkodó – felfogás, hogy *a társadalmi vállalkozás a gazdasági vállalkozások körébe tartozik, de kettős célkövetés jellemzi. A társadalmi cél és a profítcél közti egyensúly megteremtésére törekszik, szem előtt tartva mind a pénzügyi fenntarthatóságot, mind a társadalmi hatás teljesülését.* Kínálatával a versenypiacon kell megjelennie és (jellemzően) a bevételeiből kell fedeznie a kiadásait. A kettős célból kiindulva a társadalmi vállalkozásokat hibrid természetűnek is nevezzük.¹⁹ A hibriditás több szempont szerint is értelmezhető.²⁰

¹⁶ CIRIEC (2007): The social economy in the European Union. 16–17.; OECD 2013, 3.

¹⁷ ZSOHÁR András (2011): A szövetkezeti törvénytervezet magyarázata a Ptk. jogi személyekre vonatkozó részében. *Gazdaság és Jog*, 9. sz. 3–6.

¹⁸ TÓTH Laura – VARGA Éva – VARGA Péter (2011): *A társadalmi vállalkozások helyzete Magyarországon 2011.* NESsT Kézikönyv sorozat. Budapest, NESsT EUROPE Nonprofit Kft.; G. FEKETE Éva et al. (2017): „Alapkutatás a társadalmi vállalkozások működéséről.” Zárótanulmány az OFA Országos Foglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Kft. megbízásából, a GINOP-5.1.2-15-2016-00001 „PiacTárs” kiemelt projekt keretében. Miskolc, Miskolci Egyetem.

¹⁹ TÓTH et al. 2011; STARNAWSKA, Marzena (2016): Social entrepreneurship and its hybridity in determining resource challenges and chances. *Studia Oeconomica Posnaniensia*, Vol. 4, No. 5. 38–53.

²⁰ DEFOURNY–NYSSSENS 2013.

Az Európai Bizottság definíciója

Elsősorban a folyamatosan szélesedő tartalomra, másodsorban az egyes országok eltérő (és időben változó) fogalomhasználatára visszavezethetően mindmáig nem oldódott (nem is oldódhatott) meg a társadalmi vállalkozások megfelelő definiálása.

Az Európai Bizottság 2011-ben azzal a céllal dolgozott ki egy meghatározást, hogy következetes és koherens módon meg lehessen különböztetni a társadalmi vállalkozásokat a hagyományos versenypiaci vállalkozásoktól, továbbá hogy egy egyféleképpen értelmezhető, iránymutató meghatározást adjon az EU tagországai számára, melyek a különböző társadalmi-gazdasági jellemzőik mellett eltérő hagyományokkal és eltérő társadalmi vállalkozásfelfogással rendelkeznek.

A definíció: „A társadalmi vállalkozás a szociális gazdaság szereplője. Fő célja, hogy társadalmi jobbító hatást fejtsen ki, szemben azzal, hogy profitot termeljen a tulajdonosok vagy a részvényesek számára. Működése során vállalkozóként, innovatív módon nyújt árukat és szolgáltatásokat a piac számára, és a megtermelt profitot elsősorban szociális célok teljesítésére használja. Irányítása felelősségteljes és nyitott, be vannak vonva az alkalmazottak, a fogyasztók és azok a stakeholderek, akik a kereskedelmi tevékenység révén érintettek.

A Bizottság a »társadalmi vállalkozás« kifejezés használhatóságához szükségesnek tekinti az alábbi kritériumok egyidejű teljesülését:

közérdekű szociális vagy társadalmi célt szolgálnak, tevékenységük gyakran magas szintű társadalmi innováció formájában jön létre,

- a nyereséget főként újra befektetik a társadalmi cél elérése érdekében, és
- szervezeti felépítésük, illetőleg tulajdonosi rendszerük a küldetésüket tükröző demokratikus elveken nyugszik, vagy a társadalmi igazságosságra összpontosít.”²¹

Noha az Európai Bizottság definíciója nem jogi és nem tudományos diktátum, és talán nem is tekinthető véglegesnek, a tisztánlátás szempontjából nagy előnye, hogy határozottan megkülönbözteti a társadalmi vállalkozást a versenypiaci szektor vállalatától és a nem termelő szektortól. Ellentmondásosnak látszik viszont a profit felhasználhatóságáról szóló rész. A leírtakban ugyanis oly módon szerepel a profitfelhasználás kétféle lehetősége, mintha az egyféle volna. Egyrészt megfogalmazódik, hogy a profitot elsősorban szociális célok teljesítésére kell használni, másrészt a nyereséget főként újra be kell fektetni a társadalmi cél elérése érdekében. A profit szociális (társadalmi) célokra történő felhasználása úgy is értelmezhető, hogy a vállalkozás egy tőle független társadalmi célt finanszíroz (például hajléktalanok étkeztetése vagy környezetvédelem). Ekkor a profit újrabefektetésével egyidejűleg a cél nem finanszírozható. Az újrabefektetés olyan társadalmi vállalkozások működéséhez illeszkedik, melyeknél a működés folyamatába ágyazódva valósul meg a társadalmi cél (mint például az állástalanok számára munkaalalmat biztosító vállalkozás esetében). A probléma gyökere: a kibővített tartalmú

²¹ European Commission (2015): *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe*. Brussels, European Commission. 9.

társadalmi vállalkozások esetében a társadalmi cél elérhetőségének útjai különböznek, ami miatt a profitfelhasználás módja nem egységesíthető. (Kivéve azt a megoldást, ha a külső társadalmi cél követésére fordított összeg költségként számolható el.)

A társadalmi innovációval való kapcsolat

A kapcsolat jellege

A társadalmi vállalkozásokkal és a társadalmi innovációval foglalkozó irodalom részbeni átfedésben van egymással. Az irodalmi átfedés természetesnek tekinthető. Abból ered, hogy a társadalmi vállalkozások jelentős részének létrejötte társadalmi innováción alapul. A fogalmi háttér egyik kategória kérdésében sem tekinthető letisztultnak, azonban a társadalmi innováció definiálásának kérdésében fellelhető ellentmondások messze elmaradnak a társadalmi vállalkozások témájában zajló vitáktól.²²

Mivel egyik kategória sem egyértelműen definiált, az összefüggéseikről szóló irodalomban sem várható egyetértés. Nincs is. Cunha és szerzőtársai²³ megállapítják, hogy a társadalmi vállalkozás és a társadalmi innováció összefüggéseit vizsgáló irodalom is ellentmondásos. Az ellentmondások több szempontból is jelentkeznek. A társadalmi vállalkozás egy korábbi felfogásán alapul például az a Defourny és Nyssens²⁴ által hivatkozott nézet, miszerint a társadalmi vállalkozás fogalma mindig magában foglal egy olyan innovációt, amely lehetővé teszi a szegény népesség alapvető szükségleteinek kielégítését. Ez nyilvánvalóan a társadalmi vállalkozások működésének egy korábbi időszakára vonatkozott, amikor főként a szegénységben élők segítése tartozott ebbe a vállalkozási körbe. Az akkori viszonyok alapján a nézet helyes. Később azonban változott az ide sorolható vállalkozások köre, ettől fogva a hivatkozott nézet a társadalmi vállalkozásoknak csupán egy részére lett érvényes. Más oldalról is találhatók sajátos vélemények. Például Groot és Dankbaar²⁵ álláspontja szerint minden gazdasági vállalkozás valamilyen mértékű szándékos vagy nem szándékos társadalmi innovációt eredményez, függetlenül attól, hogy az érintett vállalkozók „társadalminak” tekintik-e magukat, vagy sem. Ez a felfogás a társadalmi innováció egy rendkívül tágan értelmezett fogalmára épül, mely nem alkalmas a társadalmi vállalkozás és a társadalmi innováció összefüggéseinek elemzésére.

Viszonylag szélesebb körű egyetértés van abban a kérdésben, hogy a társadalmi innováció a társadalmi vállalkozások köréhez képest lényegesen szélesebb területen jöhet létre, vagyis *a társadalmi innovációnak egy jelentős része nem kapcsolódik társadalmi*

²² GROOT, Asceline – DANKBAAR, Ben (2014): Does social innovation require social entrepreneurship? *Technology Innovation Management Review*, Vol. 4, No. 12. 17–26.

²³ CUNHA–BENNEWORTH–OLIVEIRA 2015.

²⁴ DEFOURNY–NYSSENS 2013.

²⁵ GROOT–DANKBAAR 2014.

vállalkozásokhoz. Más oldalról a társadalmi vállalkozásoknak van egy olyan része, amely nem igényel érdemleges súlyú társadalmi innovációt (például olyan esetben, amikor a társadalmi vállalkozás környezetvédelmi célokat finanszíroz). Tehát a két halmaznak van egy közös része. Ennek értelmében az összefüggés lényege: a társadalmi vállalkozásoknak egy jelentős hányada társadalmi innováció keretében valósul meg, és a folyamatos működés során a kettős célkövetés összehangolása is számos innovatív megoldást igényelhet. Az irodalomban gyakori a társadalmi vállalkozások azon tulajdonságának hangsúlyozása, hogy egyidejűleg kreativitásfejlesztők, és a társadalmi innováció kiváló terepét képezik. A társadalmi vállalkozásnak azt a jellemzőjét, hogy gyakran magas szintű társadalmi innováció révén jön létre, az Európai Bizottság fent idézett definíciója is tartalmazza.

A társadalmi vállalkozásoknak a társadalmi innovációk iránti igénye és a megoldás megtalálásának nehézségi foka függ a probléma természetétől, ismertségétől, valamint a társadalmi, gazdasági, politikai és kulturális környezettől. Egy másik régióban vagy másik szektorban már alkalmazott megoldásnak az adott körülményekre való adaptálása is társadalmi innovációnak minősül. Természetesen az ilyen megoldás általában lényegesen egyszerűbb, mint az új utakon járás kényszere.

A társadalmi vállalkozások esetében a társadalmi innováció leglényegesebb eleme egy olyan vállalkozási téma kidolgozása és megvalósítása, amely mind a társadalmi, mind a vállalkozási célnak megfelelően működőképes. Itt nincs éles határvonal a gazdasági és a társadalmi innováció között, gyakran egymással párhuzamosan haladnak.

A társadalmi innovációhoz szükséges szakmai tudás értelemszerűen az adott terület függvényeként alakul. A társadalmi vállalkozások esetében alapos vállalkozási és gazdálkodási ismeretek is szükségesek. Ezzel szemben a társadalmi vállalkozásokat nem érintő társadalmi innovációk többsége nem igényel üzleti ismereteket. Természetesen határesetek itt is találhatóak. Ilyen határeset lehet például, amikor különböző társadalmi csoportok olyan átmeneti vagy tartós szerveződések hoznak létre, amelyek a működésük során nem versenypiaci tevékenységet folytatnak, viszont versenypiaci tevékenységet helyettesítenek. A folyamat hatékony megszervezéséhez gazdálkodási ismeretekre is szükség lehet.

Célmegvalósítás és célfinanszírozás

A társadalmi vállalkozásokhoz sorolható tevékenységek körének folyamatos bővítése egy sok szempontból heterogén vállalkozási kört magában foglaló kategóriához vezetett. A heterogenitás egyaránt vonatkozik a besorolási koncepcióra, a társadalmi cél mibenlétére, a társadalmi célnak a gazdálkodási folyamatba való beágyazottságára, a társadalmi célnak a gazdasági szervezet méretéhez viszonyított súlyarányára, a tevékenységi profilra, a vállalkozási konstrukció típusára, az adott konstrukció jogszabályi konkretizációira stb. Olyan vállalkozási típusok is egy kategóriába kerültek, amelyek eltérő elv szerint oldják meg a társadalmi célkövetést.

A társadalmi innováció igénye szempontjából a legfontosabb meghatározó tényező a társadalmi célnak a gazdálkodási folyamatba való beágyazottsága. Ebből a szempontból a vállalkozás két fő típusa:

- társadalmi célt megvalósító (a továbbiakban: célmegvalósító) társadalmi vállalkozások;
- társadalmi célt finanszírozó (a továbbiakban: célfinanszírozó) társadalmi vállalkozások.

Természetesen előfordulhatnak mindkét elemet magukban foglaló, vegyes típusú változatok is. A célmegvalósító társadalmi vállalkozások esetében az üzleti tevékenység folytatása során automatikusan megvalósul a kitűzött társadalmi cél is. A foglalkoztatási céllal alapított társadalmi vállalkozások többsége ide sorolható. Ennek a típusnak a társadalmi innováció igénye rendszerint igen magas. Többnyire a profilválasztási, vállalkozásalapítási, vállalkozásműködtetési és munkagazdasági kérdésekre is kiterjed.

A társadalmi vállalkozások egy számottevő része az adott vállalkozás tevékenységétől független társadalmi célt (például környezetvédelmet) finanszíroz. A vállalkozás tetszőleges versenypiaci profilt működtet, és a profitjával vagy annak egy meghatározott részével járul hozzá a választott társadalmi cél finanszírozásához. Az ilyen típusú vállalkozások létrehozásának folyamata is jórészt azonos a versenypiaci vállalatokéval. Ezért alapítása és működtetése elvileg nem igényel érdemleges súlyú társadalmi innovációt. A célfinanszírozó társadalmi vállalkozások esetében indokolt egy olyan jogszabály alkalmazása, amely előírja, hogy legalább mekkora összeget vagy a potenciális nyereségnek legalább hány százalékát (stb.) kell a vállalkozáson kívüli társadalmi cél finanszírozására fordítani ahhoz, hogy a cég besorolható legyen a társadalmi vállalkozások körébe.

A vegyes típusú változat részben a célmegvalósító, részben a célfinanszírozó társadalmi vállalkozások jegyeit viseli magán. Ilyen típus jön létre például abban az esetben, amikor a társadalmi cél az egészségvédelem, melynek érdekében a vállalkozás egészségvédő hatású élelmiszereket állít elő, és ezeket a megfelelő hozzáférés érdekében alacsony áron juttatja a piacra.

Az egzisztenciateremtő társadalmi vállalkozások innovációigénye

A célmegvalósító társadalmi vállalkozások körében meghatározó jelentősége az egzisztenciateremtő társadalmi vállalkozásoknak van. A fentiek szerint ez tekinthető a kategória legősibb változatának. Itt értelemszerűen a gazdasági tevékenység folyamatában valósul meg az az alapvető társadalmi cél is, amelynek érdekében az adott vállalkozást létrehozták.

A több embert érintő munkalehetőség hiánya generálja azt a társadalmi innovációigényt, amely magában foglalja többek között a társadalmi vállalkozás lehetséges anyagi forrásainak a felkutatását, a társadalmi vállalkozás profiljának a munkalehetőséget keresők tudásbázisával és munkavégzési adottságaival való összehangolását, valamint

a vállalkozás adott körülmények között legmegfelelőbb típusának és méretének a kidolgozását.

A lehetőségeket a létszámarányokra vonatkozó előírások is befolyásolhatják. Az ilyen típusú előírások segíthetik a társadalmi célkövetés hatékonyabb érvényre jutását. Például az egzisztenciateremtő társadalmi vállalkozásnak szüksége lehet olyan szakismerettel rendelkező munkaerőre, mely szakismeret a potenciális foglalkoztatottak köréből nem áll rendelkezésre. A „külső” munkaerő túlzott arányú bevonását elkerülendő észszerű annak a szabályozása, hogy az inaktív és a tartós munkanélküli státuszú emberek köréből kikerülő munkavállalóknak létszámarányosan legalább hány százaléka szükséges ahhoz, hogy a cég társadalmi vállalkozásnak minősülhessen, illetőleg a létszámstruktúra milyen tartásának kell folyamatosan fennállnia.

Az egzisztenciateremtő társadalmi vállalkozások körén belül a hátrányos helyzet kialakulásának a fő oka szerint is különbözhet a társadalmi innovációs szükséglet mibenléte és súlya. Ebből a szempontból három fő problémátípus különböztethető meg:

- tartós munkanélküliek, akik hosszabb ideje kiszorultak a munkaerőpiacról, és esetleg szakmai tudásuk valamilyen szinten megújításra szorul;
- fogyatékkal élő emberek, akik számára nehézséget jelent megfelelő foglalkozást találni;
- inaktív és a szervezett munkavégzés lehetőségei iránt kevésbé érdeklődő csoportok.

A társadalmi vállalkozás és a piaci mechanizmusok összefüggésének vizsgálata során irányítévesztés is előfordulhat. Starnawska²⁶ tanulmánya például kissé meglepő megközelítésben mutat rá egy közismert összefüggésre. A szerző, a társadalmi vállalkozások hibrid természetének értelmezése kapcsán, többek között kifejti, hogy abban az esetben, ha a foglalkoztatási célú társadalmi vállalkozások munkaerő-állománya a profil szerinti termékpiaci elvárásokhoz képest nem a legmegfelelőbb létszámú és felkészültségű munkaerőből áll, az a vállalkozás számára nagy hátrányt jelent. A háttérben éppen a lényeg sikkad el. Az ilyen típusú társadalmi vállalkozás ugyanis kifejezetten azzal a céllal jön létre, hogy a hagyományos munkaerőpiacról kiszorult vagy az oda bejutni nem képes emberek számára munkalehetőséget biztosítson. Ekkor a munkaerő és a piaci elvárások összhangjának hiánya azt jelzi, hogy a társadalmi innováció nem volt sikeres. Nem sikerült megtalálni azt a profilt vagy azt a technológiát, amely alapján a megélhetési szempontból hátrányos helyzetű emberek a verseny piacon életképes termékeket tudnak létrehozni. Nem a létszámbeli és a képzettségbeli problémák az elsődlegesek. Az a felvetés, hogy a vállalkozás vezetését ellátni képes stáb megfizetése nehézségekkel járhat, már realisabb gondot jelez, de itt is felmerülhet, hogy megfelelőbb profilválasztás esetén ez a probléma sem merülne fel.

²⁶ STARNAWSKA 2016.

A többlépcsős társadalmi innovációs szükséglet

A többlépcsős társadalmi innovációs szükséglet főként ott merül fel, ahol a nehéz helyzetben lévő emberek jelentős része inaktív, és a szervezett munkavégzés iránti érdeklődésük alacsony szintű. A különböző országokban eltérő nagyságrendben fordulnak elő ilyen jellemzőkkel bíró csoportok, közösségek, etnikumok. Idesorolhatók az úgynevezett bádogvárosokban élők, a nyomornegyedek lakói, a cigányság egyes csoportjai stb. Gyakran felvetődik, hogy az ilyen helyzetű közösségek esetében a fiatalság jórészt nem is ismeri a napi munkába járás mibenlétét, ritmusát.

A társadalmi együttélés normáit negligáló, viszonylag elszigetelt és a társadalmi integráció hiányával jellemezhető csoportok, közösségek, etnikumok (a továbbiakban: közösségek) esetében az egész közösség átformálása szükséges. Az egzisztenciateremtő társadalmi vállalkozás létrehozásához több eltérő jellegű és egymásra épülő társadalmi innováció generálását kell megoldani. Ez többlépcsős társadalmi innovációnak is nevezhető. Az alábbiakban egy kétlépcsősre egyszerűsített társadalmi innováció felvázolása szerepel.

Az első lépcsőfok nincs közvetlen kapcsolatban magával a társadalmi vállalkozással. Itt az egész közösségre vonatkozóan lényegében egy gondolkodásbeli rutinváltást kell elérni, melynek eredményeként a közösség tagjai magukévá teszik a társadalmi együttélés általános normáit, és kialakul a munkavégzésre vonatkozó, belső indítatásból fakadó igényük. Mivel ez a gondolkodásbeli rutinváltás a korábbiakban nem jött létre, az automatikus változás bekövetkezésére nem lehet számítani. Kiindulásként egy diagnózis felállítása szükséges. Ennek keretében alaposan meg kell ismerni az adott közösségre jellemző gondolkodásmódot, az életkörülményeket, a szokásokat és az ide tartozó embereknek a világhoz való viszonyulását. A diagnózis alapján elindulhat azoknak a módszereknek a felkutatása és/vagy kidolgozása, melyek alkalmasak lehetnek a kitűzött gondolkodásbeli rutinváltás elérésére. Meg kell találni az önszerveződés megfelelő mozgatórugóit. A személyes kapcsolatok rendszerének mozgásba hozása, a kezdeményezőerő felélesztése a legmegfelelőbb szervezési mód. A tényleges teendőkre vonatkozóan célszerű többleágazású forgatókönyvet készíteni. Az innovációs folyamat óvatos cselekvési mód és az emberek személyiségének, valamint kulturális hagyományainak mély tisztelete mellett kell véghezvinni. Az ilyen típusú feladatokat rendszerint csak a közösségen belülről vagy oda mintegy beépülve, erős bizalmi kapcsolatok kiépítése után és folyamatos jelenlét mellett lehet sikerre vinni. A lebonyolítási folyamat időigénye akár több év is lehet. Mindezek komoly szakértői háttérrel és jelentős összegű anyagi forrásokat igényelhetnek. Ezeknek az előzetes feltérképezése és a szükséges források biztosítási lehetősége nélkül a folyamatot nem célszerű elindítani.

A második lépcsőfok jelenti a társadalmi vállalkozás megtervezését és létrehozását. Ennek tárgykörébe olyan munkalehetőségek megtervezése és létrehozása is beletartozik, amelyek biztosítják az erre felkészített emberek munkán alapuló megélhetését. Itt a társadalmi innovációigény elsősorban abból az irányból jelentkezik, hogy össze kell hangolni a munkavégzésre vonatkozóan meglévő adottságokat, készségeket (illetőleg

azok valamely felkészültségbeli kiegészítését) azokkal a támogatói és versenypiaci lehetőségekkel, amelyek kihasználásával hosszabb távon életképes gazdasági vállalkozás hozható létre. Számítani kell arra, hogy a szóban forgó csoportoknak a munkaerőpiaci integrációja a szokásosnál is nagyobb és szerteágazóbb erőfeszítést kiváltó társadalmi innovációigénnyel lép fel. Egy olyan társadalmi szegmensben, ahol a szervezett munka kultúrája ismeretlen, célszerűnek látszik a társadalmi vállalkozásnak azokat a változtatásokat előtérbe helyezni, ahol a munkavégzés időbeli megszervezése a munka elvégzésére meglehetősen nagy szabadságot biztosít.

A társadalmi innováció egymásra épülő két lépcsőfoka egymástól eltérő természetű feladatok megoldását igényli, így az egyes lépcsőfokok logikailag határozottan elkülöníthetők. A megvalósítás folyamatában az egymásra épülő társadalmi innovációk – a helyzet alakulásától függően – részben párhuzamosan is haladhatnak. A képzéssel kapcsolatos tevékenységek például már az első szakaszban is elindulhatnak, amennyiben a társadalmi vállalkozással kapcsolatos elképzelések ehhez megfelelő alapot adnak. Továbbá a munka világába való belépés folyamata is – a helyzet függvényében – többféleképpen alakítható. Lehetséges a fokozatos hozzászokás, melynek során az egyes emberek (a későbbi vállalkozás profiljától nem idegen) átmeneti jellegű munkákat végeznek, de a munka indulhat közvetlenül a társadalmi vállalkozás létrehozásával is.

Társadalmi összhatás

A társadalmi vállalkozásnak a társadalomra gyakorolt kedvező hatásai messze túlmutatnak a közvetlen társadalmi cél megvalósulása során keletkező társadalmi hasznokon. A széles sávban kapcsolódó társadalmi innovációval egyetemben pozitív hatást gyakorolnak a tágabb értelemben vett társadalmi folyamatokra is. Sokrétű hatásainak néhány példája:

- új gondolatíságot visz a társadalomba és a gazdaságba;
- erősíti a gazdaság és a demokrácia közötti kapcsolatot;
- segíti a társadalmi szolidaritás eszméjének felszínén maradását;
- terepet biztosít a társadalmi innovációs készség fejlődésének;
- egyfajta felkészülési lehetőséget is biztosít arra az időszakra, amikor a nagyfokú gépesítés és automatizálás következtében egyre nagyobb dolgozói tömegek szorulnak ki a hagyományos profitelvű gazdaságból.

A társadalmi vállalkozások társadalmi hatásaihoz részben hasonló hatásokat vált ki a CSR (a vállalatok társadalmi felelősségvállalása). Ennek keretében a vállalatok a célkitűzéseik közé önkéntes alapon integrálnak és finanszíroznak szociális, valamint ökológiai célokat. Ennek a tevékenységnek a közvetlen környezeti és társadalmi hatásain túlmenően nagy jelentősége van abban, hogy a felelősségi szemlélet mélyen beivódik a vállalati szervezet működésébe, illetőleg alakítja a dolgozók szemléletét, társadalmi érdeklődését, szociális érzékenységét is. Ezen a ponton a CSR átfedésbe kerül a társadalmi

vállalkozások küldetésével.²⁷ A társadalmi vállalkozások küldetését, funkcióit a CSR természetesen nem tudja átvállalni. A társadalmi felelősségvállalás definiálása számos olyan problémát is felvet, melyek a társadalmi vállalkozások kapcsán felmerülnek.²⁸

Az irodalomban felvetődik, hogy a nem piaci logikán működő gazdasági megoldások – mint amilyen a társadalmi vállalkozás és a CSR is – valójában a neoliberalizmus támogatását jelentik.²⁹ Abból a szempontból egyet kell érteni ezzel a felvetéssel, hogy a társadalmi vállalkozások létrejötteként igen erős intézményi támogatása elsősorban politikai, illetőleg társadalompolitikai megfontolások alapján történik. Azt is látni kell azonban, hogy a neoliberalizmus támogatásával egyidejűleg ezek a vállalkozások szélesítik a megélhetési lehetőségek körét, csökkentik a társadalmi feszültségeket, nagyobb részben szemléletileg, kisebb részben közvetlenül is fékezik a környezetrombolás sebességét. Vagyis a rendszer továbbélésének segítése mellett ezek a konstrukciók egy sokrétű károkozás jelentős fékezéséhez járulnak hozzá. Célszerű azzal is tisztában lenni, hogy jelenleg nincs a ma érvényesülőtől alapvetően eltérő másik gazdaságimodell-változat, amely tudományos alapon kidolgozott és gyakorlati szempontból megalapozott lenne.³⁰ Tehát jelenleg a jobbítás járható útja a károkozás lehetőségek szerinti fékezése, és esetleg azon vállalatimodell-változatok gyakorlati súlyának növelése, amelyek összhangban vannak a fenntarthatóság elvével.³¹ A távoli jövő szempontjából is hasznos a társadalom szociális érzékenységének, szolidaritási és innovációs készségeinek, reflexeinek, valamint demokratikus együttműködési képességének szinten tartása, fejlesztése. Nem lenne célszerű lemondani arról a társadalomszervező, szociális érzékenységet fenntartó erőről, melyet a társadalmi vállalkozások kiválthatnak.

Irodalomjegyzék

ALTER, Sutia Kim (2002): *Case studies in social enterprise*. Washington, Counterpart International, Inc.
ANDOR László (2012): Szociális vállalkozások az Európai Unióban. *XXI. Század – Tudományos Közlemények*, 28. sz. 9–14.

BAYULGEN, Oksan (2008): Muhammad Yunus, Grameen Bank and the Nobel peace price: What Political science can contribute to and learn from the study of microcredit. *International Studies Review*, Vol. 10, No. 3. 525–547.

²⁷ PIRSON, Michael (2009): Social entrepreneurship: A blueprint for humane organizations? In SPITZECK, Heiko – PIRSON, Michael – AMANN, Wolfgang – KHAN, Shiban – KIMAKOWITZ, Ernst von eds.: *Humanism in business*. Cambridge, Cambridge University Press. 248–259.

²⁸ SPITZECK–JANSSEN 2010.

²⁹ GRAEFE, Peter (2006): Social economy policies as flanking for neoliberalism: Transnational policy solutions, emergent contradictions, local alternatives. *Policy and Society*, Vol. 25, No. 3. 69–86.

³⁰ ILLÉS Mária (2018): A gazdaság emberközpontúvá válásának fő kérdései. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 15. évf. 1. sz. 4–14.

³¹ ILLÉS Mária (2016): Enterprise models in terms of sustainability. *Theory, Methodology, Practice*, Vol. 12, Special Issue. 55–67.

- CHONG, Toh Han (2008): Interview with professor Muhammad Yunus, founder of Grameen Bank. *SMA News*, Vol. 40, No. 12. 2–7.
- CIRIEC (2007): *The social economy in the European Union*.
- CUNHA, Jorge – BENNEWORTH, Paul S. – OLIVEIRA, Pedro (2015): Social entrepreneurship and social innovation: A conceptual distinction. In CARMO FARINHA, Luis M. – FERREIRA, Joao J. M. – LAWTON SMITH, Helen – BAGCHI-SEN, Sharmistha eds.: *Handbook of research on global competitive advantage through innovation and entrepreneurship*. Hershey, Pennsylvania, IGI Global. 616–639.
- DEFOURNY, Jacques – NYSENS, Marthe (2013): Social innovation, social economy and social enterprise: What can the European debate tell us? In MOULAERT, Frank – MACCALLUM, Diana – MEHMOOD, Abid – HAMDOUCH, Abdel: *International handbook on social innovation. Social innovation, collective action and transdisciplinary research*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing. 40–52.
- European Commission (2015): *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe*. Brussels, European Commission.
- G. FEKETE Éva – BERCZK Ádám – KÁDÁRNÉ HORVÁTH Ágnes – KISS Julianna – PÉTER Zsolt – SIPOSNÉ NÁNDORI Eszter – SZEGEDI Krisztina (2017): „Alapkutatás a társadalmi vállalkozások működéséről.” Zárótanulmány az OFA Országos Foglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Kft. megbízásából, a GINOP-5.1.2-15-2016-00001 „PiacTárs” kiemelt projekt keretében. Miskolc, Miskolci Egyetem.
- GRAEFE, Peter (2006): Social economy policies as flanking for neoliberalism: Transnational policy solutions, emergent contradictions, local alternatives. *Policy and Society*, Vol. 25, No. 3. 69–86. DOI: [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(06\)70083-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(06)70083-2)
- GROOT, Asceline – DANKBAAR, Ben (2014): Does social innovation require social entrepreneurship? *Technology Innovation Management Review*, Vol. 4, No. 12. 17–26.
- HUBAI László (2016): Demokratikus szolidaritás. A társadalmi vállalkozások fogalmának és politikai dimenziójának vizsgálata. *Esély*, 3. sz. 62–91.
- ILLÉS Mária (2016): Enterprise models in terms of sustainability. *Theory, Methodology, Practice*, Vol. 12, Special Issue. 55–67.
- ILLÉS Mária (2018): A gazdaság emberközpontúvá válásának fő kérdései. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 15. évf. 1. sz. 4–14.
- KERLIN, Janelle A. (2006): Social enterprise in the United States and Europe: Understanding and learning from the differences. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 17, No. 3. 246–262. DOI: [10.1007/s11266-006-9016-2](https://doi.org/10.1007/s11266-006-9016-2)
- MARTIN, Roger L. – OSBERG, Sally (2007): Social Entrepreneurship: The Case for Definition. *Stanford Social Innovation Review*, 29–39.
- OECD (2013): *Policy Brief on social entrepreneurship. Entrepreneurial activities in Europe*. Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- PÉTER Zsolt (2018): A társadalmi vállalkozások és tevékenységeik ismertsége, illetve az előttük álló feladatok egy kérdőíves felmérés alapján. *Közép-európai közlemények*, 11. évf. 2. sz. 124–132.
- PIRSON, Michael (2009): Social entrepreneurship: A blueprint for humane organizations? In SPITZECK, Heiko – PIRSON, Michael – AMANN, Wolfgang – KHAN, Shibana – KIMAKOWITZ, Ernst von eds.: *Humanism in business*. Cambridge, Cambridge University Press. 248–259.
- SAEBI, Tina – FOSS, Nicolai J. – LINDER, Stefan (2018): Social entrepreneurship research: Past achievements and future promises. *Journal of Management*, Vol. 20, No. 10. 1–26.
- SPITZECK, Heiko – JANSSEN, Frank (2010): Social entrepreneurship – Implications for management practice. *International Review of Entrepreneurship*, Vol. 8, No. 2. 63–70.
- STARNAWSKA, Marzena (2016): Social entrepreneurship and its hybridity in determining resource challenges and chances. *Studia Oeconomica Posnaniensia*, Vol. 4, No. 5. 38–53.

- THOMAS, Antonio (2004): The rise of social cooperatives in Italy. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 15, No. 3. 243–263.
- TÓTH Laura – VARGA Éva – VARGA Péter (2011): *A társadalmi vállalkozások helyzete Magyarországon 2011*. NESST Kézikönyv sorozat. Budapest, NESST EUROPE Nonprofit Kft.
- ZOLLO, Lamberto – RIALTI, Riccardo – CIAPPEI, Cristiano – BOCCARDI, Andrea (2018): Bricolage and social entrepreneurship to address emergent social needs: A “deconstructionist” perspective. *Journal of Entrepreneurship, Management and Innovation*, Vol. 14, No. 2. 19–47.
- ZSOHÁR András (2011): A szövetkezeti törvénytervezet magyarázata a Ptk. jogi személyekre vonatkozó részében. *Gazdaság és Jog*, 9. sz. 3–6.

Vákát oldal

Társadalmi felelősségvállalás – döntéshozatal és egyéni felelősség

A társadalmi felelősségvállalás elméletének evolúciója

A környezetet károsító emberi tevékenység visszanyúlik egészen az ókorig. A libanoni cédrusok kivágása, a Húsvét-szigetek erdőinek kitermelése és az ezek következtében fellépő talajerózió az első ismert következményei a haszonhajhász és felelőtlen gazdálkodásnak, de a bölények esztelen vadászata vagy a bálnák majdnem kipusztítása szintén az ember önzésének és önérdelke minden más fölé helyezésének örök bizonyítékai lesznek.

Már Cicero egyik beszédében felvetődik az etikus üzleti magatartás kérdése, amikor arról beszél, hogy vajon annak az üzletembernek, aki tudja, hogy Rodosz szigetén éhínség van, és emiatt magasak a gabonaárak, tájékoztatnia kell-e a sziget lakóit arról, hogy egy egész gabonaszállító flotta tart feléjük, vagy elsőként odaérve a legmagasabb áron kell eladnia a saját gabonáját. Cicero véleménye szerint ha az üzletember jóhiszemű, akkor nem hallgathatja el a rendelkezésére álló információt pusztán a profitérdekéi miatt.¹

Adam Smith 1776-ban kijelentette, hogy a gazdasági önérdelk megbízhatóbb és járhatóbb út a társadalmi jólét növelésére, mint arra számítani, hogy valaki a köz érdekében cselekszik.² Ennek kapcsán a szabad verseny piacfilozófiája győzedelmesen uralkodott a 19. században jogi és gazdasági téren egyaránt. Mindezt megerősítette a szociáldarwinizmus, amely kihangsúlyozta az egyéni lehetőségek gátlástalan érvényesülését.

A felelősség és a felelősségteljes magatartás a progresszizmus kapcsán jelent meg. A progresszív reformmozgalom az Egyesült Államokban indult útjára a 20. század fordulóján. A mozgalom az 1865-öt követő „aranykorra” adott változatos és széles körű válaszreakció volt. Nevezhetjük egy korszak közszellemének.³ Noha maga a társadalmi felelősségvállalás mint szóhasználat nem fordul elő a második világháború előtt, vezető üzletemberek már az 1920-as évektől kezdve ragaszkodtak valamiféle felelősségteljes gyakorlat és felelősségteljes magatartás koncepciójához.

¹ LEWIS, Alan – WÄRNERD, Karl-Erik (1994): *Ethics and economic affairs*. London – New York, Routledge.

² SMITH, Adam (1937) [1776]: *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. New York, Modern Library.

³ TINDALL, George Brown (1988): *America. A narrative history*. New York, W. W. Norton.

A progresszív korszak az Egyesült Államokban három állapotot különböztet meg három cselekvési lehetőséggel:

- az üzletet követő filantrópia;
- az üzletet megelőző jogi kényszer;
- az üzleti tevékenység során tanúsított erkölcsös viselkedés.⁴

Andrew Carnegie 1900-ban a „nemesség kötelez” (*noblesse oblige*) mintájára a „gazdagság kötelez” kifejezést használta beszédeiben. Clark 1916-ban az üzleti tevékenység kapcsán szükséges és fennálló széles körű felelősség érdemeit hangsúlyozta a profit-hajhászással szembeállítva.⁵

Bowen a modern kori „atyja” a társadalmi felelősség elméletének. Ő a kérdés széles látókörű megközelítését nyújtotta. Az általa alkotott elmélet magában foglalta a szociális érzékenységet, a szociális gondoskodást, a javakkal való sáfárkodást, a társadalmi ellenőrzést, a vállalati polgárságot és egy kezdetleges stakeholder (érintett) elméletet. Bowennél súlyponteltolódás történik, és a hangsúly az üzlet társadalommal szembeni felelősségéről a vállalatok társadalmi felelősségére tevődik.⁶

Levitt, a kitűnő harvardi marketingprofesszor volt az első kritikusa a társadalmi felelősségvállalás (*Corporate Social Responsibility – CSR*) elméletének már 1958-ban, aki aláhúzta a CSR veszélyeit. Ő ehelyett egy „harmadik szektor” mellett tört lándzsát, amit nevezhetünk „önként vállalt filantrópiának”, mely egy „érzékeny, fogékony” társadalmat takar.⁷ Őt olyan hírességek követték, mint például Milton Friedman Nobel-díjas közgazdászprofesszor, aki elsősorban a menedzserek „önkényes” társadalmi felelősségvállalását kifogásolta. A menedzserek a vállalatok megbízottai, ügynökei, ennek következtében bármely önkényes akciójuk csak kevéssé különbözik a „lopástól” a vásárlók, a dolgozók és a tulajdonosok vonatkozásában.⁸ Samuelson, aki szintén Nobel-díjas, azt hangsúlyozta, hogy „egy nagy részvénytársaság nemcsak, hogy részt vállalhat a társadalmi felelősségből, hanem jobb is neki, ha így tesz”.⁹ Az érvelés behelyettesíti a társadalmi felelősséget a fogékonysággal, érzékenységgel, és az utóbbi a megfelelőbb fogalom az itt használt kategóriára. Carroll a CSR fejlődését évtizedekre bontja. Az '50-es évek

⁴ WINDSOR, Duane (2001): „The future of corporate social responsibility”. *The International Journal of Organizational Analysis*, Vol. 9, No. 3. 225–256.

⁵ CLARK, Maurice J. (1916): The changing basis of economic responsibility. *Journal of Political Economy*, Vol. 24. 209–229.

⁶ BOWEN, Howard R. (1953): *Social responsibilities of the businessman*. New York, Harper & Brothers.

⁷ LEVITT, Theodore (1958): The dangers of social responsibility. *Harvard Business Review*, Vol. 36, No. 5. 10–19.

⁸ FRIEDMAN, Milton (1970): The social responsibility of business is to increase its profit. *The New York Times Magazine*, September 13, 1970. 32–33.

⁹ SAMUELSON, Paul A. (1971): Love that corporation. *Mountain Bell Magazine*, 24.

a fogalom eredetét jelentik, a '60-as évek a szakirodalom elterjedését fémjelzik, a '70-es évek pedig a burjánzó definíciók időszaka.¹⁰

A társadalmi felelősségvállalás fogalmi meghatározása

A vállalatok társadalmi felelősségvállalása az utóbbi évtized egyik legtöbbet és leggyakrabban kutatott és említett témája. Ennek ellenére, avagy talán éppen ezért a kérdés elemzői egy dologban szinte egységesek: a társadalmi felelősségvállalásnak nincs egységesen elfogadott definíciója. A vállalati társadalmi felelősségvállalásnak számos meghatározása létezik, azonban egységesen használt definícióról nem beszélhetünk. Dahlsrud 37 különböző definíció faktoranalízisét végezte el 2006-ban. Öt dimenzió mentén vizsgálta a meghatározásokat, mégpedig: környezeti dimenzió, társadalmi dimenzió, gazdasági dimenzió, stakeholder (érintettek) dimenzió, önkéntességi dimenzió. Hét olyan meghatározást talált a 37 vizsgáltból, amelyek mind az öt dimenziót tartalmazzák, ezek közül a legtöbbet hivatkozott (286) az Európai Bizottság definíciója (2001), a Business for Social Responsibility definíciója (186) 2000-ból és az IBLF 2003-as CSR-meghatározása 82 hivatkozással.¹¹ Dahlsrud elemzése arra enged következtetni, hogy a CSR különböző megközelítései „tartalmazznak egyfajta önkéntes hajlandóságot az egymástól jól elkülönülő funkciók célbavételére, valamint olyan etikai és szabályozási kereteket, amelyek a vállalati fenntarthatósághoz köthetőek, és a társadalom által igényelt és elvárt magatartást is lefedik”.¹²

A teljesség igénye nélkül megemlítünk néhány definíciót, amelyek véleményünk szerint összességükben pontosan adják vissza a CSR lényegét.

- Az Európai Bizottság definíciója szerint, amely Dahlsrud kutatása alapján a legtöbbet hivatkozott és kiterjed mind az 5 dimenzióra, a CSR „olyan koncepció, amely alapján a vállalatok a társadalmi és környezeti megfontolásokat üzleti folyamataikba és az érintettekkel folytatott interakcióikba integrálják, önkéntes alapon”.¹³
- David Vogel szerint „a CSR olyan eszközök összessége, melyek a törvényi előírásokon túlmenően fejlesztik a munkakörülményeket, illetve kedveznek a társadalomnak”.¹⁴
- Ligeti véleménye az, hogy „[a] hosszú távon fenntartható üzleti vállalkozás alapja a nyers haszonérdek és a külvilág szempontjainak összehangolása. Ily módon tehát

¹⁰ CARROLL, Archie B. (1999): Corporate social responsibility: Evolution of a definitional construct. *Business and Society*, Vol. 38, No. 3. 268–295.

¹¹ DAHLSRUD, Alexander (2006): How corporate social responsibility is defined: An analysis of 37 definitions. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, Vol. 15, No. 1. 1–13.

¹² BENN, Suzanne – BOLTON, Dianne (2015): *CSR irányítói*. Budapest, Atlantis Press Kft. 21.

¹³ European Commission (2001): *Green paper: Promoting a European framework for corporate social responsibility*. 6.

¹⁴ VOGEL, David (2006): *The market of virtue – the potential and limits of corporate social responsibility*. Washington D. C., Brookings Institution Press. 2.

az üzleti haszonnal egyenértékű a környezeti fenntarthatóság, illetve a társadalmi felelősségvállalás.”¹⁵

- Végül Angyal Ádám kiváló összegző munkájában ezt írja a CSR-ről: „A vállalati felelősségvállalás aktív részvétel a társadalom problémáinak megoldásában oly módon, hogy az ne váljék az érintett szervezet számára olyan teherretté, amely működési zavarokat okoz.”¹⁶

Az Oxford Handbook¹⁷ szerint a társzkoncepciók, mint a vállalati polgárság (*corporate citizenship*), a vállalati felelősség (*corporate responsibility*) vagy a fenntartható üzlet (*sustainable business*) tulajdonképpen csak alternatív elnevezések.

A vállalatok társadalmi felelősségvállalása szorosan kapcsolódik a fenntartható fejlődés (*sustainable development*) kérdésköréhez is, mivel a World Business Council for Sustainable Development CSR-definíciója a következő: „az üzleti élet elkötelezettsége, hogy hozzájáruljon a fenntartható gazdasági fejlődéshez, az alkalmazottakkal, családjaikkal, a helyi közösséggel és a társadalom széles rétegeivel együttműködve, az életminőség javítása érdekében.”¹⁸

Angyal Ádám fentebb említett könyvében¹⁹ odáig megy, hogy a társadalmilag felelős vállalat modelljének paradigmáját axiómának tekinti, azaz szerinte „olyan alapvetés a gazdaságtudományban, amely szokványos logikai instrumentumokkal nem igazolható, nem vezethető le a klasszikus gazdasági tevékenységek értékrendjéből. Ugyanakkor, mint létező valóság, elvitathatatlan, hatása erőteljes, és ez felülír mindenféle kételyt, akár értelméről, akár létezéséről esne szó.”²⁰ Ezt az állítást nem fogadjuk el, hasonlóan számos más kutatóhoz,²¹ akik a társadalmi felelősséget mint vállalati kategóriát elutasítják. Márpedig az axióma attól lesz axióma, mert vita nélkül elismeri mindenki mint alapvető tény.

Az amerikai szakirodalomban az európai publikációktól eltérő szóhasználattal a vállalatok társadalmilag felelős magatartását, főként annak nyilvános megjelenését szívesen nevezik filantrópiának vagy kapcsolt marketingnek (*cause-related marketing – CRM*).²²

Elméleti vita van a társadalmi felelősségvállalás tekintetében arról, hogy az önkéntesség elve benne foglaltatik-e a definíciójában, avagy sem. Egyesek, mint például Ligeti

¹⁵ LIGETI György (2008): *CSR – Vállalati felelősségvállalás*. Budapest, Kurt Lewin Alapítvány. 90.

¹⁶ ANGYAL Ádám (2009): *Vállalatok társadalmi felelőssége, felelős társaságirányítás (Corporate social responsibility)*. Budapest, Kossuth. 188.

¹⁷ CRANE et al. (2008): *The Oxford handbook of corporate social responsibility*. Oxford, Oxford University Press.

¹⁸ HOLLIDAY, Chad O. Jr. – SCHMIDHEINY, Stephan – WATTS, Philip (2002): *Walking the talk – The business case for sustainable development*. San Francisco, Greenleaf Publishing, Berrett-Koehler Publishers, Inc. 103.

¹⁹ ANGYAL 2009.

²⁰ ANGYAL 2009, 121.

²¹ SIMON, Herbert A. (1982): *Korlátozott racionalitás*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó; FRIEDMAN 1970.

²² BERGLIND, Matthew – NAKATA, Cheryl (2005): *Cause-related marketing: More buck than bang?* Kelley School of Business, Indiana University, HBS Publishing.

György, úgy vélik, a felelős magatartás önkéntes tevékenységet jelent, sőt odáig mennek,²³ hogy az önkéntesség a felelős magatartás kulcsszava és elengedhetetlen része. Angyal Ádám²⁴ és Kun Attila²⁵ mellett törnek lándzsát, hogy a jogkövető magatartás és a környezettudatos vezetés – amelyek a társadalmilag felelős vállalati magatartás részét képezik – kötelező külső normákból is fakadnak, ezért nem kizárólag önkéntes megnyilvánulásai a felelős magatartásnak. Véleményünk szerint a CSR mögött mindenképpen valamilyen kényszer, nyomásgyakorlás áll (akár tulajdonosi, akár jogi, akár politikai), ezért az önkéntesség nem előfeltétele bármely jellegű vállalati társadalmi felelősségvállalásnak.

A társadalmilag felelős vállalati magatartást tanulási folyamatként értelmezzük,²⁶ amelyet a szervezeti tanulás keretében fokozatosan, többlépcsős fejlődés során sajátítanak el. A CSR tehát ideális esetben folyamatos kollektív tanulási folyamatot jelent.²⁷ Megkülönböztetik a társadalmi felelősségvállalás különböző szintjeit, és úgy tekintik azt, mint ahhoz hasonló folyamatot, amikor a kisgyermekből felelős felnőtté válunk.²⁸ A szervezeti tanulás képességváltozást is jelent, tehát olyan változási folyamat, amelynek a szervezet helyenként ellenáll, másrészt alkalmazkodik hozzá és fejlődik általa. A CSR eszerint tanulható és a szervezet, vállalat létrejöttékor általában nincs jelen, fokozatosan alakul ki. Ebben ellentétes véleményen vagyunk Győri Zsuzsannával, aki szerint az igazán felelős vállalat alapításától fogva így viselkedik.²⁹

A társadalmi felelősségvállalás és a társadalmi innováció viszonya

Kétségtelen, hogy a társadalmi felelősségvállalás koncepciója jelentős és alapvető átalakuláson ment keresztül, amióta bekerült az üzleti stratégiák világába. Eredetileg csak egy gyalog volt a PR-stratégiák saktábláján, amelyet a vállalatok inkább a kulcsín kedvéért használtak és színleg, nem pedig őszintén és tettekre elszánva.³⁰ Napjainkra azonban a társadalmi felelősségvállalás parancsoló üzleti szükségszerűséggé és értékévé vált. A PR-gyalogból olyan eszközzé lett, melynek felhasználásával a vállalatok újragondolják üzleti folyamataikat, termékeiket és piaci működésüket azzal a céllal, hogy megfeleljenek a felmerülő társadalmi kihívásoknak. Legyenek azok az előregedő társadalom

²³ KOTLER, Philip – LEE, Nancy (2007): *Vállalatok társadalmi felelősségvállalása*. Budapest, HVG.

²⁴ ANGYAL 2009.

²⁵ KUN Attila (2008): *Az állam szerepe a CSR területén*. Budapest, Szocháló – Társadalomtudomány.

²⁶ ANGYAL 2009.

²⁷ ZWETSLOOT, Gerard I. J. M. (2003): From management systems to corporate social responsibility. *Journal of Business Ethics*, Vol. 44, No. 2–3. 201–207.

²⁸ GOODPASTER, Kenneth E. (2007): *Conscience and corporate culture*. Oxford, Blackwell Publishing.

²⁹ GYŐRI Zsuzsanna (2010): *CSR-en innen és túl*. PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Gazdálkodástani Doktori Iskola.

³⁰ VISSER, Wayne (2011): *The age of responsibility: CSR 2.0 and the new DNA of business*. Wiley, Chichester.

számára biztosított szolgáltatások vagy termékek, avagy a megnövekedett városiasodás által okozott problémákkal kapcsolatos szakértelem felhasználása. Megjegyezzük, hogy a CSR, ha hatékonyan alkalmazzák, létrehozza azokat a szinergiákat, amelyek nélkülözhetetlenek az üzleti élet számára ahhoz, hogy az érintettek számára értéket teremtsen.

Mindazonáltal az a feltételezés, hogy a CSR lenne az a tényező, amely alapvetően ösztönzi a társadalmi innovációt, meglehetősen naiv állítás. Számtalan példa van arra, hogy egy társadalmi innovációként azonosított termék úgy jelent meg, hogy azt kifejezetten egy vállalat CSR-programjához lehetett volna kapcsolni. Kiváló példa erre a Toyota Primus hibridautó, amelyet a 2000-es évek elején fejlesztettek az emelkedő olajárak hatására, és a növekvő középosztály használta.³¹ Azzal az alapvető céllal vezették be, hogy alacsony széndioxid-kibocsátású gépkocsit dobjanak piacra Japánban, ahol innovatív alternatívát jelentett a meglévő gépkocsikkal szemben.

A CSR jelen formájában nem vezet olyan új termékek és szolgáltatások létrehozásához, amelyek CSR-tudatosként különböztetik meg a márkát vagy amelyek tartós társadalmi és környezeti hatással bírnak.³² Ezen nézet alátámasztását jelzi a CSR-Europe által 19 vállalatnál végzett kutatás, mely szerint gyenge kapcsolat van a termék- és szolgáltatás-innováció, valamint a CSR között. Amint az elemzés is rámutat, a CSR-osztályoknak több kapcsolata van a HR, PR és karbantartási részlegekkel, mint a K+F, innovációs, marketing- és értékesítési részlegekkel.

A társadalmi felelősségvállalás mint gyakorlati döntéshozatal

A társadalmi felelősségvállalás a gyakorlatban a vállalat döntéseiben jelenik meg, tehát olyan döntési folyamat, amely a vállalatvezetés legfőbb tevékenysége. Ezen belül a felelős magatartás a stratégiai vezetés területének egyik megnyilvánulása.³³ A döntés adott szituációban a variációk közötti választást jelenti. „A stratégiai döntéshozatal feladata pedig a szervezet célrendszerének, forrásainak, politikájának meghatározása.”³⁴ Ennek során összhangba kell hozni a szervezetet és környezetét, és előrejelzéseket kell készíteni a jövőjükkal és viszonyukkal kapcsolatban.³⁵

A döntéshozatal a szervezeti szintekhez kapcsolódóan operatív ellenőrzés, tudásszintű döntéshozatal, menedzsmentkontroll, avagy stratégiai döntéshozatal.³⁶ A CSR stratégiai szintű döntéseket kíván meg és a felsővezetés szűkebb csoportjához kapcsolódik.³⁷ Az ilyen jellegű döntéseket Herbert Simon rosszul strukturált, azaz nem programozható

³¹ TAYLOR, Alex III (2006): *The birth of the Prius*.

³² THE SAME WAVELENGTH (2011): *The business of social innovation: an executive briefing with Grameen & Danone*.

³³ ANGYAL 2009.

³⁴ VERESNÉ SOMOSI 2004, 9.

³⁵ VERESNÉ SOMOSI 2004.

³⁶ ZOLTAYNÉ PAPRIKA Zita (2002): *Döntéselmélet*. Budapest, Alinea.

³⁷ VERESNÉ SOMOSI 2004.

döntéseknek és problémáknak nevezi.³⁸ A társadalmi felelősségvállalással kapcsolatos döntések stratégiai szintet kívánnak, a felsővezetők hatáskörében történnek meg, rosszul strukturált, nem programozható döntéseket foglalnak magukban, amelyeket bonyolult, heurisztikus, intuitív módon hoznak meg és a kockázati szintjük magas. Fontos a CSR viszonya a vállalat alapkompenciáihoz, azaz azokhoz a képességekhez képest, amelyekből fő versenyelőnyeik származnak. Hosszú és tartós trend a vállalati integráció során, hogy azokat a tevékenységeket, amelyek gyengeségeket, hátrányokat jelentenek számukra, kiszervezik (*outsourcing*), és az innen felszabaduló forrásokkal tovább erősítik azokat a tevékenységeiket, amelyekben erősek, amelyek profittermelő képessége a legjelentősebb, legtartósabb.³⁹ Ez a két trend, azaz a társadalmi felelősségvállalás igénye és az alapkompenciák erősítése tartósan egymás ellen hat, különösen válságok idején.

„A CSR csak annyira fenntartható, mint a cég, amelyik csinálja.”⁴⁰ Amikor tehát a források valami miatt huzamosabb ideig csökkennek, ezt a döntéshozóknak mindenképpen figyelembe kell venniük bármely társadalmi felelősségvállalással kapcsolatos tevékenység elindítása, folytatása vagy megszüntetése vonatkozásában. A CSR ugyanis aktív szerepvállalást és a következmények figyelembevételét jelenti,⁴¹ ez azonban magára az így eljáró szervezet léteire is igaz. A vállalat társadalmilag felelős beállítottsága tekinthető hosszú távon egyfajta stratégiai beruházásnak, befektetésnek a jövőbe, amelynek konkrét gazdasági haszna (is) van. Olyan nyerő szituációt jelenthet, amelyből mindenki hasznot húzhat, a vállalat, a környezete és a társadalom is.⁴² A legfontosabb azonban továbbra is a vállalat marad, mivel léte elengedhetetlen feltétele mindenfajta CSR-aktivitásnak. A kérdés tehát az, hogy jó üzlet-e végső soron a vállalat számára a felelős társadalmi magatartás, fűződik-e ehhez üzleti érdeke, azaz a motiváció megkerülhetetlen tényező a CSR vonatkozásában. Nem mindegy tehát, hogy a vállalat valós meggyőződésből vagy kizárólag piaci megfontolások, gyakorlati előnyök elérése érdekében viselkedik felelősségteljesen.⁴³

A kutatók sem egységesek a fentiek megítélésében. A már említett Vogel három álláspontról tesz említést: Friedmanéról, aki szerint a CSR veszélyes, mert forrásokat von el az alapkompenciáktól, így rontja a piaci hatékonyságot, Bakan nézetéről, amely szerint a társadalmi felelősségvállalás csak álca, amit a nagyvállalatok a társadalom elvárásai miatt öltenek magukra, és Hollenderét, aki szerint a CSR az üzlet jövője. Hopkins ennél is továbbmegy, amikor azt mondja, hogy nemcsak a jövője, de a feltétele is lesz a CSR az üzletnek.⁴⁴

³⁸ SIMON 1982.

³⁹ GRANT, Robert M. (2016): *Contemporary strategy analysis*. Hoboken, New Jersey, John Wiley & Sons.

⁴⁰ *Financial Times*. Idézi VOGEL 2006, 43.

⁴¹ ANGYAL Ádám (2003): *Nézetek az erkölcsről, avagy a malaszt természete*. Budapest, Aula.

⁴² KUN Attila (2004): A vállalati szociális elkötelezettség tematizálásának alapvonalai az Európai Unióban. *Jogelméleti Szemle*, 1. sz.

⁴³ GYŐRI 2010.

⁴⁴ VOGEL 2006.

Érdekes eredményeket mutat egy 2017-es romániai kutatás. Eszerint az ottani menedzserek CSR-tevékenységét elsősorban a jogi szükségszerűség, másodsorban pedig a tehetségek megszerzése és megtartása motiválja. A társadalmi felelősségvállalás fő cselekvési területe a munkahely és munkakörnyezet, ezeket követi a piaci helyszín (ahol eladnak), a környezet, végül a helyi közösség.⁴⁵ A vállalatok mérete meghatározó a társadalmi felelősségvállalás szempontjából. A kisebb vállalatok nem nagyon hallottak róla – legalábbis Kelet-Európában –, nem ismerik versenytársaik ilyen jellegű aktivitását, nincs ezzel kapcsolatos cselekvési tervük, erre vonatkozó adatbázisuk, vagy legfeljebb csak bizalmas jellegű. Minél nagyobbak, ez a helyzet annál inkább változik.⁴⁶

A regionális elhelyezkedés is befolyásolja a vállalatok – és vezetőik – társadalmi felelősségvállalását. A közép-kelet-európai régióban például nemrég még inkább szóban hangoztatták a cégvezetők ilyen jellegű elkötelezettségüket, miközben olyan szervezeti kultúrát építettek fel, amely kizárólag a tiszta gazdasági racionalizmusra – azaz a profitmaximalizálásra – épült és törekedett.⁴⁷

Egy friss kutatás Magyarország tekintetében arra a megállapításra jutott, hogy hazánkban a környezettudatos magatartás általános szintje alacsony, és az is kijelenthető, hogy a nem környezettudatos módon élők sokkal környezettudatosabbnak gondolják magukat a valóságnál, azaz szignifikánsan kedvezőbb az önértékelésük a tényleges helyztnél.⁴⁸

Társadalmi felelősségvállalás és a döntéshozatal

A legfontosabb tényező a társadalmi felelősségvállalás vonatkozásában természetesen maga a menedzser, a vezető. A CSR hatékony bevezetése és elveinek gyakorlati alkalmazása a menedzserek erkölcsös, felelős magatartása és beállítottsága nélkül elképzelhetetlen. Az ilyen beállítottságú menedzserek példaként szolgálnak az egész szervezet számára az etikus vezetési stílusukkal, erkölcsi szilárdságukkal. Az alkalmazottak hasonló tulajdonságainak ösztönzésével és támogatásával megteremtik a feltételeit a hatékony CSR-gyakorlatoknak.⁴⁹ Azok a vállalatok a legsikeresebbek a társadalmi felelősségvállalás terén, amelyeknél részletesen kidolgozott keretek között folyik a CSR-rel kapcsó-

⁴⁵ GORSKI, Hortensia (2017): Leadership and corporate social responsibility. *International Conference Knowledge Based Organization*, Vol. 23, No 1.

⁴⁶ BAKOS Levente (2014): Decision-making and managerial behaviour regarding corporate social responsibility in the case of small and middle-sized companies. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, Vol. 124. 246–254.

⁴⁷ REMIŠOVÁ, Anna – LAŠÁKOVÁ, Anna (2013): CSR-related managerial decision-making preferences in the CEE region (Results of the GLOBE student research). *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, Vol. 110. 913–922.

⁴⁸ NAGY Szabolcs (2018): A környezettudatos cselekvések elemzése. *Vezetéstudomány*, 49. évf. 10–11. sz. 45–55.

⁴⁹ REMIŠOVÁ–LAŠÁKOVÁ 2013.

latos döntéshozatal, az eredményekről a CEO rendszeresen beszámol az érintetteknek (például a részvényeseknek) a kommunikáció során, mérhetővé teszik az eredményeket és periodikus jelentéseket tesznek közzé. Ezáltal a társadalmi felelősségvállalás a vállalati kultúra részévé válik, abba folyamatosan beépül. Fontos hangsúlyozni a HR-részlegek szerepét a társadalmi felelősségvállalás vonatkozásában, mivel döntően ők felelősek a vezetők kiválasztásáért, felvételéért és képzésükért. Rendszeres és tudatosan beépített tréningek révén a CSR-tudatos vezetők száma növelhető, és ez a vállalat egészére kihat a társadalmi felelősségvállalás vonatkozásában.⁵⁰ A társadalmi felelősségvállalás növekvő szerepét bizonyítja, hogy a tanácsadó- és fejvadászcégek a felsővezetők kiválasztásánál javasolják a CSR-tudatosság felmérését és figyelembevételét. A Strandberg Consulting kanadai tanácsadó cég például a vállalatoknak készített bemutatkozó brosúrájában hat indokot sorol fel arra, miért fontos a társadalmi felelősségvállalással kapcsolatos hozzáállást felvenni a vezetők kiválasztásának kritériumai közé, melyek a következők:

- hatékony CSR-bevezetés és -megvalósítás szükségessége;
- márkanév és hírnév menedzselése;
- az alkalmazottak számára vonzóvá tenni a céget, megtartani és elkötelezetté tenni őket;
- a CSR-rel kapcsolatban változó elvárások és követelmények;
- a CEO mint a cég nyilvános arca;
- a jobb döntések.

Ahhoz, hogy ilyen vezetőket válasszanak ki, a Strandberg szerint olyan vezetői stílusjegyekkel kell rendelkeznie, mint az értékcentrikusság, kifelé irányultság, legyen jó CSR-stratégia és változásmenedzser, tudjon együtt dolgozni az érintettekkel (*stakeholderek*), legyen a CSR támogatója és ösztönzője, végül képezzen felelős vezetőket.⁵¹

A fentiek alapján igazoltnak tekinthetjük, hogy a társadalmi felelősségvállalással kapcsolatos döntéshozatal szorosan kapcsolódik a döntéshozó beállítottságához, vezetési stílusához és személyes nézeteihez a CSR-rel kapcsolatban. A kulturális háttér ugyancsak hatással van az etikus döntéshozatalra, így a társadalmi felelősségvállalásra is. A kínai dolgozókat például sokkal jobban foglalkoztatta egy adott eljárás közvetlen következménye, mint a hosszú távú hatásai, míg a mexikói alkalmazottak számára a hosszú távú kollektív jótékony hatás bizonyult fontosabbnak a döntések tekintetében.⁵² Rendkívül érdekes David Amisano kutatása a kisvállalatok (az Egyesült Államokban a 100 főnél kisebb vállalatok kerültek a vizsgálati körbe) vezetőinek hozzáállására vonatkozóan a társadalmi felelősségvállalásra és az etikus döntéshozatalra nézve. Alapfeltételezése az volt, hogy a kisvállalkozások vezetőit egyáltalán nem érdekli a társadalmi felelősségvállalás, sem pedig az üzleti etika, ha a vállalkozásuk fennmaradásáról van szó, és legfeljebb másodlagos szerepet tölthet be üzleti döntéseik folyamán. A szerzőnek magának is volt

⁵⁰ BLAKE, Petulia – EL MANSOUR, Bassou (2012): *Exploring corporate social responsibility leadership*.

⁵¹ STRANDBERG CONSULTING (2015): *2015. januári hírlevél*.

⁵² ERDENER, Carolyn (2013): A pilot test of business ethical decision making in China and Mexico. *International Journal of Business Strategy*, Vol. 13, No. 2. 77–82.

kisvállalkozása, tehát a gyakorlatra alapozta feltételezéseit. Az eredmények azonban azt mutatták, hogy a kisvállalkozások vezetői igenis foglalkoznak a fenntarthatósággal és az etikával és megértik, hogy saját vállalkozásuk tevékenysége kihat ezekre lokálisan, szűkebb közösségükben. Fontos számukra az is, hogyan tekintenek rájuk a helyi közösség tagjai és vezetői. Folyamatos képzés és a helyi közösséggel való kommunikáció kell azonban ahhoz, hogy a kisvállalkozások vezetői még jobban megértsék és elfogadják a CSR fontosságát.⁵³

A vállalatméret tehát hatással van a társadalmi felelősségvállalásra és kihat a döntéshozatalra. A nagyobb vállalatoknál kidolgozott eljárások, sémák, reguláris jelentések vannak a CSR-rel kapcsolatos tevékenységről, megfelelően értékelhető mutatókkal, periodikus beszámolókkal és az érintettekkel folytatott kommunikációval egybekötve. Jelentős eltérést mutat azonban a földrajzi elhelyezkedéstől függően a kisebb vállalkozások CSR-tudatossága, hiszen az Egyesült Államoktól eltérően Kelet-Közép-Európában csak nyomokban jelenik meg befolyásoló tényezőként a társadalmi felelősségvállalás a kisvállalatok döntéshozatala esetében, itt főleg a cég fennmaradása és a profittermelés a döntő faktor. Mindebből láthatjuk azt is, hogy a nemzeti kultúra is befolyásoló tényező, mert másként állnak az emberek a társadalmi felelősségvállaláshoz Kínában, Mexikóban vagy éppen Kelet-Közép-Európában.

Az elfogadott és bizonyos régiókban elterjedt filozófia is kihatással van a társadalmi felelősségvállalásra, különösen a vezetési stíluson keresztül. A konfucianizmus, amely Ázsiában jelentősen kihat az élet minden területére, így az üzleti élet vezetőire, életvitelükre, gondolkodásmódjukra, elősegíti ebben a régióban a CSR-tudatos vezetői döntéseket és vállalati cselekvést.⁵⁴

A társadalmi berendezkedés és az állam szerepe is fontos tényező a társadalmi felelősségvállalás tekintetében. A demokratikus, jóléti államokban, mint például Norvégia, az állam a legfőbb kezdeményezője azoknak a cselekvésmódoknak, amelyeket a vállalatok a CSR hatására és alapján végeznek. A törvények jórészt kötelezően előírják a vállalatoknak, hogy etikusán és felelősségteljesen járjanak el profitszerző tevékenységük során. A társadalmi felelősségvállalás a vállalatok részéről így sok esetben jogkövető magatartást jelent. A hagyományos nemzeti értékrend, amennyiben a különböző érdekcsoportok közötti konszenzus keresésére, a munkavállalók, munkaadók szervezeti és a kormány közötti rendszeres konzultációra épül, sok tekintetben implicit magában foglalja azokat az elveket, gyakorlatokat, amelyeket a CSR csak explicit formában jelenít meg és hangsúlyoz.⁵⁵

⁵³ AMISANO, David (2017): *The relationship between ethical leadership and sustainability in small businesses.*

⁵⁴ LIONG, Ang Sik – CHENG PATRICK, Low Kim (2012): Confucian leadership and corporate social responsibility (CSR), the way forward. *Asian Journal of Business Research*, Vol. 2, No. 1. 92–112.

⁵⁵ SEGROV, Helene Terese (2014): *Corporate social responsibility and the Norwegian leadership model.* Oslo.

A társadalmi felelősségvállalás elmélete angolszász gyökerekből nőtt ki, ahol a filantrópia erős hagyományokkal rendelkezik, egy olyan országban, mint Norvégia, ezt „le kell fordítani” a norvég társadalomban használatos módszerekre és eljárásokra, mert ott például a filantrópia nem mindennaposan megvalósuló tevékenység, mivel maga az állam eleve filantróp. A vállalati szerkezet is befolyásolja a CSR explicit formában való megjelenését, mivel ha zömmel kis- és középvállalatok a jellemzőek, akkor adottságaik folytán mind a vezetési stílus, mind a profitszerző tevékenység eltérő szervezeti keretek között nyilvánul meg, mint a sokkal több multinacionális és nagyvállalatot tömörítő angolszász gazdaságokban.⁵⁶

Mindezek következtében a döntéshozatal tehát erősen befolyásolt a társadalmi berendezkedés, a nemzeti hagyományok és a vállalatok összetétele, sőt az előzőek hatására létrejövő vezetési stílus által is. Segrov vizsgálatai kimutatták, hogy létezik sajátosan norvég vezetési stílus, amely eltér például az amerikaiétól.

A társadalmi felelősségvállalást és a fenntartható fejlődést egyre nagyobb mértékben figyelembe veszik a fogyasztók különböző döntéseiknél, még olyan területeken is, mint a zenei fesztiválok. Ez azt jelenti, hogy az ilyen fesztiválokat szervezők döntéshozóinak tekintettel kell lenniük például azokra a hatásokra, amit ezek a fesztiválok a környezetre gyakorolnak, mert a résztvevők jegyvásárlásaiknál tekintettel vannak rá. A turisztika területén is hasonló a helyzet, sőt más faktorok is előtérbe kerülnek a vásárlói preferenciák vonatkozásában (például a szociális tényezők), mely szintén befolyásolja a turizmussal foglalkozó vállalkozások döntéshozóit.⁵⁷

A felelős döntéshozatal Goodpaster értelmezésében a racionalitás és az érintettek irányába mutatott respektus együttese. A felelős döntéshozatal során szükség van az alternatívák nem következményelvű számbavételére is. Ennek lehetőségét az etikai normák biztosítják. Az ilyen normáknak való megfelelésre figyelő szemléletet nevezzük deontikus szemléletnek. Ilyen számbavétel esetén egy döntési lehetőség értékét nem az határozza meg, hogy az a való világban milyen következményekre vezet, hanem kizárólag az, hogy megfelel-e az etikai normáknak. Felelős döntéshozatal esetén tehát három döntési változóval kell számolnunk: az alternatíváknak van deontikus értéke, célelérési értéke és externális értéke, ami az érintettekre gyakorolt hatását fejezi ki.⁵⁸ A társadalmi felelősségvállalást figyelembe vevő döntések ilyen döntések, ahol az eljárási modell a következőkben foglalható össze: célok tisztázása, releváns normák azonosítása, érintettek feltérképezése, az egyes döntési lehetőségek szimultán értékelése a célelérés, a normák és az érintettek szempontjából, végül a legkevésbé rossz alternatíva választása

⁵⁶ SEGROV 2014.

⁵⁷ ALZGHOUL, Yahya A. (2017): *The influence of corporate social responsibility on the decision-making process of music festival-goers: findings from a survey-embedded experiment.*

⁵⁸ ZSOLNAI László (1998): A felelős gazdasági döntéshozatal modellje. *Közgazdasági Szemle*, 45. évf. 2. sz. 154–162.

a többdimenziós döntési térben. Hogy ez az alternatíva mennyire „jó”, azt a normák, a döntési célok és az érintettek konvergenciája határozzák meg.⁵⁹

A társadalmi felelősségvállalás tehát egyre nagyobb és szélesebb mértékben jelenik meg a vállalatok, gazdálkodószervezetek működése során: egyfelől mint azzal kapcsolatos elvárás, másfelől mint olyan tényező, amelynek hiánya rontja a hosszú távú versenyképességet. A CSR-rel kapcsolatos döntések stratégiai szintű döntések, ezért a felsővezetés szintjén hozzák meg azokat. A döntéshozó személye, vezetési stílusa, önértékelése meghatározó abban, hogyan hat a társadalmi felelősségvállalás külső igénye a szervezeti döntésekre. Ezen felül a vállalat mérete, regionális elhelyezkedése, az őt körülvevő nemzeti kultúra, társadalmi berendezkedés és hagyomány is jelentős hatással bír a társadalmilag felelős döntéshozatalra. Az önkéntesség, amit részben filantropiaként értelmezhetünk és a jogi kényszer kettős hatása a kettő súlyának mértékében érvényesül a társadalmilag felelős döntéshozatalban.

A vezető és a társadalmi felelősségvállalás

Davis és Blomstrom 1966-ban a következőképpen határozták meg a társadalmi felelősségvállalást (CSR): „a társadalmi felelősségvállalás következőképpen egy személy azon kötelezettségére utal, hogy vegye tekintetbe döntései és cselekedetei következményeit a társadalom egésze vonatkozásában. Az üzletemberek akkor alkalmazzák a társadalmi felelősségvállalás elvét, amikor más személyek szükségleteit és érdekeit is figyelembe veszik, akikre hatással van üzleti tevékenységük. Amikor így járnak el, túlmutatnak cselekedeteikkel cégük szűk, pusztán gazdasági és technológiai érdekein.”⁶⁰

Davis 1967-ben visszatér a kérdésre, és kiegészíti a fenti meghatározását azzal, hogy „a társadalmi felelősségvállalás abból ered, hogy valaki foglalkozik és törődik cselekedetei erkölcsi hatásaival, mivel azok érinthetik mások érdekeit”.⁶¹ Megállapítását kiegészíti azzal is, hogy a társadalmi felelősségvállalás kiszélesíti a személy látókörét, amelybe így beletartozik a teljes társadalmi rendszer is.⁶²

Minthogy a CSR stratégiai kérdés, és a stratégia kialakításában fontos szerepe van a felsővezetésnek, azon belül is a CEO-nak, az ő vezetési stílusa hatással van a társadalmi felelősségvállalásra. David Waldman és társai rámutatnak, hogy a karizmatikus és az átalakító vezetési stílus, továbbá az intellektuálisan ösztönző vezető kihatással van a vállalat társadalmi felelősségvállalással kapcsolatos cselekvéseire, stratégiájára, döntéseire. Természetesen a stratégiai döntéseket az igazgatótanács is befolyásolja, továbbá

⁵⁹ ZSOLNAI 1998.

⁶⁰ DAVIS, Keith – BLOMSTROM, Robert L. (1966): *Business and its environment*. New York, McGraw-Hill. 12.

⁶¹ DAVIS, Keith (1967): Understanding the social responsibility puzzle: What does the businessman owe to society? *Business Horizons*, Vol. 10, No. 4. 45–50.

⁶² DAVIS 1967.

a vállalat divizionális szintjeinek vezetői is hatnak rá, ezért fontos azt is vizsgálni, milyen az ő beállítottságuk a társadalmilag felelős vállalati cselekedetekkel és az ezekre vonatkozó döntésekkel kapcsolatban.⁶³

A CSR tekintetében tehát az az általánosan elfogadott vélekedés, hogy a CSR a profit feláldozása a társadalmi érdek oltárán. Ha azonban áldozatról van szó, akkor ez azt jelenti, hogy a cégnek át kell lépnie jogi és szerződéses kötelezettségei határát és önkéntesen kell eljárnia. A CSR tehát a cég viselkedését, eljárását és hozzáállását jelenti olyan területeken, mint az alkalmazottbarát munkahely, környezetbarátság, etikus tevékenység, a helyi közösséggel való viszony és befektetőbarátság. Időnként ez a művészetek, egyetemek és más intézmények támogatását is jelenti. Fenti esetekben a CSR gyakorlója tulajdonképpen a kormányzatot helyettesíti. Ahol a kormány ilyen jellegű tevékenysége jó és megalapozott, ott ez a helyettesítés kisebb mértékű, mint például Norvégiában.⁶⁴

Mik lehetnek az okai annak, hogy a vállalatok készek a kormányzat helyettesítésére az említett vonatkozásokban? A legnyilvánvalóbb ok az, ha a kormányzat kudarcot vall ezeken a területeken. És mik lehetnek a kudarc okai? A lobbik és más érdekcsoportok hatása, befolyása, különösen az újraelosztási folyamatokra; az igazságszolgáltatás területisége, ami azt jelenti, hogy nem lehet egy gyerekmunkát megengedő országot elítélni hivatalosan például a fennálló szabadkereskedelmi egyezmények miatt. Ilyen esetekben hatékony fegyver lehet a fogyasztótermék-bojkott és más, civil kezdeményezés.⁶⁵

Fontos motiváció lehet a CSR-re az is, hogy az egyének, különösen a vezetők, mint „megbízottak”, olyan értékeket szeretnének közvetíteni, amit a törvényhozók nem preferálnak. Bénabou és Tirol három okot sorolnak fel, ami az egyéneket jótékony cselekedetekre indítja: az őszinte, belső altruizmus; anyagi érdekek (leírható az adóból); társadalmi megbecsültség és önbecsülés.⁶⁶

Az egyéni felelősség és a CSR

Mit mutat a gyakorlat és a tapasztalat? Elsősorban azt, hogy amikor az egyéni és profitérdekek szembekerülnek a társadalmi érdekekkel, akkor általában az előzőek győznek. A cégvezetők állása, fizetése és prémiuma ugyanis a számukra megszabott célok elérésétől függ, a legfontosabb cél pedig a megfelelő szintű haszon elérése, a tervek teljesítése, az üzleti stratégia megvalósítása.

A dízelbotrány esetében világosan látszik, hogy a profitszemponatok messze felülírták az altruizmust, az etikát, a társadalmi felelősségvállalást. A kettős minőségű élelmiszerek

⁶³ WALDMAN, David – SIEGEL, Donald S. – MANSOUR, Javidan (2004): CEO Transformational Leadership and Corporate Social Responsibility. *Rensselaer Working Papers in Economics*, No. 0415.

⁶⁴ SEGROV 2014.

⁶⁵ KITZMUELLER, MARKUS (2008): *Economics and corporate social responsibility*. Mimeo, European University Institute.

⁶⁶ BÉNABOU, Roland – TIROLE, Jean (2009): Individual and corporate social responsibility. *IZA Discussion Papers*, No. 4570.

forgalmazása Európában (magasabb minőség Nyugaton, alacsonyabb Keleten) szintén azt bizonyítja, hogy főként szavakban támogatják bizonyos vállalatok a fogyasztókkal történő egyenlő bánásmód elvét. Az üvegházhatás fokozódása, a növekvő széndioxid-kibocsátás azt jelzi, hogy senki nem akarja elvállalni az eljövendő nemzedékek problémáit és nem veszi tekintetbe a nekik járó és átadandó „örökséget”, egy kék bolygót. Nemhogy önként, de még jogi kényszer hatására sem hajlandóak a nagyvállalatok szembenenni a részvényeseikkel, hiszen ez esetleg vezetőik egyéni karrierjének végét jelenti.

Irodalomjegyzék

- ALZGHOUL, Yahya A. (2017): *The influence of corporate social responsibility on the decision-making process of music festival-goers: findings from a survey-embedded experiment*. Elérhető: https://tigerprints.clemson.edu/all_dissertations/2083 (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- AMISANO, David (2017): *The relationship between ethical leadership and sustainability in small businesses*. Walden University, Walden Dissertations and Doctoral Studies Collection. Elérhető: <https://scholarworks.waldenu.edu/dissertations/3273/> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- ANGYAL Ádám (2003): *Nézetek az erkölcsről, avagy a malaszt természete*. Budapest, Aula.
- ANGYAL Ádám (2009): *Vállalatok társadalmi felelőssége, felelős társaságirányítás (Corporate social responsibility)*. Budapest, Kossuth.
- BAKOS Levente (2014): Decision-making and managerial behaviour regarding corporate social responsibility in the case of small and middle-sized companies. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, Vol. 124. 246–254.
- BÉNABOU, Roland – TIROLE, Jean (2009): Individual and corporate social responsibility. *IZA Discussion Papers*, No. 4570.
- BENN, Suzanne – BOLTON, Dianne (2015): *CSR iránytű*. Budapest, Atlantis Press Kft.
- BERGLIND, Matthew – NAKATA, Cheryl (2005): *Cause-related marketing: More buck than bang?* Kelley School of Business, Indiana University, HBS Publishing.
- BLAKE, Petulia – EL MANSOUR, Bassou (2012): *Exploring corporate social responsibility leadership*. Elérhető: <https://www.ufhrd.co.uk/wordpress/wp-content/uploads/2012/11/UFHRD2012Sust2.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- BOWEN, Howard R. (1953): *Social responsibilities of the businessman*. New York, Harper & Brothers.
- CARROLL, Archie B. (1999): Corporate social responsibility: Evolution of a definitional construct. *Business and Society*, Vol. 38, No. 3. 268–295.
- CLARK, Maurice J. (1916): The changing basis of economic responsibility. *Journal of Political Economy*, Vol. 24. 209–229.
- CRANE, Andrew – MCWILLIAMS, Abigail – MATTEN, Dirk – MOON, Jeremy – SIEGEL, Donald S. eds. (2008): *The Oxford handbook of corporate social responsibility*. Oxford, Oxford University Press.
- DAHLSTRUD, Alexander (2006): How corporate social responsibility is defined: An analysis of 37 definitions. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, Vol. 15, No. 1. 1–13.
- DAVIS, Keith – BLOMSTROM, Robert L. (1966): *Business and its environment*. New York, McGraw-Hill.
- DAVIS, Keith (1967): Understanding the social responsibility puzzle: What does the businessman owe to society? *Business Horizons*, Vol. 10, No. 4. 45–50.
- ERDENER, Carolyn (2013): A pilot test of business ethical decision making in China and Mexico. *International Journal of Business Strategy*, Vol. 13, No. 2. 77–82.

- EUROPEAN COMMISSION (2001): *Green Paper: Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility*. Elérhető: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/gpr/2001/com2001_0366en01.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- FRIEDMAN, Milton (1970): The social responsibility of business is to increase its profit. *The New York Times Magazine*, September 13, 1970. 32–33.
- GOODPASTER, Kenneth E. (2007): *Conscience and corporate culture*. Oxford, Blackwell Publishing.
- GORSKI, Hortensia (2017): Leadership and corporate social responsibility. *International Conference Knowledge Based Organization*, Vol. 23, No 1.
- GRANT, Robert M. (2016): *Contemporary strategy analysis*. Hoboken, New Jersey, John Wiley & Sons.
- GYÓRI Zsuzsanna (2010): *CSR-en innen és túl*. PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Gazdálkodástani Doktori Iskola.
- HOLLIDAY, Chad O. Jr. – SCHMIDHEINY, Stephan – WATTS, Philip (2002): *Walking the talk – The business case for sustainable development*. San Francisco, Greenleaf Publishing, Berrett-Koehler Publishers Inc.
- KITZMUELLER, MARKUS (2008): *Economics and corporate social responsibility*. Mimeo, European University Institute.
- KOTLER, Philip – LEE, Nancy (2007): *Vállalatok társadalmi felelősségvállalása*. Budapest, HVG.
- KUN Attila (2004): A vállalati szociális elkötelezettség tematizálásának alapvonalai az Európai Unióban. *Jogelméleti Szemle*, 1. sz.
- KUN Attila (2008): *Az állam szerepe a CSR területén*. Szocháló – Társadalomtudomány. Elérhető: www.szochalo.hu/ (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- LEVITT, Theodore (1958): The dangers of social responsibility. *Harvard Business Review*, Vol. 36, No. 5. 10–19.
- LEWIS, Alan – WÄRNERED, Karl-Erik (1994): *Ethics and economic affairs*. London – New York, Routledge.
- LIGETI György (2007): *Vállalati felelősségvállalás*. Budapest, Kurt Lewin Alapítvány.
- LIGETI György (2008): *CSR – Vállalati felelősségvállalás*. Budapest, Kurt Lewin Alapítvány.
- LIONG, Ang Sik – CHENG PATRICK, Low Kim (2012): Confucian leadership and corporate social responsibility (CSR), the way forward. *Asian Journal of Business Research*, Vol. 2, No. 1. 92–112.
- NAGY Szabolcs (2018): A környezettudatos cselekvések elemzése. *Vezetéstudomány*, 49. évf. 10–11. sz. 45–55.
- REMIŠOVÁ, Anna – LAŠÁKOVÁ, Anna (2013): CSR-related managerial decision-making preferences in the CEE region (Results of the GLOBE student research). *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, Vol. 110. 913–922.
- REMIŠOVÁ, Anna (2001): Business ethics and the transformation process in Slovakia. *Wirtschaftsethik in Mittel- und Osteuropa*, 69–75.
- SAMUELSON, Paul A. (1971): Love that corporation. *Mountain Bell Magazine*, 24.
- SEGROV, Helene Terese (2014): *Corporate social responsibility and the Norwegian leadership model*. Elérhető: www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/42156/Segrov-Master.pdf?sequence=1 (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- SIMON, Herbert A. (1982): *Korlátozott racionalitás*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SMITH, Adam (1937) [1776]: *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. New York, Modern Library.
- Strandberg Consulting (2015): *Recruiting CSR-Competent Leaders: Six criteria for CEO succession planning and recruitment*. Elérhető: <http://corostrandberg.com/wp-content/uploads/2015/01/ceo-csr-criteria-in-recruitment-and-succession-planning.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- TAYLOR, Alex III (2006): *The birth of the Prius*. Elérhető: http://money.cnn.com/magazines/fortune/fortune_archive/2006/03/06/8370702/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

- The Same Wavelength (2011): *The business of social innovation: an executive briefing with Grameen & Danone*. Elérhető: www.thesamewavelength.com/docs/Yunus-Danone-Exec-Briefing.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- TINDALL, George Brown (1988): *America. A narrative history*. New York, W. W. Norton.
- VERESNÉ SOMOSI MARIANN (2004): *Vezetői döntéshozatal. Gyémántok csiszolása – képzés – vállalkozás*. Elérhető: http://193.6.1.94:9080/JaDoX_Portlets/documents/document_17081_section_10038.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- VISSER, Wayne (2011): *The age of responsibility: CSR 2.0 and the new DNA of business*. Wiley, Chichester.
- VOGEL, David (2006): *The market of virtue – the potential and limits of corporate social responsibility*. Washington D. C., Brookings Institution Press.
- WALDMAN, David – SIEGEL, Donald S. – MANSOUR, Javidan (2004): CEO Transformational Leadership and Corporate Social Responsibility. *Rensselaer Working Papers in Economics*, No. 0415.
- WINDSOR, Duane (2001): „The future of corporate social responsibility”. *The International Journal of Organizational Analysis*, Vol. 9, No. 3. 225–256.
- ZOLTAYNÉ PAPIKA Zita (2002): *Döntéelmélet*. Budapest, Alinea.
- ZWETSLOOT, Gerard I. J. M. (2003): From management systems to corporate social responsibility. *Journal of Business Ethics*, Vol. 44, No. 2–3. 201–207.
- ZSOLNAI László (1998): A felelős gazdasági döntéshozatal modellje. *Közgazdasági Szemle*, 45. évf. 154–162.

Szabó Rita

A nonprofit szervezetek szerepvállalása a társadalmi innovációkban

„A társadalmi egyesületek jelentősége korunkban rendkívül megnövekedett. Az egyesületek működése ma már kiterjed a társadalmi életnek szinte minden megnyilvánulására. Milliókra menő tömegek kapcsolódnak össze szervezeteikben. Sok millióra rúgó évi bevétel és hatalmas vagyoni anyagi ereje támasztja alá működésüket. Ezeknek a nagy erkölcsi és anyagi erőknél céltudatos felhasználásával az egyesületek a társadalmi élet fejlődésére, ennek a fejlődésnek irányára, ütemére, rendkívül nagy, sok vonatkozásban döntő jelentőségű befolyást gyakorolnak. Az egyesületi élet ezért nemzetpolitikai szempontból is nagy figyelmet érdemel és a kormánynak az egyesületi munka szabályozására irányuló törekvése, valamint a közvéleménynek ez iránt a probléma iránt egyre fokozódó érdeklődése mindenképpen indokolt.”

Dobrovits Sándor (1936)

Hívjuk talán mi is nonprofitnak?¹

Ha a nonprofit szót halljuk, mindenki előtt más és más gondolat, kép jelenik meg. Elsőként az – és talán ez a legáltalánosabb félreértés a közfelfogásban –, hogy ha valami nonprofit, akkor az a nyereség teljes hiányát jelenti. Valójában nem nyereségérdekelt az a szervezet, amely nonprofit formában végzi a tevékenységét, azonban profitot képes termelni. Sőt, a több lábbon állás a forrásteremtés szempontjából létfontosságú ebben a szektorban. Sokan és sokféleképpen értelmezik tehát a nonprofit szektort és szervezeteit. Hazánkban, a hétköznapi szóhasználatban, szinte szinonimaként él két fogalom: a „civiliek” és a „nonprofitok”. A két megfogalmazás azonban jelentősen eltér egymástól, illetve más, mögöttes jelentéstartalommal bír, amit érdemes tisztázni.

A hazai gyakorlatban egyaránt találkozhatunk a harmadik szektor, nonprofit szektor, civil szervezetek vagy NGO megnevezésekkel. Európa-szerte használják a nem kormányzati szervezet (*NGO – Non Governmental Organization*) elnevezést, de főként a nagy, nemzetközi szervezetek vonatkozásában. Egyre többet lehet találkozni a CSO rövidítéssel, ami a Civil Társadalom Szervezeteit (*Civil Society Organizations*) takarja, éppúgy, mint az NPO elnevezés (*Nonprofit Organizations*), amelyet Nonprofit Szervezeteknek fordíthatunk. Hogy miért e nagy eltérés a szóhasználatban? Erre a válasz

¹ A fejezet címe Kuti Éva *Hívjuk talán nonprofitnak...* című könyvére utal. A sorozatszerkesztő, Harsányi László a könyv előszavában leírja, hogy a nonprofit kutatócsoport tagjaival a kilencvenes évek elején ezzel a felkiáltással fejezték be azt a vitát, amely az akkor még ismeretlen szektor újraéledéséről és megnevezéséről szólt.

igen összetett és az egyes nemzetek eltérő eszmetörténeti és egyedi fejlődési útjaiban keresendő.

A hazai nonprofit szektor történelmi előzményei nagyvonalakban

Magyarországon igen különleges a szektor megszakított történelme. A nonprofit kifejezés ugyan új keletű, de különböző civil kezdeményezések mindig is voltak a társadalomban. Hazai viszonylatban az egyleti, civil élet, a polgárosodási folyamatoknak köszönhetően, virágzó korszakát élte a 19. századtól kezdődően a 20. század elejéig, amelyet csak az 1848-as forradalom utáni időszak tört meg pár évtizedig. Azonban a világháborúk ezt a folyamatot megakasztották. A 20. század nagyobb részében, az államszocializmus Magyarországon pedig mindenféle társadalmi együttműködés, civil szerveződés csak és kizárólag a hatalom és a központi ellenőrzésen keresztül létezhetett.

„A teljes összeomlástól az ötvenes évek közepén a magyarországi önkéntes szektor egészét se sok választotta el. Az állampolgárokat átnevelésre szoruló, megbízhatatlan és ellenséges tömegnek tekintő kormányok minden olyan szervezettől és mozgalomtól félték, amelyet nem tudtak ellenőrzésük alatt tartani. Így az autonóm szervezetektől természetesen szabadulni igyekeztek. Az egyesületek többségét feloszlatták, a betiltásokat túlélő szervezeteket pedig teljes párt- és állami ellenőrzés alá vonták. Az új öntevékeny szervezetek létrejöttét hatalmi eszközökkel akadályozták, helyettük inkább művi úton hozták létre felülről irányított, úgynevezett társadalmi szervezeteket.”²

A rendszerváltozást megelőző időkben és azt követően az önszerveződési képesség féledelni látszott, és új értelmet nyert, igaz, az akkori civil társadalom felfogása már nagyban különbözött az egy évszázaddal korábbtól. Ez a sajátos történelem akárhogyan is, de alakította, hatott a szektor jelenlegi formájára, szerkezetére, és az alapját adja annak, amit ma nonprofit szektorként ismerünk. A legnagyobb kihívás a szektor megismerését illetően, hogy alkotó tagjai szervezeti formájukat, működési módjaikat és jogi kereteiket tekintve igen heterogén képet mutatnak. Ez magyarázza a világszerte eltérő fogalmak létét is részben. Többek között ez is az akadály a egyes országok harmadik szektorának egyszerű összehasonlító elemzésének.

Civilek vagy nonprofitok?

Civil társadalom

A civil társadalom fogalmának tisztázásához és a nonprofit szektorral való kapcsolatának feltárásához először érdemes megvizsgálni nagyvonalakban annak történelmi gyökereit.

² KUTI Éva (1998): *Hívjuk talán nonprofitnak...* Budapest, Nonprofit Kutatócsoport. 28.

A civil társadalom fogalom nem mai keletű, már az ókori görögöknél is létezett, és számos gondolkodó foglalkozott vele.

Márkus³ szerint a civil társadalom fogalomtörténetében megfigyelhető, hogy a társadalomtudományi megfogalmazások gyakran az állammal való viszonyt veszik alapul. A legtöbb gondolkodó másként fogalmazza meg, mit tekint civil társadalomnak, és e széles általános gondolkodásban éppúgy belefér a társadalmi struktúrák együttese, mint egy önreflexív szerveződés megtestesülése, amely az államhatalom ellensúlyozására jött létre, de szorosan összefügg az államhatalommal és a piacgazdaság kialakulásával. Legtöbbször az államtól jól elkülönült szervezeteket értjük alatta, de előfordul, hogy még a gazdasági szervezeteket is beleértik a civil társadalom fogalmába. Előtérbe akkor kerültek a civil társadalom nonprofit szervezetei, amikor a jóléti állam válsága kiütközni látszott. A *civil társadalom* tehát nemcsak a nonprofit szervezeteket foglalja magába, de az olyan állampolgári kezdeményezéseket is, amelyek nem intézményesült formában működnek. A fő céljuk az államhatalom ellensúlyozása és a társadalom atomizálódásának megakadályozása.⁴

Seligman⁵ így ad alapos összefoglalást a civil társadalom fogalmáról: „A civil társadalom fogalmának három, egymást részben átfedő használata különíthető el mind Keleten, mind Nyugaton. Az első a közvetlenebbül és konkrétan politikai használat: a civil társadalom különféle mozgalmak és pártok jelszava lehet, Nyugaton is felhasználják egyes gondolkodók bizonyos kormányintézkedések bírálataira. A második használati módban a civil társadalom analitikus fogalom, mellyel a társadalomtudósok élnek: a makroszintű társadalmi jelenségek és társadalmi szerveződés bizonyos formáinak leírásában – esetleg a magyarázatában is – használt kvázi tudományos szakszó, mely talán még a makro- és mikroszintű társadalmeelemzések összekapcsolására is megoldást nyújthat. E hirtelen népszerűsége szert tett fogalmat mind gyakrabban használják a társadalmi szerveződés azon formáinak a leírásában, amelyek egykor a demokrácia és az állampolgárság eszméivel fonódtak össze. Végül a harmadik némiképp a másik kettőt is tápláló – jelentésében a civil társadalom normatív filozófiai fogalom, nagyigényű etikai eszmény, amely immár nem egyszerűen a társadalmi rend leírására, hanem a jó élet perspektívájának megjelölésére szolgál.”⁶ Látható, hogy igen összetett és többretegű a civil társadalom fogalma, azonban a seligmani meghatározás adja vissza a legerőteljebben ennek a fontosságát. A civil társadalom mellett a harmadik szektor megismeréséhez elengedhetetlen a civil szervezetek és a nonprofit szektor fogalmának ismerete.

³ MÁRKUS Edina (2016): *Amikor a harmadik az első, a civil szektor többféle nézőpontból*. Debrecen, Csokonai.

⁴ MÁRKUS 2016.

⁵ SELIGMAN, Adam B. (1992): Érvék a civil társadalom ellen. *Szociológiai Szemle*, 1. sz. 75–80.

⁶ SELIGMAN 1992, 75.

Harmadik szektor

A fent említett megnevezési akadályok ellenére a *harmadik szektor* viszonylag egyértelmű és általánosan használt fogalom. A nemzetközi összehasonlítások alapjául azonban egy elméleti keretrendszer szolgál, amely segítségével le lehet határolni az egyes országok nonprofit szektorát. Az európai harmadik szektor meghatározásának, fogalmi keretrendszerének vázát ismerhetjük meg Salamon és Sokolowski⁷ modelljében. Ebben a keretrendszerben a harmadik szektor egyéni és szervezeti tevékenységeket is magába foglal, és mint egy köztes szektor jelenik meg az állam, piac és a háztartások között. A szektor szervezeti három fő filozófiai vonal mentén azonosíthatók: *magánjelleg*, vagyis a kormánytól való függetlenség; *nyilvános cél kitűzése*, amellyel egy szélesebb körű közösséget szolgálnak, valamint a *szabad választás joga*, amely a tevékenységek önkéntes jellegére utal. A modellben szereplő harmadik szektorbeli intézményeket öt fő szervezeti jellemző mentén tudjuk körülírni. Ezek:

- intézményesültség,
- profitszétosztás tilalma,
- önkormányzás,
- önkéntesség, öntevékenység,
- magánjelleg.

A bizonyos szintű intézményesültség a jogi szempontok szerinti szervezeti formákban testesül meg. A profitszétosztás tilalma szerint a szervezetben keletkező nyereséget nem osztják szét a tagok vagy alapítók között, hanem az eredeti misszióra fordítja vissza a szervezet. Az egyes szervezetek által hozott szabályok meglétén alapul az önkormányzás és az államtól való szervezeti elkülönülés. A szektor szervezeteire általánosan jellemző az önkéntesség és öntevékenység, amely a választott tevékenységre és a tagokra is kiterjed. A magánjelleg a teljes elkülönülést jelenti a kormányzati szervezetektől a működést tekintve, amely azonban a szakmai együttműködésekre nem vonatkozik.⁸

Ez az elméleti keretrendszer hatásosan leképezi az európai harmadik szektort és helyzetét, így alkalmas a hazai nonprofit szektor megismerésére is. A keretrendszer alapján a kormányzat (*government*) és a háztartások (*household*) között helyezkedik el a piaci szektor (*corporations*), amelyeket átsző a harmadik szektor (*TSE – Third Sector in Europe*) és a nonprofit szervezetek (*NPIs – Nonprofit Institutions*) együttese.

A harmadik szektor a bővebb kategória, amelynek része majdnem teljes egészben a nonprofit szervezetek összessége. A harmadik szektor érintkezési felülete a háztartásokkal az *önkéntes részvételben* érhető tetten, míg a piaci szektorral a társadalmi vállalkozásokban, szövetkezetekben testesül meg. A kormányzati szektorral a nonprofit szervezeteknek van közös halmaza, amely hazai viszonylatban a közalapítványokat vagy a nonprofit gazdasági vállalkozásokat jelentheti. A *harmadik szektor* tehát az állam

⁷ SALAMON, M. L. – SOKOLOWSKI, W. (2016): Size and scope of the third sector in Europe. *TSI Working Paper*, No. 12.

⁸ SALAMON–SOKOLOWSKI 2016.

és a piac mellett a háztartási szektortól függetlenül működő *nonprofit és civil szervezetek gyűjtőneve*. A harmadik szektor elnevezés tehát arra utal, hogy a nonprofit szervezetek és egyéb állampolgári kezdeményezések önálló szektort alkotnak a nemzetgazdaságban az állam és a piac mellett.

Az országonként tapasztalható eltérések és különböző megjelenési formák ellenére számos közös jellemvonása van ezen szervezeteknek, amelyek közül mindenekelőtt kiemelendő a „misszióvezérelt” jellegük. Ez a küldetésvezéreltség valamilyen szociális, társadalmi, környezeti probléma, ügy felkarolásában érhető tetten. Ezeknek az úgynevezett misszióvezérelt szervezeteknek a célja valamilyen közösségi ügy felkarolása vagy probléma megoldása, akárcsak a társadalmi innovációnak. Ez a kapcsolódási pont szolgáltat okot arra, hogy alaposabban megismerjük és elemezzük a harmadik szektort és szervezeteit.

Civil és nonprofit szervezetek

A civil szervezetek meghatározása a következő: „Állampolgári kezdeményezésre létrejött, önkéntes alapon működő szervezetek. Azok az állampolgári kezdeményezések tartoznak ide, amelyekben a polgárok önkéntesen vesznek részt érdekeik és értékeik megjelenítése, védelme érdekében, és amely kezdeményezések az államtól elkülönülve, autonóm módon működnek.”⁹

Szabó¹⁰ pedig azt hangsúlyozza, hogy ezek a nem állami és nem formálisan szervezett szervezetek a társadalmi élet egyes problémáinak megoldására jöttek létre, és alapvetően az állampolgári aktivitás kifejeződései. A civil szervezetek sokféle formában fordulhatnak elő, de jellemzően az egyesületek és az alapítványok sorolandók körükbe. Mivel a civil szervezetek esetében nem kritérium az intézményesült forma megléte, ide vehetők még a különféle klubok, körök és hasonló kezdeményezések, sőt még a társadalmi mozgalmak is. A nonprofit szektortól való megkülönböztetés alapvető eleme az intézményesültség mellőzésének lehetősége. A hazai gyakorlatban a nonprofit szektorhoz azok a szervezetek tartoznak, amelyek magán és nem állami kezdeményezésűek, nem nyereségorientáltak, és hivatalosan bejegyzett, intézményesült formában működnek.

A hazai statisztikai adatgyűjtés is megkülönbözteti a nonprofit szervezeteken belül a civil szervezeteket, itt azonban előfeltétel az intézményesültség megléte. Így a nonprofit szektor elnevezés átfogó fogalomként értelmezhető, melybe beletartoznak a klasszikus civil szervezetek, az érdekképviselések, valamint a nonprofit formában működő gazdasági szervezetek is. Szervezeti formáját tekintve klasszikus civil szervezet az alapítvány, valamint az egyesület. A nonprofit ágazat fő szegmensét a civil szervezetek adják, melyek hazánkban is jelentős történelmi múlttal rendelkeznek, és a szektor központi magjának számítanak. A civil szervezetek szerepe egy társadalomban alapvetően a társadalmi

⁹ BARTAL Anna Mária (2005): *Nonprofit elméletek, modellek, trendek*. Budapest, Századvég. 304.

¹⁰ SZABÓ Máté (1998): Az EU és a civil szervezetek. *Politikatudományi Szemle*, 7. évf. 3. sz.

részvétel erősítése az önszerveződés lehetőségének a megteremtése által, amely a közjó előmozdításával végső soron a társadalmi integrációhoz járul hozzá. Kisközösségek, társaságok azért hoznak létre civil szervezetet, mert valamilyen problémát akarnak orvosolni, vagy érdekeiket kívánják jobban érvényesíteni. Lényegében azzal a céllal jönnek létre, hogy – különböző szinten és mértékben – társadalmi változást idézzenek elő. Nem politikai és nem önös érdekek mentén szerveződnek, hanem a közösség, a társadalom tagjainak érdekében.

„A nonprofit szektor olyan jogi személyiségű szervezetek (egyesületek, alapítványok, szövetségek, közhasznú társaságok és egyéb társadalmi szervezetek stb.) gyűjtő fogalma, melyek nem tartoznak a szorosan vett állami, kormányzati szektorba, de nem tartoznak a gazdasági, üzleti szektorba sem. Az intézményesült és önkormányzati szervezeti forma mellett legfontosabb jellemzőjük a kormánytól való függetlenség, a profit-semlegesség és sok esetben az önkéntesség mind a szervezet létrehozásában, mind a tevékenységében.”¹¹

A nonprofit szervezetek hozzájárulnak a pluralizmushoz és olyan eszközöket adnak a hátrányos helyzetű csoportok kezébe, amellyel az állam szerepvállalását kiegészíthetik. Gyakran tekintik őket a sokféleség és az innováció forrásának, hiszen bővítik a lehetséges modellek számát a társadalmi nehézségek elleni harcban. Az önkéntesség, az altruizmus, a részvétel és pluralizmus egyaránt jellemzik a nonprofit szektort.¹²

A hazai nonprofit szektor dióhéjban

A hazai nonprofit szektor töretlen fejlődése tapasztalható az elmúlt évtizedekben. Évről évre nő a szervezetek száma, így országosan mintegy 61 500 szervezet tevékenykedik. A munkavállalók számában is növekedés tapasztalható, csakúgy, mint a bevételek alakulásában. A szektor GDP-hez viszonyított aránya 2018-ban rekordméretű növekedést produkálva elérte az 5%-ot.¹³ Szervezeti formájukat tekintve két fő csoportot tudunk elkülöníteni: az alapítványokat és a társas nonprofit szervezeteket. Az első csoportba tartoznak az alapítványok és a közalapítványok, a társas nonprofit szervezetek pedig a tagsági jogviszonyon alapuló egyesületeket, köztestületeket, szakszervezeteket, szakmai munkáltató szervezeteket, nonprofit gazdasági társaságokat és egyesüléseket tömörítik. Szervezeti jelleg szerint pedig megkülönböztetjük a klasszikus civil szervezeteket, az érdekképviseleteket és a nonprofit vállalkozásokat. Klasszikus civil szervezet a magánalapítvány, az egyesület és a szövetség. Nonprofit vállalkozásnak tekinthetők a nonprofit gazdasági társaságok és a közalapítványok. Az érdekképviseleti csoportban

¹¹ Állami Számvevőszék (2003): *A nonprofit szektor működése és ellenőrzése*. Budapest.

¹² DiMAGGIO, Paul J. – ANHEIER, Helmut K. (1990): The sociology of nonprofit organizations and sectors. *Annual Review of Sociology*, Vol. 16. 137–159.

¹³ Központi Statisztikai Hivatal (2019): *A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői 2018-ban*. Budapest.

találjuk a köztestületeket, a munkaadói, a munkavállalói és a szakmai szervezeteket. Ezen a hármas csoportosításon alapul a hazai nonprofit statisztika.¹⁴

A szektor szervezetei 18 egymástól jól elkülöníthető tevékenységi területen működnek, ilyen például a szociális ellátás, a vallás vagy a környezetvédelem. Szervezetszámot tekintve a sport, a szabadidő és hobbi célú, valamint a kulturális és oktatási szervezetek működnek a legnagyobb számban. A KSH¹⁵ adatai szerint évek óta jellemző a szektorra az a kettősség, amely a klasszikus civil szervezetek számbeli fölényét mutatja a nonprofit vállalkozások magas bevételeivel szemben. Vagyis ez utóbbi szervezettípusok jelentősen befolyásolják ennek a vegyes szektornak a gazdasági súlyát. Ezt a képet tovább árnyalja, hogy majdnem 10% azoknak a szervezeteknek az aránya a teljes szektorban, amelyek korlátozott pénzügyi aktivitást mutatnak, vagyis vagy csak bevételt, vagy csak kiadást könyveltek el, vagy egyáltalán nem folytattak pénzügyi tevékenységet. Továbbá 2018-ban a szervezetek 37%-ának az éves bevétele nem érte el az 500 000 forintot.¹⁶

Ezek az adatok jól mutatják, hogy számosságát tekintve hazánk egy viszonylag nagyméretű nonprofit szektorral büszkélkedhet. Ezen szervezetek széles körben, számos tevékenységi területen lefedik a legtöbb közösségi, társadalmi nehézségeket, mindamelllett, hogy szabadidős lehetőséget is kínálnak. Azonban az is látható, hogy a szektor képe közel sem egységes, és a szervezetek egy jelentős része forráshiánnyal küszködik.

Társadalmi jólét, jóllét

A társadalmi jólét nehezen megfogható fogalom, amely több tudományterületet is foglalkoztat. Közgazdasági értelemben a társadalmi jólétről szóló elméleteket Gébert¹⁷ két fő csoportba sorolta: „A szubsztantív megközelítések közös jellemzője, hogy pontosan meghatározzák mi rendelkezik önértékkel az emberek számára. Ezzel szemben a formális (vagy instrumentális) megközelítések azt írják le, hogyan lehet valamit a jólét tárgyává tenni, mi tesz valamit a jólét elemévé, és miként.”¹⁸ A szociológiai megközelítésben a fejlettség vagy a fejlődés helyett a jólét elérése került az előtérbe. „A jólét sokdimenziós fogalom, a jövedelmen és a fogyasztáson kívül beletartozik az egészségügyi állapot, a műveltség, a közbiztonság, a szabadon beosztható idő stb.”¹⁹

A modern társadalmakra egyaránt jellemző, hogy a jólét a gazdasági fejlődés révén érhető el. Ez a gondolkodás tetten érhető számos gazdasági programban, ami magával

¹⁴ Központi Statisztikai Hivatal (2017): *A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői, 2017*. Budapest.

¹⁵ Központi Statisztikai Hivatal 2019.

¹⁶ Központi Statisztikai Hivatal 2019.

¹⁷ GÉBERT Judit (2012): A jólét mérésének elméleti alapjai és problémái. In BAJMÓCY Zoltán – LENGYEL Imre – MÁLOVICS György szerk.: *Regionális innovációs képesség, versenyképesség és fenntarthatóság*. Szeged, JATEPress, 303–317.

¹⁸ GÉBERT 2012, 305.

¹⁹ ANDORKA Rudolf (2003): *Bevezetés a szociológiába*. Budapest, Osiris. 566.

hozza a jólét vagy jól-lét fejlődését is.²⁰ A 20. században jelentős technikai, gazdasági, kulturális és társadalmi fejlődésen ment keresztül a világunk, mégis maradtak a fejlett társadalmakban is jócskán szociális és társadalmi nehézségek. A jóléti államok válságával is szembe kellett néznünk, és egyre inkább be kell látnunk, hogy a gazdasági jólét nem válasz a társadalmunkat fenyegető, nyomasztó problémákra. Egy bizonyos szintig ugyan hozzájárult a jólét egy általános szintjének eléréséhez a gazdasági növekedés, azonban hamar fény derült arra, hogy a társadalom elégedettsége, és jól-léte már nem javult, valamint az életminőség főként a leszakadó rétegekben romlott. Ez a felismerés vezetett a fejlett nyugati társadalmakban egyre több mindenkire arra, hogy felismerje, a gazdasági fejlődés mindenhatóságába vetett feltétel nélküli hit meglazult, és megfogalmazódott az emberek életminőségének és jól-létének fejlesztése, mint a fejlődés új célja.²¹

A 20. század végén egyfajta paradigmaváltásnak lehettünk tanúi, hiszen a gazdasági növekedést felváltotta az integrált fejlődési jövőkép. „Nem csupán a társadalmi jól-lét erősítéséhez, de a gazdasági vállalatok prosperitásának biztosításához is szükségessé vált a társadalmi tényezők fejlesztése, a társadalmi erőforrások (társadalmi tőke, hálózatok, társadalmi részvétel, önkéntesség, szabad felhasználású szellemi termékek, helyi tudás) bevonása. A profitorientált gazdaság és a szűkülő költségvetési keretekkel szembe nézni kénytelen, meglehetősen rugalmatlan kormányzati szektor által kielégíteni nem tudott, egyre diverzebb szükségletek a civil társadalmat cselekvésre serkentették.”²²

Az utóbbi években a társadalmi innováció a tudományos érdeklődés homlokterébe került, hiszen a társadalmi innovációs folyamatok jó példák arra, hogy a közösségek és egyéb szereplők újragondolják, milyen kihívásokkal kell szembenézniük a társadalmat akár széles, akár szűkebb körben érintő problémák kapcsán, valamint ezekhez új koncepciókat és megoldási utakat társítsanak. A társadalmi innováció eredményeihez kapcsolják a társadalmi változást, ezáltal a társadalmi fejlődés előidézését is.

Andorka²³ a változás alatt a *társadalom szerkezetének, intézményeinek, tág értelemben vett kultúrájának* változását érti, amely lehet gyors, lassú és fokozatos vagy ugrásszerű. Kifejti, hogy a változással sokszor rokon fogalmakként értelmezik a gazdasági fejlődést vagy gazdasági növekedést, illetve a társadalmi fejlődést. Utóbbi fogalmat nehéz pontosan leírni, de általában az életszínvonal növekedését vagy valamilyen társadalmi mutató javulását értjük alatta.²⁴ Ha elfogadjuk, hogy a társadalmi innováció célja és eredménye lehet a társadalmi változás vagy társadalmi fejlődés elérése, akkor nem meglepő a nagyfokú tudományos érdeklődés a terület iránt. Nézzük, hogyan állítható a társadalmi innováció a társadalmi jólét szolgálatába.

²⁰ KOPP Mária – SKRABSKI Árpád (2009): Magyar lelkiállapot az ezredforduló után. *Távlatok*, 19. évf. 86. sz. 32–52.

²¹ KOPP–SKRABSKI 2009.

²² G. FEKETE Éva (2015): Társadalmi innovációk a helyi foglalkoztatásban. In *Mérleg és kihívások, IX. nemzetközi tudományos konferencia kiadvány*. 9.

²³ ANDORKA 2003.

²⁴ ANDORKA 2003.

A társadalmi innováció a jóllét szolgálatában

A hatékony társadalmi innováció a különböző szektorbéli szereplők együttműködésével valósul meg. A társadalmi innovációs projekteket úgy kell elképzelnünk, mint a már meglévő elemek és projektek hibridjeit, vagyis nem minden esetben teljesen új megoldásokként jelentkeznek. Ezeknek a hibrid együttműködéseknek az újdonsága, hogy átvágják a hagyományos szektorális vagy diszciplináris határokat, így több szereplő több szempontból tud az adott probléma megoldásához hozzátenni. Végezetül az egyik legfőbb hozzáadéka lehet a társadalmi innovációs projekteknél, hogy segítségével a hagyományos berendezkedések, társadalmi korlátok felbonthatók és újra értelmezhetők.²⁵

A nonprofit szervezetek minden társadalomban és modern állami berendezkedésben fontos szerepet vállalnak a meglévő társadalmi, szociális és egyéb nehézségek felszámolásában, és mint ilyenek a társadalmi innováció aktoraiként tartjuk számon őket. A jóléti állam szereplőinek közösen kellene partnerségre lépve a fennálló problémák ellen fellépni, és megoldási javaslatokat megfogalmazni. Természetesen ez egy folyamat, amely bizonyos területeken könnyebben megvalósítható, illetve vannak olyan eleve hibrid szervezetek vagy intézmények, amelyek ezeknek a katalizátorai is lehetnének. Ilyenek például a piac és a nonprofit szektor határmezsgyéjén működő nonprofit gazdasági vagy társadalmi vállalkozások.

A közszolgáltató szektor kötöttebb rendszerben és szabályokkal működik, így jóval kevesebb a mozgáster a hibrid projektek létrehozására. A hatékony, széles körű társadalmi innováció felé vezető úton azonban minden szektornak nyitnia kell az együttműködések felé, és fel kell bontani a megszokott belső gondolkodást, annak érdekében, hogy valóban működő, újszerű, esetenként alternatív, innovatív megoldásokra leljünk. A szektorközi együttműködések mindamelllett, hogy találékonyabbak és rugalmasabbak, mint az önálló kezdeményezések, vitathatatlanul törekenyebbek, és számos nehézséggel kell szembenézni létrehozásukkor és a fenntartásuk alatt is.²⁶

A nonprofit szervezetek a társadalmi innovációban

Murray, Caulier-Grice és Mulgan²⁷ egyik elmélete szerint azok a társadalmi innovációk lesznek sikeresek, ahol megvan az együttműködés a szervezetek között, és kialakul ezek hatékony szövetsége. A nonprofit szervezeteket ebben a modellben (Bees and Trees) a méhekhez (Bees) hasonlítja. Hiszen alapvetően számos, kisebb vagy nagyobb szervezet dolgozik az egyes területeken, legyen ez a szociális szolgáltatás vagy akár a kulturális

²⁵ MURRAY, Robin – CAULIER-GRICE, Julie – MULGAN, Geoff (2010): *The open book of social innovation*. Nesta, The Young Foundation.

²⁶ LE BER, Marlene J. – BRANZEL, Oana (2010): (Re)Forming strategic cross-sector partnerships relational processes of social innovation. *Business & Society*, Vol. 49, No. 1. 140–172.

²⁷ MURRAY – CAULIER-GRICE – MULGAN 2010.

szféra. Ezek a kis szervezetek képesek hálózatban dolgozni, gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni a felmerülő igényekhez. Mindazonáltal éppúgy szükség van a meglévő nagyobb szervezetekre vagy intézményekre – ők a fák (Trees) –, akik megfelelő gyökerekkel, mérettel és kapcsolatokkal rendelkeznek, hogy elő tudják segíteni az innovációk terjedését és kibontakozását. Mint ahogyan a természetben is, itt sem lehet meg az egyik a másik nélkül, egyfajta kölcsönös függőségi viszonyt alakítanak ki ezáltal. Ennek a kölcsönössége mindkét irányból érkező innovatív kezdeményezések esetén érhető tetten. Hiszen a nonprofit szervezetek által kezdeményezett projekteket a nagy szervezetek tudják támogatni, intézményesíteni, amellett, hogy a tőlük induló programokat széles körben tudnák terjesztetni a társadalom szövetébe beágyazottan működő kis szervezetek. A társadalmi változás végül a méhek és a fák hatékony szövetségétől függ. Egy másik megközelítésben a kis szervezetek, legyenek ezek nonprofitok, társadalmi vállalkozások vagy akár magánszemélyek egyfajta úttörő (Pathfinder) szerepet játszanak a felmerülő nehézségek megoldásában, és segítségükkel, a kidolgozott megoldási javaslatok alkalmazásával és elterjesztésével, a további szereplők is adaptálhatják a működőképes megoldásokat. Ez a nézet a kis szervezetek társadalmi beágyazottságán alapul, vagyis azon a meglátáson, hogy a problémákat közvetlen közelről érzékelik, és reagálni is képesek rá.²⁸

Az újabb európai kutatások kiemelt figyelmet szentelnek a nonprofit szektor szerepének, és a társadalmi innováció elsődleges aktoraiként azonosítják őket. A társadalmi innováció a harmadik szektor elsődleges hozzájárulása a társadalmi hatáshoz. A társadalmi innováció előállításához a legmegfelelőbb helyzetben a harmadik szektor van, a polgári részvétel ösztönzése révén. Ezzel a képességgel felülmúlja a piaci szereplőket és állami intézményeket is.²⁹

A neokommunitarizmus szerint a társadalmi innováció a harmadik szektor aktivitásában nyilvánul meg. Ez az aktivitás a gazdasági fejlődésben, a társadalmi kohézióban való szerepvállalásban és az alulról jövő helyi kezdeményezésekben érhető tetten. Vagyis ezen nézet szerint a széles körű társadalmi innováció elterjedésének feltétele a civil szerveződésekben nyugszik. Továbbá lényeges a gazdasági és közösségi fejlődés, valamint a decentralizált partnerségek megléte a helyi érintettek és a piac, valamint az állam között. Mindezen folyamatok a szociális gazdaság (*social economy*) felé mutatják az irány, amely szembemegy a kapitalizmussal; és a profitmaximalizálás logikájával ellentétben a társadalom számára hasznos érték áll a középpontjában.³⁰ Ezen gondolatokat fedezhetjük fel Le Ber és Branzei téziseiben is.³¹ Mint írják, a társadalmi innováció két fő alapon nyugszik: elsősorban el kell fogadnunk, hogy olyan módon történik a társadalmi igények és problémák kezelése, amely túlmutat a piaci tevékenység magánérdekeltségén,

²⁸ MURRAY – CAULIER-GRICE – MULGAN 2010.

²⁹ ANHEIER, Helmut K. – KRLEV, Gorgi – MILDENBERGER, Georg (2019): *Social innovation, comparative perspectives*. New York, Routledge.

³⁰ GEROMETTA, Julia – HAUSSEMAN, Hartmut – LONGO, Giulia (2005): Social innovation and civil society in urban governance. *Strategies for an Inclusive City, Urban Studies*, Vol. 42, No. 11.

³¹ LE BER – BRANZE 2010.

másodsorban olyan társadalmi érték létrehozására törekszik, amely új ötletek és források és képességek kombinációját igényli.³²

Mindemellett úgy gondolom, a társadalmi innovációnak számos szereplője lehet, mint például a társadalmi vállalkozások, közösségek, mozgalmak, de akár önálló állampolgárok is, vagy egyes intézmények. A nonprofit szektor, azon belül is a klasszikus civil szervezetek, szellemiségükben, céljaikban és lényegükben vitathatatlanul közel állnak ahhoz, amit társadalmi innovációként azonosítunk, így rendkívül fontos a tevékenységük vizsgálata.

Jóléti állam, jólétmix és társadalmi innováció

Hagyományos értelemben a jólétmix vagy vegyes gazdaság szereplői közé soroljuk a piaci és állami szereplőket, valamint a harmadik szektort és a közösséget. Jóléti államnak szokás nevezni azoknak a jóléti programoknak az együttesét, amelyeken keresztül az állam széles körűen gondoskodik polgárainak jólétéről.³³ Gyakori azonban, hogy a döntéshozatali folyamatokban nincs civil társadalmi vagy nonprofit hozzájárulás, ez általában összefügg az egyes országok jóléti hagyományaival. Ahhoz, hogy a társadalmi innovációban ezeket a folyamatokat elősegítsük, elsőként meg kell érteni a jóléti rendszereket és a civil társadalom jellemzőit, hiszen a társadalmi szervezeteknek és mozgalmaknak hagyományosan lényeges szerepük volt a jóléti rendszerek vagy megállapodások létrehozásában.³⁴ Mindez azért létfontosságú, mert a már létező, valamint a lehetséges kapcsolatokat is fel tudjuk tárni a jólétmix ismerete által. A társadalmi innovációs tevékenységek kapcsán az állam szerepvállalása mellett éppoly fontos a harmadik szektor lehetséges funkcióinak feltárása, hiszen lényeges szerepet vállalnak a társadalmi problémák feloldásában. Alapvető fontosságú, hogy felmérjük, van-e kapcsolat a jóléti reformokat és a társadalmi innováció előmozdítását célzó politikák között. Mivel a társadalmi innovációs tevékenységek beépíthetők lennének a szociálpolitikai döntések alternatíváiként, ezáltal mintegy újratervezve a jólétmixet. Hiszen a társadalmi innovációk megkérdőjelezzik a köz- és a magánszektor közötti felosztást, valamint a helyi közösségekre helyezik a hangsúlyt.³⁵

³² LE BER – BRANZEI 2010.

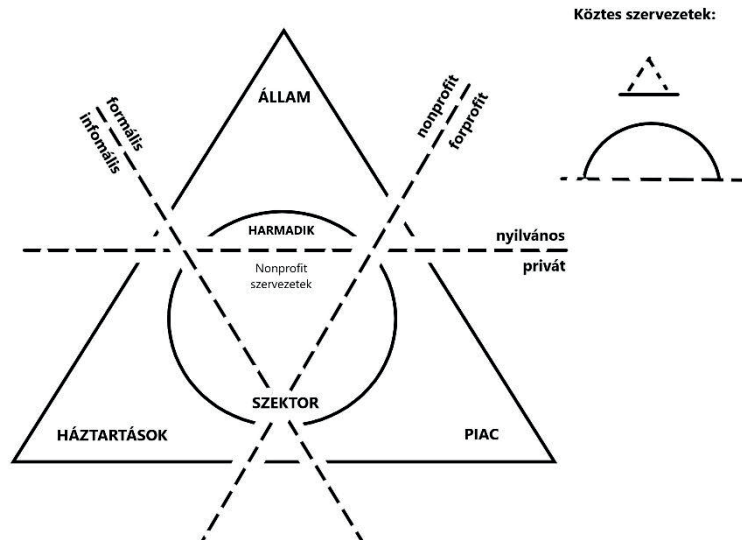
³³ ANDORKA 2003.

³⁴ NICHOLLS, Alex et al. (2015): *New frontiers in social innovation research*. London, Palgrave Macmillan.

³⁵ NICHOLLS et al. 2015.

A transzformatív társadalmi innováció koncepciója

A *transzformatív társadalmi innováció koncepciója* egy többszereplős jelenség, amelyben egy hibrid felállásra van szükség, amely megtöri a szektorok közötti hagyományos határokat. E többszereplős hibrid koncepció Avelino és Wittmayer modelljében érthető meg igazán, akik a hagyományos jólétmix-modellt adaptálták a transzformatív társadalmi innovációra. Eredetileg ez a többszereplős modell (*Multi Actor Perspective – MAP*) a hatalmi viszonyok és a felhatalmazási folyamatok vizsgálatára szolgált. Szereplők alatt azokat a cselekvőképes társadalmi entitásokat értik, akik egyaránt lehetnek egyének vagy szervezetek. Ezáltal egy olyan heurisztikus keretrendszert építettek, amely szétválasztja a szereplőket a kapcsolataik és szerepeik révén a társadalmi innovációban.³⁶



1. ábra: A jólétmix többszereplős perspektívája, szektorális szinten

Forrás: AVELINO–WITTMAYER 2016 alapján a szerző szerkesztése

A Multi Actor Perspective, ahogy a neve is mutatja, egy többszereplős perspektíva, mely négy szereplőt különböztet meg három szinten. Az egyes szintek dimenziópárjait a formális–informális, forprofit–nonprofit, valamint a nyilvános–privát párokkal lehet leírni. Ebben az értelmezésben szereplő lehet az *állam*, a *piac*, a *közösség* és a *harmadik szektor*. Az *állam* dimenziói: nonprofit, formális és nyilvános, a *piac* leírására szolgáló dimenzióik: formális, privát és forprofit, a *közösség* jellemzői: privát, informális és nonprofit. A *harmadik szektor* pedig egy közvetítő szektor a másik három között ebben

³⁶ AVELINO, Flor – WITTMAYER, Julia M. (2016): Shifting power relations in sustainability transitions: A multi-actor perspective. *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 18, No. 5. 628–649.

a modellben. A *harmadik szektor* éppúgy magába foglalja a nonprofit szervezeteket, mint egyéb, szektorközi intézményeket vagy társadalmi vállalkozásokat. Az egyik legfontosabb, hogy a modell szétválasztja a harmadik szektort és a közösségeket, amelyeket gyakorta összesemos a szakirodalom. A szerzők szerint a társadalmi innovációt ebben a modellben lévő bármely szereplő kezdeményezheti bármely szándékkal, és a szereplőket minden szinten be lehet vonni partnerségekbe. A harmadik szektor szerepvállalását a korábbiakban alulértékelték, hiszen a legtöbb modern társadalomban a hagyományos kétszektoros (állam–piac) logika volt érvényben. A jóléti államok kiszervezték a szolgáltatásokat a piacnak, ami széles nyilvános és privát együttműködéshez (*Public Private Partnership – PPP*) vezetett. Valamint széles körben elterjedt az a neoliberais nézet, hogy az állam által használt bürokratikus logikát kombinálják a piaci logikával, és ezt alkalmazzák az élet és a társadalom minden dimenziójára.³⁷ Vagyis a modell pont a hagyományos kétszektoros berendezkedés logikáját próbálja áttörni és felülírni. A kérdés, hogy hogyan lehet a létező, domináns intézményi logikát helyettesíteni a négy szereplő együttműködésével. Ahhoz, hogy ezt elérjük, nemcsak egy társadalmi-technikai váltásra van szükség, hanem társadalmi-politikai átrendeződésre is. Ezt úgy kell elképzelni, mint egy átmenetet a hegemónikus, formalizált gazdaságból egy társadalmi gazdaság felé. Ez az átmenet inkább feltételezi az önszerveződést és civil jelenlétet, mint a központosított kormányzati szerkezetet.³⁸

Összegzés

Modern életünkben egyre erősödő az igény a hatékony társadalmi innovációkra annak ellenére, hogy jóléti társadalmakban élünk. Igaz, változnak a szociális, kulturális vagy társadalmi problémáink, de a hátrányos helyzetűeknek és leszakadó rétegeknek, az időseknek vagy a fiataloknak sem tudunk eddig hatékony, átfogó megoldásokat kínálni. A társadalmi innováció nagyon hatékony útja lehet a társadalmi kihívások kezelésének, akár recesszió idején is. Széles tevékenységi kör van, ahol hatékonyan alkalmazható a társadalmi innováció, és a projektek hatóköre is igen változatos lehet azáltal, hogy különböző kérdésekre és különböző prioritásokkal válaszolnak.

„A társadalmi innováció a cselekvés és együttműködés új módjának megteremtése a társadalom bizonyos részein. Mivel a társadalom különálló területekre oszlik, amelyek különböző szabályok és koncepciók szerint vannak elrendezve – az üzlet, a politika, a szociális szolgáltatások, a »harmadik szektor«, az akadémia vagy a média világa –, a társadalmi innováció gyakorlata mindig ezen területek egyikével kezdődik. Meg kell határozni egy olyan kihívást, amelyet a társadalom azon sarkában még nem sikerült megoldani, és amelyet a szokásos gyakorlat és a kialakult intézmények nem tudnak megoldani. Ennek egy gyakorlati kezdeményezés révén példát kell mutatnia a probléma megérté-

³⁷ AVELINO–WITTMAYER 2016.

³⁸ AVELINO–WITTMAYER 2016.

sének és kezelésének módjáról.”³⁹ Fontos kérdések közé tartozik, hogy az egyes jóléti államok ki tudják-e használni a társadalmi innováció nyújtotta lehetőségeket. Érdemes az Európai Unió politikáját is számba venni, főként a jóléti modernizációra vonatkozóan? Vajon tudjuk-e majd ezek által hatékonyan serkenteni a társadalmi innovációt?

A harmadik szektor szerepe megkérdőjelezhetetlen a társadalmi innováció folyamataiban. A szektort alkotó nonprofit szervezetek szerves részei a társadalomnak, annak szövetében beágyazottan működnek. Tevékenységük széles körű, ezáltal hatékony létrehozó, megvalósító szereplői lehetnek az új innovációs projekteknek. A szektor szervezetei kiemelt szerepet játszanak a társadalmi innovációs tevékenységek kialakításában és elterjesztésében is. Küldetésvezérelt működési berendezkedésük és szociális érzékenységük segíti őket abban, hogy felismerjék szűkebb-tágabb környezetük problémáit, és ezekre eredményes megoldást tudjanak kínálni. Minden bizonnyal a szektorban számos olyan alternatív működő megoldás létezik, amelyet társadalmi innovációként azonosítanánk, azonban ezek a fogalom újdonsága miatt nem ismertek széles körben. Sok esetben a kis szervezetek nincsenek tudatában annak, hogy társadalmi innovációt valósítanak meg, hisz míg a piaci szektorban általános, sőt kívánatos az innováció kifejezés használata, a nonprofit szervezetek körében nem mondható annak. Ezért fontos lenne a nonprofit szervezetek tevékenységének vizsgálata, a szektor mellőzöttségének feloldása. A társadalmi innovációs projektek szempontjából a szektorok közötti szoros együttműködés lenne kívánatos, így minden szereplőnek erre kellene törekednie. Új szemszögből kell közelíteni a meglévő összetett problémákhoz nemcsak nekünk, állampolgároknak, de éppúgy a piaci szereplőknek, mint a nonprofit szektor szervezeteinek. Le kell vetkőznünk azt a nézetet, amely az államra bizza a nehézségek feloldását. Ez nyilvánvalóan gondolkodásmódbeli és technikai, intézményi váltást is előfeltételezne, de a hagyományos mintákon át kell lépnünk. A duális berendezkedés helyett szükséges az állampolgárok, a civil kezdeményezések, a tudomány képviselőinek bevonása is, hogy valódi társadalmi változást lehessen elérni. A társadalmi innováció hatékony lehet ebben az átmenetben, sőt maga lehet a motorja ennek. Mindannyiunk érdekében pedig ezen az úton kellene elindulni, amely végül elvisz minket egy befogadóbb, rugalmasabb és fenntarthatóbb társadalom felé.

Irodalomjegyzék

ANDORKA Rudolf (2003): *Bevezetés a szociológiába*. Budapest, Osiris.

ANHEIER, Helmut K. – KRLEV, Gorgi – MILDENBERGER, Georg (2019): *Social innovation, comparative perspectives*. New York, Routledge. Elérhető: www.taylorfrancis.com/books/e/9781315158020 (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)

Állami Számvevőszék (2003): *A nonprofit szektor működése és ellenőrzése*. Elérhető: https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Archiv_tanulmanyok/t35.pdf?download=true (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)

³⁹ NICHOLLS et al. 2015, 234.

- AVELINO, Flor – WITTMAYER, Julia M. (2016): Shifting power relations in sustainability transitions: A multi-actor perspective. *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 18, No. 5. 628–649.
- BARTAL Anna Mária (2005): *Nonprofit elméletek, modellek, trendek*. Budapest, Századvég.
- DiMAGGIO, Paul J. – ANHEIER, Helmut K. (1990): The sociology of nonprofit organizations and sectors. *Annual Review of Sociology*, Vol. 16. 137–159.
- DOBROVITS Sándor (1936): Budapest egyesületei. *Statisztikai Közlemények*, 3. sz. Budapest, Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala.
- GEROMETTA, Julia – HAUSSERMANN, Hartmut – LONGO, Giulia (2005): Social innovation and civil society in urban governance. *Strategies for an Inclusive City, Urban Studies*, Vol. 42, No. 11.
- GÉBERT Judit (2012): A jólét mérésének elméleti alapjai és problémái. In BAJMÓCZY Zoltán – LENGYEL Imre – MÁLOVICS György szerk.: *Regionális innovációs képesség, versenyképesség és fenntarthatóság*. Szeged, JATEPress. 303–317.
- G. FEKETE Éva (2015): Társadalmi innovációk a helyi foglalkoztatásban. In *Mérleg és kihívások, IX. nemzetközi tudományos konferencia kiadvány*. 274–287.
- KOPP Mária – SKRABSKI Árpád (2009): Magyar lelkiállapot az ezredforduló után. *Távlatok*, 19. évf. 86. sz. 32–52.
- Központi Statisztikai Hivatal (2017): *A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői, 2017*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/nonprofit/nonprofit17.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 01. 20.)
- Központi Statisztikai Hivatal (2019): *A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői 2018-ban*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/nonprofit/nonprofit18.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 01. 20.)
- KUTI Éva (1998): *Hívjuk talán nonprofitnak*. Budapest, Nonprofit Kutatócsoport.
- LE BER, Marlene J. – BRANZEI, Oana (2010): (Re)Forming strategic cross-sector partnerships relational processes of social innovation. *Business & Society*, Vol. 49, No. 1. 140–172.
- MÁRKUS Edina (2016): *Amikor a harmadik az első, a civil szektor többféle nézőpontból*. Debrecen, Csokonai.
- MURRAY, Robin – CAULIER-GRICE, Julie – MULGAN, Geoff (2010): *The open book of social innovation*. Nesta, The Young Foundation. Elérhető: <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/The-Open-Book-of-Social-Innovation.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- NICHOLLS, Alex – SIMON, Julie – GABRIEL, Madeleine – WHELAN, Christopher eds. (2015): *New frontiers in social innovation research*. London, Palgrave Macmillan. Elérhető: www.palgrave.com/gp/book/9781137549532 (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- SALAMON, M. L. – SOKOLOWSKI, W. (2016): Size and scope of the third sector in Europe. *TSI Working Paper*, No. 12. Elérhető: <https://thirdsectorimpact.eu/documentation/tsi-working-paper-no-12-size-scope-third-sector-europe/> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- SELIGMAN, Adam B. (1992): Érvek a civil társadalom ellen. *Szociológiai Szemle*, 1. sz. 75–80.
- SZABÓ Máté (1998): Az EU és a civil szervezetek. *Politikatudományi Szemle*, 7. évf. 3. sz.

Vákát oldal

Nagy Szabolcs

A társadalmi innovációs potenciál és a digitális gazdaság közötti kapcsolat elemzése

A globális társadalmi problémák és a társadalmi innováció

A globális környezeti és társadalmi problémák korában élünk. A Világgazdasági Fórum egyik legújabb felmérése szerint, amely az Y generáció véleményét tükrözi, a tíz legaggasztóbb globális probléma az éghajlatváltozás, a természeti környezet pusztítása; a kiterjedt konfliktusok és háborúk; az egyenlőtlenség (jövedelem és diszkrimináció); a szegénység; a vallási konfliktusok; a kormányok felelősségre vonhatósága és átláthatósága; a korrupció; az élelmiszer- és vízbiztonság; az oktatás hiánya; a biztonság és a jólét, a gazdasági lehetőségek hiánya és a munkanélküliség.¹ A felmérés által feltárt főbb problémák egybeesnek a Magyarországra vonatkozó korábbi kutatási eredményeimmel,² mivel a magyar lakosság is a munkanélküliséget, az etnikai konfliktusokat, a szegénységet, a fegyveres konfliktusokat/háborúkat, a minőségi oktatáshoz való nehéz hozzáférést, a környezetszennyezést és az egészségügyi problémákat tartotta a legégetőbb társadalmi problémáknak. A társadalmi innováció a fent említett társadalmi problémákra próbál megoldásokat találni. Azt állíthatjuk, hogy a társadalmi innováció ma még egy viszonylag ismeretlen koncepció, de remélhetőleg már nem sokáig, mivel manapság paradigmaváltás történik az innováció területén.³ Tanulmányukban a szerzők arra is rámutatnak, hogy a társadalmi innováció fontossága nem kisebb, mint más „hagyományos” innovációké, amelyek gyakran okoznak olyan társadalmi problémákat, amelyeket csak társadalmi innovációkkal lehet megoldani. Ezért az innovációk hagyományos és újfajta megközelítéseit együtt kell alkalmazni.

A társadalmi innováció, a digitalizáció és a digitális társadalmi innováció

A társadalmi innováció tehát egy meglehetősen új megközelítése a lényeges társadalmi problémák megoldásának. A társadalmi innovációnak nincs általánosan elfogadott

¹ Global Shapers Annual Survey (2017): *World economic forum, global shapers community*.

² NAGY Szabolcs (2012): *A társadalmi marketing, különös tekintettel a környezettudatosság aktuális kérdései Észak-Magyarországon*. Marketing Oktatók Klubja XVIII. Országos Konferencia 2012 Konferencia Kiadványa, Miskolc. 28. tanulmány. 10.

³ KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann – BALATON Károly (2017): A társadalmi innováció vizsgálatának tapasztalatai és fejlesztési lehetőségei. *Vezetéstudomány*, 48. évf. 6–7. sz. 15–19.

meghatározása a szakirodalomban. A Stanford Graduate School of Business Társadalmi Innovációs Központjának meghatározása szerint „a társadalmi innováció a kihívást jelentő, gyakran rendszerszerűen megjelenő társadalmi és környezeti problémákra adott hatékony megoldások kialakításának és megvalósításának folyamata a társadalmi haladás támogatása érdekében”.⁴ Másképp fogalmazva a társadalmi innováció minden olyan szociális és társadalmi igényhez vagy kihíváshoz kapcsolódhat, ahol bármilyen fajta innováció (megújulás) az újdonság és fejlődés révén javulást eredményezhet.⁵ A társadalmi innováció „olyan innovatív tevékenységeket és szolgáltatásokat ölel fel, amelyeket elsődlegesen társadalmi célú szervezetek dolgoznak ki és terjesztenek annak érdekében, hogy valamilyen társadalmi igényt elégítsenek ki”.⁶ Ugyanakkor a társadalmi innováció „egy társadalmi probléma olyan új megoldása, ami hatékonyabb, hatásosabb, fenntarthatóbb vagy igazságosabb, mint a meglévő megoldások, és amelyben a létrehozott érték elsősorban a társadalom egészségét, mintsem az egyes magánszemélyeket gyarapítja”.⁷

A gazdaság és a társadalom digitális átalakulása manapság már nyilvánvaló. „A digitalizáció az információkat létrehozó, feldolgozó, megosztó és továbbító digitális technológiák tömeges alkalmazása által kiváltott átalakulásra vonatkozik.”⁸ A technológiai fejlődés és az innovációk elterjedése által előidézett digitális átalakulás három hullámát tapasztaltuk már meg. Az első hullámot az üzleti teljesítményt elemző vezetői információs rendszerek és a telekommunikációs technológiák jelentették. A második hullám az internet és az ahhoz kapcsolódó platformok terjedésével függött össze. A harmadik hullámot a döntéshozatal és a problémamegoldás támogatásához alkalmazott fejlett technológiák (dolgok internetje, robotika, érzékelők, mesterséges intelligencia, big data elemzés) képviselik. A digitalizáció legutóbbi hulláma szorosan kapcsolódik a termelékenység javulásához, de jelentős hasznot hozhat a társadalmi jólét szempontjából is, különösen a környezeti problémák és a fenntartható fejlődés területén, amelyek a társadalmi innovációk főbb területét is képezik.⁹

A digitális társadalmi innováció, amely a társadalmi problémák kezelésének egy új megközelítése, „olyan társadalmi fókuszú, együttműködésen alapuló innováció, amelyben az innovátorok, a felhasználók és a közösségek a különféle digitális technológiákat használva annak érdekében működnek együtt, hogy az internet elterjedése

⁴ Center for Social Innovation (2020): *Stanford Graduate School of Business*.

⁵ MULGAN, Geoff (2006): The process of social innovation. *The MIT Press Journals*, Vol. 1, No. 2. 145–162.

⁶ MULGAN, Geoff et al. (2007): *Social innovation: What it is, why it matters and how it can be accelerated*. Oxford, Oxford Said Business School.

⁷ PHILLS James A. Jr. – DEIGLMEIER, KRİSS – MILLER, Dale T. (2008): Rediscovering social innovation. *Stanford Social Innovation Review*, No. 6. 36.

⁸ KATZ, Raul L. (2017): *Social and economic impact of digital transformation on the economy*. GSR-17 Discussion Paper. 4.

⁹ KATZ 2017.

előtt elképzelhetetlen mennyiségű ismeretet és megoldást hozzanak létre együttesen a társadalmi szükségletek kielégítése érdekében elképesztő sebességgel”.¹⁰

Módszertani megközelítés

A Digital Social Innovation (www.digitalsocial.eu) honlapon található adatok szerint jelenleg 2275 szervezet és 1471 projekt foglalkozik digitális társadalmi innovációval az Európai Unióban, azonban a szervezetek és a projektek országok közötti eloszlása egyenetlen.¹¹ Az Egyesült Királyság, Spanyolország, Olaszország, Franciaország és Hollandia a legerősebb a digitális társadalmi innovációs projektek és szervezetek számát tekintve Európában. A másik végtel Bosznia és Hercegovina, Ciprus és Litvánia, amelyek a legrosszabb teljesítményt nyújtják a digitális társadalmi innovációs projektek és szervezetek tekintetében. Ebből az feltételezhető, hogy az egyes nemzetek társadalmi innovációs kapacitása szintén jelentősen eltérhet egymástól. Egyes országokban sok folyamatban lévő vagy már megvalósított társadalmi innovációs projektet találhatunk, míg más országokban lényegesen kevesebbet. Az egyes országok digitális fejlettségének a szintje is különböző a Digitális Gazdaság és Társadalom Indexben (*Digital Economy and Society Index 2018*) kapott értékelésük alapján.¹² Tehát érdemes közelebbről megvizsgálni, hogy van-e szignifikáns összefüggés egy ország digitális fejlettsége és társadalmi innovációs kapacitása között. A feltételezésem szerint a digitalizáció pozitív hatást gyakorol a társadalmi innovációra a digitális társadalmi innovációs projektek könnyebb megvalósításán keresztül.

A tanulmány célja annak tisztázása, hogy a társadalom és a gazdaság digitális fejlődése milyen hatást gyakorol a társadalmi innovációs potenciálra. Az elemzés során a Társadalmi Innováció Index (rövidítve: SII¹³) és a Digitális Gazdaság és Társadalom Index (rövidítve: DESI) közötti kapcsolatok lettek feltárva, beleértve a két mutató (SII és DESI) különböző komponensei és indikátorai közötti szignifikáns összefüggéseket. A Társadalmi Innováció Index 45 ország társadalmi innovációs kapacitását méri, míg a Digitális Gazdaság és Társadalom Index az EU-tagállamok digitális teljesítményét és digitális versenyképességét számszerűsíti.

¹⁰ BRIA, Francesca – GASCÓ, Mila – KRESIN Frank (2015): *Growing a digital social innovation ecosystem for Europe*. DSI Final Report.

¹¹ Digital Social Innovation 2020.

¹² DESI (2018): *Digital Economy and Society Index 2018*.

¹³ Social Innovation Index (2016): Old problems, new solutions. *The Economist, Intelligence Unit*.

A Társadalmi Innováció Index (SII)

A Nippon Alapítvány által finanszírozott Társadalmi Innováció Indexet az Economist Intelligence Unit (EIU) kutatócsoportja dolgozta ki.¹⁴ A Társadalmi Innováció Index célja annak a vizsgálata, hogy az egyes országok hogyan tudják ösztönözni és lehetővé tenni a társadalmi innovációt. Az index 45 ország társadalmi innovációs kapacitását méri. Nemcsak a G20 és az OECD-nemzetekre vonatkozik, hanem különböző földrajzi régiókban található fejlődő országokra is. Az index hét, az EIU elemzői által kalkulált kvantitatív adatpontot és tíz kvalitatív pontszámot tartalmaz, négy pillér szerint csoportosítva. A társadalmi innovációs index négy pillére az adott ország társadalmi innovációs potenciálját számszerűsíti. Az egyes pilléreken belül az indikátorok pontszámát egy 0 és 100 közötti skálán normalizálják, ahol a nulla (0) a legrosszabb, a száz (100) a legjobb teljesítményt jelenti. Az index tartalmazza az indikátorokhoz hozzárendelt súlyokat is. Ezután számítják ki az egyes pillérek pontszámát, szintén 0 és 100 közötti skálán normalizálva. Mindegyik pillér más és más súlyt képvisel az összes pontszámból, ami összesen maximum 100 lehet.¹⁵

A négy pillér, az őket alkotó indikátorok és a súlyozásuk:

1. Első pillér: Politikai és intézményi keret (súly: 44,44%)
 - Társadalmi innovációra vonatkozó nemzeti politika (25%)
 - Társadalmi innováció kutatása és hatása (20%)
 - Jogai keret a társadalmi vállalkozások számára (20%)
 - A rendszer hatékonysága a politika végrehajtásában (20%)
 - Jogállamiság (15%)
2. Második pillér: Finanszírozás (súly: 22,22%)
 - A társadalmi innovációt előmozdító állami finanszírozás rendelkezésre állása (50%)
 - Hitelfelvétel könnyűsége (25%)
 - Összes állami szociális közkiadás (25%)
3. Vállalkozás (súly: 15%)
 - Kockázatvállaló gondolkodásmód (25%)
 - Az állampolgárok vállalkozás iránti attitűdje (25%)
 - Vállalkozás indításának könnyűsége (25%)
 - Klaszterek fejlesztése (25%)
4. Társadalom (súly: 18,33%)
 - Önkéntesség kultúrája (20%)
 - Politikai részvétel (20%)
 - Részvétel a civil társadalomban (20%)
 - Társadalom iránti bizalom (20%)
 - Sajtószabadság (20%)

¹⁴ Social Innovation Index 2016.

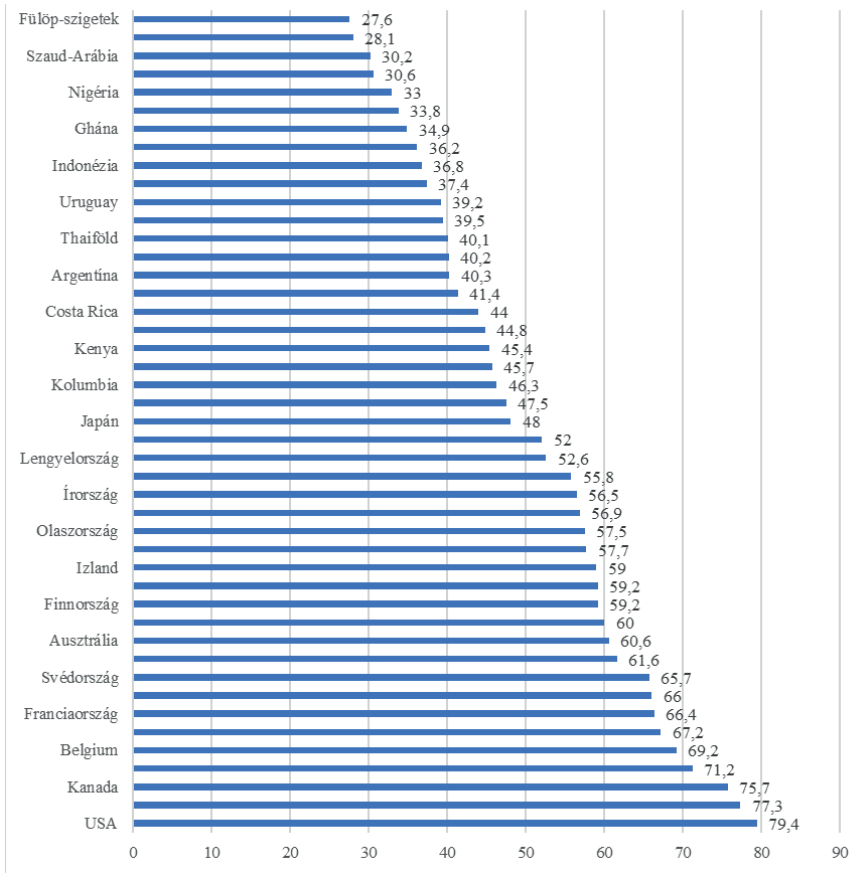
¹⁵ Social Innovation Index 2016.

- Az első pillér a *társadalmi innovációról szóló nemzeti politika*, amelynek a legfontosabb mutatója a társadalmi innováció ösztönzése érdekében a kormány által létrehozott és irányított nemzeti politika. Maximális pontszámot (2) ér, amikor létezik kormánystratégia a társadalmi innovációs vállalkozás előmozdítására és nulla (0) pontot, amikor nincs ilyen stratégia. A *társadalmi innováció kutatása és hatása* azt méri, hogy létezik-e kormányzati adatgyűjtés a társadalmi innovációra és az azt támogató politikára vonatkozóan. Három (3) pont adható, ha a kormány rendszeresen gyűjt információt a társadalmi vállalkozásokról és társadalmi vállalkozókról, és nyilvánosságra is hozza az adatokat, és nulla pontot ér (0) az, ha nem történik ilyen kutatás. A *jogi keret a társadalmi vállalkozások számára* a társadalmi vállalkozások, társadalmi vállalkozók és egyéb társadalmi innovációs vállalkozások számára szolgáló speciális szabályozói keretek meglétét számszerűsíti. Két (2) pontot ér, ha létezik ilyen jogi keret és ezt széles körben használják, nulla (0) pontot pedig, ha nincs ilyen keret. A *rendszer hatékonysága a politika végrehajtásában* a politika végrehajtásának hatékonyságát méri egy ötpontos skálán, ahol az öt (5) jelenti a leghatékonyabb és az egy (1) a legkevésbé hatékony rendszert. A *jogállamiság*, amely a legkevésbé fontos mutatója a politika és intézményi keret pillérnek (15%), a jogrendszer transzparenciáját és igazságosságát méri egy ötpontos skálán (5 = nagyon transzparens/igazságos; 1 = legkevésbé transzparens/igazságtalan).
- A második pillér, a *Finanszírozás*, legfontosabb mutatója a *társadalmi innovációt előmozdító állami finanszírozás rendelkezésre állása*, amely az olyan finanszírozási mechanizmusok rendelkezésére állását és felhasználásának könnyűségét méri, mint a társadalmi innovációs alapok, kormánytámogatások, szociális kötvények és üzleti inkubátorok. Maximum hét (7) pontot lehet elérni, amikor minden mechanizmus elérhető és könnyen hozzáférhető, és nulla pontot, amikor nem állnak rendelkezésre ilyen mechanizmusok. A *hitelfelvétel könnyűsége* azt méri, hogy a biztosítéki és csődeljárási törvények milyen mértékben védik a hitelezők és hitelfelvevők jogait, és így mennyire könnyítik meg a hitelezést (12 = nagyon magas és 0 = nem létező). A *GDP-arányos összes szociális közkiadás* a kormány szociális célú kiadásait méri (szociális célra adott készpénzjuttatások, áruk vagy szolgáltatások közvetlen természetbeni juttatása, vagy szociális célú adókedvezmények) az ország teljes GDP-jének százalékában kifejezve.
- A Társadalmi Innováció Index harmadik pillére négy egyformán fontos – mindegyik 25%-os súllyal rendelkezik – indikátorból áll. Az első mutató a *kockázatvállalási készség*. Ez az indikátor azon 18–64 év közöttiek százalékos arányát méri a lakosságon belül, akik felismerik az üzleti lehetőségeket, és akiket a kudarctól való félelem nem tart vissza a vállalkozásuk elindításától. A második mutató, az *állampolgárok vállalkozás iránti attitűdje* azon 18–64 év közöttiek százalékos arányát mutatja a lakosságon belül, akik egyetértenek azzal az állítással, hogy a saját országukban a legtöbb ember kívánatos pályaválasztási döntésnek tartja a saját vállalkozás elindítását. A *vállalkozás indításának könnyűsége* a saját (magán) vállalkozás elindítására vonatkozó szabályozás nehézségét pontozza egy ötpontos

skálán (5 = nagyon könnyű és 1 = nagyon nehéz). A *klaszterek fejlesztése* azt méri, hogy milyen mértékben léteznek fejlett és mély klaszterek (cégek, beszállítók, a kapcsolódó termékek és szolgáltatások gyártóinak földrajzi koncentrációi és szakosodott intézmények) egy adott területen (7 = széles körű sok területen, 1 = nem létező).

- A negyedik pillér, a *civil társadalom*, öt egyformán fontos – mindegyiknek 20%-os a súlya – mutatóból áll. Az *önkéntesség kultúrája* az mutatja, hogy az egyes országokban az emberek hány százaléka adományoz pénzt, végez önkéntes munkát vagy segít egy idegennek. A *politikai részvétel* azt méri, hogy mennyire hajlandóak az állampolgárok részt venni nyilvános vitákban, képviselőket választani és politikai pártokhoz csatlakozni. A maximális pontszám (10) a részvétel legmagasabb szintjét jelöli, míg a nulla (0) a legalacsonyabbat. A *részvétel a civil társadalomban* azt mutatja, hogy összlakosságarányosan mennyien válnak aktív vagy inaktív tagjaivá humanitárius vagy jótékonyági szervezeteknek. A *társadalom iránti bizalom* azoknak a válaszadóknak az arányát mutatja, akik a World Values Survey, European Social Survey, Latinobarómetro és a Global Barometer Study felmérésekben azt a választ adták, hogy „a legtöbb emberben meg lehet bízni”. A *sajtószabadság* az újságírói szabadság szintjére utal a World Press Freedom Index eredményei alapján, egy százpontos skálán (100 = legszabadabb, 0 = legkevésbé szabad) kifejezve.

A Társadalmi Innováció Indexnek vannak korlátai is, azaz vannak olyan országok, amelyek eredményei nem szerepelnek benne; hiányzik belőle a magánszektor információinak szisztematikus mérése; és nem méri a társadalmi innováció outputjait sem, de jelenleg a társadalmi innovációs kapacitás mérésének az egyik legjobb eszköze. A Társadalmi Innováció Index szerinti országgrangoron az Egyesült Államok végzett az első helyen, megelőzve az Egyesült Királyságot (77,3), valamint Kanadát (75,7). Összességében az USA 79,4 pontot szerzett a 100-ból, és vezető helye annak tudható be, hogy mind a négy pillér tekintetében jól teljesített. Az első tíz helyezett között olyan fejlett nyugati országok találhatók, mint Dánia, Belgium, Új-Zéland, Franciaország, Németország, Svédország és Svájc. Mindegyik fenti országban nagyon magas az egy főre eső jövedelem, kifejezetten jók az emberi fejlettségi mutatók, valamint stabil demokráciák. A rangsor utolsó három helyén a Fülöp-szigetek (27,6), Paraguay (28,1) és Szaúd-Arábia (30,2) a végzett. Ők a legrosszabban teljesítők ebben a rangsorban, ami az társadalmi innovációs kapacitásuk nagyon alacsony szintjét mutatja (1. ábra).



1. ábra: Társadalmi Innováció Index – országgrangsor

Forrás: a Social Innovation Index 2016, 11. alapján a szerző szerkesztése

A Digitális Gazdaság és Társadalom Index (DESI)

A Digitális Gazdaság és Társadalom Index egy kompozit index, mely az EU-országok digitális teljesítményének harminc indikátorát tartalmazza. Az alábbi öt fő komponens szerint követi nyomon az EU-tagországok digitális versenyképességének a fejlődését:

- összekapcsoltság;
- humán tőke;
- internethasználat;
- a digitális technológiák integráltsága;
- digitális közszolgáltatások.¹⁶

¹⁶ DESI 2018.

A Digitális Gazdaság és Társadalom Index összesített mutatószám az öt fő DESI-komponens súlyozott átlagaként lett kiszámítva. Az összekapcsoltság és a humán tőke a legfontosabb komponensek 25%-os súllyal, ezeket követi a digitális technológiák integráltsága (20%) és a legkevésbé fontos komponensek, az internethasználat (15%) és a digitális közszolgáltatások (15%).¹⁷ A DESI struktúráját, annak öt fő komponensét, alkotóelemeit és azok súlyozását az 1. táblázat mutatja be.

1. táblázat: A Digitális Gazdaság és Társadalom Index struktúrája

Összekapcsoltság	Jelölés: DESI_1_CONN Definíció: A DESI Összekapcsoltság dimenzió az alábbi öt aldimenzió súlyozott átlagaként lett kiszámítva: 1a vezetékes szélessávú (18,5%), 1b mobil szélessávú (35%), 1c gyors szélessávú (18,5%), 1d ultragyors szélessávú (18,5%) és 1e szélessávú árindex (9,5%).
Humán tőke	Jelölés: DESI_2_HC Definíció: A DESI Humán tőke dimenzió az alábbi két aldimenzió súlyozott átlagaként lett kiszámítva: 2a alapvető készségek és használat (50%), 2b fejlett készségek és fejlődés (50%).
Internethasználat	Jelölés: DESI_3_UI Definíció: A DESI Internethasználat dimenzió az alábbi három aldimenzió súlyozott átlagaként lett kiszámítva: 3a internethasználat (25%), 3b online tevékenységek (50%), 3c tranzakciók (25%).
A digitális technológiák integráltsága	Jelölés: DESI_4_IDT Definíció: A DESI A digitális technológiák integráltsága dimenzió az alábbi két aldimenzió súlyozott átlagaként lett kiszámítva: 4a üzleti digitalizáció (60%), 4b e-kereskedelem (40%).
Digitális közszolgáltatások	Jelölés: DESI_5_DPS Definíció: a DESI Digitális közszolgáltatások dimenzió az alábbi két aldimenzió súlyozott átlagaként lett kiszámítva: 5a e-kormányzati szolgáltatások (80%) és 5b e-egészségügy (20%).

Forrás: a DESI Indicators 2018 alapján a szerző szerkesztése

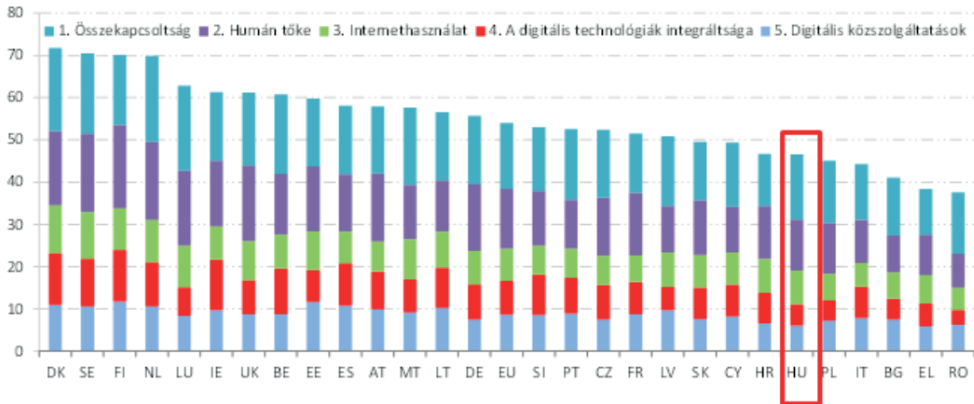
A 1. melléklet a DESI Indikátorok jelölését és definícióját tartalmazza. A súlyozás az indikátorok és az (al)komponensek fontosságára utal: minél magasabb százalékos pontszámot kap egy indikátor vagy (al)komponens, annál fontosabb.

A *összekapcsoltság* komponens a szélessávú infrastruktúra telepítését és annak minőségét számszerűsíti. A nagy sebességű és szupergyors szélessávú hálózatok, illetve az ezeket a hálózatokat használó szolgáltatásokhoz való hozzáférés a versenyképesség kulcstényezői. A *humán tőke* komponens a felhasználók digitális készségeit méri. Különböző online tevékenységek, ideértve az online tartalom fogyasztását (videók, zene, játékok stb.), a videóműsorok, valamint az online vásárlás és bankolás tartozik az *internethasználat* dimenzióba. A *digitális technológiák integráltsága* komponens a vállalkozások és az e-kereskedelem digitális átalakulását követi figyelemmel. A digitális technológiák adaptálásának pozitív hatása van a hatékonyságra és a költségsökkentésre, továbbá a szolgáltatások digitalizációja lehetővé teszi, hogy a digitálisan jól képzett cégek növelhessék a vevői élményt. A *digitális közszolgáltatások* komponens a közszolgáltatások digitalizációjára fókuszál, ideértve az e-kormányzást és az e-egészségügyet. A modern, fejlett társadalmakat az jellemzi, hogy magas szintű digitális közszolgáltatásokat nyújtanak az állampolgárok és a vállalkozások részére.¹⁸ A DESI 2018 jelentés legfőbb megállapításai szerint Dánia, Svédország, Finnország és Hollandia számítanak a legfejlettebb digitális

¹⁷ DESI Indicators 2018.

¹⁸ DESI 2018.

gazdaságoknak az EU-ban, őket követi Luxemburg, Írország, az Egyesült Királyság, Belgium és Észtország. Ezzel ellentétben Románia, Görögország, Bulgária és Olaszország a digitálisan legkevésbé fejlett EU-tagországok, amelyeknek a legalacsonyabb a DESI-rangsor szerinti pontszámuk (2. ábra).



2. ábra: A Digitális Gazdaság és Társadalom Index (DESI) 2018 rangsor

Forrás: DESI Magyarország 2018, 1.

A jelentés szerint mindegyik EU-tagország haladást ért el a digitális gazdaságra és társadalomra való áttérésben. Írország és Spanyolország fejlődött a legtöbbet (majdnem 5 ponttal, szemben az EU 3,2-es átlagával). Az összekapcsoltság tekintetében Hollandia került az első helyre, öt Luxemburg és Dánia követi. Görögország, Horvátország és Olaszország teljesített a leggyengébben ezen a területen Európában. A jelentés szerint a vezetékes szélessáv majdnem mindenki számára rendelkezésre áll (98%) Európában, és az európai háztartások többségét (80%) nagy sebességű szélessávú kapcsolat fedi le legalább 30 Mbps-es szolgáltatási sebességgel. A szupergyors összekapcsoltság (legalább 100 Mbps) az európaiak 58%-a számára elérhető. Európában a legtöbben (az EU népességének 91%-a) hozzáférnek a 4G-mobilhálózathoz. Az európai háztartások 75%-ának van vezetékes szélessávú internet-előfizetése, és az EU-tagállamok háztartásainak 33%-a rendelkezik nagy sebességű szélessávval. A szupergyors összekapcsoltság (15%) még mindig gyenge, de gyorsan növekszik. Két év alatt kétszeresére nőtt, azonban még nagyon messze van a 2020-as 50%-os céltől.¹⁹

A *humán tőke* szintje Finnországban a legmagasabb, a második és harmadik helyen Hollandia és Svédország áll. A humán tőke szintje a legalacsonyabb Romániában, de Bulgária, Görögország és Olaszország is a gyengén teljesítő kategóriába tartozik. Az európaiak nagy többsége (81%) legalább hetente egyszer használja az internetet, ami enyhé

¹⁹ DESI Connectivity 2018.

emelkedést (2%) jelent az előző évhez képest. Ezen kívül azoknak az európai embereknek a részaránya, akik még soha nem használták az internetet 13%-ra csökkent. Sajnálatos módon az EU népességének meglepően magas százaléka (43%) nem megfelelő szintű digitális készségekkel rendelkezik. A természettudományok, technológia, műszaki tudományok és matematika (STEM) területén diplomázók száma mérsékelten emelkedett és az IKT-szakemberek száma is növekedett 12%-kal három év alatt.²⁰

Az *internethasználat* komponens esetében Dánia került az első helyre, Svédország a második és Hollandia a harmadik. Az internethasználók nagyon aktívak Luxemburgban, Finnországban, Máltán, az Egyesült Királyságban és Észtországban is. Ezzel szemben a legkevésbé aktív internethasználókat Romániában, Bulgáriában és Olaszországban találhatjuk. A hírek online olvasása (72%), online vásárlás (68%), közösségi hálózatok használata (65%), az online bankolás (61%) és a hang- vagy videóhívások (46%) a legnépszerűbb online tevékenységek. Általában lassú a növekedés az online szolgáltatások használatában, habár az internethasználat a hang- és videóhívások esetében jelentősen emelkedett 2017-ben. Az e-kereskedelem növekedése is folytatódott. Ma már az EU internethasználóinak 68%-a online vásárol és 61%-uk online intézi a banki ügyeit.²¹ Dánia, Finnország és Írország a legjobb teljesítményt nyújtók a digitális technológiák üzleti integrálása tekintetében, míg Románia, Lengyelország és Bulgária a leggyengébben teljesítők. Az üzleti szektor Írországban, Svédországban és a Cseh Köztársaságban nagymértékben kiaknázza az e-kereskedelem lehetőségeit. Az e-business technológiák alkalmazása nagyon jelentős Finnországban, Dániában és Hollandiában. Ugyanakkor az EU cégeinek csak 20%-ára mondható, hogy a digitalizáció magas szintjén állnak. Az európai vállalkozások digitális átalakulását a nagy sebességű szélessávú internet, a közösségi média és a mobilapplikációk ösztönzik. A kkv-k e-kereskedelme enyhén emelkedett (17%). Az e-kereskedelem hatóköre gyakran csak egy tagállamra korlátozódik, kevesebb mint a cégek fele folytat online értékesítést egy másik EU-tagországban is. A vállalatméret is számít, mivel a nagyvállalatok sikeresebben ragadják meg az e-kereskedelem lehetőségeit.²² Finnország, Észtország és Dánia állnak az első három helyen a digitális közszolgáltatások terén, míg Görögország, Magyarország és Románia teljesít a leggyengébben ezen a területen. Az EU-állampolgárok 58%-a, amikor közszolgáltatásra van szükségük, dönt az online ügyintézés mellett, ami 1%-os visszaesés az előző évvel összehasonlítva, annak ellenére, hogy az elektronikus kormányzás szolgáltatásai fejlődnek, különösen a lemaradó tagországokban. A vállalatok számára nyújtott digitális szolgáltatások fokozatosan javulnak. A nyílt hozzáférésű adatok tekintetében is látható a fejlődés: egyre több tagország tesz elérhetővé újbóli felhasználásra és elemzésre adatokat. Az EU polgárainak csak 18%-a vesz igénybe elektronikus módon nyújtott egészségügyi szolgáltatásokat.²³

²⁰ DESI Human Capital 2018.

²¹ DESI Use of Internet 2018.

²² DESI Integration of Digital Technology 2018.

²³ DESI Digital Public Services 2018.

A társadalmi innovációs potenciál és a digitális gazdaság és társadalom fejlettsége közötti kapcsolatok

Az egyes országok digitális fejlettsége és társadalmi innovációs képessége közötti kapcsolatok feltárása érdekében a Digitális Gazdaság és Társadalom Indexben és a Társadalmi Innováció Indexben egyaránt szereplő országok adatai lettek elemezve. Következésképpen csak tizenhárom európai ország – Egyesült Királyság, Dánia, Belgium, Franciaország, Németország, Svédország, Finnország, Hollandia, Olaszország, Írország, Lengyelország, Portugália és Spanyolország – lett bevonva az elemzésbe (2. táblázat), tehát a minta alacsony elemszáma a vizsgálat egyik korlátja. További korlátot jelent, hogy az eredményeket csak európai kontextusban lehet értelmezni.

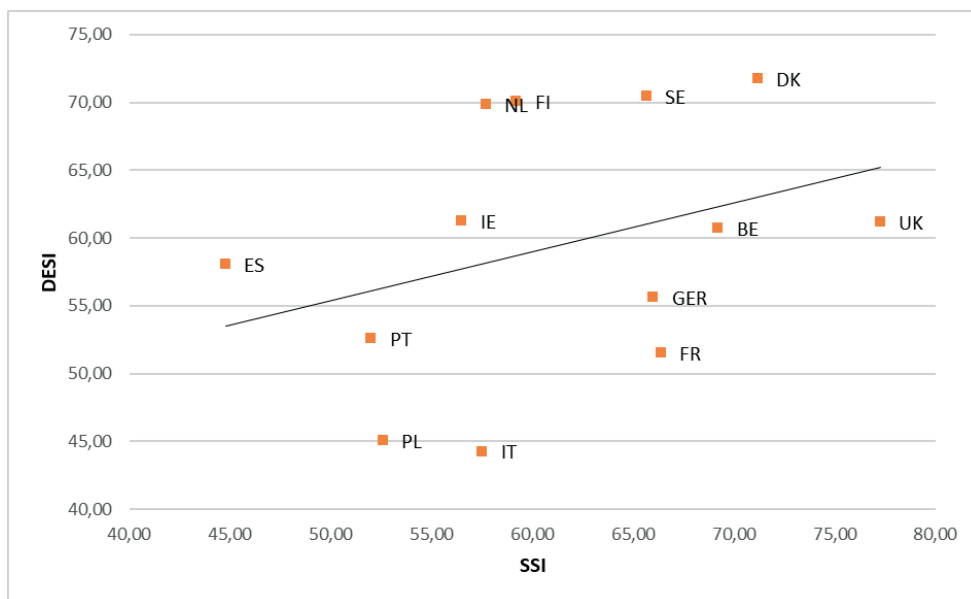
2. táblázat: A DESI- és SII-dimenziók pontszámjai

	Ország	SII	DESI	Hálózati összkapcsoltság	Humán tőke	Internet-használat	A digitális technológiák integráltsága	Digitális közszolgáltatások	Irányelv és szervezeti keretrendszer	Finanszírozás	Vállalkozási készség	Civil társadalom
1	UK	77,30	61,21	17,21	17,91	9,36	7,99	8,74	86,80	75,10	68,40	64,90
2	DK	71,20	71,73	19,62	17,60	11,26	12,26	10,98	67,20	75,60	61,10	83,90
3	BE	69,20	60,73	18,78	14,36	8,00	10,91	8,68	70,10	77,90	55,10	68,00
4	FR	66,40	51,53	14,10	14,77	6,34	7,57	8,76	79,60	61,90	54,00	50,00
5	GER	66,00	55,61	16,19	15,71	7,91	8,27	7,54	69,20	67,80	60,10	61,10
6	SE	65,70	70,45	19,00	18,56	11,01	11,27	10,61	63,30	69,30	60,80	71,20
7	FI	59,20	70,11	16,51	19,81	9,81	12,18	11,80	52,10	66,20	60,50	66,80
8	NL	57,70	69,87	20,28	18,56	9,97	10,47	10,58	47,20	52,90	75,90	74,30
9	IT	57,50	44,25	13,21	10,20	5,60	7,36	7,88	64,20	54,10	51,40	50,40
10	IE	56,50	61,26	16,28	15,43	7,85	12,00	9,71	33,80	73,40	65,40	83,70
11	PL	52,60	45,02	14,70	12,07	6,31	4,71	7,23	56,70	51,40	54,00	43,10
12	PT	52,00	52,59	16,85	11,46	6,95	8,39	8,95	53,80	38,20	61,10	56,60
13	ES	44,80	58,05	16,18	13,64	7,41	9,96	10,85	41,70	44,80	52,30	46,20

Megjegyzés: UK: Egyesült Királyság, DK: Dánia, BE: Belgium, FR: Franciaország, GER: Németország, SE: Svédország, FI: Finnország, NL: Hollandia, IT: Olaszország, IE: Írország, PL: Lengyelország, PT: Portugália, ES: Spanyolország

Forrás: a DESI 2018 és a Social Innovation Index 2016 alapján a szerző szerkesztése

A 3. ábra a vizsgálatba bevont tizenhárom ország egymáshoz viszonyított helyzetét mutatja a társadalmi innovációs potenciáljuk és a digitális fejlettségük alapján. A 3. ábrán látható eredmények arra utalnak, hogy gyenge kapcsolat létezik a digitalizáció szintje és a társadalmi innovációs képesség között.



3. ábra: Az egyes országok digitális gazdasági és társadalmi fejlettsége, illetve társadalmi innovációs potenciálja

Forrás: a DESI 2018 és a Social Innovation Index 2016 alapján a szerző szerkesztése

Az SII és a DESI közötti kapcsolat erősségének meghatározása érdekében Pearson-korrelációs együtthatókat számítottak ki. A két index között csak gyenge pozitív, de nem szignifikáns összefüggés található (3. táblázat), ami azt sugallja, hogy egy országban a nemzetgazdaság és a társadalom digitális átalakulása terén elért haladás enyhén pozitív hatással van annak társadalmi innovációs képességére.

3. táblázat: A Társadalmi Innováció Index és a Digitális Gazdaság és Társadalom Index közötti Pearson-korreláció

		Társadalmi Innováció Index	Digitális Gazdaság és Társadalom Index
Társadalmi Innováció Index	Pearson-korreláció	1	,345
	Sig. (2-oldalú)		,249
	N	13	13
Digitális Gazdaság és Társadalom Index	Pearson-korreláció	,345	1
	Sig. (2-oldalú)	,249	
	N	13	13

Forrás: a szerző szerkesztése

A társadalmi innovációs képesség és a Digitális Gazdaság és Társadalom Index egyes területei – 1. összekapcsoltság, 2. humán tőke, 3. internethasználat, 4. a digitális technológiák integráltsága és 5. digitális közszolgáltatások – közötti kapcsolatokat Pearson-korreláció segítségével vizsgálva nem találhatunk szignifikáns összefüggéseket (4. táblázat).

Megállapítható azonban, hogy a legerősebb, de így is közepes mértékű hatást a társadalmi innovációra a *humán tőke* gyakorolja. Jelentősebb társadalmi innovációs képesség várható azokban az országokban, ahol (1) magas az internet-hozzáféréssel rendelkezők száma; (2) sok olyan állampolgár él, akik alapszintű vagy annál magasabb fokú digitális képzettséggel rendelkeznek; illetve (3) ahol az információ és kommunikáció-technológiai szakértelemmel rendelkező foglalkoztatottak száma magas; valamint (4) jelentősebb a természettudományok, a technológia, a műszaki tudományok és a matematika (angolul: science, technology, engineering, mathematics; a magyar szakirodalomban is bevett mozaikszóval: STEM) diplomával rendelkezők aránya.

Az *internethasználat* társadalmi innovációs képességre gyakorolt hatása a humán tőkénél gyengébb, de még mindig szintén közepes mértékű. Ez azt sugallja, hogy azokban az EU-országokban, ahol az emberek számos online tevékenységet folytatnak a társadalmi innovációs potenciál is magasabb lesz. Az online tevékenységek közé tartozik a (1) tartalomfogyasztás (online híroldalakat, újságokat vagy hírmagazinokat olvasnak, illetve játékokat játszanak, játékokat, képeket, filmeket vagy zenét töltenek le vagy feliratkoznak a Video on Demand szolgáltatások bármilyen formájára); (2) a kommunikáció (használgják az internetet telefon- vagy videóhívások kezdeményezéséhez vagy a közösségi média (Facebook, Twitter) alkalmazásokhoz (felhasználói profil létrehozása, üzenetek, hozzászólások küldése stb.); (3) az online vásárlás (árúk vagy szolgáltatások online rendelése); és (4) az online banki szolgáltatások igénybevétele.

A Pearson-korrelációs együttható iránya és erőssége azt mutatja, hogy a *hálózati összekapcsoltság* csupán gyenge pozitív hatást gyakorol a társadalmi innovációs képességre. Ebből az következik, hogy azoknak az országoknak, ahol az emberek könnyen hozzáférhetnek a vezetékes és a mobil szélessávú hálózatokhoz, a 4G-lefedettség magas, nagyobb a nagy sebességű és a szupergyors szélessávú lefedettség és magasabb azok igénybevétele, és ahol a fenti szolgáltatások árindexe arról tanúskodik, hogy ezek a szolgáltatások egyre inkább megfizethetők a lakosság számára, valamivel nagyobb esélyük van a társadalmi innovációra, mint azoknak, ahol fejletlenebb a digitális infrastruktúra.

A Pearson-korreláció eredményei arra is utalnak, hogy a *digitális technológiák integráltsága* csak nagyon gyenge kapcsolatban áll a társadalmi innovációs képességgel. Megállapítható, hogy az „üzleti világ digitális átalakulása” és az „e-kereskedelem” önmagában nem generál társadalmi innovációt. Az elektronikus információcsere, a rádiófrekvenciás azonosítás (RFID), a közösségi média, az e-számlázás és a felhőalapú megoldások, valamint a növekvő e-kereskedelem szinte láthatatlan hatással van egy nemzet társadalmi innovációs képességére.

Meglepő módon a digitális közszolgáltatások nagyon gyenge, de negatív hatást gyakorolnak a társadalmi innováció képességére, ami arra utal, hogy az e-kormányzati és az e-egészségügyi szolgáltatásokat nem nyújtó, ezen a téren fejletlenebb országoknak valamivel jobb esélyük van a társadalmi innovációra, mint a fejlett e-közszolgáltatásokkal (például űrlapok automatikus kitöltése, teljes körű online ügyintézés, nyílt hozzáférésű adatok, vállalkozásoknak nyújtott digitális közszolgáltatások, e-egészségügyi

szolgáltatások és e-kormányzati szolgáltatások) rendelkező országoknak. Ez az eredmény azonban további vizsgálatokat igényel.

4. táblázat: A Társadalmi Innováció Index és a Digitális Gazdaság és Társadalom Index dimenziói közötti korrelációk

		Társadalmi Innováció Index	Összekapcsoltság	Humán tőke	Internet-használat	A digitális technológiák integráltsága	Digitális közszolgáltatások
Társadalmi Innováció Index	Pearson-korreláció	1	,327	,490	,463	,152	-,084
	Sig. (2-oldalú)		,275	,089	,111	,620	,786
	N	13	13	13	13	13	13
Összekapcsoltság	Pearson-korreláció	,327	1	,647*	,843**	,653*	,554*
	Sig. (2-oldalú)	,275		,017	,000	,015	,050
	N	13	13	13	13	13	13
Humán tőke	Pearson-korreláció	,490	,647*	1	,884**	,635*	,664*
	Sig. (2-oldalú)	,089	,017		,000	,020	,013
	N	13	13	13	13	13	13
Internethasználat	Pearson-korreláció	,463	,843**	,884**	1	,713**	,707**
	Sig. (2-oldalú)	,111	,000	,000		,006	,007
	N	13	13	13	13	13	13
A digitális technológiák integráltsága	Pearson-korreláció	,152	,653*	,635*	,713**	1	,826**
	Sig. (2-oldalú)	,620	,015	,020	,006		,001
	N	13	13	13	13	13	13
Digitális közszolgáltatások	Pearson-korreláció	-,084	,554*	,664*	,707**	,826**	1
	Sig. (2-oldalú)	,786	,050	,013	,007	,001	
	N	13	13	13	13	13	13

Megjegyzés: * A korreláció szignifikanciaszintje: 0.05 (2-oldalú). ** A korreláció szignifikanciaszintje: 0.01 (2-oldalú)

Forrás: a szerző szerkesztése

A DESI-komponensek és a társadalmi innováció index pillérei közötti korrelációs kapcsolatok vizsgálatának eredménye alapján megállapítható, hogy a Digitális Gazdaság és Társadalom Index majdnem minden egyes komponense – kivéve a digitális közszolgáltatásokat – és a Társadalmi Innovációs Index negyedik pillére, a civil társadalom között szignifikáns, erős pozitív kapcsolat mutatható ki (4. táblázat). Ez azt jelenti, hogy a fejlettebb digitális társadalom és gazdaság nagyon erős pozitív hatást gyakorol az önkéntesség kultúrájára, és támogatja a politikai részvételt. A társadalom egyre növekvő digitalizáltsága növeli a társadalmi részvételt, a humanitárius vagy jótékonyági szervezetek tagjainak a számát és a társadalomba vetett bizalmat.

Az 5. táblázatban látható Pearson-korrelációs együtthatók azt is mutatják, hogy a társadalom és a gazdaság digitalizálódása – különösen az összekapcsoltság, az emberi tőke és az internethasználat – nagyon erős hatást gyakorol a vállalkozói szellemre. Ezért

a kockázatvállaló gondolkodásmód és az állampolgárok pozitív hozzáállása a vállalkozáshoz jelentősen gyakoribb lesz azokban az országokban, ahol fejlett digitális társadalom és gazdaság létezik. A digitálisan fejlettebb gazdasággal és társadalommal rendelkező államokban könnyebb vállalkozást indítani és klasztereket kialakítani.

Az is látható a korrelációs eredményekből, hogy a Digitális Gazdaság és Társadalom Index humán tőke komponense és a Társadalmi Innovációs Index finanszírozás pillére között is szignifikáns, közepesen erős pozitív kapcsolat mutatható ki, azaz ha egy országban nő a társadalmi innovációra fordítható kormányzati finanszírozás mértéke, akkor az internetfelhasználók aránya, a legalább alapvető digitális készségekkel rendelkezők száma, az IKT-szakemberek részaránya az összes munkavállalón belül és a STEM-diplomások száma is emelkedni fog.

A Társadalmi Innováció Index politika és intézményi keretrendszer pillére és a Digitális Gazdaság és Társadalom Index egyetlen komponense között sem található szignifikáns kapcsolat.

Ha a Társadalmi Innováció Index egyes pillérei közötti kapcsolatokat vizsgáljuk, kijelenthető, hogy a politika és intézményi keretrendszer pillér egyetlen másik pillérrel sem korrelál szignifikáns mértékben, viszont a civil társadalom és a finanszírozás, valamint a civil társadalom és a vállalkozói készségek között erős, pozitív szignifikáns kapcsolatot fedezhetünk fel. Ez azt jelenti, hogy azokban a társadalmakban, ahol a vállalkozói készségek erőteljesebben jelen vannak és a társadalmi innováció kormányzati finanszírozása is erősebb, a civil társadalom is fejlettebb lesz. Valószínűleg azonban a fejlettebb civil társadalom a vállalkozói készségekre is visszahat és megkönnyíti a társadalmi innovációk finanszírozását.

A Digitális Gazdaság és Társadalom Index komponensei közötti korrelációkat vizsgálva megállapítható, hogy az összekapcsoltság, azaz a megfelelő infrastruktúra megteremtése az összes többi komponensre szignifikáns pozitív hatást gyakorol, azaz ha megteremtjük a gyors vezetékes és mobil szélessávot sokak számára hozzáférhető áron kínáló vonzó infrastruktúrát, az növelni fogja az internethasználatot, jótékony hatást fog gyakorolni az üzleti digitalizációra és az elektronikus kereskedelemre, a digitális közszolgáltatások igénybevételére és az emberi tőkére is, beleértve a digitális készségek fejlődését is.

Ugyanakkor a korrelációs együtthatókból az is világosan látszik, hogy a humán tőke (az internetfelhasználók aránya és a digitális készségek foka), valamint a további komponensek az internethasználat, a digitális technológiák integráltsága és a digitális közszolgáltatások igénybevétele között is erősen pozitív, szignifikáns kapcsolat létezik. Ebből az következik, hogy azokban az országokban, ahol az internethasználat magas fokú és a lakosság fejlettebb digitális készségekkel rendelkezik, többen fognak online tartalomfogyasztóvá válni, erősödni fog az online kereskedelem, és többen vesznek részt a digitális közszolgáltatások fogyasztásában is.

5. táblázat: A Társadalmi Innováció Index komponensei és a Társadalmi Innováció Index pillérei közötti Pearson-korreláció

		Összekapcsoltság	Humán tőke	Internet-használat	A digitális technológiák integráltsága	Digitális közszolgáltatások	Politikai és intézményi keretrendszer	Finanszírozás	Vállalkozási készség	Civil társadalom
Összekapcsoltság	Pearson-korreláció	1	,647*	,843**	,653*	,554*	-,068	,333	,645*	,724**
	Sig. (2-oldalú)		,017	,000	,015	,050	,825	,266	,017	,005
	N	13	13	13	13	13	13	13	13	13
Humán tőke	Pearson-korreláció	,647*	1	,884**	,635*	,664*	,080	,566*	,640*	,658*
	Sig. (2-oldalú)	,017		,000	,020	,013	,794	,044	,019	,014
	N	13	13	13	13	13	13	13	13	13
Internethasználat	Pearson-korreláció	,843**	,884**	1	,713**	,707**	,037	,507	,604*	,757**
	Sig. (2-oldalú)	,000	,000		,006	,007	,905	,077	,029	,003
	N	13	13	13	13	13	13	13	13	13
A digitális technológiák integráltsága	Pearson-korreláció	,653*	,635*	,713**	1	,826**	-,348	,462	,357	,806**
	Sig. (2-oldalú)	,015	,020	,006		,001	,243	,112	,230	,001
	N	13	13	13	13	13	13	13	13	13
Digitális közszolgáltatások	Pearson-korreláció	,554*	,664*	,707**	,826**	1	-,402	,104	,332	,512
	Sig. (2-oldalú)	,050	,013	,007	,001		,173	,736	,268	,074
	N	13	13	13	13	13	13	13	13	13
Politikai és intézményi keret	Pearson-korreláció	-,068	,080	,037	-,348	-,402	1	,408	-,130	-,147
	Sig. (2-oldalú)	,825	,794	,905	,243	,173		,167	,673	,633
	N	13	13	13	13	13	13	13	13	13
Finanszírozás	Pearson-korreláció	,333	,566*	,507	,462	,104	,408	1	,197	,651*
	Sig. (2-oldalú)	,266	,044	,077	,112	,736	,167		,519	,016
	N	13	13	13	13	13	13	13	13	13
Vállalkozási készség	Pearson-korreláció	,645*	,640*	,604*	,357	,332	-,130	,197	1	,661*
	Sig. (2-oldalú)	,017	,019	,029	,230	,268	,673	,519		,014
	N	13	13	13	13	13	13	13	13	13
Civil társadalom	Pearson-korreláció	,724**	,658*	,757**	,806**	,512	-,147	,651*	,661*	1
	Sig. (2-oldalú)	,005	,014	,003	,001	,074	,633	,016	,014	
	N	13	13	13	13	13	13	13	13	13

Megjegyzés: * A korreláció szignifikanciaszintje: 0.05 (2-oldalú). ** A korreláció szignifikanciaszintje: 0.01 (2-oldalú)

Forrás: a szerző szerkesztése

Ahol pedig magasabb az internethasználat mértéke, ott a digitális technológiák integráltsága és a digitális közszolgáltatások igénybevétele is várhatóan magasabb lesz a köztük lévő szignifikáns, erős korrelációk miatt. Végül, de nem utolsósorban a digitális technológiák integráltsága és a digitális közszolgáltatások igénybevétele között is kimutatható a nagyon erős korrelációs kapcsolat. Az üzleti digitalizáció és az elektronikus kereskedelem fejlődése a digitális közszolgáltatások igénybevételére is jelentős hatást gyakorol.

Összefoglalás

A Digitális Gazdaság és Társadalom Index és a Társadalmi Innováció Index közötti kapcsolatokra vonatkozó kutatási eredmények alapján azt a következtetést lehet levonni, hogy a gazdaság és társadalom digitalizálódásával a társadalmi innovációs potenciál kismértékű növekedése prognosztizálható. Következésképpen azokban az országokban, ahol a gazdaság és a társadalom digitálisan fejlett, több társadalmi innovációs projektre számíthatunk. Megállapítást nyert, hogy a humán tőke befolyásolja a legnagyobb mértékben a társadalmi innovációs potenciált. Ezért a döntéshozóknak arra kell törekedniük, hogy növeljék a rendszeres internetes felhasználók, IKT-szakemberek, STEM-diplomával rendelkezők számát, valamint fejlesszék a lakosság digitális készségeit, ha növelni szeretnék a nemzet társadalmi innovációs potenciálját. A humán tőke erősítése a digitális gazdaság és társadalom többi dimenziójára is pozitív hatást fog gyakorolni, azaz erősödni fog az internethasználat, a digitális technológiák integráltsága és a digitális közszolgáltatások igénybevétele is, amelyek aztán – digitális közszolgáltatások kivételével – a jövőben tovább fogják erősíteni a társadalmi innovációs képességet. A fejlett digitális gazdaság és a társadalom jelentős mértékben erősíti a civil társadalom fejlődését, azaz jótékony hatást gyakorol az önkéntességre és a politikai részvétel kultúrájára. Egy magas digitális fejlettséggel rendelkező országban azt várhatjuk, hogy az emberek érzékenyebbek lesznek a társadalmi problémákra és nagyobb arányban akarnak részt venni azok megoldásában, a humanitárius és a jótékonyági szervezetek népszerűbbek, több taggal rendelkeznek és a társadalomba vetett bizalom is magasabb szintű lesz. Ha a döntéshozók egy adott országban a vállalkozási kedv növelésére szeretnének törekedni, akkor az egyik legfontosabb prioritás a digitális társadalom és a gazdaság megteremtése kell, hogy legyen, mivel a fejlett digitális infrastruktúra és a digitálisan hozzáértő internethasználók tömege erős pozitív hatást gyakorol az emberek kockázatvállalási készségére és a vállalkozói szellemükre is.

A digitális társadalom és gazdaság és a társadalmi innovációs képesség közötti kapcsolat sok esetben azonban annyira komplex, hogy az további, nagyobb mintán és globálisabb kontextusban végzett vizsgálatokat igényel.

Irodalomjegyzék

- BRIA, Francesca – GASCÓ, Mila – KRESIN Frank (2015): *Growing a digital social innovation ecosystem for Europe*. DSI Final Report.
- Center for Social Innovation (2020): *Stanford Graduate School of Business*. Elérhető: www.gsb.stanford.edu/faculty-research/centers-initiatives/csi/defining-social-innovation (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- DESI (2018): *Digital Economy and Society Index 2018*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-economy-and-society-index-2018-report> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- DESI Connectivity (2018). Elérhető: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=62760 (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)

- Desi Digital Public Services (2018). Elérhető: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=52244 (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- Desi Human Capital (2018). Elérhető: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=52247 (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- Desi Indicators (2018). Elérhető: <https://digital-agenda-data.eu/datasets/desi/indicators#desi-overall-index> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- Desi Integration of Digital Technology (2018). Elérhető: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=52243 (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- Desi Magyarország (2018): *A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató.*
- Desi (2018): *Magyarországról szóló országjelentés.* Elérhető: https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2018-20/hu-desi_2018-country-profile-lang_4AA43283-EC48-996F-09918493E34A691F_52334.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- Desi Use of Internet (2018). Elérhető: https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2018-20/3_desi_report_use_of_internet_services_18E82700-A071-AF2B-16420BCE813AF9F0_52241.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- Digital Social Innovation (2020): Elérhető: <https://digitalsocial.eu/viz/#/map?l=0&e=undefined&x=46.8&y=441&k=1> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- Global Shapers Annual Survey (2017): *World economic forum, global shapers community.* Elérhető: http://shaperssurvey2017.org/static/data/WEF_GSC_Annual_Survey_2017.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- KATZ, Raul L. (2017): *Social and economic impact of digital transformation on the economy.* GSR-17 Discussion Paper. Elérhető: www.itu.int/en/ITU-D/Conferences/GSR/Documents/GSR2017/Soc_Eco_impact_Digital_transformation_finalGSR.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann – BALATON Károly (2017): A társadalmi innováció vizsgálatának tapasztalatai és fejlesztési lehetőségei. *Vezetéstudomány*, 48. évf. 6–7. sz. 15–19. DOI: <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2017.06.02>
- MULGAN, Geoff (2006): The process of social innovation. *The MIT Press Journals*, Vol. 1, No. 2. 145–162.
- MULGAN, Geoff – RUSHANARA, Ali – TUCKER, Simon – SANDERS, Ben (2007): *Social innovation: What it is, why it matters and how it can be accelerated.* Oxford Said Business School.
- NAGY Szabolcs (2012): *A társadalmi marketing, különös tekintettel a környezettudatosság aktuális kérdései Észak-Magyarországon.* Marketing Oktatók Klubja XVIII. Országos Konferencia 2012 Konferencia Kiadványa, Miskolc. 28. tanulmány. 10.
- PHILLS James A. Jr. – DEIGLMEIER, KRIS – MILLER, Dale T. (2008): Rediscovering social innovation. *Stanford Social Innovation Review*, No. 6. 33–43.
- Social Innovation Index (2016): Old problems, new solutions. *The Economist, Intelligence Unit.* Elérhető: https://eiperspectives.economist.com/sites/default/files/Social_Innovation_Index.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)

1. melléklet: DESI Indikátorok

1a1 Vezetékes szélessávú lefedettség	Jelölés: DESI_1A1_FBBC Definíció: Vezetékes szélessávú lefedettség
1a2 Vezetékes szélessávú igénybevétele	Jelölés: DESI_1A2_FBBTU Definíció: Azon háztartások aránya, akik vezetékes szélessávú hozzáféréssel rendelkeznek

1b1 4G-lefedettség	Jelölés: DESI_1B1_4G Definíció: A lakott területek 4G-vel való lefedettségének százalékos aránya – az egyes országok távközlési szolgáltatóinak átlagos lefedettsége alapján mérve
1b2 Mobil szélessáv igénybevétele	Jelölés: DESI_1B2_MBBTU Definíció: Mobil szélessáv igénybevétele
1c1 Nagy sebességű szélessávú (NGA) lefedettség	Jelölés: DESI_1C1_NGAC Definíció: Azon háztartások aránya, akik nagy sebességű szélessávú (NGA) lefedettséggel rendelkeznek: VDSL, FTTP vagy Docsis 3.0 lefedettséggel rendelkező háztartások aránya
1c2 Nagy sebességű szélessávú igénybevétele	Jelölés: DESI_1C2_SFBB Definíció: legalább 30 Mbps sebességű szolgáltatásra előfizető háztartások aránya
1d Szupergyors szélessávú lefedettség	Jelölés: DESI_1D1_UBBC Definíció: FTTP vagy Docsis 3.0 lefedettséggel rendelkező háztartások aránya
1d2 Szupergyors szélessávú igénybevétele	Jelölés: DESI_1D2_UBBTA Definíció: legalább 100 Mbps sebességű szolgáltatásra előfizető háztartások aránya
1e1 Szélessáv árindex	Jelölés: DESI_1E1_BBPI Definíció: Tizenkét reprezentatív szélessávú kosár árindexe a háztartások jövedelmének százalékában. A kosarak három sebességkategóriát (12–30 Mbps, 30–100 Mbps és legalább 100 Mbps) és négy terméktípust tartalmaznak (önálló internet, internet + TV, internet + vezetékes telefonálás és internet + TV + vezetékes telefonálás)
2a1 Internet-felhasználók	Jelölés: DESI_2A1_IU Definíció: Olyan magánszemélyek, akik hetente legalább egy alkalommal használják az internetet
2a2 Legalább alapvető digitális készségek	Jelölés: DESI_2A2_BDS Definíció: Alapfokú vagy annál magasabb szintű digitális ismeretekkel rendelkező egyének aránya
2b1 IKT-szakemberek	Jelölés: DESI_2B1_ICTSPEC Definíció: Az IKT-szakemberek aránya az összes foglalkoztatotton belül
2b2 STEM- diplomások	Jelölés: DESI_2B2_STEMG Definíció: 1000 (20–29 éves) magánszemélyre jutó STEM-diplomások száma
3a1 Hírek	Jelölés: DESI_3A1_NEWS Definíció: Azon magánszemélyek százalékos aránya, akik az utóbbi 3 hónapban az internetet online híroldalak, újságok vagy hírmagazinok olvasására használták
3a2 Zene, videó és játékok	Jelölés: DESI_3A2_MVG Definíció: Azon magánszemélyek százalékos aránya, akik az utóbbi 3 hónapban az internetet zenehallgatásra, videó nézésére vagy online játékok játszására, illetve letöltésére használták
3a3 Online videótéka	Jelölés: DESI_3A3_VOD Definíció: Azon magánszemélyek százalékos aránya, akik bármilyen online videósolgáltatásra előfizettek az utóbbi három hónapban
3b1 Videóhívások	Jelölés: DESI_3B1_VIDCALL Definíció: Azon magánszemélyek százalékos aránya, akik az internetet hang- vagy videóhívásra használták az utóbbi három hónapban
3b2 Közösségi hálózatok	Jelölés: DESI_3B2_SOCNET Definíció: Azon magánszemélyek százalékos aránya, akik az internetet közösségi hálózatokban való részvételre használták (felhasználói profil létrehozása, üzenetek posztolása vagy más tevékenység a Facebookon, Twitteren stb.) az utóbbi három hónapban
3c1 Bankolás	Jelölés: DESI_3C1_BANK Definíció: Az utóbbi három hónapban az internetet online bankolásra használó magánszemélyek aránya
3c2 Vásárlás	Jelölés: DESI_3C2_SHOP Definíció: Az utóbbi három hónapban az internetet termékek vagy szolgáltatások online vásárlására használó magánszemélyek aránya
4a1 Elektronikus információcsere	Jelölés: DESI_4A1_EIS Definíció: Azon vállalkozások százalékos aránya, amelyek ERP-szoftvercsomaggal rendelkeznek az információk megosztására a különböző funkcionális területek között
4a2 RFID	Jelölés: DESI_4A2_RFID Definíció: Azon vállalkozások százalékos aránya, amelyek rádiófrekvenciás azonosítás (RFID) technológiákat használnak az értékesítés utáni termék azonosításához vagy a gyártás és a szolgáltatás nyújtásának részeként
4a3 Közösségi média	Jelölés: DESI_4A3_SOCMED Definíció: Azon vállalkozások százalékos aránya, amelyek legalább kétfajta közösségi médiát használnak
4a4 E-számlázás	Jelölés: DESI_4A4_EINV Definíció: Automatikus feldolgozásra alkalmas e-számlákat küldő vállalkozások százalékos aránya

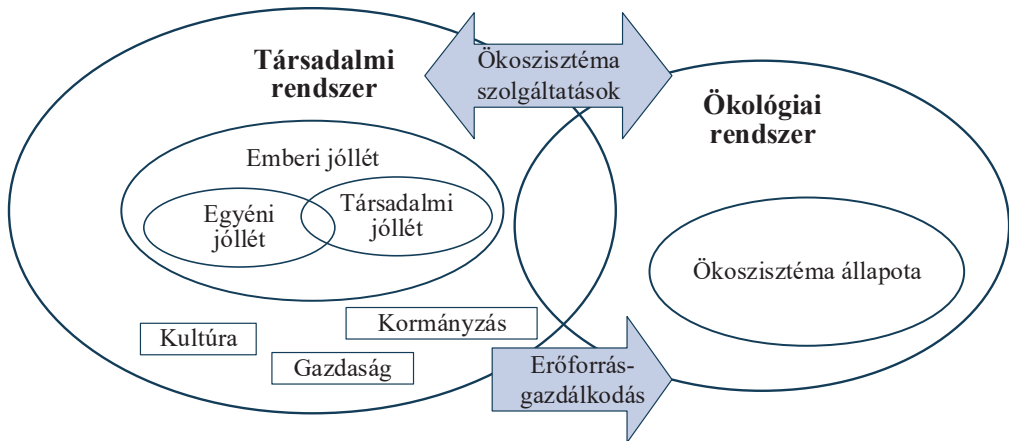
4a5 Felhőalapú szolgáltatások	Jelölés: DESI_4A5_CLOUD Definíció: Felhőalapú szolgáltatásokat igénybe vevő vállalkozások százalékos aránya.
4b1 Online kereskedő kkv-k	Jelölés: DESI_4B1_SMESO Definíció: Online értékesítéssel foglalkozó vállalkozások százalékos aránya (a forgalom legalább 1% -a)
4b2 e-kereskedelemből származó forgalom	Jelölés: DESI_4B2_ECOMTURN Definíció: A vállalkozások e-kereskedelemből származó összbevételének százalékos aránya
4b3 Határokon átnyúló online értékesítés	Jelölés: DESI_4B3_SELLCB Definíció: Azon vállalkozások százalékos aránya, amelyek online értékesítést folytatnak más EU-országokba
5a1 e-kormányzati szolgáltatások felhasználói	Jelölés: DESI_5A1_EGOVU Definíció: Azon magánszemélyek százalékos aránya, akik az elmúlt 12 hónapban online kitöltött nyomtatványokat küldtek a hatóságoknak az interneten keresztül
5a2 Űrlapok automatikus kitöltése	Jelölés: DESI_5A2_PREFFORM Definíció: A közszolgáltatások online űrlapjaiban előre kitöltött adatmennyiség
5a3 Teljes körű online ügyintézés	Jelölés: DESI_5A3_OSERCOMP Definíció: A főbb életseményekhez kapcsolódó, online módon elintézhető közszolgáltatások aránya
5a4 Vállalkozásoknak nyújtott digitális közszolgáltatások	Jelölés: DESI_5A4_PSB Definíció: A vállalkozás indításához és a vállalkozási tevékenység folytatásához mind hazai, mind külföldi felhasználók számára online elérhető közszolgáltatások aránya. A portálon keresztül nyújtott szolgáltatások magasabb pontszámot kapnak, a csak információkat nyújtó szolgáltatások alacsonyabb pontszámot kapnak
5a5. Nyílt hozzáférésű adatok	Jelölés: DESI_5A5_OPENDATA Definíció: Ez a kompozit mutató azt méri, hogy az egyes országokban a nyílt hozzáférésű adatok milyen mértékben érhetőek el (ideértve a felülvizsgált PSI irányelv átvételét is). Ide tartozik a nyílt hozzáférésű adatok becslött politikai, társadalmi és gazdasági hatása, valamint a nemzeti adatportál jellemzői (funkciók, adatok rendelkezésre állása és felhasználása)
5b1 e-egészségügyi szolgáltatások	Jelölés: DESI_5B1_EHS Definíció: Azon személyek százalékos aránya, akik az online egészségügyi és ápolási szolgáltatásokat anélkül vették igénybe, hogy kórházba vagy orvoshoz mentek volna (azaz online recept felírása vagy online konzultáció)

Forrás: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2018-20/desi_2018_indicator_list_46C06BA8-DA78-F7E6-8F21E0AF9FF33C2E_52296.pdf

A jó gyakorlatok szerepe a társadalmi innováció folyamatában

A társadalmi innovációs gyakorlatok szerepe a jóllét növelésében

A jóllét növelését a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) a társadalmi haladás egyik kulcstényezőjeként fogalmazta meg,¹ mely arra enged következtetni, hogy a társadalmi innovációs megoldások, jó gyakorlatok vizsgálata a társadalom fejlődésének központi kérdése lesz. A társadalmi haladás magába foglalja a társadalmi és az ökológiai rendszer kölcsönhatását, mindkettő fenntartása és működésének biztosítása egyaránt fontos. A társadalmi innováció az egyéni, illetve a társadalmi jóllét növelése által a társadalmi rendszer fejlődését segítheti elő, amit a kormányzati beavatkozások, a gazdaság működése és a kultúra állapota szintén befolyásol, a társadalom pedig segítheti a megfelelő ökoszisztéma fenntarthatóságát (1. ábra).



1. ábra: A társadalmi haladás keretrendszere

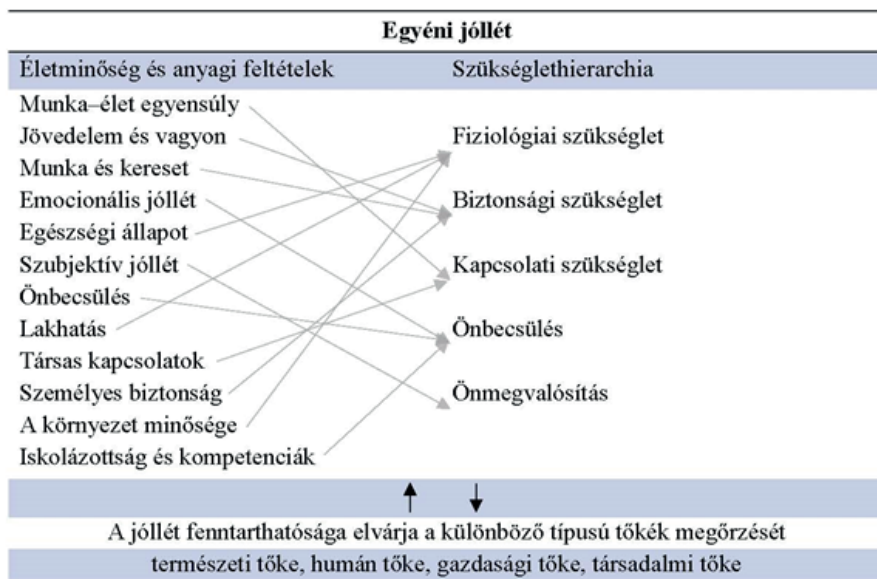
Forrás: POMÁZI 2010 alapján a szerző szerkesztése²

¹ POMÁZI István (2010): A társadalmi haladás mérése. *Statistikai Szemle*, 88. évf. 3. sz. 221–235.

² METSZŐS Gabriella (2019c): IT alkalmazási lehetőségek a társadalmi innováció vonatkozásában. In KÉKESI Tamás (szerk.): *Doktoranduszok Fóruma 2018: A Gazdaságtudományi Kar szekciókiadványa*. Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományos és Nemzetközi Rektorhelyettesi Titkárság. 71–77.

Az egyéni jóllét szignifikáns kapcsolatban van a társadalmi jólléttel, egymás meghatározó tényezői. A társadalom, közösség jóllétének alapfeltétele a kiépített, támogató kapcsolatrendszer, valamint a bizalom és a kötődés.³

Az egyéni jóllét meghatározásának legfőbb mutatója az életminőség szintje, valamint a rendelkezésre álló anyagi feltételek, melyek összefoglaló jellemzőit szemlélteti a 2. ábra. A társadalmi innováció megoldási irányt mutathat mindkét mutató egyéni értékeinek fejlesztéséhez.



2. ábra: Az egyéni jóllét jellemzői

Forrás: KÖMŰVES 2018⁴ alapján a szerző szerkesztése⁵

A társadalmi innováció megvalósításának folyamata

A jó gyakorlatok a társadalmi innováció folyamata során nem csupán eredményként jelennek meg, hanem a folyamat kezdeti fázisaiban is fontos ismereteket nyújtanak a lehetséges megvalósítandó akciókról. Ezen ismeretek megszerzése a külső tudás belsővé tételével valósulhat meg, ahol a társadalom egyfajta tudásbázisát használják fel, így

³ NAGY Gábor – KOÓS Bálint (2015): A jól-lét index fejlődése. In SZIRMAI Viktória (szerk.): *A területi egyenlőtlenségektől a társadalmi jól-lét felé*. Budapest, Kodolányi János Főiskola. 47–66.

⁴ KÖMŰVES Sándor (2018): Társadalmi tőke az egyéni jóllét kontextusában. Hazai egészségfelméréseink az OECD által kidolgozott társadalmi tőke interpretáció fényében. *Egészségfejlesztés*, 59. évf. 6 sz. 21–32.

⁵ METSZÖSY Gabriella (2019a): A társadalmi innovációs törekvések sikerének és kudarcának okai. *Észak-Magyarországi Stratégiai Füzetek*, 16. évf. 2. sz. 87–96.

külső információ bevonásával megismerhetők a már korábban megvalósított jó gyakorlatok körülményei, jellemzői, mely által behatárolható a lehetséges akciók köre.

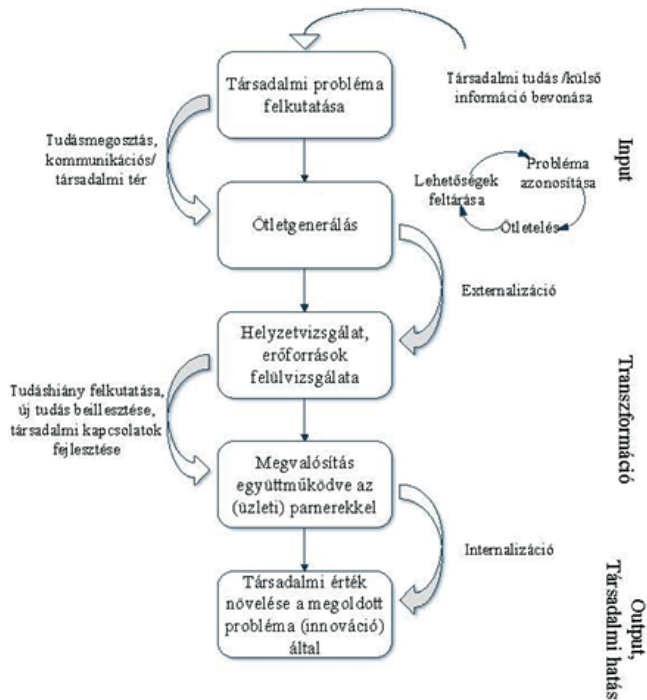
Az általános folyamatlépések, melyek az összes társadalmi innovációs típusra jellemzők, nyolc lépésben határozhatók meg:⁶

- *Előkészítés*: a megvalósítani kívánt társadalmi innováció terjedelmének, területi lehatárolásának meghatározása és a folyamathoz szükséges alaptudás kialakítása. Szükséges a közös megértés, hogy a folyamat minden résztvevője ugyanabban az értelemben tekintszen az egyes fázisokhoz tartozó akciókra, így ennek a megfelelő eszközök alkalmazása szükséges a fázisban. A célok lehatárolása, KPI-ok (*Key Performance Indicator*, fő teljesítménymutatók) meghatározása szükséges a folyamatos felülvizsgálathoz.
- *Irányelvek meghatározása*: a fejleszteni kívánt területhez, a cél eléréséhez kapcsolódó kihívások megfogalmazása, konkrét optimalizálandó tevékenység lehatárolása. Szükséges a célcsoport megértése és támogató magatartása a sikeres véghezvitelhez, így fontos a részvételhez kapcsolódó haszon és a szükséges erőfeszítések meghatározása. Az ötletgenerálási módszerek alkalmazása hasznos eszköze a felmerült igények megértéséhez és a lehetséges megoldások meghatározásához, mivel a társadalmi innováció kiindulópontja egy kielégítetlen szükséglet, valamint egy ötlet ennek a teljesítésére.
- *Koncepció*: értékajánlat meghatározása, a várt hatások és a megvalósíthatóság felvázolása, koncepciószelekció. A fenntarthatóság értékelése a stakeholderekkel és a lehetséges együttműködő partnerekkel a megfelelő kommunikációs eszközök használatával.
- *Egyszerű rutinok*: a társadalmi innovációs projekt elindítása, projektcsapat megtervezése. Az előzetes egyeztetések alapján az értékajánlat optimalizálása és az iterációs periódus céljának meghatározása (hogyan történik az értékteremtés a célcsoport számára, és hogyan csökkenthetők a társadalom fejlesztésének korlátjai). Rutinok fejlesztése és értékelése a folyamatba bevont célcsoport tagjainak segítségével, és az eredmények alapján minősítés megtétele, valamint a célok újrafogalmazása.
- *Fenntartás*: üzleti modell, jogi forma, stratégia meghatározása. Akciók megvalósítása a tisztázott cél elérése érdekében, és folyamatos értékelés a visszajelzések és monitoring alapján.
- *Kiegyenlítés, mérés*: a szervezet és a társadalom teljesítményének mérése, pénzügyi források vizsgálata (kockázati tőke, támogatás, adományok, közösségi finanszírozás, elérhető haszon).

⁶ SANDERS et al. (2007): *Social innovation: What it is, why it matters and how it can be accelerated*. Oxford Said Business School; TOHIDI, Hamid – JABBARI, Mohammad Mehdi (2012): The effective factors on formation of innovation processes. *Procedia Technology*, Vol. 1. 524–527.; RAJAPATHIRANA, Jayani R. P. – HUI, Yan (2018): Relationship between innovation capability, innovation type, and firm performance. *Journal of Innovation & Knowledge*, Vol. 3, No. 1. 44–55.; SOMA et al. (2018): Social innovation – A future pathway for blue growth? *Marine Policy*, Vol. 87. 363–370.

- *Módszeres változtatások:* kiegyensúlyozott megközelítés – top-down, bottom-up. A meghatározott célokhoz tartozó indikátorok mérése, stakeholderek mobilizálása a társadalmi mozgalom fejlődése érdekében.
- *Tanulás és fejlesztés:* a folyamat közben és a folyamat eredményeként is új tudás létrejötte és tudásátadás történik, melyek közös tudástár kialakításával a további fejlesztési folyamatok során felhasználhatók.

A társadalmi tanulás folyamata a társadalmi változás keretében kapcsolódik a társadalmi innováció folyamatához. Mind a társadalmi tanulás, mind a társadalmi innováció folyamata során különböző tanulási fázisok valósulnak meg, ahol az új megtanult ismeretek, kialakított kapcsolatok fenntartása és továbbadása nélkülözhetetlen eleme lesz annak, hogy a megvalósított akció hosszú távon is fenntartható legyen. Az általános folyamatlépések és az egyes szakaszokban megjelenő társadalmi tanulás koncepciójának összekapcsolása révén a meghatározott társadalmi innovációs folyamatot szemlélteti a 3. ábra.



3. ábra: A társadalmi innováció folyamata

Forrás: a szerző szerkesztése⁷

⁷ METSZÖSY Gabriella (2019b): Investigating the process of social innovation – A social learning based approach. In NEMEC, Radek – CHYTILOVA, Lucie eds.: *Proceedings of the 13th international conference on strategic management and its support by information systems 2019: (SMSIS 2019)*. Ostrava, VSB-Technical University of Ostrava. 51–59.

A társadalmi innováció folyamatorientált megközelítésének vizsgálata a társadalmi haladás keretrendszerében megjelenő elemek mentén halad, középpontba helyezve a társadalmi rendszer vizsgálatát.

- *Társadalmi probléma felkutatása:* az elérni kívánt társadalmi hatás meghatározása. A társadalmi innováció kezdeti szakaszában definiálják a társadalmi változás szükségességét és az elérni kívánt eredmény lehatárolását. Szükséges kijelölni a megvalósítandó akció szintjét, célcsoportját és a célcsoport számára nyújtandó értéket, mely hozzájárul a jóllét növeléséhez. A változás jellemzőinek meghatározásához segítséget nyújthat a már megvalósított társadalmi innovációs akciók áttekintése, melyek elemzése révén a körülmények összehasonlíthatóvá válnak, és jó gyakorlatként átvehetők. A társadalmi probléma felkutatásához szükséges a meglévő társadalmi tudás bevonása. Ez a tudás egyfajta közös gondolkodási folyamatot is szükségessé tesz, ugyanis a megoldandó probléma azonosításának kulcseleme a közös ötletelés, a meglévő adatok elemzése és a lehetőségek felkutatása. A folyamat ezen eleme során elsősorban tudásmegosztás történik, mely lehetőséget ad a kapcsolatépítésre, így bizonyos mértékű kapcsolati tanulás is lejátszódik annak érdekében, hogy a társadalmi innovációs folyamatban részt vevő szereplők megértsék egymás motivációját, a külső tényezők befolyásoló szerepét. Így egy kommunikációs tér jön létre az érintettek között. Amennyiben nem egyértelműen kiválasztható az elsődlegesen megoldandó társadalmi probléma, mert például több azonos súlyú probléma áll fenn, nem egyértelműen priorizálhatók a lehetőségek, akkor egy döntési szituáció keretében szükséges bizonyos elemzések, támogató módszerek alkalmazása ahhoz, hogy a rendelkezésre álló adatok és a megfogalmazott elvárások, prioritások alapján kiválasztható legyen a megoldandó probléma.
- *Ötletgenerálás:* a problémához kapcsolódó lehetséges megoldások megfogalmazása. Az ötletgenerálás során és annak következményeként a folyamat kiterjesztése megvalósul, az eddig belső körben végzett tudásátadás externalizálása történik annak érdekében, hogy a megvalósítandó ötletkezeléshez kapcsolódó lehetőség-, erőforrás-, kockázatelemzés és helyzetvizsgálat véghez vihető legyen.
- *Helyzetvizsgálat:* reális adatok meghatározása a jelenlegi helyzetről. Lehetséges eltéréselemzés elvégzése annak érdekében, hogy kimutatható legyen a jelen állapot és a kívánt állapot közötti különbség, és megfogalmazhatók legyenek a kívánt állapot eléréséhez szükséges tényezők és a hozzá kapcsolódó megvalósítási lehetőségek. Amennyiben a szükséges erőforrások nem megfelelő mértékben állnak rendelkezésre, célszerű új erőforrások felkutatása a megvalósításhoz. Ehhez fel kell mérni a szükséges erőforrás összetételét, és meghatározni a beszerzési lehetőségeket. Például amennyiben nagyobb mértékben emberi erőforrás szükséges a megvalósításhoz, meg kell határozni a beszerzendő erőforrás szükséges kompetenciáit és rendelkezésre állásának mértékét.
- *Megvalósítás:* amennyiben minden szükséges erőforrás rendelkezésre áll, megtörténhet a megvalósítás együttműködve a folyamatban részt vevő partnerekkel. A megvalósítással új tudás kialakítása történik, melynek hosszú távú fenntartása

és a tudás továbbadása eredményezheti a megvalósított új gyakorlat meggyökerezését és az innováció eredményének hosszú távú fenntarthatóságát, így szükséges a tudás elsajátítása és belsővé tétele a társadalom számára is.

- *Társadalmi érték növelése:* a megvalósított akció hatása. A szükséglethierarchia egyes szintjein lévő tényezők értékeinek növelése, mely megjelenhet a megvalósítás közben (például önmegvalósítás, társas kapcsolatok fejlesztése, önbecsülés), közvetlenül a megvalósítást követően (például új épület, új munkahely létrehozása), illetve a megvalósítást követő hosszabb időszakban (például kapcsolatok fejlődése, minőségfejlesztés, hosszú távú fenntartás támogatása).

A társadalmi innováció a jóllét növelésének szükségessége által minden szinten jelen van. A globálisan megjelenő problémák megoldása is gyakorta helyi szintű kezdeményezéseken keresztül valósul meg kis lépésekben. Szükséges elkülöníteni a szervezeti, illetve települési szintű innovációs tevékenységeket, azonban módszertani támogathatóság szempontjából, amennyiben egy meghatározott keretrendszer felvázolható a társadalmi innováció általános input–transzformáció–output modell általi leírására, lehetőség van közös eszköztár kialakítására, mely a társadalmi innovációval kapcsolatos döntések támogatásának egyik pillére lehet. A mezo- és makroszintek közötti főbb különbségek és átfedések a társadalmi rendszer felépítéséből, a társadalom struktúrájából is adódnak, így a mezoszinten végzett vizsgálatok eredménye bizonyos korlátozások és kitételek mellett a makroszinten is alkalmazhatóvá válhatnak. Az egyes szintek főbb jellemzőit szemlélteti az 1. táblázat.

1. táblázat: Társadalmi innovációs szintek jellemzői

Innovációs gyakorlat kiterjedtsége	<i>Mikro</i>	Szervezet, család, kisközösség
	<i>Mezo</i>	Nagyközösség, település, régió
	<i>Makro</i>	Nemzet
Irányultság	<i>Mikro</i>	Meghatározott személyek csoportja
	<i>Mezo</i>	Meghatározott területen élők vagy valamely jellemző alapján közösségbe tartozók
	<i>Makro</i>	Egész nemzetre kiterjedő
Kezdeményezés	<i>Mikro</i>	Bottom-up → top-down
	<i>Mezo</i>	Top-down ← → bottom-up
	<i>Makro</i>	Top-down → bottom-up
Ismertetőjelek	<i>Mikro</i>	Közvetlen érintettség, segítő közösség
	<i>Mezo</i>	Kollaboráció, társadalmi vállalkozás, társadalmi kapcsolatok változása
	<i>Makro</i>	Rendszerszintű, strukturált változás, egyéni és kormányzati szintű fejlődés, interdependencia

Forrás: LIN–CHEN 2016⁸ alapján a szerző szerkesztése

⁸ LIN, Carol Yeh-Yun – CHEN, Jeffrey (2016): *The impact of societal and social innovation*. Singapore, Springer Science+Business Media.

A társadalmi innovációs folyamat sikerességét több tényező befolyásolja, melyek a folyamat különböző szakaszaiban és a megvalósítás szintjein eltérő súllyal vannak jelen. A kemény tényezők legtöbbször már meglévő adatok alapján mérhetők, így a megvalósításra gyakorolt hatásuk közvetlenül meghatározható, változásuk például érzékenységvizsgálattal kimutatható. Ezzel szemben a puha tényezők, bár fontos szerepet játszanak a folyamatban, nehezebben mérhető jellemzők, így hatásuk sem közvetlenül mutatható ki.

- Mikro-, szervezeti szinten elsődlegesen a közösség, a tudás és a kockázatvállalási hajlandóság jelennek meg puha tényezőkként. A közösség összetartó ereje nagyban meghatározza az új lehetőségek megvalósítását, az összetartó közösség hamarabb tud eredményre jutni, hatékonyabb az ötletgenerálás és a megvalósítás. Az egyéni és a szervezeti tudás fejlettségi szintje a folyamat sebessége szempontjából döntő jelentőségű. Külső résztvevő számára ezen tényezők mértéke nehezen meghatározható és számszerűsíthető, így bizonyos mértékű kockázatot is jelent a jelenlegi tudás és közösségi erő becslése. A kemény tényezők között fontos szerepet játszik a földrajzi elhelyezkedés, a helyi gazdasági erő és a meglévő erőforrások. A földrajzi elhelyezkedés megjelenése leginkább hasonló földrajzi elhelyezkedésű szervezetekkel történő összehasonlítás során lehetséges.
- Mezoszinten már egy nagyobb közösség, település, régió vagy megye jelenik meg. A mikroszinten szerepet játszó tényezők a mezoszinten is jelen vannak, azok kiterjesztése történik meg. A puha tényezők köre kiegészül a hagyományokkal és a helyi kultúrával, identitással, míg a kemény tényezők az infrastruktúrával és az intézményi ellátottsággal.
- Makro-, nemzeti szinten már a társadalmat befolyásoló tényezők is jelen vannak, így az adaptációs képesség, mely a társadalmi tanulás egyik alapeleme, és a különböző típusú tőkék jelenléte is meghatározó erő.

A jó gyakorlatok jellemzése

A jó gyakorlat olyan bevált módszer, mely egy meghatározott tevékenység, esemény, folyamat, cselekvés vagy eszközhasználat véghezvitelére hatékonyan és eredményesen alkalmazható és fenntartható, ezáltal továbbfejleszhető, valamint folyamata és eredményei dokumentálhatók. A jó gyakorlat meghatározása magába foglalja a megismételhetőség követelményét és a nagyszámú adaptálhatóság lehetőségét.⁹ A jó gyakorlat meghatározásához hat kritérium teljesülése szükséges:

⁹ OSBURN, Joe – CARUSO, Guy – WOLFENBERGER, Wolf (2011): The concept of „best practice”: A brief overview of its meanings, scope, uses, and shortcomings. *International Journal of Disability Development and Education*, Vol. 58, No. 3. 213–222.

- *Hatékony és sikeres*: a meghatározott cél elérésének leghatékonyabb módja, mely sikeres alkalmazása során pozitív hatást gyakorol az egyénre vagy a közösség egészére.
- *Környezeti, gazdasági és társadalmi szempontból fenntartható*: a jó gyakorlat összeegyeztethető a megjelenő igényekkel, különös tekintettel a hátrányos helyzetben lévő csoportok, települések, régiók alapvető szükségleteinek kielégítéséért tett erőfeszítésekkel anélkül, hogy befolyásolná a jövőbeli igények felmerülésének lehetőségét.
- *Technikailag kivitelezhető*: a kivitelezés a jó gyakorlat alapja, így tanulható és implementálható folyamat kell, hogy legyen.
- *Részvételen alapuló*: a részvételen alapuló megközelítés elengedhetetlen a döntések meghozatalához és a közös felelősségvállalás megvalósulásához.
- *Ismételhető és adaptálható*: a jó gyakorlatoknak megismételhetőnek kell lennie, így azonos céllal rendelkező különböző szituációkban az adaptálhatóság biztosított kell, hogy legyen.
- *Kockázatsökkentés*: a jó gyakorlat hozzájárul az ellenállóképesség növeléséhez.

A megvalósított társadalmi innovációs akciók legtöbbje egyedi körülmények között valósult meg, melyek leképzése természetes környezetben teljeskörűen nem lehetséges. Így az adaptálhatóság vizsgálatához olyan súlyozási és kritériumrendszer meghatározása szükséges, melyek figyelembe veszik az eltérő területi adottságokat, és a szükségletek meghatározása által a rendelkezésre álló erőforrások kihasználására törekedve tesznek javaslatot a megvalósítás irányára. Emiatt a társadalmi innováció folyamatának különböző szinteken történő értékeléséhez indikátorok definiálása szükséges, mely által a létrehozott eredmény mérhető, és az adaptálhatóság vizsgálható. A mérhető fejlesztés változója lehet a minőség, elégedettség, elfogadás, megértés, költségsökkentés és egyéb karakterisztikák.

Kaderabkova és Saman¹⁰ alapján a társadalmi innováció értékelésének fő dimenziói:

- új innovációs érték;
- részvétel a társadalmi innováció folyamatában;
- kreativitás, alkalmazott technikák az új koncepció kifejlesztéséhez;
- tanulási mechanizmus és tréning;
- információgyűjtés és tudásmegosztás mechanizmusa;
- kooperációtípusok;
- finanszírozási források.

A meghatározott dimenziók alapján a társadalmi innovációt befolyásoló indikátorok jellemzését, lehetséges siker- és hibátényezőit szemlélteti a 2. táblázat.

¹⁰ KADERABKOVA, Anna – SAMAN, Saeed Moghadam (2013): *Evaluations of social innovations: their characteristics and impacts, cross country comparisons and implications for policy support*. Social Frontiers: The next edge of social innovation research. 3–17.

2. táblázat: A társadalmi innováció lehetséges indikátorai és ható tényezői

Indikátor	Sikertényező	Hibatényező	
Korábbi tevékenység	Sikeres társadalmi akciók, korábbi jó gyakorlatok	Nincs korábbi aktivitás	
Stakeholderek	Elfogadás, támogatás, kapcsolatok, újrabefektetés, társadalmi érzékenység, részvétel	Támogatás hiánya, sürgetés, konfliktusok	
Társadalmi hozzájárulás / közreműködés	Foglalkoztatás, életkörülmények javítása, önszegélyezés, mentoring, pénzügyi stabilitás, transzparencia	Érdeklődés, bizalom hiánya a célcsoport részéről, munkaerő nem teljes kihasználása	
Helyi képességek	Részvétel, támogató közeg, infrastruktúra, aktív önkormányzat, együttműködés, helyi szervezetek, pozitív felfogás, társadalmi érzékenység	Konfliktusok, önkormányzati támogatás hiánya, közlekedési nehézségek	
Pénzügyi vonatkozás	Újrabefektetés, hatékonyság, alternatív finanszírozási lehetőségek, közösségi, ön-, alapítványi finanszírozás, tartalékalap	Alulfinanszírozás, pályázható források hiánya, önfenntartási képesség hiánya, túladóztatás, pénzügyi megvalósíthatóság hiánya	
Jog	Támogató rendszer, szabályozott környezet, jogi ismeretek	Akadályok, igényelhető támogatás hiánya	
Kommunikáció	Aktív kommunikáció, tudásmegosztás, externalizáció, internalizáció, részvétel	Rendszertelen, hiányzó kommunikáció, top-down megközelítés alkalmazása	
Oktatás	Mentoring, önálló tanulás, tréning	Tanulási folyamat hiánya	
Alkalmazott technikák	IT, fenntartható technológia, alacsony fogyasztás, tervszerű gondolkodás	Ütemezés, idejétmúlt technológia, optimalizáció hiánya, teszt nélküli adaptáció	
Elvárások	Támogató megközelítés, észszerű elvárások	Magas elvárások támogatás nélkül	
Újszerűség	Versenyképesség, sikeres megvalósítás, másik helyen ugyanazon jellemzőkkel	Imitáció ugyanazon feltételek megléte nélkül	
Hálózatok	Együttműködés, önkéntesség, ellátási lánc, állandó vevők alkalmankénti vásárlásokkal	Versenyártások	
A társadalmi innováció fókuszra lehet	<ul style="list-style-type: none"> • hátrányos helyzet • munkanélküliség • migráció • etnikumok • oktatás • művészet • kultúra 	<ul style="list-style-type: none"> • egészség • nincstelenség • hajléktalanság • eladósodás • család • fiataloknak szóló lehetőségek 	<ul style="list-style-type: none"> • pszichoszociális sérülés • helyi fejlődés • regionális fejlesztés • erőszak • függőség • bűnügy • igazságszolgáltatás

Forrás: TOHIDI–JABBARI 2012; DAINIENÉ–DAGILIENÉ 2015;¹¹ SMITH et al. 2016; DZIALLAS–BLIND 2018¹² alapján METSZÓSY 2019b

Az indikátorok köre azok alkalmazási módja szerint tovább bontható:

- **Korábbi tevékenység:** korábban megvalósított sikeres tevékenység az innovációt megvalósító vagy az érintett személyek által. A korábbi tapasztalatok megléte segíti a szükséges tudás kiépítési módjának meghatározását és a kezdeti szakaszban gyakorta előforduló lehetséges hibák számának csökkentését. Korábbi tevékenység lehet például startuptevékenységben való részvétel, önkéntesség, civil szervezetek tevékenységében való részvétel vagy konkrét megvalósított innovációs tevékenységben való részvétel.
- **Stakeholderek:** a társadalmi innováció megvalósítási folyamatának érintettjei, minden személy, szervezet, közösség, akik valamilyen formában részt vesznek benne. A támogatásuk hiánya vagy a közvetlen ellenállás a társadalmi innováció

¹¹ DAINIENÉ, Rasa – DAGILIENÉ, Lina (2015): A TBL Approach Based Theoretical Framework for Measuring Social Innovations. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, Vol. 213, No. 1. 275–280.

¹² DZIALLAS, Marisa – BLIND, Knut (2018): Innovation indicators throughout the innovation process: An extensive literature analysis. *Technovation*, Vol. 80. 3–29.

megvalósulását is hátráltatja, így nyitottság, innovatív szemléletmód, empátia és türelem szükséges a folyamat lefolytatásához.

- *Társadalmi hozzájárulás, közreműködés:* a megvalósított társadalmi innovációk kiterjesztésével azok hatása nemcsak a szűk környezetben, hanem a társadalom egészére hatással vannak. Az életkörülmények javítását célzó intézkedések elfogadása és hozzájárulása a folyamathoz szükséges a hatékony megvalósítás érdekében. A társadalmi innováció eredményén felül a megvalósítás folyamata során is már társadalmi érték jön létre a folyamatba bevont munkaerő foglalkoztatása, oktatása révén.
- *Helyi képességek:* mezoszinten az innovációs gyakorlat megvalósulása leggyakrabban a településre vagy településen belüli kisközösségre van hatással. Ahhoz, hogy a folyamat megvalósítása és eredménye hatásos legyen, szükséges a helyi adottságok figyelembevétele, a rendelkezésre álló helyi erőforrások kiaknázása és a korlátozó tényezők figyelembevétele. Településszinten az önkormányzat támogató hozzáállása nélkül az egyének nem fognak a folyamat mellé állni, így az állampolgárok részvétele mellett az önkormányzati részvétel és az esetleges támogatási, befektetési lehetőség is figyelembe veendő. Emellett a meglévő infrastruktúra kiépítettsége is befolyásoló erővel bír, olyan tevékenység megvalósítását célszerű eszközölni, melyhez az infrastruktúra kiépítettsége megfelelő, és nem korlátozó tényezőként jelenik meg.
- *Pénzügyi vonatkozás:* a társadalmi innováció finanszírozásának kérdése kritikus pont a megvalósítás során. Kis közösségben történő innovatív tevékenység során a közösségi hozzájárulás és a települési szintű finanszírozási lehetőségek számbavétele mellett az állami szektor társadalmi innovációba történő befektetési lehetőségeit, pályázati forrásokat, gazdasági szervezetek befektetési lehetőségeit is vizsgálni kell. Pályázati és egyéb, akár határokon átívelő támogatási formák felkutatása mellett az önfinanszírozás különböző lehetőségei is adóttak. Amennyiben egyéb tevékenységet végző szervezet, személy az innovátor, megfontolandó a társadalmi innováció finanszírozása egyéb tevékenységből származó bevételi forrás bevonásával is. A hosszú távú fenntarthatóság érdekében emellett vizsgálni kell a pénzügyi fenntarthatóságot is, szükséges a folyamat elindítása és az innovációs gyakorlat bevezetése után is a megfelelő támogatási források megtalálása, illetve fenntartása.
- *Jog:* megfelelő jogszabályi ismeretek és transzparencia nélkül a támogatások igénylése nehézkes és az anyagi vonzata jelentős. Amennyiben a megvalósítás során civil szervezet, szociális szövetkezet vagy egyéb jogi személyiséggel rendelkező szervezet részt vesz, a bevonáshoz szükséges jogszabályi vonatkozások és elszámoltathatósággal kapcsolatos ismeretek is meghatározók.
- *Kommunikáció:* a tudásmegosztás alapja. A kommunikáció megvalósítása történhet személyesen vagy IKT-eszközök használatával, a fő meghatározója a rendszeresség. Fontos a kétoldali kommunikáció megléte, melyhez a megvalósító és minden érintett kapcsolódik, a top-down megközelítés bottom-up nélkül az igényekre való nem megfelelő reagálást vonhatja maga után, melynek következménye, hogy a szükséges

részvétel nem lesz biztosított. A kommunikációs szempontból hátrányos helyzetben lévő személyek integrációja a társadalmi innováció folyamata során kiemelt kérdés kell, hogy legyen.

- *Oktatás*: a tanulás a társadalmi innováció folyamatának minden lépése során jelen van. Tudásmegosztás történik a megvalósítók és az érintettek között, az információk cseréje során és minden lehetséges kontextusban. A kezdeti szakaszokban a tudás kiterjesztése, átadása szükséges ahhoz, hogy a szükségletekhez kapcsolódó ismeretek megszerezhetők és a folyamatba integrálhatók legyenek. A megvalósítás során kiemelt jelentőségű az internalizáció, a tudás belsővé tétele, meggyökereztetése az érintettekkel, mely a hosszú távú fenntarthatóság nélkülözhetetlen eleme. A tudás hiánya a teljes folyamat során az egyik legmeghatározóbb kockázati tényező lehet.
- *Alkalmazott technikák*: a megfelelő infrastruktúra megléte mellett szükséges a folyamat során használt eszközök, alkalmazott technikák, technológiák hatásának, fenntarthatóságának és optimális működésének vizsgálata. A megvalósításhoz az emberi tényező mellett gyakorta gépek, berendezések és egyéb eszközök használata is szükséges, így az alkalmazásukhoz szükséges tudás megléte, valamint az alkalmazás hatásának vizsgálata elengedhetetlen a sikerességhez.
- *Elvárások*: a társadalmi innováció folyamatához és a gyakorlat megvalósításához kapcsolatosan is szülehetnek elvárások az érintettek részéről. Az elvárások egy része a szabályozási környezetből, az igénybe vett támogatások, pályázatok által elvárt indikátorokból adódik, mint fenntartási idő, foglalkoztatás, hasznosulási arány, azonban az elvárások másik része a társadalmi innováció eredményét használók felől érkezik, mely a konkrét alkalmazhatósághoz és a jóllét növeléséhez kapcsolódik. Amennyiben a társadalmi innovációs gyakorlat nem éri el a közösség által elvárt szintet, nem lesz hosszú távon fenntartható.
- *Újszerűség*: új vagy újszerű gyakorlat megvalósítása történik abban az esetben, amennyiben az adott tevékenység máshol még nem valósult meg, vagy megvalósult, de eltérő helyszínen. Így az újszerű alkalmazhatósághoz a társadalmi innováció jellegéből és egyediségéből adódóan szükségszerű ugyanazon feltételek megléte, melyek a már korábban megvalósított gyakorlat során is rendelkezésre álltak. Amennyiben ez nem áll rendelkezésre, szükséges vizsgálni, milyen egyéb feltételek teljesülése esetén, esetleg a gyakorlat bizonyos mértékű módosításával az új körülmények mentén sikeres lesz-e a megvalósítás.
- *Hálózatok*: a társadalmi innovációs tevékenység megvalósítási folyamata során különböző típusú kapcsolatok alakulnak ki, melyek hálózattá fejlődése segíti a hosszú távú fenntarthatóságot és a tudásmegosztást. Hálózatok kialakulása lehetséges az ellátási láncban, mely nemcsak a közvetlen beszállítót és a vevőt foglalja magába, de a teljes lánc vizsgálata és a kapcsolat fenntartása a nem közvetlen érintettekkel is meghatározó lehet a további partneri kapcsolatok kialakítása során. Emellett a közösség is hálózattá fejleszthető, melyben részt vesznek a kisközösség, település lakói, ahol az innovációs tevékenység megvalósítása történik, valamint a szervezetek, akik részt vesznek benne. Ez által egy kiterjedt ismeretségi kör

alakul ki, mely a további megvalósítandó tevékenységekhez értékes tudást halmoz fel, mely egy közösségi tudástárban rögzíthető.

A társadalmi innováció folyamatában szerepet játszó indikátorok meghatározásával párhuzamosan szükséges elvégezni az ismert, már megvalósított társadalmi innovációs akciók értékelését. A jó gyakorlatok jellemzőinek és megvalósítási keretfeltételeinek feltárása alapot adhat az adaptálhatóság, illetve a fennálló módosító tényezők vizsgálatához. Ezen felül a jó gyakorlatok vizsgálata a tudásmegosztást is elősegíti, az ismételhetőség és adaptálhatóság, mint a jó gyakorlat meglétének egyik alapfeltétele, nehezen kivitelezhető a megfelelő dokumentáció nélkül. A jó gyakorlatok leírása során fontos minden olyan elem figyelembevétele, mely valamilyen mértékben hatással volt a folyamatra. Így minden olyan indikátorhoz kapcsolható tényező meghatározása szükséges, melyek megléte vagy hiánya sikerkritériumként vagy hibatényezőként lehet jelen a folyamat során.

A társadalmi innovációs jó gyakorlatok jellemzésére használható dokumentációt szemlélteti a 3. táblázat.

3. táblázat: A társadalmi innovációs jó gyakorlatok leírása

Elem	Meghatározás
<i>Dokumentációra vonatkozó elemek</i>	
Cím	A jó gyakorlat leírására használható rövid, tömör megfogalmazás
Dokumentum típusa	A jó gyakorlat meghatározására használt forma, például tájékoztató nyomtatvány, esettanulmány, kézikönyv, irányelv, adatlap, napló, jegyzőkönyv, emlékeztető stb.
Dátum	A megvalósulás és dokumentálás idejének, időtartamának meghatározása
Szerző	A jó gyakorlathoz kapcsolódó dokumentáció készítője és elérhetősége
Célközönség	Kiknek íródott a dokumentum
Célkitűzés	A dokumentáció szándéka, célja
<i>Megvalósított akcióra vonatkozó elemek</i>	
Lokáció / területi lefedettség	A jó gyakorlat földrajzi kiterjedtsége (ország, régió, megye, kerület, város, község, kisközség)
Bemutató	Kiinduló situáció bemutatása, megoldásra váró kihívás leírása, alkalmazott jó gyakorlat összefoglalása, időbeli ütemezésének felvázolása
Stakeholderek és partnerek	A jó gyakorlat célcsoportja felhasználóinak meghatározása. A jó gyakorlatba bevont partnerek, intézmények, társulások leírása és részvételük okának meghatározása
Infrastruktúra, erőforrások	Kiépített infrastruktúra, informatikai ellátottság, anyagi, tárgyi és humán erőforrás szükségessége
Módszertani megközelítés	Milyen módszertani alkalmazások történtek a kiinduló állapotból a sikeres kimenetel megvalósításáig. A konkrét folyamat leírása
Validáció	Visszajelzés a jó gyakorlattal szemben támasztott igényeknek való megfelelésről. Az érintett felekkel történő validáció folyamatának leírása
Hatás	A jó gyakorlat megvalósítása által kifejtett pozitív (és negatív) hatások leírása. Életminőségben okozott eltérő vagy egyetemes hatások
Innováció és sikertényezők	A sikeres megvalósításhoz szükséges feltételek meghatározása (intézményi, gazdasági, szociális és környezeti)
Korlátok	Nehézségek, melyek a megvalósítás során felmerülhetnek, ezek kezelési lehetőségei, a megvalósítást akadályozó tényezők
Tanulság	A jó gyakorlat fő üzenete, az általa megszerzhető tudás leírása
Fenntarthatóság	A jó gyakorlat hosszú távú fenntarthatóságához szükséges tényezők meghatározása. Amennyiben releváns, hosszú távú költségvonzat meghatározása és a költséghatékonyság feltüntetése, például szervezeti, társadalmi, gazdasági és környezeti haszon összehasonlítása a felmerült költségekkel
Ismételhetőség	A jó gyakorlat kiterjesztésének lehetőségei, adaptálhatósága, a szükséges feltételek meghatározása

Elem	Meghatározás
Konklúzió	A jó gyakorlat hatásának és hasznosságának összefoglalása, alátámasztó dokumentáció
Kontakt	Információkat biztosító személy elérhetősége
Kapcsolódó források	Kapcsolódó információk elérhetősége, weboldal, fizikai cím, dokumentációk feltehetően

Forrás: COLCHESTER–CHAO 2014,¹³ illetve RAVELOSON–RAJOELISON 2014¹⁴ alapján a szerző szerkesztése

A jó gyakorlatok dokumentálása elősegíti azok tipizálásának megvalósítását. A jó gyakorlatok típusainak meghatározása és jellemzése különféle tényezők mentén lehetséges.

Esetpéldák

*Mikroszint*¹⁵

A Tisza-parti Élelmiszer-feldolgozó Szociális Szövetkezet és Dombrád Város Önkormányzata a társadalmi innováció helyi szintű kezdeményezésének keretében új termék megalkotását és társadalmi értékkel való felruházását tűzte ki célul. A helyi termék – fokhagyma – a közvetlen fogyasztáson kívül lehetőséget nyújt egyéb termék létrehozására is, melyek közül a viszonylag széles felvevőpiaccal, azonban kevés iparági versenytárral rendelkező fokhagymakrém előállítására esett a választás. Az előállítás beindítása munkahelyteremtő erővel is bír, a szakmai megvalósítón kívül 4 fő állandó foglalkoztatását biztosítja, ezzel segítve a munkanélküli lakosság közösségbe való visszaintegrálódását. A létrehozott termék elsődleges felvevőpiaca a közösségi intézmények ellátói és az éttermek, így a termék hasznosulása is társadalmi értéket növel. Ezáltal a helyi termék létrehozásával megjelenik a helyi munkanélküli lakosság foglalkoztatása, erőforrások felhasználása, kapcsolatrendszer kiaknázása, ezzel lehetőséget teremtve a hálózatosodás megkezdéséhez is. A Tisza-parti Élelmiszer-feldolgozó Szociális Szövetkezet önkormányzati tagsággal rendelkező közfoglalkoztatás alapjain szerveződő szociális szövetkezet, melyeknek támogatása az Országos Foglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (OFA) kiemelt kérdésköre is. A Szövetkezet által kijelölt célok megvalósítása és hosszú távú fenntarthatósága esetén a munkahelyteremtésen kívül a helyi termékek népszerűsítése, Dombrád város kapcsolatrendszerének fejlesztése és a lakóközösség jóllétének növelése is megvalósul.

¹³ COLCHESTER, Marcus – CHAO, Sophie (2014): *Respecting free, prior and informed consent: Practical guidance for governments, companies, NGOs, indigenous peoples and local communities in relation to land acquisition*. Food and Agriculture Organization of the United Nations.

¹⁴ RAVELOSON, Hanitra – RAJOELISON, Laurent (2014): *Information and knowledge management: Key practices for DRR implementers*. Cooperazione Internazionale.

¹⁵ Az esetleírás során nyilvánosan elérhető adatok, valamint a Tisza-parti Élelmiszer-feldolgozó Szociális Szövetkezet marketingstratégiája lett feldolgozva. Elérhető: www.dombrad.hu; www.ceginformacio.hu/cr9310069851 (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)

Dombrád Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, a Rétköz északkeleti részén található. A város lélekszáma a hozzá tartozó Kistiszahát lakosaival együtt 4481 fő. A Tisza-parti Élelmiszer-feldolgozó Szociális Szövetkezet Dombrád belterületén található, 2013-ban alapították „Egyéb gyümölcs-, zöldségfeldolgozás, -tartósítás” tevékenység végzésére. A Szövetkezet szerepel a Magyarország Kormánya által kiadott „Közfoglalkoztatás alapjain szerveződő Szociális Szövetkezetek” listáján, mely szerint kiemelten támogatandónak tekinthető. Az alaptevékenységükkel egybehangzóan a Szövetkezet jelenlegi célja olyan fokhagymakrém, mint végső produktum létrehozása és értékesítése, mely a piaci viszonyokból eredő követelmények és a fogyasztók által támasztott elvárások teljesítésére egyaránt képes, segítve a Szövetkezet formájából eredő megfogalmazott célok elérését.

A megvalósítás által nyújtott társadalmi értékek:

- foglalkoztatási szint növelése, közmunkaprogramból áttemelt 4 fő teljes időben foglalkoztatott munkavállaló. Emellett a kapacitáskihasználás növekedésével várhatóan újabb munkavállalók kerülnek átvételre a közmunkaprogramból;
- közétkeztetésben (óvodák, iskolák, kórházak, idősek szociális étkeztetése) való részvétel (napi 10 000 adag ételhez szükséges ízesítő a Cigándi és Kisvárdai járásban);
- kapcsolatrendszer kiépítése a környező településekkel az önkormányzat és a közétkeztetés révén;
- társadalmi felelősségvállalás megvalósítása, szociális küldetés;
- az alapanyagként szolgáló fokhagyma termesztése Dombrádon önkormányzati keretek között, közmunkaprogram segítségével történik, így az előállítás során 100%-ban helyi alapanyagot használnak;
- az éttermeknek és magánszemélyeknek történő értékesítés által a fenntartáshoz és bővítéshez szükséges bevételek biztosíthatók.

A megvalósított akció, mint jó gyakorlat, a helyi termék felhasználására épít. Az előállításához használt eszközöket Dombrád Város Önkormányzata biztosítja, a programot pedig a Belügyminisztérium kiemelten támogatja, melynek eredménye egy sikeres kimenet megvalósulása és a szociális szövetkezet megalapítása. Ennek elősegítése érdekében kiemelten támogatják a közfoglalkoztatási program keretében beszerzett eszközök ingyenes, haszonkölcsön-szerződés formájában történő átadását a szövetkezetnek. A jó gyakorlat alapkritériumait a vázolt eset teljesíti, a helyi termék létrehozása több esetben a mikro- és mezoszintű társadalmi innováció alapja. A szociális szövetkezeti forma a megfelelő jogi kereteket is biztosítja, a fenntartást az önkormányzati támogatás és a lehetséges pályázatok köre is segíti. Helyi termék előállításának kivitelezésére több szociális szövetkezetet regisztráltak az utóbbi években, a kritikus pont ezek fenntarthatósága és önjáróvá válása, így a szükséges pénzügyi háttér megteremtése lehet kritikus tényező a fennmaradás tekintetében.

Trizs Község Önkormányzata elsősorban mezőgazdasági programjának és a helyi lakosok munkához juttatásának keretében végez társadalmi innovációs tevékenységet. Trizs község 208 fős lakosságával Borsod-Abaúj-Zemplén megyében, a Putnoki járásban található, Aggtelektől és az országhatártól 2 km-re. Az elhelyezkedés és a környező kistelepülések kevés lehetőséget nyújtanak munkavállalás szempontjából, így az önkormányzat elsődleges feladatának érezte azon helyi lakosok foglalkoztatási lehetőségének megteremtését, akik életkorukból és végzettségükből adódóan hátrányos helyzetben vannak a munkaerőpiacon. Aggtelek közelsége által a községen áthaladó turisták megállítása merült fel elsődleges felvevőpiacként, melyhez a helyi termények és lakosság nyújtotta lehetőségek adták a kiindulási alapot. A háztartási zöldség- és gyümölcsfeldolgozás ott-honi tapasztalatait terjesztették ki közösségi szintre, így a konyhakerti termesztés és feldolgozás, valamint a gyógynövénytermesztés lett a község lakóinak elsődleges feladata, melyek alapanyagul szolgálnak a helyben készülő lekvárok és szörpök elkészítéséhez. A lakosság által készített termékek a „Trizsi ízek” megjelölést kapják, melyeket helyi üzletben, valamint webshopon keresztül árúsítanak.

A megvalósítás által nyújtott társadalmi érték:

- közmunkaprogram a helyi lakosság foglalkoztatása érdekében;
- fiatalok elvándorlásának csökkentése érdekében értékteremtő munka biztosítása;
- tevékenységek infrastrukturális feltételeinek fejlesztése, életminőség szintjének növelése;
- a házi készítésű, 100%-ban helyi alapanyagot használó termékek értékesítésével az előállítás fejlesztése és gyümölcsfeldolgozó kisüzem létrehozása.

A jó gyakorlat a mikroszintű esethez hasonlóan a helyi adottságok felhasználására épít, csupán a kivitelezés módja és az érintettek köre eltérő, szélesebb spektrumon valósul meg. A helyi termék előállítása nem csupán kis létszámú szövetkezeti/szervezeti formában valósulhat meg, hanem az önkormányzat fennhatóságával és a közmunkaprogram (kezdetben Start Mezőgazdasági Program) segítségével nagyobb közösség létfenntartását és összekovácsolódását is segítheti. A közös munka során a közösség fejlődése, társadalmi integrációja is folyamatos, valamint teret ad az önbecsülés és az önmagvalósítási készség növelésének is.

¹⁶ Az esetleírás során nyilvánosan elérhető adatok lettek feldolgozva. Elérhető: <http://nepesseg.com/borsod-abauj-zemplen/trizs>; <http://www.trizsiizek.hu/>; <http://videkihalozat.eu/?p=12012>

Makroszint¹⁷

A társadalmi innováció társadalmi vállalkozásokon keresztül történő előmozdítása Magyarországon az elsők között jelent meg. A társadalmi vállalkozások elterjedése az elmúlt évtizedben gyorsuló ütemű fejlődésen ment keresztül, a társadalmi értékek létrehozásának fontossága kiemelt figyelmet kap. Elsődleges célként jelenik meg a gazdasági, társadalmi és környezeti tényezők együttes pozitív hatásainak integrálása és a széles körben megvalósítható társadalmi célok elősegítése. Leggyakoribb formája a nonprofit szervezetek üzleti tevékenységgel való kiegészítése, mely által olyan önfelfinanszírozási stratégia kialakítása történik meg, mely a szervezet küldetését támogatja, elősegítve a pénzügyi fenntarthatóságot. Magyarországon kiemelt támogatást kapnak a társadalmi célú vállalkozások, a Széchenyi 2020 program keretében „Társadalmi célú vállalkozások ösztönzése” pályázat is megvalósult a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) keretében. Ezen társadalmi innovációs tevékenységet is végző szervezetek változatos területeken vannak jelen, nemzeti szintű, régiós és közösségi tevékenységeket is kialakítottak a program keretében. A makroszintű társadalmi innovációs tevékenység területi kötöttségek nélkül az ország bármely pontján megvalósítható (amennyiben szükséges, a területnek megfelelő módosításokkal), az általa elérni kívánt eredmény a teljes lakosságra hatással lehet, megadva a lehetőséget a társadalmi, gazdasági és környezeti célok megvalósításához történő bekapcsolódásra.

Értékelés

A már megvalósított társadalmi innovációs akcióknak fontos szerepe van a folyamat lefolytatásában. A jó gyakorlatként definiált akció inputadatként szolgálhat új társadalmi innovációs akciók megvalósításához, valamint a megvalósított akció eredménye is sok esetben jó gyakorlattá válik. Ezáltal a társadalmi innováció folyamatához kapcsolódó társadalmi tanulás körkörös jellegűvé válik, egy folyamat során elsajátított ismereteket és társadalmi tudást felhasználják a következő folyamat beazonosítása során. A jó gyakorlat legfőbb ismérve az ismételtetés és bizonyos körülményekhez történő igazodási képesség, mely elengedhetetlen a társadalmi innovációs törekvések egyedi mivolta okán. Minden szint, minden közösség, település, szervezet más és más jellemzőkkel, tulajdonságokkal bír, így a már megvalósított akció egy az egyben nem átvehető, annak bizonyos mértékű módosítása szükséges, alkalmazkodva a megvalósításhoz rendelkezésre álló körülményekhez. Azonban a jó gyakorlatok áttekintése jó alapot nyújthat a hasonló körülmények, erőforrások és szükségletek összehasonlításához, és kiindulópontként szolgálhat egy új megvalósítandó akció felé.

¹⁷ A leírás során nyilvánosan elérhető adatok lettek feldolgozva. Elérhető: <http://gazdasagfejleszt.es.gov.hu/>; www.palyazat.gov.hu/; www.nonprofit.hu/tudastar/tarsadalmi-vallalkozasokrol

Megemlítenő azonban a mikro- és mezoszintű társadalmi innovációs gyakorlatok bizonyos szintű függése a gazdasági helyzet vonatkozásában. Ezen innovációs gyakorlatok kiindulópontja elsődlegesen a kisközösség vagy település, melyek társadalmi tevékenysége és a társadalmi tevékenység által létrehozott érték nagymértékben függ az országban jelen lévő gazdasági helyzet alakulásától. Amennyiben akár kismértékű változás következik be a megszokott és előre kalkulált fenntartást segítő eszközök és tevékenységek körében, úgy ezen megvalósítók kevés esetben rendelkeznek megfelelő tartalékokkal a további működés zavartalan fenntartásának biztosítására. A helyi termékek készítésén és értékesítésén alapuló önfinanszírozási tevékenység egy kisebb gazdasági megingás esetén is beszűkítheti a termékek vásárlóinak körét, veszélyeztetve ezzel a tevékenységbe bevont foglalkoztatottak megtartását is, mely által a teljes társadalmi tevékenység hosszú távú fenntartása kerül veszélybe.

Irodalomjegyzék

- COLCHESTER, Marcus – CHAO, Sophie (2014): *Respecting free, prior and informed consent: Practical guidance for governments, companies, NGOs, indigenous peoples and local communities in relation to land acquisition*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Elérhető: www.fao.org/3/i3496e/i3496E.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 28.)
- DAINIENÉ, Rasa – DAGILIENÉ, Lina (2015): A TBL Approach Based Theoretical Framework for Measuring Social Innovations. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, Vol. 213, No. 1. 275–280.
- DZIALLAS, Marisa – BLIND, Knut (2018): Innovation indicators throughout the innovation process: An extensive literature analysis. *Technovation*, Vol. 80. 3–29.
- KADERABKOVA, Anna – SAMAN, Saeed Moghadam (2013): *Evaluations of social innovations: their characteristics and impacts, cross country comparisons and implications for policy support*. Social Frontiers: The next edge of social innovation research. 3–17. Elérhető: www.transitsocialinnovation.eu/content/original/Book%20covers/Local%20PDFs/101%20SF%20Kaderabkova%20and%20Saman%20Evaluation%20of%20SI%20cross%20country%20comparisons%202013.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 18.)
- KÖMŰVES Sándor (2018): Társadalmi tőke az egyéni jóllét kontextusában. Hazai egészségfelméréseink az OECD által kidolgozott társadalmi tőke interpretáció fényében. *Egészségfejlesztés*, 59. évf. 6 sz. 21–32.
- LIN, Carol Yeh-Yun – CHEN, Jeffrey (2016): *The impact of societal and social innovation*. Singapore, Springer Science+Business Media.
- METSZÖSY Gabriella (2019a): A társadalmi innovációs törekvések sikerének és kudarcának okai. *Észak-Magyarországi Stratégiai Füzetek*, 16. évf. 2. sz. 87–96.
- METSZÖSY Gabriella (2019b): Investigating the process of social innovation – A social learning based approach. In NEMEC, Radek – CHYTILOVA, Lucie eds.: *Proceedings of the 13th international conference on strategic management and its support by information systems 2019: (SMSIS 2019)*. Ostrava, VSB-Technical University of Ostrava. 51–59.
- METSZÖSY Gabriella (2019c): IT alkalmazási lehetőségek a társadalmi innováció vonatkozásában. In KÉKESI Tamás szerk.: *Doktoranduszok Fóruma 2018: A Gazdaságtudományi Kar szekciókiadványa*. Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományos és Nemzetközi Rektorhelyettesi Titkárság. 71–77.

- NAGY Gábor – KOÓS Bálint (2015): A jól-lét index fejlődése. In SZIRMAI Viktória szerk.: *A területi egyenlőtlenségektől a társadalmi jól-lét felé*. Budapest, Kodolányi János Főiskola. 47–66.
- OSBURN, Joe – CARUSO, Guy – WOLFENBERGER, Wolf (2011): The concept of „best practice”: A brief overview of its meanings, scope, uses, and shortcomings. *International Journal of Disability Development and Education*, Vol. 58, No. 3. 213–222.
- POMÁZI István (2010): A társadalmi haladás mérése. *Statistikai Szemle*, 88. évf. 3. sz. 221–235.
- RAJAPATHIRANA, Jayani R. P. – HUI, Yan (2018): Relationship between innovation capability, innovation type, and firm performance. *Journal of Innovation & Knowledge*, Vol. 3, No. 1. 44–55.
- RAVELOSON, Hanitra – RAJOELISON, Laurent (2014): *Information and knowledge management: Key practices for DRR implementers*. Cooperazione Internazionale. Elérhető: www.fao.org/3/i3772e/I3772E.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 28.)
- SANDERS, Ben – MULGAN, Geoff – ALI, Rushanara – TUCKER, Simon (2007): *Social innovation: What it is, why it matters and how it can be accelerated*. Oxford Said Business School. Elérhető: <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/Social-Innovation-what-it-is-why-it-matters-how-it-can-be-accelerated-March-2007.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 27.)
- SMITH, Craig – RASSIA, Stamatina – DELIOGLANIS, Iakovos – BOUGLIOUKLIS, Manthos – GILBERT, Nigel – PENN, Alexandra – POGGIO, Davide – KERCKOW, Birger – PIEDRA-GARCIA, Diego (2016): Social innovation and community energy best practices, methods and tools across Europe. In *Triggering Sustainable Biogas Energy Communities through Social Innovation project*. ISABEL Consortium. EC, HORIZON 2020 Programme for Research and Innovation. Elérhető: <https://isabel-project.eu/wp-content/uploads/Social-Innovation-and-Community-Energy-best-practices-methods-and-tools-across-Europe.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 10.)
- SOMA, Katrine – BURG, Sander van den – HOEFNAGEL, Ellen – STUIVER, Marian – HEIDE, Martijn van der (2018): Social innovation – A future pathway for blue growth? *Marine Policy*, Vol. 87. 363–370.
- TOHIDI, Hamid – JABBARI, Mohammad Mehdi (2012): The effective factors on formation of innovation processes. *Procedia Technology*, Vol. 1. 524–527.

A mesterséges intelligencia alkalmazása a településfejlesztés modellezésében

Bevezetés

A társadalmi innováció hozzájárulhat a periférikus vagy vidéki területeken vagy kevésbé fejlett településeken élők életminőségének javításához és segítheti a területek felzárkóztatását mind társadalmi, mind gazdasági értelemben. A társadalmi innovációk létrejöttével az adott térség versenyképessége javulhat. Kocziszky, Somosi és Balaton tanulmánya arra mutat rá, hogy nemcsak műszaki innovációk szükségesek, hanem egy terület fejlesztéséhez elengedhetetlen a társadalmi és a műszaki/természettudományos innovációk közötti szoros együttműködés. „A gazdasági és természettudományi innovációk társadalmi problémákat idéznek elő, amelyek csak társadalmi innovációk segítségével oldhatóak meg.”¹ Nem elég külön-külön gazdasági és műszaki/természettudományos innováció, hanem fontos összehangolni a kettőt, hiszen csak így van lehetőség a továbblépésre. Minden terület esetén elmondható, hogy a tudományterületek közötti együttműködés szükséges a fejlesztéshez, fejlődéshez. A fejezet keretében azt vizsgáljuk, hogy egy ilyen településfejlesztéshez a mesterséges intelligencia és ezen belül is a fuzzy-elmélet milyen eszközei alkalmazhatók.

Az Y2Y társadalmi innovációs verseny honlapján a társadalmi innovációra a következő definíciója található: „A társadalmi innováció összetett tevékenység, amely egy társadalmi probléma innovatív megoldására irányul. Történhet egyszeri vagy hosszabb távon fenntartható beavatkozással is, utalhat egy kezdeményezésre, folyamatra, de valamely technológiára, termékre, produktumra, esetleg mozgalomra, vagy valamely alapelvre is.”²

A fenti definícióból és a társadalmi innováció más definícióiból is látható, hogy egy komplex, összetett feladat modelljét keressük, amely hatalmas anyag/adatmennyiség feldolgozására képes.

Első lépésként meghatározzuk, hogy mit értünk rendszer alatt.

Definíció: A rendszer egy adott cél elérésére koordinált elemek halmaza. Különböző osztályokhoz tartozó objektumok környezetüktől jól elkülöníthető osztálya, amelyeket kölcsönhatások kapcsolnak össze.

¹ KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann – BALATON Károly (2017): A társadalmi innováció vizsgálatának tapasztalatai és fejlesztési lehetősége. *Vezetéstudomány*, 48. évf. 6–7. sz. 15–19.

² Elérhető: <https://youth2youth.hu/blog/megmagyarazo-mi-az-a-tarsadalmi-innovacio/> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 10.)

A rendszer elemei:

- rendszerszemlélet: absztrakt törvények és fogalmak együttese;
- rendszertechnika: rendszerek tervezésére szolgáló módszerek összessége;
- rendszerszemlélet: a rendszerek tudományos vizsgálatában alkalmazott elméleti megközelítés módszereinek összefoglaló neve.

Egy rendszer irányítását az alábbi képlettel lehet leírni:

$$V_0 = \frac{V}{V_i}$$

ahol V_0 a megvalósítandó cél, V az irányítandó rendszer állapotválasztéka és V_1 az irányító rendszer állapotválasztéka.

Egy rendszer szabályozása szigorúan megkövetel egy olyan irányító rendszert, amelynek komplexitása azonos vagy nagyobb, mint az irányítandó rendszeré. Az átláthatóság érdekében az alrendszerek funkcióit azok integrálása előtt a lehető legjobban le kell egyszerűsíteni.

Egy olyan keretrendszer elkészítése a cél, amely hatalmas adatmennyiséget képes kezelni különböző szempontok alapján. A fuzzy-logikán alapuló fuzzy-rendszer képes egyidőben több adattípust kezelni, és kiválóan kombinálható akár döntési fákkal is. Ez lenne a modell alapja.

Mesterséges intelligencia

A mesterséges intelligencia (MI) fogalmát nehéz pontosan definiálni, ugyanis hatalmas terület, magába foglalja a logikát, a valószínűségszámítást, az érzékelést, a következtetést, a tanulást, a cselekvést.³ Az MI egyszerűen a környezetüket *észlelő és cselekvő ágensek tanulmányozása*. Minden ilyen ágens egy érzékeléseket cselekvésekre leképező függvényt valósít meg, a függvénykapcsolat többféle reprezentációval megadható (mint például a produkciós rendszerek, a reaktív ágensek, a valós idejű feltételes tervekészítő rendszerek, a neurális hálók és a döntéseméleti rendszerek).

Évezredek óta próbáljuk megérteni azt, hogy *hogyan gondolkozunk*. Azt, hogy az anyag néhány maréknyi mennyisége hogyan képes a saját magánál sokkal nagyobb és bonyolultabb világot észlelni, megérteni, a világ alakulását megjósolni és manipulálni. A mesterséges intelligencia (*artificial intelligence – AI*) még tovább is megy: az intelligens entitások megértése mellett ilyen entitások *építésével* is próbálkozik.

³ RUSSELL, Stuart – NORVIG, Peter (2005): *Mesterséges intelligencia modern megközelítésben*. Budapest, Panem.

Fuzzy-logika

A szakirodalomban több definíciót találhatunk, a *fuzzy-logika* egyik definíciója a következő: „Az elmosódott halmazok logikája (angolul: fuzzy logic) a többértékű logikai szemantikák egyike.” Tulajdonképpen fuzzy-logika név alatt egy egész elméletcsaládról beszélhetünk, melynek sokrétű alkalmazásai vannak elsősorban az informatikában, a matematikai logikában, a valószínűségszámításban és a gazdasági modellezésben is.

A klasszikus értelemben csak igen és nem (illetve true and false, vagy 1 és 0) értékkel dolgozunk. A fuzzy-logikában használhatunk közbülső „valóságértékeket” is, mint például 0,5 (félíg-meddig), 0,2 (kicsit), 0,8 (eléggé). Ezáltal a fuzzy-meghatározások matematikailag kezelhetővé válnak.

Kása és Réthi⁴ megfogalmazza, hogy mielőtt a fuzzy-logika célterületeinek interpretációjába fognánk, célszerű abból a kérdésből kiindulni, hogy információelméleti szempontból milyen lényeges különbségek vannak a természettudományok és a társadalomtudományok között, mely területeket jellemzik bizonytalan, életlen adatok (peremfeltételek) és célfüggvények.

Erre a kérdésre Mukaidono⁵ azt válaszolja, hogy a társadalomtudományok az elmosódott halmazok logikája és a bizonytalanság erejében próbálnak meg ösvényeket vágni. Azonban a természettudományok célja az objektumok vizsgálata. Mukaidono szerint elkerülhetetlenül figyelembe kell venni a fuzzy-logika alkalmazásának lehetőségeit a társadalomtudományokban is, hiszen itt emberek és szervezetek viselkedéseit tanulmányozzuk, ami egy, a hagyományostól eltérő szemléletet igényel, melynek alapvető következtetési eszköze az indukció, azaz a következetes empirizmus.⁶

Fuzzy-rendszerek

A műszaki tudományokban egzakt matematikai modelleket építenek fel a tapasztalati jelenségek megfigyelésére alapozva, majd ezeket a modelleket használják fel a valós dolgok jövőbeni viselkedésének meghatározására. A döntéstámogató modellekben gyakran bizonytalan adatokat kell felhasználni, így a következtetések közelítő jellegűek.

A valós világ némely jellege mindig elkerüli ezeknek a precíz modelleknek a figyelmét, és többnyire valamilyen bizonytalan pontatlansággal rendelkezik. A szótár szerint a fuzzy szó jelentése homályos, elmosódott, lágy körvonalú, életlen vonalú. Alapvetően a „fuzzyság” egy pontatlanságtípus, amely olyan elemek csoportosításából származik, amelyeknek nincsenek határozott határvonalai. Ezen csoportok (fuzzy-halmazok) adód-

⁴ KÁSA Richárd – RÉTHI Gábor (2017): Fuzzy logikán alapuló modellezési módszerek gazdálkodástudományi alkalmazásának episztemológiai megközelítése. *Vezetéstudomány*, 48. évf. 4. sz. 84–99.

⁵ MUKAIDONO, Masao (2001): *Fuzzy Logic for Beginners*. Singapore, World Scientific Publishing.

⁶ RAPPAI Gábor (2010): A statisztikai modellezés filozófiája. *Statisztikai Szemle*, 88. sz. 121–140.

hatnak például, valahányszor kétértelműséget (vagy többértékűséget), bizonytalanságot és ambivalenciát írunk le a tapasztalati jelenségek matematikai modelljeikben. Ilyen lehet például:

- a nem precíz, bizonytalan sejtések, kifejezések (például „magas”, „idős”, „drága”);
- bizonytalan információkon alapuló egzakt kifejezések (például „hiteles”), amelyekre nincs olyan eljárás, amellyel a kijelentés igazságtartalmát precízen el lehetne dönteni;
- élettelen relációk (például „nem sokkal nagyobb, mint”, „körülbelül egyenlő”).

A valós világban dominánsak a nagy bonyolultságú rendszerek és a számítógépes modellezésükhöz szükség van valamilyen matematikai leírásra, amely lehetővé teszi a pontatlan körülírások kezelését.

A fuzzy teóriájának egyik célja olyan metódusok kifejlesztése, amelyekkel szabályokba foglalhatók és megoldhatók azok a problémák, amelyek túlságosan bonyolultak vagy nehezen megfogalmazhatók a hagyományos vizsgálati módszerek segítségével. A fuzzy-logika, mérnöki szempontból tekintve, egy olyan módszer, amellyel analóg folyamatokat lehet digitális számítógépen modellezni.

1973-ban publikálta Zadeh azt a tanulmányát,⁷ amely kulcsfontosságú lett a későbbi vizsgálatokban. Ebben azt javasolta, hogy a nagy bonyolultságú rendszereket leíró modellekben vezessenek be olyan *nyelvi változókat*, amelyekben a konkrét számértékek helyett valamilyen fuzzy-tagsági függvénnyel leírt, a tipikus értéktől távolodva egyre csökkenő tagsági értékű fuzzy-számokkal (illetve általánosított fuzzy-intervallumokkal) modellezik az egyes értékeket. A Zadeh által bevezetett fogalom a következő volt:

Definíció: Ha egy pontatlan fogalmakkal, objektumokkal definiált halmaz esetén nem tudjuk egzaktan meghatározni egy elemnek a halmazhoz való tartozását vagy nem tartozását, akkor ezt valamilyen skálához adott mértékkel helyettesítjük. Minden elemnél a mérték fejezi ki az elem halmazhoz tartozásának fokát. A kisebb értékkel jellemzett elemek halmazhoz tartozása legyen bizonytalanabb, mint a nagyobb értékűeké. Ezen mértéket egy adott halmaznál nevezzük el a hozzátartozás fokának.

Példa: Ha azt szeretnénk vizsgálni, hogy egy adott napon milyennek érezzük a kinti hőmérsékletet, akkor létrehozhatunk egy hőmérsékletváltozót. Ennek a változónak az értékei feloszthatók több állapotra: nagyon hideg, hideg, langyos, meleg, nagyon meleg.

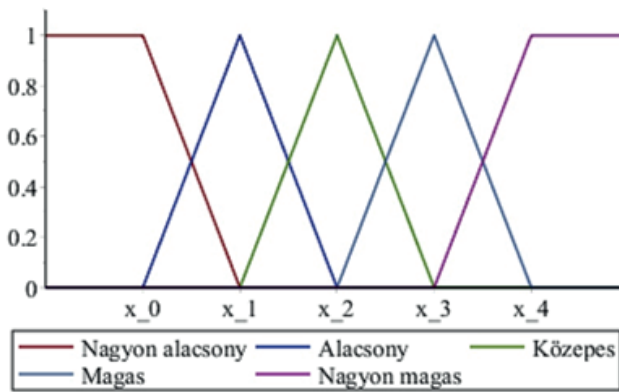
Azonban az egyik állapotból a másikba való átmenetet nehéz meghatározni. Egy önkényes küszöb felállítható, mely elválasztaná a „meleg” és „nagyon meleg” állapotokat, de ez egy nem folyamatos változást eredményez, amikor a bemenet átmegy ezen a küszöbön. Ennek kiküszöbölésére az állapotokat fuzzyvá kell tenni. Azaz lehetővé tenni, hogy fokozatosan változzanak az egyik állapotból a másikba. A hőmérsékletállapotokat tagsági függvényekkel lehet definiálni például a következő módon:

Így a bemeneti változó állapota nem ugrik hirtelen az egyik állapotból a másikba, hanem értéke fokozatosan csökken az egyik tagságban, míg a következőben értéket nyer.

⁷ ZADEH, Lotfi A. (1965): Fuzzy sets. *Information and Control*, Vol. 8, No. 3. 338–353.

Minden időpillanatban a hőmérsékletváltozó igazságértéke majdnem mindig két tagsági függvény valamilyen fokú értékeivel lesz egyenlő: 0,6 langyos és 0,4 meleg, vagy 0,7 langyos és 0,3 hideg stb.

Példa: Hasonlóan lehetne például a munkanélküliséget vizsgálni. Itt is be lehet vezetni különböző tagsági függvényeket (nagyon alacsony, alacsony, közepes, magas, nagyon magas), és ezekhez rendelhetünk x_0, x_1, x_2, \dots pontokat, ahol változik az értékük (1. ábra). Ezeknek a pontoknak a meghatározása az, amely úgynevezett szakértői rendszerré teszi a modellt, ugyanis ezek segítségével lehet a rendszert finoman behangolni (ezen értékek meghatározásához magas szintű gyakorlati tudás, tapasztalat szükséges). Első lépésként tekintsünk háromszög alakú tartalmazási függvényeket. Későbbiekben majd rátérünk arra is, hogy lehetne más alakú függvényeket is használni.



1. ábra: A munkanélküliséghez tartozó háromszög alakú tartalmazási függvények

Forrás: a szerző szerkesztése⁸

Megjegyezzük, hogy a példában szereplő x_0, x_1, x_2, \dots pontok értékének meghatározása függhet a település méretétől (ha azt mondjuk, hogy magas a munkanélküliek száma, az mást jelent egy 50–60 lélekszámú faluban és mást egy 10 000-es városban) és attól, hogy a munkanélküliek számát jelöljük vele, vagy pedig a munkanélküliek arányát.

Definíció: Egy fuzzy szabályozási rendszerben a bemeneti változók legtöbbször ehhez hasonló tagsági függvény-készletekre, fuzzy-készletre vannak leképezve. Azt az eljárást, amely a bemeneti értéket fuzzy-értékre alakít át, fuzzyfikálásnak nevezzük.

A döntéshozatalban a szabálybázis minden szabálya részt vesz, felhasználva a tagsági függvényeket és a bemenetekből nyert igazságértékeket. A szabályok értékeit leképezzük a kimeneti értéket meghatározó tagsági függvényre és az igazságértékre. Majd ezek

⁸ Elérhető: <https://autotechnika.hu/cikkek/motor-eroatvitel/8313/a-fuzzy-logika-alapismeretek> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 10.)

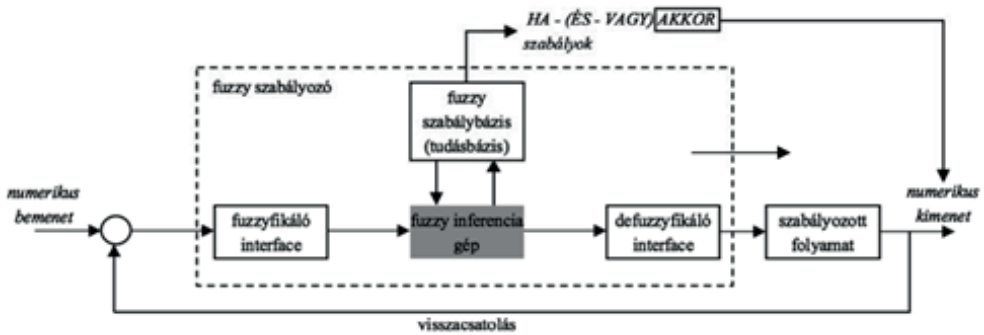
az értékek kombinációja adja a kimenet (*crisp* = éles, konkrét) értékét. Ez az eljárás a *defuzzyfikálás*.

A fuzzy-szabályozás felépítése a következő (2. ábra):

- adott egy numerikus bemenet;
- van egy fuzzyfikáló interface, egy fuzzy inferenciagép, amely kapcsolatban áll egy fuzzy-szabálybázissal (vagy más néven egy tudásbázissal), és egy defuzzyfikáló interface. Ezeket együttesen *fuzzy-szabályozónak* nevezzük;
- adott néhány *HA – (ÉS – VAGY) AKKOR*-szabály;
- ez utóbbi kettő alkotja a szabályozott folyamatot.

Ebből állíthatunk elő egy numerikus kimenetet:

A fuzzy szabályozás felépítése



2. ábra: A fuzzy-szabályozás felépítése

Forrás: RETTER 2006⁹

A rendszer egy numerikus bemenetet vár és egy numerikus kimenetet állít elő. Ezért szükséges, hogy a valóságot valamilyen módon számokká tudjuk alakítani.

A fuzzy-technika alkalmazása Zadeh 1965-ben közölt cikkével kezdődött,¹⁰ amely a hagyományos halmazelmélet módosításaként definiálta a fuzzy halmazelméletet. A fuzzy-szabályozók pontos felépítéséről Retter Gyula már említett könyvében olvashatunk részletesen.¹¹

⁹ RETTER Gyula (2006): *Kombinált fuzzy, neurális, genetikus rendszerek*. Budapest, Invest-Marketing Bt.

¹⁰ ZADEH 1965.

¹¹ RETTER 2006.

Fuzzy-halmazelmélet

Ahhoz, hogy a modellt használni lehessen, szükségünk van egy olyan eljárásra, amely a szükséges numerikus bemenetet elő tudja állítani.

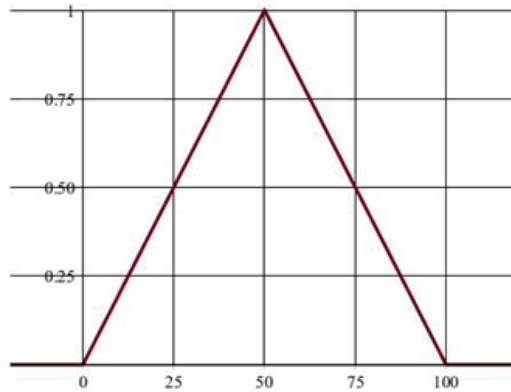
A klasszikus halmazelméletben egy halmaz elemeit egyértelműen meg tudjuk adni és a halmaz karakterisztikus függvénye is meghatározható. A karakterisztikus függvény egy olyan függvény, amely minden eleméhez 0-t vagy 1-et rendel hozzá annak megfelelően, hogy az adott elem hozzátartozik a halmazhoz, vagy sem. A karakterisztikus függvény fogalmát úgy általánosíthatjuk, hogy az alaphalmaz minden eleméhez valamely rögzített tartományból – általában a $[0, 1]$ intervallumból – rendelünk egy értéket. „Ezen érték nagysága a halmazbeli tagság mértékével arányos, azaz minél kisebb (nagyobb) mértékben tagja a halmaznak valamely elem, annál kisebb (nagyobb) az elemre vonatkozó függvényérték.”¹² Ezt a függvényt tagsági függvénynek, azt általa definiált halmazt pedig fuzzy-halmaznak nevezzük. A fuzzy-technika alkalmazása Zadeh 1965-ben közzétett cikkével kezdődött.¹³

Definíció: Legyen X az objektumok egy alaphalmaza. X egy A fuzzy-halmazát vagy részalmazait jellemezzük egy μ tartalmazási vagy tagsági függvénnyel, amely A elemeit a $[0, 1]$ intervallumra képezi le

$$\mu_A: X \rightarrow [0, 1]$$

ahol $\mu_A(x)$ az x elemnek az A halmazhoz való tartozását reprezentálja. Egy fuzzy-halmaz megadható $\{x, \mu_A(x) \mid x \in X\}$ rendezett párokkal.

Példa: Egy jellemző háromszög alakú tartalmazási függvény:



3. ábra: Egy háromszög alakú tartalmazási függvény

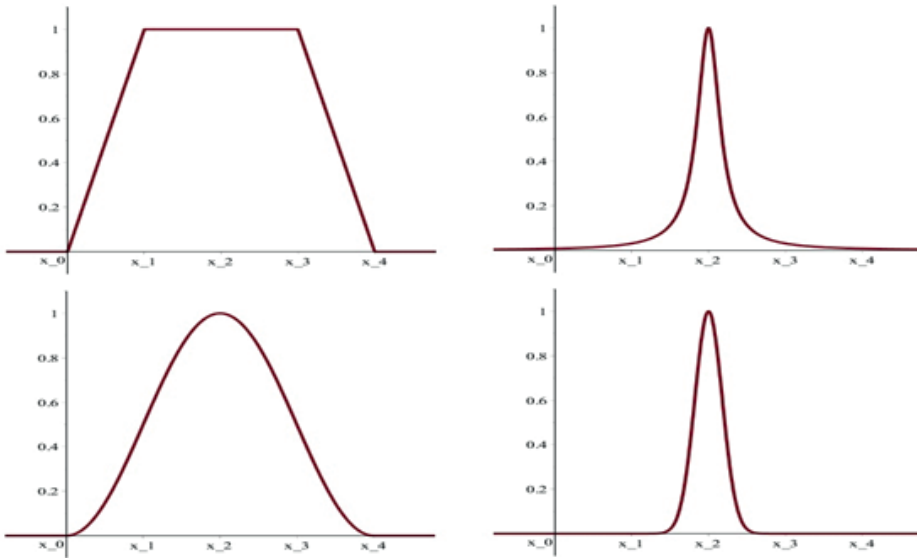
Forrás: a szerző szerkesztése

¹² KÓCZY T. László – TIKK Domonkos (2001): *Fuzzy rendszerek*. Budapest, Typotex.

¹³ ZADEH 1965.

A 3. ábra mutatja, hogy a háromszög alakú tartalmazási függvényünk a $x \in [0,100]$ intervallumban vesz fel értékeket, ezen kívül a függvény értéke 0. Az $x = 25$ és az $x = 75$ esetén az A halmazhoz tartozás értéke 0.5. A „ $M_{max} = 100$ ” és a „ $M_{min} = 0$ ” pontokban a függvény értéke 0. Az „ $M_{mid} = 50$ ” pontban a függvény értéke 1.

Megjegyzés: A háromszög alakú tartalmazási függvényen kívül lehetnek más alakú függvények is (4. ábra). Például tagsági függvény forma a háromszögön kívül a trapéz, a harang alakú, a trigonometrikus alapú, valamint az x^p típusú görbék eltoltjai is.



4. ábra: A tartalmazási függvények típusai

Forrás: a szerző szerkesztése

A Zadeh által javasolt megoldás a fuzzy-halmazok és a már használatos *HA-AKKOR* típusú szabályok kombinációja volt. A korábbi szimbolikus megközelítéshez képest ez a módszer komplexitáscsökkenést eredményezett, de az így megmaradó modellméret még mindig exponenciális az állapotváltozók számának függvényében (így még mindig magas a számításiigénye).

Példa: Ha az idős emberek fuzzy-halmazát tekintjük, akkor a 70, 80 évesek halmazhoz tartozásának foka a legnagyobb (1 értékű), míg a 60 éveseké már kevesebb (például 0,6) és az 50 éveseké már egészen kicsi (például 0,1).

Példa: Nézzük meg a következő példánkban azt, hogy mi történik, ha autót vezetünk. Adva vannak a bemeneti változók leképezésének tagsági függvényei és az igazságértékek (szabályok), a fuzzy típusú szabályzó következtetéseket hoz a szabálykészletre alapozva (szabálybázis), amely a következő formában írja le az állításokat:

HA (fékhőmérséklet = meleg) ÉS (sebesség = NEM nagyon gyors)
AKKOR (féknyomás = kissé csökkentve)

ahol jelenleg a két bemeneti változó a *fékhőmérséklet* és a *sebesség*. A kimeneti változó pedig a féknyomás, amely hasonlóan egy fuzzy-készletből generálható és amely például a következő értékeket veheti fel:

változatlan, kissé csökkentve, kissé növelve, ...

A fuzzy logikán alapuló modellek a fuzzy-rendszerek. Egy fuzzy-rendszer tulajdonképpen egy leképezés: m -dimenziós fuzzy-halmazokat n -dimenziós fuzzy-halmazokra képez le. Ezt a leképezést, amelyet pontosan nem ismerünk, becsüli a rendszer. A becslés modell-független, azaz nem szükséges megadni a matematikai összefüggéseket, amelyek leírják, hogyan függ az inputadatoktól az output. A fuzzy-rendszer a becsült leképezést az input fuzzy-halmazok aggregálásával állítja elő. A szakértői rendszereknél bevezetett szabályok, amelyek lehetővé teszik a szakértők által megfogalmazott vagy felismert szabályok alkalmazását, alkalmasak komplex problémák leírására, ezért a szabályalapú aggregációt alkalmazó fuzzy-rendszerek a jellemzők. Egy fuzzy-rendszer jellemzően kapcsolatban van a környezetével: általában része egy nagyobb rendszernek, és egy külső eljárásból kapja az információkat, majd egy külső eljárás dolgozza fel a rendszer kimenő adatait. Ezzel az eljárással való kapcsolata többféle lehet, esetleg bővíthet a felhasználóval való interaktív kapcsolattal is.¹⁴

Fuzzy irányítási rendszer

A fuzzy irányítási rendszerek nagy előnye, hogy a modellt közvetlenül bemenet-kimenet párok megfigyelése segítségével lehet felállítani és az irányítási algoritmus segítségével lehet finoman hangolni, beállítani. A hátránya az, hogy az ilyen modell mindig csak közelítő lehet, így nem biztos, hogy az optimális megoldást adja meg. Ez azt jelenti, hogy olyan rendszerek esetében, illetve abban az esetben szoktak fuzzy-rendszerekkel dolgozni, ha olyan nagy bonyolultságú a rendszer, hogy az analitikus modell ugyan ismert, de még numerikus módszerek alkalmazásával sem kezelhető valós időn belül. A legnagyobb probléma a pontosság és a kezelhetőség egymásra való viszonyára vonatkozik. Általában az a jellemző, hogy minél pontosabb egy közelítő modell, annál nagyobb a számítási bonyolultsága. Minél alacsonyabb a számítási bonyolultság, annál pontatlanabb lesz, hiszen annál durvább a benne alkalmazott közelítés.

„Valamely probléma fuzzy irányítással való megoldhatóságát mindig az dönti el, hogy milyen a probléma eredendő bonyolultsága és milyen mérvű közelítés, az eredeti pontos rendszertől milyen mértékű eltérés engedhető meg az adott probléma még elfogadható megoldása során. A fuzzy modell ötlete az emberi gondolkodás másolásán alapult, hiszen

¹⁴ HELLENDOORN, Hans (1997): After the fuzzy wave reached Europe. *European Journal of Operational Research*, Vol. 99, No. 1. 58–71.

számos olyan feladat van, amelyet mind a mai napig nem sikerült megnyugtató módon számítógépesen vagy automatizáltan megoldani.”¹⁵

A gyakorlati feladatok nagy részénél nem is az a cél, hogy minél pontosabban közelítsük meg a megoldást, hanem hogy tudjunk adni egy olyan (viszonylag könnyen használható) modellt, amely az adott feladatot minél kevesebb számítási igénnyel (szuboptimálás módon) megoldja. Megjegyezzük, hogy sok, a gyakorlatban felmerülő problémánál elvileg sem létezik az a függvény, amelyet közelíteni kell. Ha a felhasznált szabályok száma korlátos, akkor ebben az esetben a kedvező közelítési tulajdonságokkal rendelkező függvényosztály egyben előnyös matematikai tulajdonságokkal bír (például az interpoláció numerikusan stabil, ami azt jelenti, hogy a bemeneti értéke kismértékű megváltozása a kimeneten is csak kismértékű változást idéz elő).

Tudásbázis-alapú irányítási és szakértő rendszerek

„Szakértő rendszernek nevezzük az olyan számítástechnikai rendszereket, melyek az emberi szakértő következtetési folyamatát emulálják valamely jól behatárolt szakmai területen. A szakértő rendszerek megalkotásának elsődleges célja az volt, hogy egyes szakterületek szakértőinek tapasztalatát, hozzáértését és problémamegoldó-képességét elérhetővé és érthetővé tegyék az adott területen tapasztalattal nem rendelkezők számára is. E rendszerek a szakértelem megismerésén kívül többek közt konzultációs, diagnosztizáló, döntéstámogató, tanulási, tervezési, vagy kutatási tevékenységek támogatására is alkalmazhatóak.”¹⁶

A szakértő rendszerek gondolata a klasszikus mesterségesintelligencia-kutatáshoz kötődik és nem kötődik szorosan a fuzzy-rendszerekhez. A szakértő rendszerek is HA–AKKOR típusú szabályokból felépített tudásbázist alkalmaznak, viszont mivel a változók folytonos értékűek, ezért ezeknek az értékeknek a leírására végtelen sok szimbólumra volna szükség. A fuzzy szakértő rendszerek nagy előnye, hogy itt nincs szükség nagy-számú szimbólum használatára, hanem az egyes folytonos értékű változókhoz egyetlen tagsági függvény rendelhető (melyek a tipikus értéktől távolodva egyre kisebb igazság-értéket hordoznak).

Az ilyen rendszerek a megfigyelt pontokon a tudásbázist alkotó szabályokból állnak, ezek között pedig a tagsági függvények segítségével interpolációs jellegű közelítés történik. Abban az esetben azonban, ha a rendszer túl bonyolult, vagy a modell eleve ismeretlen (vagy ha a rendszer működését leíró adatok hiányoznak), akkor az irányításmélet hatékony módszerei nem használhatók. A bonyolult rendszerek másik gyakori problémája, hogy modellt leíró egyenletek és a bennük szereplő paraméterek száma kezelhetetlenül magas. Ezt a jelenséget nevezik a túlmodellezés hibájának. Szintén nehezen megoldható az a helyzet, amikor a szakértő képes a feladatot közel optimálisan végrehajtani, de a végrehajtás folyamatát és az alkalmazott eljárást nem tudja pontosan megindokolni. Ezzel

¹⁵ KÓCZY–TIKK 2001.

¹⁶ KÓCZY–TIKK 2001.

az a baj, hogy az automatizálást, a számítógépes megoldást nem tudja elősegíteni. A szabálybázis szerkezetileg hasonlít a szimbolikus, mesterséges intelligenciában használatos szakértő szabálybázisokra, de lényeges különbség, hogy a szimbólumok mellett tartalmazza szubszimbólumokhoz rendelt fuzzy tagsági függvényeket is.

A fuzzy irányítási rendszerek további összetevője az illeszkedési mértéket valamilyen formában meghatározó egység is (ez a szabálybázis elemeit hasonlítja össze az aktuális megfigyelés tagsági függvényével vagy konkrét értékével, és meghatároz egy 0 és 1 közötti illeszkedési mértéket). Ennek ismeretében a következő gép a szabályozás szabályainak alkalmazásával, az illeszkedési mérték valamilyen módon történő figyelembevételével (például valamilyen súlyként szerepel) ezt kiértékeli, és a szabályok „akkor-részei” kerülnek be a következtető gépbe.

A fuzzy irányítási rendszereket alkotó harmadik egység a következtetőgép. A következtetőgép lényege, hogy az illeszkedési mérték meghatározása után a kapott súlyokat a fuzzy szabálybázisban található szabályokkal kombinálja. Ez többféle módon történhet (például egyszerű minimum alkalmazásával vagy algebrai konjunkcióval). A fuzzy-irányítóknál szükség van arra, hogy valamilyen kimenetként valamilyen konkrét érték jelenjen meg. Ez a következtetőgép kimenetén előálló fuzzy tagsági függvény defuzzifikálásával történik. Ezért a fuzzy irányító rendszerek negyedik alkotóeleme a defuzzifikáló egység, amely számos különböző technika közül választva valamilyen módon a kapott fuzzy tagsági függvény legjellemzőbb, legtipikusabb elemét, középértékét vagy súlypontját választja ki.

„A fuzzy következtető rendszerek a szakértő irányítási rendszerek egy típusát alkotják, és így alkalmasak arra, hogy szakértőktől származó információt építsenek be a tudásbázisuk által reprezentált modellbe. Ennek hatalmas jelentősége van olyan irányítási problémáknál, melyek matematikai modelljét bonyolult vagy egyáltalán nem lehet leírni, vagy ahol a szükséges hagyományos irányítási rendszer használata nehézkes vagy drága. Ezek a nehézségek általában a folyamat nemlinearitására, időben való változására, a környezeti tényezőkben fellépő jelentős zavarokra – melyek akadályozzák a pontos és hiteles mérések elkészítését – vagy más tényezők által kiváltott okokra vezethetők vissza. Az a tapasztalat azonban, hogy szakértő operátorok még ilyen körülmények között is képesek a rendszer hatékony irányítására.”¹⁷

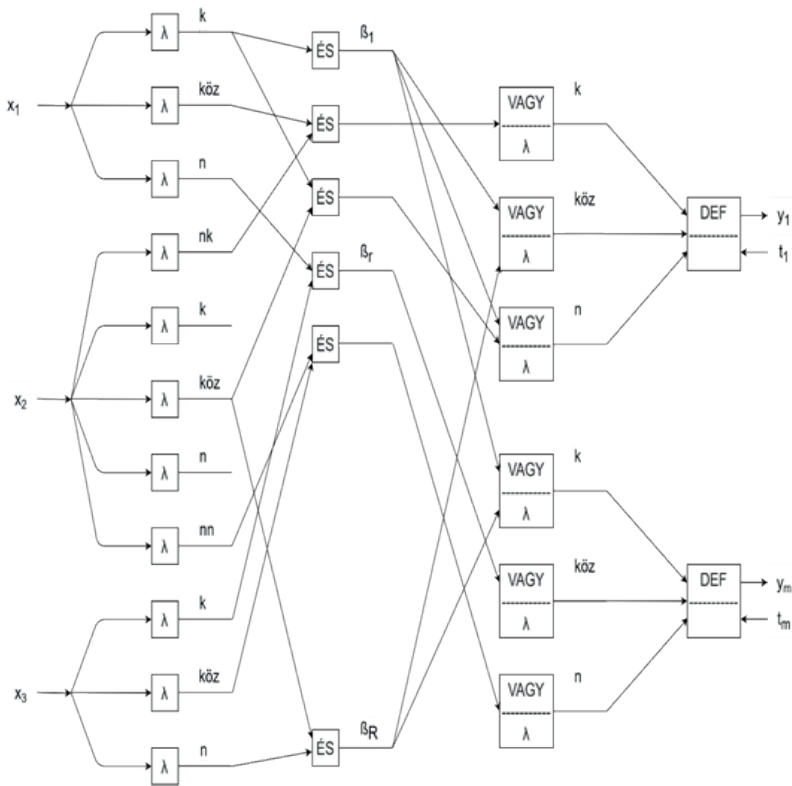
A szakértő operátoroktól kapott ismeretanyagának a pontos matematikai fogalmakkal való kifejezése szintén nem könnyű feladat. A *tudásbázis analízisének* nevezzük a szakértő ismereteinek rendszerezését és kiértékelését. Erre több elterjedt módszer ismert. Létezik az úgynevezett *közvetlen eljárás*, amely azt jelenti, hogy a rendszert manuálisan irányítani képes szakértő nyelvi szabályok formájában írja le a rendszer működéséről kialakult tudását. A *közvetett módszer*, amikor bizonyos ideig megfigyeljük az operátor munkáját és ezalatt a szükséges információkat (például bemenetek, rendszerparaméterek) feljegyezzük. Ezután az adatok feldolgozásával vagy klaszterezéssel hozunk létre szabályokat. Ehhez lényegében hasonló módszer, amikor a rendszer működéséről mintaadatokat állnak rendelkezésre, amelyek alapján megalkothatjuk a szabályokat. A szabályokat közvetlenül is megkaphatjuk, ha

¹⁷ KÓCZY-TIKK 2001.

a folyamat működése fuzzy-modell segítségével van leírva. Végül az irányítási rendszer maga is alkothat szabályokat, illetve tanulhat a saját működéséből (például neurális hálókat alkalmazhatunk), ha rendelkezésre áll egy szabálybázis, amelynek felhasználásával az irányítási rendszer képes kiértékelni a saját viselkedését és eldönteni, hogy az adott irányítási művelet hatására a rendszer jobb vagy rosszabb állapotba kerül. Konklúzióként levonhatjuk a következtetést, hogy a fuzzy-rendszerek alkalmazhatók a modell esetében is.

A FALCON-modell

Több neuro-fuzzy modell vizsgálata után a FALCON-módszer mellett döntöttünk.



5. ábra: A neurálishálózat-alapú fuzzy logikai szabályozó

Megjegyzés: a modell eredeti ábrája megtalálható: www.vgt.bme.hu/okt/kombi/konyv/kombi.htm

Forrás: RETTER 2006¹⁸ alapján a szerző szerkesztése

¹⁸ RETTER 2006.

A FALCON előrecsatolt hálózata felépítésében hasonló a NEFCON-éhoz, de a bemeneti és a kimeneti tagsági függvényeket jellemző fuzzy-súlyokat neuronokba építik be, így annak egy helyett három rejtett rétege van.¹⁹ A FALCON is képes mind paraméter-, mind szabályrendszer-tanulásra, de azt fő vonalakban fordított sorrendben végzi, mint a NEFCON, a szabályokkal kezdve. Az 5. ábra első rétegének neuronjai a bemeneti változók, egyes terminusai a tagsági függvényeit tartalmazzák, amelyek felosztják, particionálják a bemeneti változók értéktereit. Kimeneteik az egyes feltételrészek aktivizációs fokai.

A második réteg „ÉS” cellái az általános fuzzy-neuron logikai változatainak egyszerű alakját képezik. Ezen neuronok az egyes fuzzy-szabályok eredő feltétel aktivizációs fokát képezik.

A harmadik és a negyedik réteg neuronjai két irányban működnek. Normális üzemben a harmadik réteg neuronjai egy VAGY logikai műveletet végeznek, és kombinálják, aggregálják azoknak a szabályoknak az aktivizációs mértékeit, amelyek azonos, például (köz) közepes következményre vezetnek. A tanulási fázisban a harmadik réteg neuronjai a kimeneti változók tagsági függvényeit reprezentálják. A kimeneti változók alaptartományait azok ugyanúgy (itt három-három részre) particionálják, mint a bemeneteket az első réteg neuronjai. A 4. rétegben is kétirányú a működés: üzemben kifelé, tanuláskor befelé. Erre két-két neuronos megoldást is alkalmaztak. Normális üzemben kifelé haladáskor e réteg neuronjai a kimeneti változók defuzzyfikálását végzik.

Tudásbázis létrehozása

A korábban leírtak szerint a legelső szempont egy tudásbázis létrehozása, egy olyan adatbázisé, amely tartalmazza a már meglévő összegyűjtött jó gyakorlatokat, hiszen a legtöbb tudásalapú, szakértői és döntéstámogató rendszer mögött egy ilyen adatbázis található. A tudásbázisok többnyire relációs adatbázisok: objektumokat tartalmaznak azok szerkezetével, mezőivel és attribútumaikkal, ezeket logikai kapcsolatok, függőségek és további attribútumok kapcsolják össze, a mi esetünkben a fuzzy-függvények. Az attribútumok lehetnek a lakosság életkori szerkezete, iskolázottsága, családi állapota, bevétele is, célszerű minél több attribútum megadása. Minél több attribútumot ismerünk, annál finomabb osztályozást adhatunk meg.

Természetesen az adatbázis folyamatos frissítése szükséges a megjelenő új jó gyakorlatokkal. Ugyanilyen fontos a fent említett attribútumok frissítése is. Egy-egy település vizsgálata során az első lépés megnézni, hogy van-e olyan jó gyakorlat, amely megoldást jelent a közösség problémájára az inputadatok figyelembevételével.

¹⁹ RETTER 2006.

A tudásbázisban szereplő jó gyakorlatokat kategorizálni kell. Az általunk használt szempontrendszer a következő „A társadalmi innovációt generáló szabályalapú szempontrendszer” táblázatnak megfelelően:²⁰

- a vizsgált szervezetek termékeinek/szolgáltatásainak korszerűségi színvonala;
- a jelenlegi tevékenység viszonyulása a szervezet korábbi tevékenységeihez;
- a termékek/szolgáltatások versenyképességének minősítése;
- a termelési/szolgáltatási struktúra jellemzése;
- az elmúlt 2 év társadalmi innovációinak száma;
- megoldások a szervezet termék/szolgáltatásstruktúrájának módosításához;
- a szervezet/társadalmi innovációhoz kapcsolódó termékeinek előnyei-hátrányai;
- a társadalmi innovációs termékek/szolgáltatások céljai/célcsoportjai;
- a társadalmi innovációs termékek/szolgáltatások főbb jellemzői;
- a szervezet társadalmi innovációs tevékenységét veszélyeztető konkurencia;
- új fejlesztési irányok a társadalmi innováció területén a szervezetben;
- a társadalmi innováció folyamatának gyenge pontjai, típushibái;
- a társadalmi innováció becsült aránya az árbevétel vonatkozásában;
- a társadalmi innováció újdonságfokozatai;
- a társadalmi innováció termékeinek/szolgáltatásainak tartalomforrása;
- a társadalmi innováció termékeinek/szolgáltatásainak finanszírozási forrása;
- a társadalmi innováció ráfordítás-forrásmegoszlása;
- a szervezet alkalmassága a társadalmi innovációs tevékenységre;
- a társadalmi innováció szempontjából releváns tényezők;
- a társadalmi innovációs folyamat gátló tényezői;
- a társadalmi innovációhoz szükséges információk forrásai;
- a társadalmi innováció során megvalósuló együttműködések;
- a társadalmi innovációba bevont külső szervezetek, személyek;
- a társadalmi innováció megvalósításában részt vevők;
- a szervezetnek a tudástranszfer-akciókban vállalt szerepe.

A kollégák által kigyűjtött jó gyakorlatok nagy részénél már van egy kategorizálás a társadalmi innováció formája, célja, szintje és finanszírozása alapján.

Példa: Első példánk legyen a *Wifi-falu program*.²¹ Ennek lényege, hogy közösségi internet látja el Magyarország legelmaradottabb térségű lakóit (Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében). A digitális oktatás is bizonyította, hogy ez egy kiemelten fontos terület. Néhány településen lehetőség van felújított, megfizethető árú számítógépek vásárlására is. A programot az Internet Terjesztéséért Alapítvány indította el 2008-ban. Ehhez csatlakozott a nyíregyházi Esélyek Háza, illetve támogatja a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium és a Prezi is.

Társadalmi innováció:

- formája: technológia, szolgáltatás, termék;

²⁰ KOCZISZKY – VERESNÉ SOMOSI – BALATON 2017.

²¹ Elérhető: <https://hu.wikipedia.org/wiki/Wifi-falu> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 10.)

- célja: életminőség növelése (biztonsági, kapcsolati szükséglet);
- szintje: nnov;
- finanszírozása: alapítvány, állami, szervezeti;
- innovátor: civil szervezet.

Most nézzük meg, hogyan működne a FALCON-modellre felépített rendszerünk. A modell bemeneti függvényeit az alábbi rendelkezésünkre bocsájtott adatokból nyerjük:

- a település területe;
- lakónépesség száma és ezek korosztály szerinti eloszlása;
- családi állapot;
- gazdasági aktivitás, azaz mennyi a munkavállaló, a munkanélküli, az eltartott;
- a lakások felszereltsége, csatornázással vagy hálózati vízvezetékkel rendelkezik-e;
- mezőgazdasági terület (mekkora a termőterület és mit természetnek rajta);
- erdő (van-e a település tulajdonában és van-e fakitermelés).

Második körben megvizsgáljuk, hogy van-e a településen orvosi ellátás vagy lehetőség művelődésre (például mozi, könyvtár, múzeum). 21 kisebb település adatai álltak a rendelkezésünkre, ezek közül egy kisebb lélekszámút, Hernádpetri községet választottuk a teszteléshez.

Bemeneti (ismert) adataink:

- lakossága: 215 fő, melyből 140 fő 18–65 év közötti és 57 fő 14 éven aluli. 63 egyedülálló, 55 házas;
- iskolázottság: kevesebb mint 17% rendelkezik érettségivel, egyetemi/főiskolai végzettséggel vagy szakmával;
- munkavállalás: mindösszesen 19 foglalkoztatott.

Itt már találtunk is egy minimumot, hiszen a munkavállalás elősegítésével fejleszthető lenne a település. Erre egy jó gyakorlat van is a tudásbázisban, ami nem más, mint a *kis léptékű biobrikett-készítés*, amely egy alternatív fűtési lehetőség, a szegények tüzelőhöz jutásának segítése. A biobrikett mezőgazdasági és faipari hulladékból előállított környezetbarát tüzelőanyag, közösségi, háztartási szinten is előállítható kézi prés segítségével, közösségépítő munka keretében – munkahelyteremtés –, helyben található hulladékból (például búzapelyva, napraforgóhulladék, fűrészporsz, leselejtezett iratok stb.). Elterjedésével a hulladék már nem hulladék, hanem piacképes anyag lehet. Told községben a helyiek tüzelőanyag-költségeinek csökkentése és a környezetkímélés (fakivágás csökkentése) a cél. Nagyrészt hátrányos helyzetű roma közösségekben dolgoznak a projekten, de például a kőbányai Forrásházban pszichiátriai betegek is.

Társadalmi innováció:

- formája: technológia, termék;
- célja: életminőség növelése, foglalkoztatási szint növelése (fiziológiai szükséglet – télen megfelelő fűtőanyag, kapcsolati szükséglet – közösségépítő munka);
- szintje: mezo (Told község);
- finanszírozása: önfinszírozás, alapítványi;
- innovátor: civil szervezet.

A modell az etnikai hovatartozás figyelembevételével egy másik jó gyakorlatot is javasol a terület fejlesztésére, a *Borsodi Romák Innovatív Társadalmi és Gazdaságfejlesztési Programját (BRIDGE) – EQUAL OKJ-képzésű – kályhakészítő, faipari gépkezelő, kőműves, ács és kovács – szakmákban*. Aki sikeresen elvégzi a képzést, mikrohitel segítségével önfoglalkoztatónak válhat, vagy a nnovat keretében kialakítandó brigádokban dolgozhatnak. A foglalkoztatottak a településeken végeznek felújítási munkálatokat (Cserehát települései), illetve a nnovat keretében faipari üzemet (Méra) hoztak létre nyílászárók és kerti bútorok készítésére és javítására, valamint kovácsműhelyt (Perkupa, képzési központ és turisztalátványosság). A nnovat célja volt a helyi munkanélküli roma lakosság szakmához és munkához juttatása, életkörülményeik javítása. Emellett a kitanult szakmák segítségével a község lakosságának életminőségének javítása, felújítási, korszerűsítési munkálatok elvégzése, ezáltal a lakosság kiadásainak csökkentése. A program által tehát lehetőség van akár a szociális gazdaságban való elhelyezkedésre, akár foglalkoztatottként való munkavállalásra, vagy önfoglalkoztatónak válásra. Alapítvány, szakközépiskola és érdekvédelmi szervezet is részt vesz a Fejlesztési Partnerségben. Figyelembe véve, hogy a lakosságból 57 fő 14 éven aluli, egy harmadik lehetőség is adott a térség fejlesztésére, mégpedig a *SzUNO nnovat*, amely gyerekek által készített festmények alapján hímzés és varrás tanulása, a textilből készült tárgyak (párnahuzat, laptoptáska, neszesszer, hátizsák) vásárokon és szociális online áruházban való értékesítése, amelyeket a gyerekek családi háttérének javítására fordítanak. Az Igazgyöngy Alapítvány, Told község és önkéntesek vesznek részt benne. Az ötlet eredete a berettyóújfalvai művészeti iskolából származik az ott tanuló szegény gyermekek körülményeinek javítására.

Társadalmi innováció:

- formája: termék/technológia, imázs;
- célja: életminőség növelése, foglalkoztatási szint növelése (biztonsági szükséglet);
- szintje: nnov (települési szintű);
- finanszírozása: önfinanszírozás, alapítványi;
- innovátor: civil szervezet.

A modellt teszteltük egy közepes/nagy lélekszámú Borsod-Abaúj-Zemplén megyei településen is, melyhez Szalaszendet választottuk.

Bemeneti (ismert) adataink:

- lakosság: 1012 fő, melyből 671 fő 18–65 év közötti, azaz munkaképes és 225 fő 14 éven aluli. 304 egyedülálló, 340 házas;
- iskolázottság: kevesebb mint 59% rendelkezik érettségivel, egyetemi/főiskolai végzettséggel vagy szakmával;
- lakásállomány 370, melyből 260-ban az ivóvíz is be van vezetve, tehát a többi vizsgált településhez viszonyítva ez jelentős;
- foglalkoztatott: 279 munkavállaló, azaz a munkaképes lakosság 41%-a.

Itt már találtunk is egy minimumot, hiszen a munkavállalás elősegítésével fejleszthető lenne a település. Erre egy jó gyakorlatot találtunk is a tudásbázisban, ami nem más, mint a *Szárnyas Fejvadász – közösségi álláskereső platform*. A közösségből bárki küldhet

be álláslehetőséget, akár online, akár offline formában látottat, így sokkal szélesebb körben eljut az álláskeresőkhöz a lehetőség. Emellett munkáltatók, munkaközvetítők, fejevadások is rendszeres hirdetőik. Társadalmi segítségnyújtás és összefogás, önkéntes alapon, plusz álláskeresési tanácsok. Platform az álláskeresők és munkáltatók közötti kommunikációra is.

Társadalmi innováció:

- formája: szolgáltatás;
- célja: foglalkoztatási szint növelése (biztonsági szükséglet, önmegvalósítás);
- szintje: makro;
- finanszírozása: önfinanszírozás;
- innovátor: egyén.

Mivel sok a fiatal, 225 a 14 éven aluli, ezért fontos a közösség érzékenyítése, szociális kapcsolatok kialakítása a *Zóna nyomozójáték – fiatalok szemléletformálása élményközpontú megvalósítással*. Célja az érzékenyítés a sérülékeny csoportokkal szemben, az oktatás hagyományos formáitól eltérően élményt adó, izgalmas tevékenységek révén. Több alapítvány, egyesület dolgozta ki a módszert (módszertani modulok: Detectivity, Magyar Zsonglőr Egyesület, SzínMűhely Alapítvány, illetve különböző sérülékeny csoportot képviselő szervezetek). A megfejtendő rejtély és az ahhoz vezető út társadalmi kérdésekhez, sérülékeny csoportokhoz kapcsolódik, mely által pozitív érzelmi kapcsolódás alakul ki. Helyszín: Budapest, VIII. kerületi bérház.

Társadalmi innováció:

- formája: szolgáltatás, imázs;
- célja: érzékenyítés (kapcsolati szükséglet);
- szintje: mezo;
- finanszírozása: alapítványi;
- innovátor: civil szervezet.

Mivel a gáz csak 84 házba van bevezetve, így itt is működőképes az előbb is bemutatott *kis léptékű biobrikett-készítés* jó gyakorlat.

A felsorolt lehetséges fejlesztési jó gyakorlatokat rangsorolni is kell a kivitelezhetőségük alapján. Ehhez szükséges lenne az adatbázis fejlesztése, pontosabban további osztályozása.

Irodalomjegyzék

HELLENDOORN, Hans (1997): After the fuzzy wave reached Europe. *European Journal of Operational Research*, Vol. 99, No. 1. 58–71.

KÁSA Richárd – RÉTHI Gábor (2017): Fuzzy logikán alapuló modellezési módszerek gazdálkodástudományi alkalmazásának episztemológiai megközelítése. *Vezetéstudomány*, 48. évf. 4. sz. 84–99.

KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann – BALATON Károly (2017): A társadalmi innováció vizsgálatának tapasztalatai és fejlesztési lehetősége. *Vezetéstudomány*, 48. évf. 6–7. sz. 15–19.

KÓCZY T. László – TIKK Domonkos (2001): *Fuzzy rendszerek*. Budapest, Typotex. Elérhető: www.typotex.hu/download/Fuzzy/output.xml (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)

- MUKAIDONO, Masao (2001): *Fuzzy Logic for Beginners*. Singapore, World Scientific Publishing.
- RAPPAI Gábor (2010): A statisztikai modellezés filozófiája. *Statisztikai Szemle*, 88. sz. 121–140.
- RETTÉR Gyula (2006): *Kombinált fuzzy, neurális, genetikus rendszerek*. Budapest, Invest-Marketing Bt.
- RUSSELL, Stuart – NORVIG, Peter (2005): *Mesterséges intelligencia modern megközelítésben*. Budapest, Panem.
- ZADEH, Lotfi A. (1965): Fuzzy sets. *Information and Control*, Vol. 8, No. 3. 338–353.
- Az Y2Y társadalmi innovációs verseny honlapja: <https://youth2youth.hu/blog/megmagyarazo-mi-az-a-tarsadalmi-innovacio/>
- Elmosódott halmazok logikája: https://hu.wikipedia.org/wiki/Elmos%C3%B3dott_halmazok_logik%C3%A1ja
- Wifi-falu program: <https://hu.wikipedia.org/wiki/Wifi-falu>

Innovatív megoldások a rurális terek humán erőforrásának fejlesztésében

Bevezetés, hipotézis és annak feltételrendszere

A fejezetben a szerzők azon kutatásaikat adják közre, amelyeket kevésbé fejlett vidéki térségekben folytattak le, vizsgálva az ott megvalósuló társadalmi innovációs példákat és azok eredményeit. Egy adott helyzet elemzésekor a szerzők véleménye szerint a társadalmi innováció leírásánál érdemes vizsgálni, melyek az adott társadalmi változás előre meghatározott elemei, illetve melyek azok a területek, ahol ismeretlen terepre visz az élet. Különösen izgalmas kérdés, hogy a társadalmi változás kanonizált és előre nem tervezett elemei milyen viszonyban vannak egymással.

A fejezet első részében meghatározzák azt a hipotézist, amely köré az elemzéseiket építik. Ismertetik a rurális terek és a vidékfejlesztés szakirodalmi hátterét, és bemutatják az ott élő lakosság életét meghatározó legfontosabb folyamatokat. Kutatásaikat és annak hasznosíthatóságát nagyrészt Borsod-Abaúj-Zemplén megye jövőképességének növelése érdekében folytatták, így rövid kitekintést adnak egy tipikus magyar leszakadó térség általános munkaerőpiaci helyzetéről. Különös figyelmet fordítottak a következőkben a Z generációra, mivel úgy látják, a leszakadó régiókban élő fiataloknak kulcsfontosságú a szerepe a társadalmi innovációk generálásában és a fenntartható foglalkoztathatóságban. Újszerű gondolatként kifejtik azon álláspontjukat, hogy a mobilitás, különösképpen annak egyik speciális formája, az önkéntes mobilitás elősegíti a társadalmi innovációt a szocializáción keresztül úgy, mint ötletadást vagy fogyasztást, illetve foglalkozást. Ezt követően olyan jó gyakorlatokat ismertetnek, amelyek a foglalkoztatással kapcsolatosak és a fiatalok a főszereplői. A hazai jó gyakorlatokon kívül néhány külföldi példa rövid, esettanulmányyszerű ismertetését is megteszik, melyek posztiszocialista országokból hozott példák.

A szerzők fontosnak tartják, hogy a társadalmi innovációkat erősen támogató fejlettebb országok példáin kívül olyan mintákat is bemutatassanak, amelyek hasonló társadalmi átalakulást megélt országokban jelentek meg, és ezek esetleges adaptációja segítheti a hazai rurális térségek fejlesztését. A posztiszocialista országok társadalmi vállalkozásainak vizsgálatakor a rendszerváltást követően kialakult gyors területi és társadalmi polarizáció okozta problémák kezelése, a leszakadó társadalmi rétegek és területek segítése áll a középpontban, míg a nyugat-európai országokban, azaz a gazdasági fejlődésében

nem sokkolt területeken, elsősorban a civilizációs károk enyhítése a célterület.¹ A poszt-szocialista országok esetében ezért az egyik elsődleges cél a munkavagyon növelése és megtartása a foglalkoztatás érdekében, azért, hogy egyrészt megelőzze az elszegényedést, és csökkentse az „állásvesztés okozta szegénységi kockázatot”, másrészt azért, hogy munkához juttassa azokat, akiket jövedelemszerző tevékenységének hiánya a saját és családjuk szegénységét okozza. Az önkéntesség a fiatalok körében azt az érzékenyítő funkciót látja el, mely a leszakadó társadalmi és területi szegmensek által termelt termékek iránti fogyasztási hajlandóságot növeli, az ezen a területen tevékenykedő társadalmi vállalkozások, mint lehetséges munkapozíciót biztosító munkáltatók, iránti igényt erősíti. Az önkéntesség egyik speciális formája a külföldön vállalt munka, melynek hatása a társadalmi innovációra való hajlamot, azaz a „hőssé” válást segíti. A poszt-szocialista országokban kialakult társadalmi vállalkozások, melynek elsődleges munkavagyon-bővítési funkcióját már meghatároztuk, központi figurája az innovátor, azaz a helyi „hős”, akinek ötletei és az őt segítő csapata sokszor egy az átlagostól nagyobb világlátásból adódik (kulturális, kapcsolati és tudástőke). A „hősképzés” egyik módja lehet az önkéntes munka, akár belföldön, akár a produktívabb külföldi változata. „Hőst” képez egyrészt a nem leszakadó társadalmi, területi szegmens fiataljából azáltal, hogy érzékenyíti a problémák iránt, és „hőst” képez a helyi fiatalból, akinek lehetőséget biztosít az új információk és kapcsolatok megszerzésére.

A rurális terek humán erőforrás-fejlesztésének elméleti háttere

A város- és vidékkutatások a regionális kutatások fontos területei, a leggyakrabban vizsgált témák a vidék átalakulása, a vidékfejlesztés kérdései és a vidék új szerepeinek a megjelenése. A vidék fogalma és maga a vidék is jelentős átalakuláson ment keresztül Magyarországon az elmúlt évtizedekben. Az Európai Unióban nincs minden tagállamra azonos vidékfogalom-meghatározás.² Enyedi már 1975-ben írt az átalakuló magyar falvakról. Akkori elképzelése szerint a vidékfejlesztés legfőbb célja a gazdasági ágazatok közötti szoros vállalkozói együttműködés és az egymásra épülő fejlesztések azért, hogy életképes vidéki társadalom jöjjön létre.³ Az azóta eltelt évtizedek alatt sajnos ettől szomorúbb képet ismertünk meg a vidékről.

Brown és szerzőtársai⁴ kiemelték, hogy a rendszerváltás után a poszt-szocialista vidéki terekben sokkal jelentősebb volt a munkaerő elvándorlása, mint a városi terekben. Bor-

¹ 2014 és 2018 között a témában egy OTKA-kutatást végeztünk *Szociális és szolidáris gazdaság a poszt-szocialista perifériákon* címmel.

² VINCZE Mária (2013): A vidékfejlesztés problémáinak rendszerszemléletű megközelítése. Romániai sajátosságok. *Erdélyi Múzeum*, 75. évf. 3. sz. 30–51.

³ ENYEDI György (1975): A magyar falu átalakulása. *Földrajzi Értesítő*, 23. évf. 2. sz. 109–124.

⁴ BROWN, David L. – KULCSÁR László – OBÁDOVICS Csilla (2005): Post-socialist restructuring and population redistribution in Hungary. *Rural Sociology*, Vol. 70, No. 3. 336–359.

sod-Abaúj-Zemplén megye települései, főleg aprófalvai erősen rurális jellegűek.⁵ Az elvándorlás problémája közel 30 éve fokozottan fennáll, mára már több száz olyan aprófal maradt, ahol a népességszám az 50 főt sem éri el (Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a teljesség igénye nélkül néhány ilyen aprófal a legutóbbi népszámlálás adatai alapján: Debréte 7 fő, Gyagyapáti 10 fő, Tornabarakony 14 fő, Sima 31 fő, Keresztéte 33 fő) és az átlagéletkor közel van a 65–70 évhez. Azt gondoljuk, hogy ezekben az aprófalvakban igazi kihívás az idős társadalom szükségleteit kielégíteni úgy, hogy mindeközben valami innováció is megvalósuljon. Ezen a ponton találkozunk a társadalmi innováció, a vidékfejlesztés és akár a célzott helyi fejlesztés is, hiszen a vidéknek szüksége van olyan fiatalokra, akik céljuknak tekintik a rurális terek fejlesztését, az ott élők helyzetének a javítását.

A vidék átalakulásának jelentőségét adja, hogy globális és nemzeti szinten a folyamatos növekedési és fogyasztási igény érzékelhető a jóléti állam eszméjét követve. A globalizáció és az új térformáló erők hatásai az egyes településeken eltérően mennek végbe (globális-lokális paradoxon), és így a rurális terek másképpen reagálnak a kihívásokra.⁶ A vidéken végbemenő jelentős gazdasági és társadalmi erózió miatt a helyi közösségek elvesztették szolgáltató és közösségmegtartó intézményeiket, közlekedési infrastruktúrájuk leépült, a mezőgazdaság és állattartás háttérbe szorult, a természeti értékek kevésbé fontosak, és a hagyományok is kezdenek kihalni.⁷ A rurális, vidéki területekre az elmúlt években az agrárfoglalkoztatási válság is erősen hatott, azaz tartós és magas, mezőgazdasági eredetű regisztrált munkanélküliség keletkezett.⁸ Az agrárfoglalkoztatási válság tovább erősítheti a vidéki térségek demográfiai viszonyainak romlását, és így tovább csökkentheti az új munkahelyek létrejöttét is. Az átalakuló vidéki terek további jellemzői, hogy a területi különbségeket a természeti, a gazdasági és az emberi erőforrások folyamatos változása befolyásolja. A rurális területekre általában jellemző, hogy jelentős részükben alacsony szintű az infrastrukturális ellátottság, alacsony a szolgáltatások és közszolgáltatások színvonala, magas arányú a munkanélküliség, szűkösek a foglalkoztatási lehetőségek, nagyarányú a fiatalok elvándorlása és kedvezőtlen a korstruktúra.⁹

Az országok lakosságának koncentrálnálódásával, a városokba való vándorlással sok új kérdés jelent meg, többet között a vidékfejlesztés kérdése is új megvilágításba

⁵ LIPTÁK Katalin (2010): Leghátrányosabb helyzetű (LHH) kistérségek munkaerő-piaci helyzete az Észak-magyarországi régióban. In SZÉKELY Tünde szerk.: *RODOSZ konferenciakötet 2010*. Kolozsvár. 253–271.

⁶ RITTER Krisztián (2008): A helyi fejlesztés esélyei – agrárfoglalkoztatási válság és területi egyenlőtlenségek Magyarországon. *Területi Statisztika*, 48. évf. 5. sz. 554–572.

⁷ KÁPOSZTA József – HONVÁRI Patrícia (2019): A smart falu koncepciójának főbb összefüggései és kapcsolódása a hazai vidékgazdaság fejlesztési stratégiájához. *Tér és Társadalom*, 33. évf. 1. sz. 83–97.

⁸ RITTER 2008.

⁹ TÓTH Tamás – KÁPOSZTA József (2014): *Tervezési módszerek és eljárások a vidékfejlesztésben*. Gödöllő, Szent István Egyetemi Kiadó.

került.¹⁰ A szerzők elfogadják Kulcsár¹¹ megállapításait, miszerint a vidékfejlesztés az endogén erőforrások bázisán létrejövő fejlesztést jelenti, valamint a vidékfejlesztést komplex jellegéből adódóan több diszciplína is magához kötheti. Az endogén fejlesztés elméleti koncepcióját képviseli Káposzta¹² is, szerinte a vidéki területek fejlesztésének célja elsősorban az endogén források és a területi potenciálok hasznosítása, mivel a vidékfejlesztés alapproblémája, hogy a területi tényezőket és sajátosságokat hatékonyan allokáljuk az adott társadalmi és gazdasági rendszerbe. Vincze¹³ szerint a vidékfejlesztésen a rurális térségek kapacitásainak önfenntartó és fenntartható fejlesztését értjük. G. Fekete¹⁴ szerint a vidéki térségek lemaradásának, leszakadásának az oka az alacsony foglalkoztatottság, melyet a demográfiai egyensúly megbomlása, az alacsony tökevonzó képesség, a környezeti erőforrások alul- vagy túlhasznosítása, a szükségletek kielégítésének az akadályai és az alacsony jövedelemszint befolyásol. A vidékfejlesztés a vidéki lakosság életszínvonalának a növelését is megcélozza úgy, hogy a vidék „ördögi körének” a csapdájából is ki lehessen lépni. Jó megoldások lehetnek a vidéki problémák kezelésére a helyi termékek, a helyi pénz és a helyi alternatív energiatermelés bevezetése, a fenntartható vidéki turizmus vagy a szociális gazdaság és a társadalmi vállalkozások létrehozása és működtetése.¹⁵

A vidéki terek foglalkoztatással összefüggő társadalmi innovációt megvalósító folyamatai erősen kapcsolódnak a globális munkaerőpiaci helyzethez. A rendszerszemléletű fejlesztésnek a gazdaság hullámzásához alkalmazkodó, a mindig aktuális problémára válaszoló innovatív környezetet kell támogatnia. Az alap a jövőképeség fokozása, az a képességkomplexum, amely bizonyos feltételek meglétekor egy társadalmi entitás sajátja, és a jövőbeli változások (proaktív, aktív, reaktív) előidézésére és kezelésére vonatkozik.¹⁶ A reziliencia, a képesség és az optimizmus meghatározó fogalmi az egyéni boldogulásnak, a társadalom, illetve a kultúra jövőirányultságának és a stratégiai tervezésnek (különös tekintettel a technológiák tervezésére), vagyis a társadalmi léttel kapcsolatos

¹⁰ KÁPOSZTA–HONVÁRI 2019.

¹¹ KULCSÁR László (2017): *A vidékfejlesztés elméleti megközelítése: regionális és kulturális összefüggések*. Mezőmadaras, Pro Ruris Egyesület.

¹² KÁPOSZTA József (2015): A vidékgazdaság fejlesztési kérdései a XXI. században. In BÍRÓ A. Zoltán – GYETVAI Árpád – MAGYAR Ferenc szerk.: *Kreatív fiatalok – innovatív vidék: Sikeres helyi fejlesztési gyakorlatok a Székelyföldön*. Csíkszereda, Státus. 13–22.

¹³ VINCZE 2013.

¹⁴ G. FEKETE Éva (2006): Hátrányos helyzetből előnyök? Elmaradott térségek felzárkózásának esélyei az észak-magyarországi régióban. *Földrajzi Közlemények*, 130. évf. 1–2. sz. 55–66.

¹⁵ SWINBURN, Gwen – GOGA, Soraya – MURPHY, Fergus (2004): *A helyi gazdaságfejlesztés kézikönyve*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh; UK DFID, London; The World Bank, Washington, D. C.

¹⁶ SZÁNTÓ Zoltán Oszkár (2018): A társadalmi jövőképeség analitikus koncepciója. In ACZÉL Petra – CSÁK János – SZÁNTÓ Zoltán Oszkár (2018): *Társadalmi jövőképeség – Egy új tudományterület bemutatkozása*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Társadalmi Jövőképeség Kutatóközpont.

gondolkodásnak.¹⁷ E három konstellációja hozza létre a társadalmi innovációt a rurális terekben. Így adva választ a helyben maradás erősítésére; egyrészt a helyi lakosság magas színvonalú ellátására (a keresleti és a kínálati oldal növelésével), másrészt a helyi lakosság foglalkoztathatóságának javítására (a helyi és a távoli munkakereslet minőségi kielégítésére), harmadrészt a rurális terek vonzóképességének növelésére a lehetőségek bemutatásával, és utoljára említve, de sorrendiségében jelentős szerepet kapva, a vidéki gazdaság termékeinek fogyasztási hajlandóságának növelése helyi, nemzeti és globális méretekben.

Borsod-Abaúj-Zemplén megye foglalkoztatási aspektusai

Az élet minden területén megjelenő technológiai fejlődés az elmúlt évtizedekben a munkaerőpiacon is jelenős változást hozott. Egy emberöltő emlékezte alatt többször teljesen átalakult a magyar foglalkoztatási helyzet. Ha 100 évre tekintünk vissza – és ezek az idők még élesen élnek a társadalmi emlékezetben, hiszen a legidősebb generáció szülei aktív részesei voltak e kornak – a második világháború előtti Magyarországon az 1920-as években felerősödött a munkanélküliség. Ennek hatása a tömeges kivándorlás, melynek okaként az egyes iparágakban bekövetkező gazdasági válságra és a technikai fejlődésre tekintettek. A világháború is igen komoly negatív hatást gyakorolt a foglalkoztatás alakulására. A negyven év szocializmus mindent elfedő ideológiai irányítása nem engedte a valós piaci folyamatokból adódó munkaerő-túlkínálatot a felszínre törni. A rendszer-váltás sokként hatott az addigi mesterségesen fenntartott foglalkoztatási térre, hirtelen tömegek veszítették el az állásukat. A magyar munkaerőpiac részekre hullott, a területi különbségek az addigi elfedő egalizáció megszűnése után tragikus erővel tört fel. A regionális politika minden igyekezete ellenére a különbségek nem csökkentek, hanem erősödtek. A folyamat okaként a kutatók az iskolai végzettség különbségét, az infrastruktúra eltérő fejlettségét, a látens etnikai problémákat, az eltérő vállalkozói hajlandóságot, a meglévő, de kihasználatlan ipari kapacitásokat, a felemás urbanizációt, a különböző adottságú rurális tereket, a külföldi befektetők priorizáló politikáját és ezek egymásra hatását nevezték meg. A korszak lakosságának életszínvonalát csak a munkával megkeresett jövedelem biztosította, ha egy családban egy ember nem tudott elhelyezkedni, az az elszegényedés rémét vetítette előre. Az átmenet gazdasági és társadalmi feszültségektől terhes magyar valóságában élő átlagembernek szembesülnie kellett a legnagyobb kihívással, azzal, hogy a technikai fejlődés azt is megváltoztatja, ahogy az emberek a dolgokat előállítják. Az új gyártási technológiák alapjaiban változtatták meg az emberek munkafeltételeit és életvitelét. A 20. század második felében kialakult viszonylag nyugodt prosperáló „nyugat-európai” társadalmak is megélték a 3. és 4. ipari forradalomnak

¹⁷ ACZÉL Petra (2018): A társadalmi jövőképeség diszkurzív koncepciója. In ACZÉL Petra – CSÁK János – SZÁNTÓ Zoltán Oszkár (2018): *Társadalmi jövőképeség – Egy új tudományterület bemutatkozása*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Társadalmi Jövőképeség Kutatóközpont.

nevezett gyors egymásutánban bekövetkező technikai robbanást. Az emberi munka jelentőségét megváltoztató folyamat azonban sokkal jobban megviseli a hányatott sorsú Kelet-Közép-Európa poszt szocialista társadalmát. Magyarországon számos problémával kell a társadalomnak szembenéznie. Hatalmas társadalmi feszültségek alakulnak ki. A szerzők véleménye szerint a polarizálódás a 21. század munkaerőpiacát több aspektusból is érinti:

- a gazdasági modernitás nem minden réteget érint, a születési környezet meghatározó;
- a technikai előrehaladást, a modernitás előnyeit nem mindenki tudja egyformán hasznosítani;
- a felhasználásához magas, nem mindenki számára születésileg adott intelligencia szükséges;
- az oktatás-tanulás nem egyformán elérhető mindenki számára;
- a demográfiai válság hatására egyre szűkül a foglalkoztatotti réteg, erősödnek a civilizációs betegségek;
- a kényelem és a túlnépesedés feszültsége durva környezeti sebeket ejt, határtalan az erőforrás-kihasználás.

A társadalmi innovációnak Borsod-Abaúj-Zemplén megyében, hasonlóan más magyarországi leszakadó rurális területekhez, a legnagyobb kihívásokra kell választ találni. A vidéken élő lakosság leszakadása a fejlett centrumterületektől repulzív vá vált, a jó képességű lakosság egyrészt a munkalehetőségek hiánya miatt, másrészt a depresszív és feszült környezet okán elhagyja a térséget. A helyben maradók nagy része lassan előregszik, szükséges számukra egy, a jóléti gazdaságban elfogadott életszínvonalhoz alkalmazkodó ellátás. A fiatalabb generáció tagjai, akik nem hagyták el a térséget, alacsony munkavállalási kompetenciákkal rendelkeznek, munkájukkal nem képesek megfelelő hatékonysággal megfelelő nagyságú GDP előállítására. A modernizáció az általuk nyújtott teljesítményt könnyen pótolja az automatizáció hozta lehetőségekkel. A munkaerejüket az elsődleges munkapiacra nem tudják értékesíteni. A cirkuláris migrációval szinte folyamatos a népességcsere, egyre nehezebben foglalkoztatható rétegek alakulnak ki. A foglalkoztatáspolitikai eszközrendszere lehetővé teszi a folyamatosan közmunkában vegetálók tömegét, akik számára még a munkaerőhiányos időszakban sem valós lehetőség a profitorientált munka. A növekvő szegénység, a nagyszámú gyermekáldás igazi kihívást jelent a társadalom számára. Az entitás jövőképességének módja a probléma felismerése, a megfelelő válaszok megadása és azok megvalósítása. Ennek egyik formája a társadalmi innováció, melynek arra kell választ adni, hogyan lehet segíteni egyrészt a megfelelő munkavagyonnal a lakosság helyben maradását, visszamobilizálását, másrészt az alacsony munkavállalási kompetenciákkal rendelkezők modernizálását, fejlesztését, harmadrészt az itt élők számára a szükségletek magas színvonalú kielégítésére alkalmas humán és technikai feltételek biztosítását. A szerzők megítélése szerint ennek kulcskérdése a fiatal generáció alkalmassá tétele a társadalmi innovátor szerepre.

A társadalmi innováció generátorai

„A 20. században az olaj volt a legjobb befektetés, de a 21. század legjobb befektetése az ifjúság – ők az olajotok” – mondta Ahmad Alhendawi.¹⁸ A nemzet jövőképességét a fiatal generáció adja, ők azok, akik képesek újfajta módon nézni a régi problémákat és a fiatalok egyedülállóan fel vannak készülve arra, hogy megváltoztassák a világot. Energia és idealizmus ösztönzi őket, hogy vállalják a kockázatokat, és innovatív, úttörő módon gondolkodjanak. Ugyanakkor gondolkodásukat az őket körülvevő környezet pszichés fejlődési szakaszukban nagymértékben meghatározza. Ahhoz, hogy bekapcsolódjanak a társadalmi innováció fogyasztói és generálói közé, olyan impulzusoknak kell kitenni őket, amelyek érzékenyítő erejűek. A fiatalok a társadalmi innováció működésébe szeretnék betekinteni úgy, hogy ne csak a változások bizonyos típusaira reagáljanak, hanem általánosabban fogalmazhassanak meg állításokat arról, hogy milyen szerepet játszanak a Z generáció egyes tagjai.

A szerzők gondolati kerete a következő: az ifjúság egyes tagjai a társadalmi innováció viszonyait, működését befolyásolhatja, cselekvésre ösztönzi őket a változtatási folyamat. Amennyiben sikerrel járnak, ez a cselekvés a közösség egészére hat, változtató szándékú egyéni cselekvésük társadalmi változást indukál. A társadalmi innovációk fertőzőek, a szerzők véleménye szerint a társadalmi fellépés e szellemének meggyújtása érdekében az iskolarendszereknek – különösen a középiskoláknak és egyetemeknek – támogatni kell az ifjúság mobilitását. Ez segíti, hogy később a fiatalok felismerjék a társadalmi változtatás lehetőségeit, megvalósítsák az innovációt vagy egy ilyen újító kezdeményezésbe bekapcsolódjanak. A fiatalok folyamatos támogatást igényelnek, hogy változtatókká váljanak. A fiatalok cselekedetekkel tanulnak, a legjobban akkor növekednek, ha ötleteket, stratégiákat és kudarokat cserélnek a társaikkal. Az önkéntes programok katalizátorként szolgálhatnak ebben a folyamatban, ahol megoszthatják ötleteiket, és kapcsolatba léphetnek másokkal hasonló érdeklődéssel és szenvedélyekkel. A külföldi önkéntesség – a kultúrák közötti cserék – gazdagítja innovációs képességüket, és ez ösztönzően hat az érdeklődési körükre. A fiatalok számára azok az értékek, amelyek hajtóerői lehetnek a majdani társadalmi innovációs kezdeményezésekben, a bizalom, a mások érdekeinek figyelembevétele, az aktív társadalmi jelenlét, az önzetlenség, a társadalmi csoportok közötti szolidaritás. Mindezen összefüggések feltárása a szerzők szerint a fiatalokban rejlő társadalmi innovációs tudáspotenciált jelent.

A fiatalok, mint etikus fogyasztók, azzal, hogy közvetlen buycott-magatartást¹⁹ folytatnak, hozzájárulnak a társadalmi innovátor kompetenciájuk fejlődéséhez. A buycottálók

¹⁸ Ahmad Alhendawi 2013-ban kinevezett ENSZ főtítká, ifjúsági ügyek megbízottja egy 2014-es bécsi konferencián elhangzott szavai.

¹⁹ COOPER-MARTIN, Elisabeth – HOLBROOK, Morris B. (1993): Ethical consumption experiences and ethical space. *Advances in Consumer Research*, Vol. 20. 113–118.; FRIEDMAN, Monroe (1996): A positive approach to organised consumer action: The “buycott” as an alternative to boycott. *Journal of Consumer Policy*, Vol. 19. 439–451.

aktuális ügyek támogatása miatt választanak egy-egy terméket, ennek lehet mozgatója, hogy munkát adjanak olyan rétegek számára, akik az elsődleges munkaerőpiacon nem tudnának elhelyezkedni. A szerzők több kutatást is folytattak fiatalok mobilitásának témakörében, és a külföldi önkéntesség vizsgálatánál két miskolci protestáns gimnázium harmadéves évfolyamának egészét, 190 fiatalot kérdeztek meg arról, hogy vásárolnak-e olyan termékeket, amellyel segítenek másoknak. A vizsgálat célja az volt, hogy bizonyítsák, az önkéntesség mint szociális érték – különösen a külföldön vállalt önzetlen munka – és azon termékek vásárlása, melyeket társadalmi problémával küzdők készítettek, hasonló attitűdöt feltételeznek. A szerzők vizsgálata jól mutatja, hogy azon válaszadók, akik az 50 órás kötelező szociális munkán kívül is vállalnak önkéntes munkát – egy diák kivételével – mindannyian vásárlói azon termékeknek, amelyeknek a bevételéből másokat/nemes célt támogatnak. Az önkéntes munkát nem vállalók 22%-a soha nem vásárolt ilyen terméket.

A társadalmi innováció folyamatában a változáshoz vezető cselekvés három szakaszra bontható: a lehetőség felismerése szakaszában fogalmazódik meg a cselekvési lehetőség és annak potenciális haszna. A megvalósítás szakaszában szerveződik meg a lehetőség inspirálta cselekvés. A kibontakozás szakasza során ölt formát a cselekvés kiváltotta társadalmi változás. A mobilitás, különösen az önkéntesként eltöltött külföldi tartózkodás, a fiatalok mindhárom társadalmi innovációt eredményező cselekvését erősíti. A szerzők ifjúsági külföldi mobilitás vizsgálataik során több mint 100 mélyinterjú készítették mobilizálódott 16–29 év közötti fiatallal, melynek 25%-át önkéntes tevékenységben részt vevőkkel folytattak. Tovább 5000 fiatalot megkérdező európai kérdőíves mintán vizsgálták a mobil és nem mobil fiatalok attitűdjének különbségét. Az európai mobilizálódó fiatalokra elmondható, hogy pénz adományozása vagy gyűjtése etikai, politikai vagy környezetvédelmi okokból; petíció aláírása és termékek vásárlása politikai, etikai vagy környezetvédelmi okokból gyakrabban fordult elő, mint a nem mobilak esetében. A szerzők véleménye szerint a mobilizálódott fiatalok hazatérésük után sokkal nyitottabbak a társadalmi problémákra, különösképpen igaz ez az önkéntesként külföldön dolgozóakra. Bár a magyar fiatalok esetében a legfőbb indíték a munkavállalás, melynek anyagi okai vannak, a második helyen szerepel a tanulás, és ezen belül is az idegennyelv-tanulás, és ugyanez a mobilizáció legfontosabb eredménye is számukra. De szinte mindig megemlítették a nyitottságot, mint olyan kompetenciát, amely sokat javult a külföldön eltöltött idő alatt.²⁰ Itt egyaránt említették a toleranciájuk növekedését és a tevőleges segítségi hajlandóságuk erősödését olyan emberek felé, akik valamilyen oknál fogva marginalitásba kerültek.

²⁰ DABASI-HALÁSZ et al. (2019): International youth mobility in Eastern and Western Europe – the case of the Erasmus+ programme. *Migration Letters*, Vol. 16, No. 1. 61–72.

Hazai jó gyakorlatok a foglalkoztathatóság javítására

Az alábbiakban néhány olyan hazai jó gyakorlatot ismertetnek a szerzők, amelyek nem csak a borsodi rurális településeken valósultak meg, hanem az ország több pontján beazonosított egy-egy jó gyakorlatok ezek. Olyan társadalmi innovációkat kutattak fel, amelyek főleg a foglalkoztatási kérdésekre adtak megoldást. A társadalmi innováció fogalmánál elfogadják Kocziszky és szerzőtársai²¹ definícióját, miszerint a társadalmi innováció új, az eddigi gyakorlattól eltérő szemlélet-, megközelítési mód, eljárási folyamat, amely a társadalomban felmerülő problémák és szükségletek megoldását célozza meg újszerű módon. A társadalmi szempontból innovatív projektek megfogalmazása a leszakadó térségek foglalkoztatási helyzetének javítása kapcsán nagy kihívás. Ez azt jelenti, hogy az innovációt csak a foglalkoztatási probléma jelenségének megváltozott kezelési módja alapján lehet felismerni. Egy, a munkaerőpiacra összpontosító projekt innovatív-e, azt alapvetően a környezet ítéli meg.

A társadalmi innovációk normatív tartalma a foglalkoztatásban azt jelenti, hogy különösen nagy figyelmet kell fordítani a célcsoport számára létrehozott hozzáadott érték jellegére (itt: a szegénység, foglalkoztathatóság hiánya által érintett vagy veszélyeztetett emberek). A társadalmi innovációt gyakran annak pozitív hatása határozza meg. A szegénység és a munkanélküliség megelőzésével vagy csökkentésével kapcsolatos pozitív hatások meghatározásához bizonyítékokra van szükség, de a társadalmi beavatkozások komplex működési mechanizmusainak ismeretében ez szinte lehetetlen. A különböző folyamatok egymást erősítő vagy kioltó hatásai szembetűnők, másrészt az egyes társadalmi innovációk hatóideje olyan hosszú, hogy annak nyomon követése objektíve lehetetlen vagy mérése egyáltalán nem történt meg és utólag reprodukálhatatlan. A fejezetben a társadalmi szempontból innovatívként értékelt projektek elsősorban a saját környezetükben megkérdozett szakértők értékeléséből, tapasztalatából és ismereteiből származnak.

A foglalkoztatási problémák megelőzésének és leküzdésének újdonságainak meghatározása érdekében a tanulmányban a helyi vagy regionális referenciapontokat választottuk (polgármesterek, iskolaigazgatók, helyi fejlesztők, munkaügyi központok munkatársai). Azokat a projekteket tekintik a szerzők társadalmilag innovatívnak, amelyek helyi és regionális összefüggésükben új módszert jelentenek a foglalkoztatás kezelésére vagy megelőzésére, függetlenül attól, hogy az adott probléma ismert vagy korábban ismeretlen volt.

A szerzők a rurális terek foglalkoztatásában társadalmilag innovatívnak tekintik azokat az eseteket, amelyek

- eddig ismeretlen vagy elhanyagolt aspektusára összpontosítanak a vidéki foglalkoztatásnak, ezzel csökkentve a munkanélküliséget vagy annak kockázatát;

²¹ KOCZISZKY et al. (2015): Regionális társadalmi innováció generálása szakértői rendszer segítségével. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 12. évf. 2. sz. 4–22.

- új módszerrel vagy új megközelítéssel avatkoznak be a foglalkoztathatósággal kapcsolatos problémák csökkentésébe;
- amelyek új vagy korábban elhanyagolt célcsoportot vesznek figyelembe a rurális foglalkoztatásban;
- amelyeket más régiókba, célcsoportokba vagy a foglalkoztatással kapcsolatos egyéb kérdésekbe lehet átvinni.

A „Zöld Kosár” jó gyakorlatának ismertetése

Az Észak-Magyarország Flórája és Faunája Alapítványt 2003-ban hozták létre lelkes környezetvédők a természeti környezet és az állatállomány védelmére. Az Észak-Magyarország Flórája és Faunája Alapítvány a kezdetektől a fenntartható fejlődés gondolatát kívánta elterjeszteni és átültetni a gyakorlatba. A székhelyül választott Baskó mintapéldája volt az öngondoskodásnak és az öfenntartásnak, tehát itt a fenntarthatóság alapjai már megvoltak, volt mire építeni. Tevékenységük az elmúlt egy évtizedben aztán egyre szerteágazóbb lett, a környezet- és állatvédelem mellett egyre hangsúlyosabbá vált a vidékfejlesztés, a helyi értékek feltárása és megőrzése is. 2011-ben az alapítvány szervezésében jött létre a Nautilus Fenntartható Klaszter, amely jelenleg 64 ökotermeléssel és szolgáltatással foglalkozó tagot számlál. Erre a termelői közösségre alapozva hozták létre a Zöld Kosár Közösséget. Munkájuk javarészt a miskolci irodájukban zajlik, de a zempléni kötődés is megmaradt.

2012-től működtetik az Integrált Közösségi Szolgáltató Teret Baskón. Az akadálymentesített épületben könyvtárat, melegkonyhát, étkezőt, orvosi helyiséget is kialakítottak. A társadalmi vállalkozásként a Zöld Kosár elnevezésű tevékenységükre fókuszáltak, melynek célja rövid értékesítési lánc szervezése a helyi gazdálkodók és a fogyasztók között online csatornákon keresztül. A tevékenységet a szervezetbe integráltan működtetik, az alapítvány infrastruktúráját használva. Sem szervezetileg, sem pénzügyileg nincs elkülönített működése.

A helyi gazdaság megerősítése a céljuk, azáltal a vidéki, ökológiai termelést folytató gazdák értékesítési lehetőséghez juttatása. Másfelől ökológiai úton előállított „tisztá” élelmiszert kínálnak a Miskolcon élő környezettudatos vagy egészségtudatos vásárlói rétegnek. Célkitűzésük ennek a rétegnek a növelése mind a termelői, mind a fogyasztói oldalról az alapítvány által szervezett népszerűsítő és tudásátadó előadásokon és marketingrendezvényeken keresztül.

A Zöld Kosár működéséhez szükséges rendszert teljes egészében saját erőből építették fel, pályázati és egyéb támogatások nélkül. A közösségi teendőket az alapítvány munkatársai és önkéntesek látják el. A Zöld Kosár célcsoportját két markánsan körülhatárolható csoport alkotja. Egyrészt a termelők, Borsod-Abaúj-Zemplén megye területén ökológiai gazdálkodást folytató termelők (zöldség- és gyümölcsstermesztők, állattartók, méhészek), másrészt az ökológiai gazdaságból származó alapanyagokból készült feldolgozott élelmiszert és egyéb fogyasztási cikket fenntartható technológiával,

jellemzően kézműves módon előállító vállalkozások. Fontos szereplő a fogyasztói kör, amely környezettudatos vagy egészségtudatos családokból, illetve kisebb mértékben étkeztetéssel és vendéglátással foglalkozó intézményekből áll. A vevők körét jellemzően 25–45 év közötti nők alkotják. A beazonosított problémák közül a legfontosabb, hogy a termékek előállítóinak a piacra jutás jelenti a legnagyobb gondot, a fogyasztóknak pedig az, hogy nehezen találnak ellenőrzött minőségű ökológiai gazdaságból származó terméket. A hetente egyszer, hétköznap nyitva tartó biopiac sokszor nem elérhető a fogyasztók számára.

A termékek és szolgáltatások jellemzői:

szemléletformálás és oktatás, előadások iskolások számára környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi, állatvédelmi témákban. Szemléletformáló akciók, rendezvények szervezése, partnerszervezetek rendezvényein való részvétel;

- aktív állatvédelmi tevékenység, állatbefogadás, ellátás, örökbeadás;
- jogsegély-szolgáltatás: lakossági bejelentések kivizsgálása, a kialakult helyzet kezelése, szükséges bejelentések összeállítás, állattartásból eredő jogviták megoldása;
- vidéki közösségek segítése: olyan helyi kezdeményezések generálása és segítése, amelyek a környezet védelme mellett a vidéki lakosságot segítik a jövedelemtermelésben és a szociális gondok enyhítésében;
- fenntartható termelés és fenntartható fogyasztás előmozdítása: az ökológiai gazdálkodást folytató termelők és a tudatos vásárlók szakmai támogatása a térségben, akciók, rendezvények szervezése.

Az Alapítvány alkalmazásában álló 5 főből jelenleg 1 fő kulturális közfoglalkoztatott a Zöld Kosár koordinációs feladatait látja el. Továbbá 30 aktív önkéntes dolgozik a szervezésben, leginkább a kosarak átadásában. A társadalmi küldetés az alapítvány tevékenységét meghatározó tényező. Folyamatosan végzik, ha van támogatás, akkor annak felhasználásával, ha nincs, akkor önkéntes tevékenységként. Szolgáltatásaik az erős önkéntes aktivitás mozgósítása miatt fenntarthatónak tekinthető. A Zöld Kosár sikere a létrehozását megelőző 10 éves biopiac-működtetői tapasztalatnak és ez alatt az időszak alatt kiépített kapcsolatrendszernek köszönhető, illetve annak a társadalmi elismertségnek, amely alapja a vevők bizalmának. A Zöld Kosár mára stabil beszállítói és vevői körrel rendelkezik, sőt bővülés jellemző e tekintetben. Az értékesítés szervezése bejártatott, a vevők és a beszállítók számára egyaránt átlátható. A koordinációs munkákba bevont önkéntesek elkötelezettek, megbízhatók, jellemzően a beszállítók és a vevők közül kerülnek ki. A tevékenység során kudarcként végződő kezdeményezés nem volt. Gyengeség, hogy a Zöld Kosár működése jelenleg függ az Alapítvány működésétől, illetve annak teljes költsége az Alapítványt terheli, ami forráshiányos időszakban megterhelő a szervezet számára.

Társadalmi haszonként értelmezhető, hogy közel 30 helyi termelő jut értékesítési lehetőséghez a biopiacon és a Zöld Kosáron keresztül, és hetente 30–50 család szerzi be termelői áron a megbízható ökológiai gazdaságból származó egészséges élelmiszereket. Mindez hozzájárul a környezeti fenntarthatóság növeléséhez és az egészségtudatos életmód terjedéséhez.

A jövőben az alapítvány a Zöld Kosár láthatóságát szeretné növelni marketingeszközökkel, hogy nőjön a beszállítók és a vásárlók száma. Szeretnék, ha a tagok a közös programok során jól működő közösséggé válnának, támogatnák egymást és képesek lennének az értékesítési lánc működtetésére. Ezt tartják a jövőbeni fenntarthatóság legfontosabb tényezőjének, mert ez biztosítja azt, hogy a rendszer forrás bevonása nélkül is működőképes maradjon. Rövid távú cél, hogy valamilyen szövetkezeti vagy nonprofit társasági formában önálló szervezetté váljon a Zöld Kosár, illetve helyi „kis kosarak” szerveződjenek kisteleplési értékesítési pontként.

Ennek a társadalmi innovációnak, a megvalósítóival folytatott beszélgetés alapján, elsősorban az egészséges ételmisszer-fogyasztás a fő motivációja, azáltal, hogy a kistermelőknek piacot teremt, új módszerrel és új megközelítéssel avatkozik be a foglalkoztathatósággal kapcsolatos problémák csökkentésébe. Az is erősíti a társadalmi innovációs jellegét, hogy más régiókba, célcsoportokba is át lehet vinni az ötletet, a közvetlen termeltetést, és így ott is foglalkoztatást indikál. A megvalósítók anyagi haszon nélkül, önkéntes munkában segítik a folyamatot. A társadalmi innováció mindhárom szakaszán túl van; lehetőség felismerése, megvalósítás, talán a kibontakozás szakasza az, ami még csak kezdetleges, lassan ölt formát a cselekvés kiváltotta társadalmi változás. Kapcsolata az ifjúsággal a vásárlói körön keresztül valósul meg. Ez egy pozitív bojkottpélda, egy közvetett buycott. „[...] most is vannak nyilván olyanok, akik azért keresnek meg bennünket, mert egy alternatív gyógymódként, vagy pedig az orvosuk különböző terápiák mellé ajánlja egyértelműen, hogy tiszta ételmisszert fogyasszanak, de most a piac, és a Kosár is leginkább fiatal családokból áll. Rengeteg pici babánk van, rengeteg gyermek van, én igazából azt látom, hogy a szülővé érő fiatalok ma már nagyon tudatosan ezeket a formákat választják. Egyrészt azért, mert ez egy közösség, teljesen más a hangulata, más a milyensége a vásárlásnak, nyilván azért, mert – pont amiről szól a történetünk – hogy környezetkímélő legyen, egészséges legyen, és hogy helyben történjen a fogyasztás, tehát gazdaságilag is optimális legyen. Ők szerintem ezt a hívószót sokkal inkább meghallják már. (Miskolci Zöld Kosár Közösség).”²²

A Hidasnémeti Szivárvány Szociális Szövetkezet ismertetése

A Hidasnémeti Szivárvány Szociális Szövetkezet célcsoportja elsősorban helyben élő, dolgozni tudó és akaró emberek. A célcsoport tagjai főleg fiatal munkanélküliek, leginkább azonban alacsonyán képzettek, szakképzetlenek, illetve romák. Jellemzően Abaúj–Hegyköz munkanélküliségének kezelésére és az elvándorlás megfékezésére kívántak megoldást találni. A Hidasnémeti Szivárvány Szociális Szövetkezet küldetése, főbb céljai a vidék megmentése, azaz a helyben való foglalkoztatás megoldása, az elvándorlás meg-

²² BAKOS Izabella Mária (2019): *A vásárlói közösségek mintázatai és térbeli sajátosságai Magyarországon*. Gödöllő, Enyedi György Regionális Tudományok Doktori Iskola, Szent István Egyetem.

állítás, a fiatalok helyben tartása, a vidék lecsúszásának megakadályozása. 2008-ban polgármesteri megkeresésre indult el a Szivárvány Szociális Szövetkezet szervezése, a helyi önkormányzattal közösen fogalmazódtak meg az alapgondolatok. Már meglévő vállalkozásra, vállalkozói tapasztalatra épült a szervezet, amit 9 magánszemély alapított, de tényleges működését csak 2009-ben kezdte meg.

A „Szövetkezz” című OFA-s pályázatban indult el az első tevékenység, a rönkbútor-készítés, amelyet piackutatás előzött meg és mintakollekció készült. Első lépésben sikerült megteremteni a működés infrastrukturális feltételeit, a munkavégzés körülményeit, és beszerezték a szükséges szerszámokat és gépeket. A gazdasági válság hatására azonban a rönkbútor iránt csökkent a kereslet, így a termelés is. A technológiát és a gyártást elszakított dolgozók azonban továbbra is készítenek rönkbútort, csak már nem a szociális szövetkezet keretei között. Mivel az értékesítés többnyire a környékre koncentráldott, így sikerült a piacot is elvinniük. A Szivárvány Szociális Szövetkezet életben tartására a helyi önkormányzat nyújtott segítséget, így alvállalkozóként közreműködtek az önkormányzat projektjeiben az általános iskola felújításában, környezetének parkosításában és az energiapark (napelempark) létrehozásában, a szükséges terület rendezésében. A második OFA-s pályázat során álltak át a faapríték-készítésre, ami a tereprendezési feladatokból nőtte ki magát, azonban a faapríték-gyártáshoz csak részben rendelkeznek megfelelő eszközökkel. A működéshez szükséges további gépeket a település vállalkozói biztosítják. Időközben a tagok és a munkavállalók köre is teljesen megváltozott (nem akartak dolgozni). A faapríték értékesítése Szlovákia irányába történt, ahol ezt maradéktalanul fel tudták használni. Új vállalkozási ágként létrejött egy brikettáló üzem és egy csomagolóüzem is, ahol brikettsomagolással tudtak a szövetkezet dolgozóinak munkát biztosítani. Az egyéb fatermékekre (faapríték, hasított fa, brikett) a környéken, illetve Szlovákiában találtak megfelelő piaci keresletet. A másik fő tevékenységcsoport az építőipari tevékenység, felújítás, tereprendezési feladatok, napelempark létrehozása. Ezeknek a szolgáltatásoknak az értékesítése piaci áron történt, megrendelője a település önkormányzata volt.

Az oktatás és fejlesztés szinte minden projektben jelen van, mint kiegészítő szolgáltatás. Nagy hangsúlyt helyeznek a munkaerő megfelelő fejlesztésére és képzésére. A mezőgazdasági termékek jelenleg nem meghatározók, de a tervek szerint ez lesz a jövőben a működés fókuszában, mind az előállítás, mind a feldolgozás tekintetében.

A szociális szövetkezet erősségének a megújulásra való képességet, az innovatív ötleteket tartják. A gyengeségének pedig a hátrányos helyzetű embereknek a munkába való megtartását, ennek a módját kellene megtalálni. A rövid távú érdekek vezérlik az embereket, amit a befektetett munka nem tud mindig ellensúlyozni. Kudarcként élték meg, hogy nem sikerült olyan mértékű árbevételt elérni, amivel több embernek hosszútávú megélhetést biztosíthatnának. A társadalmi küldetés fontosabb, mint az árbevétel, ha a bevételtől nem függne a szervezet léte, jobban meg tudnának felelni a társadalmi küldetésüknek. A legfőbb haszon a célcsoport foglalkoztatáshoz és rendszeres munkajövedelemhez juttatása.

*HŐSKÉPZŐ, azaz a Fekete Sereg jó gyakorlatának bemutatása*²³

Ezt a társadalmi innovációt lépten-nyomon megvalósító egyesületet Irotán ismerték meg a szerzők, a G. Fekete Éva által vezetett nyári egyetemen, ahol a Fekete Sereg olyan programot mutatott be, amely kifejezetten adaptálható, de egyedi megoldást nyújt a foglalkoztatás területén. Programjaik Magyarország szinte minden településén, de főleg az olyan leszakadó térségekben, mint például a borsodi, leképezhetők. A program a fiatalokat célozza meg, lehetőséget ad a jövőjük kialakítására, melynek a kulcsa a hálózatokhoz kapcsolódás. Az egyén sorsát nagyban meghatározza kapcsolatainak minősége és erőssége, legyen az rokoni kötődés vagy nem vérségi közösségekhez tartozás. A tér, a technológiai, a társadalomgazdasági és a kulturális-spirituális adottságok adta hálózatokban él és bontakozik ki a társas egyén, ilyen közösséget épít a Fekete Sereg. A nagyvázsonyi egyesületük hosszú múltra tekint vissza, alapítása 1997-ben történt. A szervezet jó példája az innováció komplex szemléletének kialakítására, melyben az egyéni nézőpontok mind egy közös érdekévé kovácsolódnak össze. Kezdetben a helyi, hátrányos helyzetű fiatalok felkarolása volt az elsődleges céljuk, a településen valósítottak meg közösségi programokat. Mára már országosan és nemzetközileg ismert és elismert egyesületté fejlődtek, küldő és fogadó szervezetként egyaránt megtalálhatók az EVS-ben (*European Voluntary Service*) és az Európai Szolidaritási Testülettel is szoros együttműködést alakítottak ki. Az egyesület már 48 országba eljutott és 49 országból fogadott önkéntes fiatalokat 4 főállású alkalmazottjuk segítségével.

Az egyesület 18–30 év közötti magyarországi és külföldi fiatalokkal foglalkozik, számukra teremtenek fejlődési lehetőséget. Az önkéntes programjaikra lehet jelentkezni személyesen, telefonon és online is. Ezeket a programokat hirdetik is, de olyan is előfordult már, hogy a hirdetésig el sem jutottak, mert annyira népszerű volt, hogy anélkül is sokan jelentkeztek ismerősökön és ajánlásokon keresztül, így ma már kiépült hálózatuk van belföldön és külföldön egyaránt.

Egyik innovációjuk a jelentkezők szűrése és mentorálása. A folyamat közel áll egy klasszikus állásinterjúhoz, hiszen önéletrajzokat kapnak, és személyes elbeszélgetésre invitálják a jelentkezőket. A kiválasztás során igyekeznek elsősorban a hátrányos helyzetű fiatalokra koncentrálni, de a jelentkezéstől nincs eltítva senki. A döntés meghozásához elengedhetetlen, hogy felmérjék a jelölt motivációját és lelkesedését, hiszen ahhoz, hogy hatékonyan és eredményesen működjön a program, elengedhetetlen, hogy az önkéntes is elkötelezett legyen.

A forrásokat pályázatok és támogatások útján próbálják meg előteremteni, amelybe sok időt és energiát kell fektetni. Ezeket a pályázatokat többségében az Európai Unió hirdeti meg, de a Magyar Állam is támogatja jelentős pénzügyi forrásokkal. Teljesen

²³ ⁴ Az esettanulmány egy 2019. évi szakdolgozathoz készült Kovács Patrik interjúja alapján dr. Dabasi-Halász Zsuzsanna szakmai vezetésével. Elérhető: www.fekete-sereg.hu/ (A letöltés dátuma: 2020. 02. 10.)

állami pályázatot azonban ritkán írnak ki. Ezt a forrást az útiköltségre, a szállásra és az ellátásra, esetleges nyelvi felkészítésre és költőpénzre használhatják fel a résztvevők.

Az egyesülethez érkehetnek önkéntesek egyedül vagy akár két-, illetve 10 fős csoportokban is. A csoportok esetében a cél, hogy a csoportokon belül minél több nemzetiség legyen képviseltetve. Időintervallumokat tekintve létezik rövid és hosszú távú lehetőség is, előbbi minimum 2 hét, maximum 2 hónapot ölel fel, az utóbbi pedig minimum 2 hónap, maximum 12 hónap hosszúságú lehet.

A bemutatásnál említették a szerzők, hogy az egyesület legnagyobb motivációja a hátrányos helyzetű fiatalok segítése és felkarolása. Ezt nagyon komolyan veszik, nem véletlenül fektetnek akkora hangsúlyt a mentorálásra az önkéntes tevékenység alatt. Minden önkéntes rendelkezik egy mentorral, aki segíti őt, foglalkozik vele, figyelemmel kíséri és támogatja a fejlődését. A kiemelt figyelmet megkövetelő önkénteseknek akár két mentora is lehet, hogy mindig rendelkezésre álljon valaki. Az önkéntesek visszajelzései alapján megosztottak az információk arról, hogy egy program befejezése után a munkáltatók hogy fogadják vissza az önkénteseket. Egyre több pozitív tapasztalat van ezen a téren, és előnyt jelenthet egy-egy későbbi álláskeresés során, de már előfordult a másik véglet is, hogy túlságosan is önállóan tekintettek egy olyan jelentkezőt, aki több hónapon keresztül külföldön önkénteskedett.

Az egyesületnél szeretnek olyan fiatalokkal együtt dolgozni, akiknek már van önkéntes múltjuk. Egy kiválasztott személyt jól fel kell készíteni az önkéntes időszakra, ami akár heteket is felölelhet. Nehezítő körülményként az önbizalomhiányt emelték ki elsőként. Sok önkéntes nincs az elején tisztában azzal, hogy képes arra, hogy végigcsináljon egy-egy ilyen programot. A tapasztalathiány is hátráltató tényező, illetve az itthon kialakult kötelek is nehezítik a jelölteket. A vezetőnő kiemelte, hogy az Európai Uniót kívül rendkívül nehéz fogadó vagy küldő szervezetekkel együttműködni, hiszen az utazáshoz már vízumra is szükség van, ami gyakran megemeli a költségeket, és az igénylésük sem egyszerű folyamat néhány esetben.

Az egyesület célja, hogy az önkéntes programokon részt vevő fiatalok értékes tapasztalatokat szerezzenek, fejlődjenek a képességeik. Egy külföldi önkéntes például fotózással kezdett el foglalkozni itthon, amiben annyira támogatta a mentora, hogy kiállítás is szervezett az elkészített képeit felhasználva. Volt önkéntes, aki önálló életvitelre szinte alkalmatlan volt, de az önkéntesség alatt rengeteget tanult és fejlődött, hála az egyesület odaadó munkájának.

Előfordult, hogy az önkéntes a program letelte után annyira megszerette a helyet, ahol volt, hogy visszatért, és munkát vállalt abban az országban.

A honlapjukon is olvasható, hogy 2005 óta két évente Integrált Speciális Triatlon játékot szerveznek, ahol sérült és ép fiatalok egy csoportban játszanak, céljuk az ép és a különböző sérüléssel élő fiatalok integrációja. Több online felületen is megtalálhatók, saját Facebook-oldalt üzemeltetnek, Instagram-fiókkal rendelkeznek és YouTube-csatornájuk is van, melyeken keresztül könnyen meg tudják szólítani a fiatalokat.

Az önkéntes munka hasznos tudást és tapasztalatot ad a résztvevőknek, ezt Magyarországon is egyre többen látják és ismerik el. A köztudatban még nem jutott el olyan

szintekre, amelyek megilletnék, ezért fontos lenne olyan helyekre és szervezetekhez is eljuttatni az önkéntességet, ahova eddig nem sikerült. Ráadásul a leghatékonyabban az első kézből kapott információkkal lehetne népszerűsíteni, azaz az önkéntes tevékenységet folytatott egyének bevonásával.

Számos elismerést kaptak az évek során. 2001-ben „Veszprém megye kiváló civil szervezete” lett, 2010-ben a „Se nem fehér se nem fekete” képzésüket a 30 legjobb jó példa közé választotta az Európai Bizottság Oktatási és Kulturális Főigazgatósága. 2015-ben Strasbourgba kaptak meghívást az Ötletek laboratóriuma találkozóra, szintén 2015-ben miniszteri elismerő oklevelet kaptak az Emberi Erőforrások Minisztériumától. Gyengeségük a viszonylag kis létszámú főállású csapat, a gyenge tőkeellátottság, a marketingkorlát, ami nem engedi őket eljutni még több potenciális önkéntes fiatalhoz.

Bár maga az innovátor szervezet nem Borsod-Abaúj-Zemplén megyében tevékenykedik, de számos megyei rendezvényen jelen voltak és tevékenységüket disszeminálták. Azért tekintik a szerzők a társadalmi innováció foglalkoztatási aspektusú példájának, mert egyrészt hátrányos helyzetű csoportért tevékenykednek, másrészt a tevékenység megvalósítható más régióban is és a jövő munkavállalóinak kompetenciáit fejlesztik, ezzel növelve a foglalkoztatást. A szervezet a jövőképesseggel kapcsolatos cselekvés minden szakaszát megvalósította a társadalmi innovációnak, felismerte a problémát, megoldást adott és társadalmi méretűvé terjesztette ki.

A #nemluxustaska – az ötlet az utcán hever, szervezet sem kell

Ez a társadalmi innováció nem Borsod-Abaúj-Zemplén megyében megfogant ötlet és alapvetően egészségügyi, kulturális, gazdasági elmaradottság ellen küzdő, gyűjtéssel segítő program. Azért mutatják be a szerzők ezt az esetet, mert jól példázza a társadalmi innováció lehetséges terjedését. Néhány helyi hős felismerte az ötletben a valós problémára válaszadást, és a maguk környezetében továbbfejlesztették. Megkeresték azt a szervezetet, aki segít a megvalósításban és kiterjesztették magát a koncepciót is, mert nemcsak a tárgyak átadásában látták a társadalmi hatást, hanem a szubszidiaritásban és a disszeminációban. A budapesti kezdeményezők – a szervezők bevallása szerint – csak néhány adományra számítottak és úgy gondolták, a kiosztást rábízzák a Máltai Szeretetszolgálatra. Néhány gyűjtőpont és néhány táska. Miskolcon a probléma akut és aktuális, a városi és megyei szegregátumokban komoly gond az egészség hiánya, és ez megakadályozza az érintettek munkaerőpiacra való bejutását. A társadalmi innovációhoz nem feltétlenül kell formális szervezet vagy egy saját ötlet, elég, ha valaki vagy valakik adaptálják és esetleg hozzáadnak, új formába öntik. Ez az eset közvetlen humán erőforrás-fejlesztés, mert az egészségbe való beruházással képződik az emberi tőke. A lányok, asszonyok jelentik az entitás jövőképesességét, a nők egészségügyi helyzete generációkon átívelő hatású. A #nemluxustaska kampány 2019-ben Civil Díjat nyert a Legsikeresebb adománygyűjtés kategóriában és 2020-ban ismét megszervezték. A két budapesti fiatal hölgy által indított online gyűjtés híre eljutott Miskolcra is. A Miskolci

Egyetemen néhány lelkes aktivista kérésére kialakítottak gyűjtőpontokat és egy hónapon keresztül célirányosan a hallgatók és az oktatók között és közvetetten az egész városban fogadták a higiénés eszközöket tartalmazó táskákat. A kampány a menstruációs szegénység ellen küzd. A serdülőkortól a női lét megéléséhez számos higiénés rituálé, objektív és szubjektív elvárás kapcsolódik, ezek ismerete és alkalmazása, illetve hiánya meghatározza később a munkaerőpiacon és a társadalomban kijelölt helyet. Mind a befogadást, a munkaerőpiaci integrációt elősegítő, mind a kirekesztéshez és ezen keresztül a társadalmi dezintegrációhoz vezető út összefügg a lányok intimhigiénés szokásaival. A 2017-ben bemutatott Oscar-díjas film, a *Period End of Sentence* hívta fel a figyelmet arra, hogy nők millióinak nincs lehetősége megvásárolni a szükséges egészségügyi termékeket. Ahogy a film sem csak gazdasági okokat tárgyal, úgy a mai Magyarországon is egyszerre vannak jelen a kulturális és tudásbeli okok és az eszközök hiánya. Hazánkban nem rendelkezünk pontos adatokkal, de a szakértők becslése szerint a lányok gyakorta kimaradnak az iskolából, amit utána nem tudnak bepótolni, a munkavállaló nők is kénytelenek hasgörcsre hivatkozva orvoshoz menni, és a hajléktalan nőknek tömegesen szűnik meg idő előtt a ciklusuk különböző fertőzések miatt.

A miskolci gyűjtés egyrészt adaptálás, másrészt új módszerek bevezetése, harmadrészt a közvetlen érintettség miatt tekinthető innovációnak. A szerzők ezt azért tekintik foglalkoztatásra irányuló társadalmi innovációnak, mert a jövő munkavállalóinak egészségébe történő befektetéssel, új módszerrel vagy új megközelítéssel avatkozik be a foglalkoztathatósággal kapcsolatos problémák csökkentésébe. Az eredeti ötletet kibővítették és egyrészt az egy generációba tartozással vitték a társadalmi problémát közelebb a fiatalokhoz, másrészt az egyetemen az oktatók mintaadó magatartásának felhasználásával érzékenyítettek, harmadrészt bekapcsolódtak a kiosztásba, ami helyben a megyében történt és egészségtudományi képzésben résztvevő fiatalokat, illetve a neveléstudományban tanulókat vontak be. A szerzők vallják, hogy az innovativitásra nevelés lehet az alapja a társadalmi megoldások kidolgozásának és a jövőképeség fokozásának. A fiatalok hajlamosak olyannak gondolni a világot, amilyenben maguk is élnek. Nehéz elképzelni egy jól szituált egyetemistának, hogy van olyan, hogy nincs pénz alapvető higiénés eszközökre, és hogy ez nemcsak azt jelenti, hogy „bűdös vagy”, hanem azt is, hogy „betegséget kapsz vagy hordozol”. A hősképzés módja az érzékenyítés, és valljuk be, mivel lehet jobban hatni egy fiatal nőre, mint egy szép táskával.

Külföldi jó gyakorlatok a fiatalok foglalkoztathatóságának javítására

A külföldi jó gyakorlatok ismertetését azért tartották a szerzők fontosnak, hogy még inkább érzékelhető legyen Magyarország rurális tereinek a lemaradása a társadalmi innovációkban, és azt a nézetet vallják, hogy ha a jó gyakorlatokat szélesebb körben ismertetik, akkor előbb-utóbb a hazai adaptációjuk is elindulhat. A helyi fejlesztési megoldások előtérbe kerülése az úgynevezett faluvállalatok esetében tapasztalható, például a Baranya megyei alsómocsoládi komplex helyi fejlesztés vagy a Szabolcs-Szatmár-Bereg

megyei rozsályi komplex helyi fejlesztés – mindkettő ismert és bevált jó gyakorlat, amelyet több aprófalú is kezd átvenni.

Visszatérve a külföldi jó gyakorlatokra, 2014 és 2018 között G. Fekete Éva, majd Nagy Zoltán vezetésével, egy OTKA-kutatás keretében néhány posztszocialista ország társadalmi vállalkozásait kutatták a szerzők, és mélyinterjúkat készítettek. Ezeket a társadalmi vállalkozásokat mind kivétel nélkül egy jól beazonosítható társadalmi innováció, mint alaptevékenység jellemzi, amely köré egy-egy vállalkozás jött létre.

Jó gyakorlatok Szlovéniából

Használt árucikkeket forgalmazó adománybolt Ljubljanában

A Stara roba, nova raba egy olyan társadalmi vállalkozás, amely használt árucikkeket, ruhákat és használati tárgyakat értékesít rászorulóknak számára hajléktalan emberek foglalkoztatásával. Úgy vélik a szerzők, hogy ez egy sajátos társadalmi innováció. Sok társadalmi vállalkozást és nonprofit szervezetet látogattunk meg a terepkutatás keretében Magyarországon és külföldön is, de sehol sem láttunk korábban ilyen megoldást, hogy hajléktalanok vonnak be az árucikkek értékesítésébe. A vállalat a közös jóért működik (a helyi közösség érdekében, a környezetért, az emberekért), és a bevételeket is ilyen célokra fordítja. Egy egészséges gazdaságban minden vállalkozásnak így kellene működnie.

A Stara roba, nova raba szervezet, mint társadalmi vállalkozás (szociális szövetkezet), 2007 óta működik. A tulajdonos elégedett a munkával, esetleg a fizetés lehetne jobb. „Olyan dolgokat teszek, amikben hiszek.” Először egy konferencián hallott a társadalmi vállalkozásokról Skóciában és azt gondolta: „Ez valami olyan, amit én is ki akarok próbálni. 2007-ben számos szociális szövetkezetet látogattam meg Lengyelországban, majd ezt követően más országokban is. Akkoriban kezdett Szlovéniában is a társadalmi gazdaság fejlődésének indulni – 2012-ben kaptuk meg a szociális vállalkozói tevékenységre irányuló törvényt. De akárhogy is, a posztszocialista országok már belefáradtak a különböző szervezésekbe, erős hagyományaink vannak és nem fedezzük fel újra a forró vizet.”

A szövetkezetet a Kings of the Street (Az utca királyai) nevű egyesület alapította, amely a hajléktalanok segítésére és önsegítésére alakult. Az utca királyai egyesületet 2005-ben hozták létre, és azokban az években alakult sok program. Az egyik ilyen foglalkoztatási program volt a társadalmi vállalkozói tevékenység területén. A szociális szövetkezetet formálisan ebben az évben hozták létre, de 2010 óta ernyőszervezetként működik. Nem voltak elődei a szocializmus alatt. Az sokat segített, hogy egy nagyobb szervezeten belül jött létre (pénzügyileg, szakmailag és szervezeti szinten). Egyedül a támogatásokat hiányolják, állami és önkormányzati szinten is, mert ahhoz alig jutnak.

A Kings of the Street Egyesület különböző szocioökonometriai háttérrel rendelkező embereket fog össze: hajléktalanokat és olyan embereket, akik érintettek a szegénység és hajléktalanság jelenségében: szakértők (szociális munkások, pedagógusok,

antropológusok, szociológusok, pszichológusok), diákok, önkéntesek. Elméleti és gyakorlati szinten működnek: foglalkoznak a tanulással, hajléktalanságról szóló kutatásokkal, annak megelőzésével, a hajléktalanok életszínvonalának emelésével, gyakorlati és innovatív modellek létrehozásával, amelyek segítenek a szegénység kezelésében.

A szociális munkások és önkéntesek azt figyelték meg, hogy nagy igény van a hajléktalanok körében arra, hogy részt vegyenek a munkában, amelyeket az intézmények és munkaerőpiac enged nekik. Így ezt a projektet a hajléktalan emberek munkanélküliségének csökkentéseként értékelik. Tapasztalataik alapján a marginalizált csoportokkal való munka során nyilvánvaló, hogy a körülmények eredményezik a hosszú távú társadalmi kirekesztést és a hajléktalan emberek mindennapjait (egyéni formális státusz, állandó lakcím hiánya, rossz önfelfogás, az intézményekbe vetett bizalom hiánya), és bonyolult adminisztratív procedúrák (hosszú formanyomtatványok kitöltése, kevés idő a személyes jelenlétre, intézmények felelősségváró magatartása) nehezítik az egyének hajléktalan életből történő kitörését. Az egyesülettel elérték azokat az embereket, akiket az állami foglalkoztatási intézmények nem tudtak. A tagjaikkal kiépítettek egy olyan bizalmi munka- és személyes kapcsolatot, amely alapja mindenféle jövőbeni együttműködésnek.

A projekt tevékenysége a szélesebb társadalmi környezetben mutatja a válaszukat a jelenlegi társadalmi, gazdasági és környezeti problémákra. Az újrafelhasználás és a használt javak értékesítésének támogatásával nagy hangsúlyt fektetnek a környezetre és arra, hogy növeljék a környezettudatosságot. A szociális szövetkezet kiemeli a nem kritikus fogyasztás problémáját is. Átértékeli és értelmet adnak a fogyasztásnak a tevékenységük révén. A fogyasztás szolidaritásra, egy szélesebb társadalmi kontextusban történő átadásra orientál. Ebben a kontextusban a fogyasztás kultúrája megváltozik; a használt javak vásárlásával az emberek hozzájárulnak a környezetvédelemhez, és a társadalmilag kizárt emberek felhatalmazására szolidáris együttműködések születnek, amely szintén tágabb kerettel rendelkezik a társadalmi kirekesztés területén. A használt javak alacsony árak miatt elérhetőek a pénzügyileg deprivált emberek számára is, mint például a nyugdíjasok, diákok, hajléktalanok, migránsok. Ők képezik azt a réteget, akik ily módon meg tudnak engedni maguknak olyan dolgokat, amiket egyéb körülmények között nem.

A szervezet legfőbb társadalmi tevékenysége, hogy a marginalizált csoportok és a munkanélküliek, különösen a hajléktalanok számára oktatást kínálnak. A használt javak értékesítése mellett költöztető és takarító szolgáltatásokat is nyújtanak.

Jelenleg három fő állandó foglalkoztatottjuk van, kettő ideiglenesen, és 5–10 önkéntesük. Senki nem támogatja őket, így minden bevételük az értékesítési tevékenységből származik. Csak a King of the Street ernyőszervezet ad pénzügyi támogatást, ha szükséges, de sok támogatást kapnak a helyiektől és a szélesebb közösségtől.

Hogyan mutatkozik meg az innováció a szervezetben? „Az innováció a működésünk alapja. Kezdetben egy használtruha-kereskedés voltunk Szlovéniában és most az egyedüliek, akik a hajléktalan emberek foglalkoztatási programjaira fókuszálnak. A szlovén újrafelhasználási kultúra fejlődésének részesei vagyunk. Az innováció emellett természetesen előnyt is jelent számunkra a piacon.”

Melyek a legfőbb sikereik? „A legfőbb sikerünk, hogy nap mint nap működünk, hogy fejlődünk és ugyanakkor hozzájárulunk egy szélesebb társadalomhoz.”

- Melyek a kudarcaik? „Megbirkózunk a kudarccal, akármikor jönnek, tanulunk belőlük. Nem emlékszem nagyobb bukásokra a munkánk során, csupán kisebb szervezési hibákra.”
- Melyek a fő problémák vagy kihívások? „A legfőbb problémánk, hogy egyensúlyt teremtsünk a hajléktalanokkal történő munka sajátosságai között, kiépítsünk egy biztonságos és igazságos munkakörnyezetet és kezeljük a nyomást, ami a domináns kapitalista rendszertől adódik és kihat a mindennapi kapcsolatainkra. Jelentősebb támogatás nemzeti és önkormányzati szinten mindenképpen pozitív lenne. Például hogy lehetőségünk legyen ingyen használni üresen álló épületeket.”
- Melyek azok a jellemzők, amelyek mindenképpen szükségesek egy sikeres társadalmi vállalkozás számára? „Alulról felfelé, hogy figyelembe vegyük az emberek és a környezet igényeit, hogyan javítsunk életéken, igazságos és demokratikus döntéshozatali folyamat, helyi és szélesebb körű támogatás, a média támogatása, az emberek kezdeményezése, autonóm fejlődés.”
- Milyen társadalmi hatásai vannak a szervezetnek? „Vannak társadalmi és környezeti hatásai. Társadalmi hatás, hogy a marginalizált csoportok egyenletes és stabil foglalkoztatása megvalósul, ezáltal javul az életszínvonaluk.”²⁴

Fogyatékkal élőket foglalkoztató étterem Ljubljában

A Gostila dela étterem nonprofit magáncégként alakult, mivel eleget tettek a kritériumoknak, amelyek a fogyatékkal élők foglalkoztatására irányult. A Gostila dela étterem 2016 júliusától működik társadalmi vállalkozásként. Az étterem tulajdonosa számára a társadalmi vállalkozás egy gondolkodásmód, amely szerint a vállalatokat menedzselni kell. Ez a vállalat minden szintjén felelősséget kíván, kezdve a munkavállalóktól egészen a fogyasztókkal való kommunikációig. Az interjúalany 20 éve dolgozik a harmadik szektorban, egy emberrel kezdtek, ma már 70 embert foglalkoztatnak.

2009-ben ez volt az első társadalmi vállalkozói tevékenység fejlesztésére irányuló nyilvános felhívás Szlovéniában, amelyet az ESS és a Munkaügyi Minisztérium finanszírozott. A Center kontura és két másik szervezett jelentkezett a „Factory work” programra, amelynek fő célját a fiatalok vendéglátóipari oktatáson kívüli képzése adta. A kutatás egyik eredménye szintén a Gostila dela. 2011 után, amikor a projekt véget ért a Center konturával, a koncepció függetlenül folytatódott. Számos céljuk és tevékenységük van. Mind világosan tervezett, ellenőrzött és időnként változtatott. Az üzlet folyamatosan változik. A fő üzleti modell a sebezhető csoportokból származó

²⁴ G. FEKETE et al. (2018): *Szociális és szolidáris gazdaság a poszt-szocialista perifériákon*. Miskolc, Bíbor.

fiatalok képzése, a nagyon alacsony végzettséggel rendelkező fiatalok vagy fogyatékkal élők képzése azonban megmaradt.

Jelenleg 4–5 főt foglalkoztatnak az étteremben és havonta 3 fő képzését látják el. Nagyon jó a kapcsolatuk a helyi önkormányzattal és több nemzetközi partnerrel is rendelkeznek.

A legfőbb siker az étterem megnyitása volt öt nap alatt 20 év társadalmi gazdaságban eltöltött tapasztalattal és számos díjjal, elismeréssel (innovációért járó díjat is kaptak). Kihívásnak tekintik, hogy magasabb nyereséggel több új álláslehetőséget tudjanak kínálni a fogyatékkal élő embereknek. Az üzlet hosszú távú fenntartására törekednek. Rendkívül üzletorientáltak, de megtartják a fő koncepciót. Ez azt jelenti, hogy több séfet, mentort fognak foglalkoztatni, hogy törődhessenek a vendégekkel, és szeretnék növelni a fogyatékkal élő fiatalok foglalkoztatásának arányát is a vendéglátásban.²⁵

Inkubátorház és közösségi tér Mariborban

2014-ben alakult a Tkalka nevű inkubátorház és közösségi tér Mariborban. Az épület akkor kapták az önkormányzattól, lépésről lépésre felújították, jelenleg is bérleti díjat fizetnek érte. Mintegy 2000 négyzetméterrel rendelkeznek, az irodákat bérbe adják társadalmi vállalkozásoknak és egyszerűen csak teret adnak az együtt gondolkodásra. Az épület 5 szintes, a pinceszinten laborok működnek, ahol újrahasznosított anyagokkal kísérleteznek. A városban és a térségben is ismertek, mivel támogató szervezetként segítik a társadalmi vállalkozásokat – co-working space-ként. Évente két nagy eseményt is szerveznek, amelyen 120 fő vesz részt. Az interjúalany asszisztensként dolgozik a Tkalkánál, recepciósnak is nevezte magát, végzettségét tekintve tanár.

Jelenleg két fő tevékenységük van: teret adnak vállalkozásoknak és oktatásokat is szerveznek, ezen túl mikrohitelezést is folytatnak. A társadalmi innováció szerintük a közösségért való felelősséget jelenti, a társadalmi vállalkozásnak pedig generálnia kell a társadalmi hatást. A menedzser ötlete volt, hogy teret kell adni az innovatív embereknek, akik sok ötlettel rendelkeznek, de nincs, aki segítsen nekik, vagy akikkel együtt gondolkodhatnának.

Lehetséges akár egy hónapra is irodát bérelni náluk. A célközönség minden olyan vállalkozó, vállalkozás, akinek fizikai térre van szüksége, ez egy nyitott tér, ahová bárki betérhet az ötleteivel.

Mérföldkövek: a legjobb az volt, amikor a mostani épületbe költöztek, amely önkormányzati tulajdon. Támogatásképpen évi 2000 eurót kapnak a ház fenntartására, a többit ők gazdálkodják ki. Az önkormányzat igazából nem tudja, mit jelent a társadalmi vállalkozás. Jelenleg öt fő dolgozik a Tkalkánál, a menedzsmet egy fő. Sikerként értékelik, hogy teret tudnak adni azoknak az innovatív embereknek, akiknek szüksége

²⁵ G. FEKETE et al. 2018.

van rá. Szlovéniában ők az első ilyen szervezet, akik speciális módon támogatják a társadalmi vállalkozásokat és magukat is annak tartják.²⁶

Jó gyakorlat Litvániából – Farm a világ végén

A börtönviseltek társadalmi befogadása a világon mindenhol problematikus, a posztszocialista országok rendszerváltást követő társadalmi nem volt képes ezzel a „marginális” problémával foglalkozni. Százezrek veszítették el állásukat és lassan kapcsolataikat, illetve otthonukat. A lassú társadalmi revitalizáció beérlelte azt a helyzetet, hogy képes legyen ezt a problémát is látni. A fiatalok számára már nem csak az átmenet gazdaságának normalizálása a cél, képesek figyelmüket kiterjeszteni. Hazánkban ugyanúgy tragikusnak tekinthető, mint Litvániában, a börtönből szabadultak helyzete; sem a lakhatásuk, sem a megélhetésük kialakításához semmilyen segítséget nem kapnak, noha össztársadalmi érdek lenne, hogy a bűnismétlés elkerüléséhez legalább e két alapvető feltétel biztosításában rendszerszerűen felajánlott, egyénre szabott segítségre számíthassanak, hisz enélkül szinte esélytelen a további kriminalitástól mentes élet.²⁷

Ennek a problémának a kezelésére jött létre ez a társadalmi innováció Litvániában, amely kifejezetten a fiatal bűnözők szabadulás utáni helyzetét kívánja segíteni. Kapcsolata a rurális terek humán erőforrás-fejlesztéséhez többdimenziós; egyrészt az elnéptelenedő vidékre kíván fiatalokat mobilizálni, másrészt a környéken élő rossz munkavállalási kilátással rendelkezőknek nyújt álláslehetőséget, harmadrészt a „bycott” megvalósítására is összpontosít, olyan termelési portfólióval, amely a vidékre jellemző. Ez egy szociális farm 2 órára a fővárostól, közel a lengyel–belorusz határhoz. A tanya viszonylag nehezen megközelíthető. Biogazdálkodást folytat, főleg teákat, fűszereket termesztenek, de van konyhakert és gabonaféle, gyümölcs is. A börtönviseltek reintegrációja a fő cél. Ez tekinthető társadalmi innovációnak. Szabadulás előtt jó magaviselet esetén, illetve akik már szabadultak, de nem tudnak hova menni, jelentkezhetnek ebbe a mezőgazdasági intézménybe. Az egyház által létrehozott szervezet állami költségvetésből és saját bevételből gazdálkodik. A célcsoport végzi a termelőmunkát, azaz a volt börtönviseltek. Ottjártunkkor 3–5 fő lakott az intézményben. A környék számára munkalehetőséget biztosít a farm működtetése, 10–15 polgári alkalmazott volt azidőtájt.

A menedzsmentet is ellátó Rūta Jakuboniene változatos szakmai múlttal rendelkezik, a szociális vállalkozás irányítása nem a tanult szakterülete. Úgy látja, napjainkban van fejlődési lehetőség ezen a területen, számos EU-s és állami projektjük volt az elmúlt időben, új beruházásként templomot, szállást, pihenőt, éttermet építettek. Kisboltjukban vásárolva egy angolul és oroszul jól beszélő fiatalember szolgált ki minket, aki már 4 éve élt az intézményben. Elmondta, hogy a környéken nem tud kialakítani kapcsola-

²⁶ G. FEKETE et al. 2018.

²⁷ ALBERT FRUzsina (2015): *Életkeretek a börtönön innen és túl*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont.

tokat, nagy az elutasítás. Úgy érzi, még szükséges az itt élőknek elmagyarázni, hogy ez a segítség az ő számukra a további emberi élet alapját adja. A hivatalos személyzet között találkoztunk fiatal önkéntesekkel, mert bár a környéken nagy a munkanélküliség, mégsem tudtak megfelelő mennyiségű munkaerőt találni. A nagyvárosból érkező fiatalok néhány hónap önkéntes munkát végeznek itt az egyház toborzásával és támogatásával.

A példa a humánerőforrás-fejlesztésre irányuló társadalmi innováció több jellemzőjének is eleget tesz, új vagy korábban elhanyagolt célcsoportot vesz figyelembe, más régiókba, célcsoportokba vagy a foglalkoztatással kapcsolatos egyéb kérdésekbe lehet átvinni, új módszerrel és új megközelítéssel avatkozik be a foglalkoztathatósággal kapcsolatos problémák csökkentésébe.

Összegzés, következtetések

A szerzők a fejezet keretei között a társadalmi innovációk rurális terek munkaerőpiacának és különösképpen a humánerőforrás fejlesztésének aspektusait vizsgálták. Hipotézisüket megfogalmazták, miszerint a vidéki gazdaságok jövőképességének záloga a kompetensebb munkaerőkínálat, amely a lokális és globális igényeknek megfelelő versenyképes termékeket tud előállítani. A vidéki társadalmi innovációknak – melyek egyik célja a humánerőforrás fejlesztése – egyrészt a jövő munkavállalóit kell alkalmassá tenni, másrészt a lakosságot megtartani, harmadrészt vonzóvá tenni a rurális tereket. Hosszú távon az aktuálisan fiatal generáció számára kell értékeket közvetíteni, amelyek birtokában az entitás problémáit felismerik, a változáshoz vezető megoldásokat kitalálják és azt képesek megvalósítani. Ennek egyik módja a „helyi hős” képzés, amely megvalósulhat a fiatalok szociális érzékenységének javításával, az önkéntesség értékének terjesztésével, melyre a szerzők véleménye szerint a külföldön vállalt önkéntes munka jó eszköz. Társadalmi innovációs képesség szempontjából a külföldön szerzett ismeretek multiplifikálódnak, beágyazva a szociális érzékenység attitűdjébe. A szerzők az elmúlt évtizedben lefolytatott kutatási eredményeik szintetizálásával bizonyították logikai úton, hogy egyes, a rurális terekben kidolgozott vagy adaptált társadalmi innovációval hogyan lehet az emberi erőforrást fejleszteni.

A társadalmi innovációk a posztszocialista országokban egységesen az átmenet okozta társadalmi sebek gyógyítására összpontosítanak. Bár az eltelt időszakban felnőtt egy új generáció, a társadalmi emlékezet megtartotta az államszocializmus rendszerhibáinak következményét. A szocializmus, a civilizáció és gazdasági ciklikusság okozta problémákat letagadó állami rendszereket nem hatékonyan üzemeltette (a fogyatékkal élőket intézetbe zárta, mesterségesen teljes foglalkoztatást színlelt kapun belüli munkanélküliséggel, koraszülött jóléti szolgáltatásokat nyújtott), a kollektívizmus eszméjét lejáratotta. Ez az örökség a társadalomban a hiányközpontú és a legyengült kollektivistá gondolkozást eredményezte, az egyének fogyasztásukkal kizárólagosan saját szükségleti szintjük kielégítését tartják szem előtt. A nem megfelelő karrierlehetőség és életszínvonal, a fejletlen agrárszektor a posztszocialista rurális terekben létrehozta a leszakadó

társadalmi szegmenseket, akik számára nincs munkalehetőség, illetve akik nem rendelkeznek a modern gazdaság munkavállalói küszöbkompetenciáival. Ebben a helyzetben a társadalmi innovációk legfontosabb feladata a humánerőforrás-fejlesztés, a munkavagyon bővítése azáltal, hogy a térség termékei iránt felkelteni a „buycott” magatartást az adott földrajzi területen és a teljes nemzetgazdaságban egyaránt, megvalósítani a helyi hősképzést, akik társadalmi tenni akarásukkal és megfelelő szakismerettel, tapasztalattal képesek a helyi társadalom munkáját megszervezni. A szerzők mobilitási kutatásaikra alapozva a fiatalok külföldi munkavállalását, tanulását olyan eszköznek tekintik, amely segíti a társadalmi innovátorrá válásukat. Az Európai Unió egyik fontos fejlesztendő területnek tekinti a fiatalok mobilitásának erősítését, mivel a későbbiekben ez rugalmasabbá, hatékonyabbá teszi a munkaerőpiacot. Az egyén a társadalom tudáskompetenciája mellett erősíti a kommunikációs, szociális képességeit, a munka világában „hub” kapcsolatokat alakít ki, amely az élet számos területén jól hasznosítható.

A szerzők által bemutatott esetek jó például szolgálnak a humánerőforrás-fejlesztő társadalmi innovációk fejlesztésére a rurális terekben, és azok eddig ismeretlen vagy elhanyagolt aspektusra mutatnak rá, a vidéki foglalkoztatásban ezzel csökkentve a munkanélküliséget vagy annak kockázatát. Új módszerrel vagy új megközelítéssel avatkoznak be a munkaerőpiacba, új vagy korábban elhanyagolt célcsoportot vesznek figyelembe a rurális foglalkoztatásban. Segítik a vidéki területek jövőképességének fenntarthatóságát, a rezilienciát, a képességet és az optimizmust erősítik, megteremtve a problémát felismerő, választ kitermelő és megoldást adó fiatal vidéki társadalmat.

Irodalomjegyzék

- ALBERT Fruzsina (2015): *Életkeretek a börtönön innen és túl*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont.
- ACZÉL Petra (2018): A társadalmi jövőképesség diszkurzív koncepciója. In ACZÉL Petra – CSÁK János – SZÁNTÓ Zoltán Oszkár (2018): *Társadalmi jövőképesség – Egy új tudományterület bemutatkozása*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Társadalmi Jövőképesség Kutatóközpont.
- BAKOS Izabella Mária (2019): *A vásárlói közösségek mintázatai és térbeli sajátosságai Magyarországon*. Gödöllő, Enyedi György Regionális Tudományok Doktori Iskola, Szent István Egyetem.
- BROWN, David L. – KULCSÁR László – OBÁDOVICS Csilla (2005): Post-socialist restructuring and population redistribution in Hungary. *Rural Sociology*, Vol. 70, No. 3. 336–359.
- COOPER-MARTIN, Elisabeth – HOLBROOK, Morris B. (1993): Ethical consumption experiences and ethical space. *Advances in Consumer Research*, Vol. 20. 113–118.
- DABASI-HALÁSZ Zsuzsanna – LIPTÁK Katalin – KISS Julianna – MANAFI, Ioana – MARINESCU, Daniela Elena – ROMAN, Monica – LORENZO-RODRIGUEZ, Javier (2019): International Youth Mobility in Eastern and Western Europe – the Case of the Erasmus+ programme. *Migration Letters*, Vol. 16, No. 1. 61–72.
- ENYEDI György (1975): A magyar falu átalakulása. *Földrajzi Értesítő*, 23. évf. 2. sz. 109–124.
- G. FEKETE Éva (2006): Hátrányos helyzetből előnyök? Elmaradott térségek felzárkózásának esélyei az észak-magyarországi régióban. *Földrajzi Közlemények*, 130. évf. 1–2. sz. 55–66.

- G. FEKETE Éva – NAGY Zoltán – LIPTÁK Katalin – KISS Julianna (2018): *Szociális és szolidáris gazdaság a poszt-szocialista perifériákon*. Miskolc, Bíbor.
- FRIEDMAN, Monroe (1996): A positive approach to organised consumer action: The “buycott” as an alternative to boycott. *Journal of Consumer Policy*, Vol. 19. 439–451.
- FRIEDMAN, Monroe (1999): *Consumer boycotts: Effecting change through the marketplace and the media*. London, Routledge.
- KÁPOSZTA József (2015): A vidékgazdaság fejlesztési kérdései a XXI. században. In BÍRÓ A. Zoltán – GYETVAI Árpád – MAGYAR Ferenc szerk.: *Kreatív fiatalok – innovatív vidék: Sikeres helyi fejlesztési gyakorlatok a Székelyföldön*. Csíkszereda, Státus. 13–22.
- KÁPOSZTA József – HONVÁRI Patrícia (2019): A smart falu koncepciójának főbb összefüggései és kapcsolódása a hazai vidékgazdaság fejlesztési stratégiájához. *Tér és Társadalom*, 33. évf. 1. sz. 83–97. DOI: <https://doi.org/10.17649/TET.33.1.3091>
- KOCZISZKY György – BENEDEK József – VERESNÉ SOMOSI Mariann – BALATON Károly (2015): Regionális társadalmi innováció generálása szakértői rendszer segítségével. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 12. évf. 2. sz. 4–22.
- KULCSÁR László (2017): *A vidékfejlesztés elméleti megközelítése: regionális és kulturális összefüggések*. Mezőmadaras, Pro Ruris Egyesület.
- LIPTÁK Katalin (2010): Leghátrányosabb helyzetű (LHH) kistérségek munkaerő-piaci helyzete az Észak-magyarországi régióban. In SZÉKELY Tünde szerk.: *RODOSZ konferenciakötet 2010*. Kolozsvár. 253–271.
- RITTER Krisztián (2008): A helyi fejlesztés esélyei – agrárfoglalkoztatási válság és területi egyenlőtlenségek Magyarországon. *Területi Statisztika*, 48. évf. 5. sz. 554–572.
- SWINBURN, Gwen – GOGA, Soraya – MURPHY, Fergus (2004): *A helyi gazdaságfejlesztés kézikönyve*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh; UK DFID, London; The World Bank, Washington, D. C.
- SZÁNTÓ Zoltán Oszkár (2018): A társadalmi jövőképeség analitikus koncepciója. In ACZÉL Petra – CSÁK János – SZÁNTÓ Zoltán Oszkár szerk.: *Társadalmi jövőképeség – Egy új tudományterület bemutatkozása*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Társadalmi Jövőképeség Kutatóközpont.
- TÓTH Tamás – KÁPOSZTA József (2014): *Tervezési módszerek és eljárások a vidékfejlesztésben*. Gödöllő, Szent István Egyetemi Kiadó.
- VINCZE Mária (2013): A vidékfejlesztés problémáinak rendszerszemléletű megközelítése. Romániai sajtósságok. *Erdélyi Múzeum*, 75. évf. 3. sz. 30–51.

Vákát oldal

A társadalmi innováció mérési lehetőségei Borsod-Abaúj-Zemplén megye települései példáján

A fejezet keretei között a társadalmi innovációs potenciál mérésének gyakorlati példáját mutatjuk be. Ismertetjük az általunk alkalmazott indikátorcsoportokat, illetve azok tartalmát. Térképi interpretáción keresztül mutatjuk be az input-, output-, hatás-, valamint a komplex indikátor térbeli képét. Ezzel arra hívjuk fel a figyelmet, hogy melyek azok a települések/településcsoportok, ahol a társadalmi innovációk társadalmi-gazdasági alapjai leginkább fellelhetők Borsod-Abaúj-Zemplén megyében. Fejezetünk zárórészében összefüggést kerestünk a társadalmi innovációs potenciál és a fejlettségi kép térbeli alakulása között. A megjelenítettnél részletesebb elemzéseket területi korlátok miatt nem tettünk, hiszen célunk több vizsgálati módszer bemutatása volt, nem az azonosított kategóriák ennél aprólékosabb elemzése.

Indikátorrendszer kialakítása, számítások

A társadalmi innovációval kapcsolatban a szakirodalomban igen sok meghatározás létezik. Jelen fejezet célja nem a szakirodalmi előzmények összegzése, így csupán röviden utalni kívánunk arra, hogy munkánk milyen gondolati megalapozáson nyugszik. Ez alapján véleményünk szerint: „a társadalmi innováció minden olyan új, az eddigi gyakorlattól eltérő szemlélet, megközelítés, paradigma, illetve az ezekhez kapcsolódó termék, eljárási folyamat, gyakorlat, hálózat, melyek a társadalomban felmerülő problémák és szükségletek megoldását célozzák, miközben új értékek, attitűdök, új társadalmi kapcsolatok, esetleg új struktúrák jönnek létre.”¹ Az elérhető statisztikai indikátorok tükrében lehetőségünk nem a társadalmi innováció megvalósulására, illetve ennek társadalmi-gazdasági hatásaira vonatkozott. Lehetőségeink alapján csupán a társadalmi innováció megvalósulásának alapját, az arra való képesség potenciálját tudjuk mérni, és erre igyekeztünk indikátorrendszert összeállítani. Eredményeinket e korlátok között kell értékelni, vagyis mi – ha azt külön nem is jelezzük – minden esetben társadalmi innovációs potenciálról beszélünk munkánkban.

¹ NEMES Gusztáv – VARGA Ágnes (2015): Társadalmi innováció és társadalmi tanulás a vidékfejlesztésben – sikerek, problémák, dilemmák. In VERESNÉ SOMOSI Mariann – LIPTÁK Katalin szerk.: „*Mérleg és kihívások*” IX. Nemzetközi Tudományos Konferencia Kiadvány. 437.

A szakirodalmi előzmények² alapján a társadalmi innováció mérésére ebben a vizsgálatban egy olyan indikátorrendszert állítottunk össze, amely három részből áll: input-, output- és hatásindikátorok jelennek meg. Az indikátorrendszerünk mindhárom csoportjába 8–8–8 mutató került. A mutatókat 2018-as adatok alapján állítottuk össze Borsod-Abaúj-Zemplén megye településeire. Egyes esetekben az elérhető legfrissebb adatként a legutóbbi népszámlálásból származnak a mutatók. Az adatok forrásaként a KSH különböző adatbázisai szolgáltak.

A mutatószámrendszer összeállításánál tekintetbe kellett venni, hogy a társadalmi innováció vizsgálatánál sokszor a mutatók nem egy irányba mutatnak. Ha munkanélküliségi arány szerepel, vagy szegregátumban élők aránya stb., akkor a kisebb érték jelenti a pozitívumot, míg például civil szervezetek vagy működő vállalkozások vonatkozásában minél magasabb az érték, annál pozitívabb a helyzet a társadalmi innováció vonatkozásában. Ennek megfelelően az olyan mutatók esetében, ahol az alacsony értékek jelentik a kedvező helyzetet, a mutatók reciprokát számítottuk.³

Minden indikátorcsoportban a mutatók normalizálására volt szükség annak érdekében, hogy az eltérő skálájú adataink egymással összemérhetőek legyenek. Minden egyes mutatócsoportban a normalizált adatok átlagát számoltuk ki. A három indikátorcsoportra vonatkozó számítások után az indikátorcsoportok átlagából számítottuk ki a társadalmi innovációt mérő komplex mutatót.⁴

Az inputindikátorok közé a következő mutatószámok kerültek:

1. civil szervezetek száma 10 000 lakosra;
2. működő vállalkozások száma 1000 lakosra;
3. nonprofit vállalkozások száma 1000 lakosra;
4. a gyermeknépesség aránya a lakónépességéből;
5. száz gyermekkorúra jutó időskorú;
6. eltartottsági ráta (a gyermek [0–14 éves], az idős népesség [65–X éves] és a 15–64 éves népesség százalékában);
7. aktivitási ráta (adófizetők/népesség*100);
8. átlagos elvégzett osztályszám, 2011.

Valamennyi indikátor jellemzésénél az átlagtól való eltérések bemutatását és a Local Moran I klaszterek ábrázolását végeztük el. Az átlagtól való eltérések bemutatásával

² BENEDEK József et al. (2015): Regionális társadalmi innováció generálása szakértői rendszer segítségével. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 12. évf. 2. sz. 4–22.

³ NAGY Zoltán – TÓTH Géza (2019): A társadalmi innovációs potenciál mérési lehetőségei Borsod-Abaúj-Zemplén megyében. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 16. évf. 2. sz. 97–109.

⁴ A számítás előnye a könnyű értelmezhetőség és a reprodukálhatóság. A módszert azért választottuk, mert nem szerettünk volna semmilyen súlyozást alkalmazni, amely a módszert bírálhatóvá tenné. A módszer megegyezik a Központi Statisztikai Hivatal eljárások fejlettségére vonatkozó számításainak módszerével (KSH 2016). Hátránya e megközelítésnek viszont az, hogy az alkalmazásával nem tudjuk megállapítani, az egyes tényezők, majd a komplex mutató kialakításakor mely indikátornak milyen arányban volt szerepe.

hangsúlyozni kívántuk az adatsorokon belüli szóródást, melyet fontosabbnak tekintünk, mint a konkrét adatok nagyságát egy-egy településen.⁵

Eredményeink bemutatásakor a térképes interpretáción kívül néhány, az adatsorból kiemelkedő települést név szerint is említünk. A legmagasabb értékeket a megye néhány aprófalvas településén láthatjuk (Tornakápolna, Tornabarakony, Teresztenye). E települések szigetszerűen emelkednek ki a környezetükből, hiszen a legalacsonyabb értékekkel rendelkező települések sokszor éppen a szomszédjukban fekszenek. Azt mindenképpen figyelembe kell venni az adatok elemzésekor, hogy egyes településeken nagyon alacsony a lakosság szám (akár csak néhány tucat, így például Tornakápolna lakossága 2019-ben 16 fő, Tornabarakonyé 10 fő és Teresztenyéé 31 fő), ezért egy-egy kiugró adat az eredményeket torzíthatja, befolyásolhatja.

Tornakápolna esetében a település vezető helyzetét a kedvező átlagos elvégzett osztályszám, az eltartottsági ráta és az aktivitási ráta indokolja. Tornabarakonynál mind az aktivitási ráta, mind pedig a fajlagos civil és nonprofit szervezetek száma magas. Teresztenyén a működő vállalkozások száma és az átlagos elvégzett osztályszám viszonylag magas.

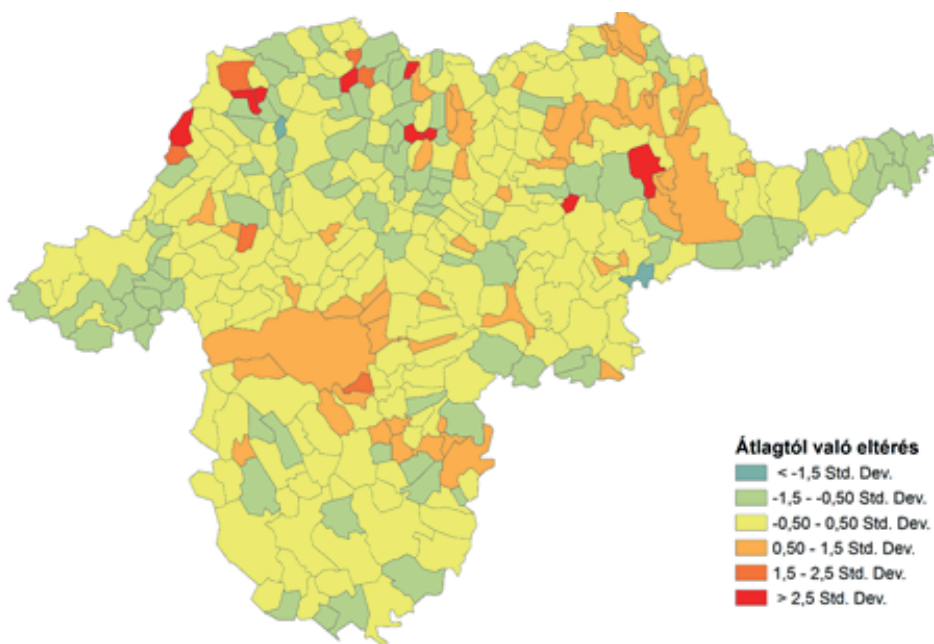
Általánosságban látható, hogy a legalacsonyabb értékekkel rendelkező települések a megye-, illetve országhatár közelében fekszenek, vagyis a megye periferiáján helyezkednek el. Ezek a településeken jellemzően a civil szervezetek és a vállalkozások száma mutat nagyon alacsony értékeket, a fiatalok aránya magasabb kedvező adatokat mutat (1. ábra).

A vizsgálat adatok szerint a megye 8000 főnél népesebb városa közül (Miskolc, Ózd, Kazincbarcika, Mezőkövesd, Tiszaújváros, Sátoraljaújhely, Sárospatak, Sajószentpéter) Tiszaújváros van a legkedvezőbb helyzetben (döntően a magas átlagosan elvégzett osztályszám miatt és az alacsony eltartottsági rátának köszönhetően), és hat város mutat a megyei átlag feletti értékeket. Ezzel szemben jóval az átlag alatt teljesít Ózd és Sajószentpéter az inputindikátorok átlagát tekintve, ami mindenképpen elgondolkodtató, hiszen városként pozitív, vonzó szerepet kellene betölteniük, amely az átlag alatti értékekkel nehezen valósul meg.

A munkánk során a térbeli autokorreláció egyik lokális módszerét, a Local Moran I statisztikát alkalmaztuk. A Local Moran statisztika alkalmas arra, hogy kimutassa azokat a területeket, amelyek hasonlóak, illetve különbözőek a szomszédjaiktól.⁶ A számítások során a Local Moran eredményét összevetjük az abszolút adatokkal annak érdekében, hogy meg tudjuk vizsgálni, a nagyfokú hasonlóság vajon a változó magas vagy alacsony értékeinek koncentrációja, és fordítva. A Local Moran I értéke minél nagyobb, annál szorosabb a térbeli hasonlóság. Negatív érték esetén viszont megállapítható, hogy a változók térbeli eloszlása a véletlenszerűhöz közelít.

⁵ NAGY-TÓTH 2019.

⁶ TÓTH GÉZA (2014): *Térinformatika a gyakorlatban közgazdászoknak*. Miskolc, Miskolci Egyetem GTK. 107.



1. ábra: Inputindikátorok Borsod-Abaúj-Zemplén megye településein, 2018

Forrás: KSH-adatok alapján a szerzők szerkesztése

A Local Moran I statisztika 4 klasztert határoz meg:

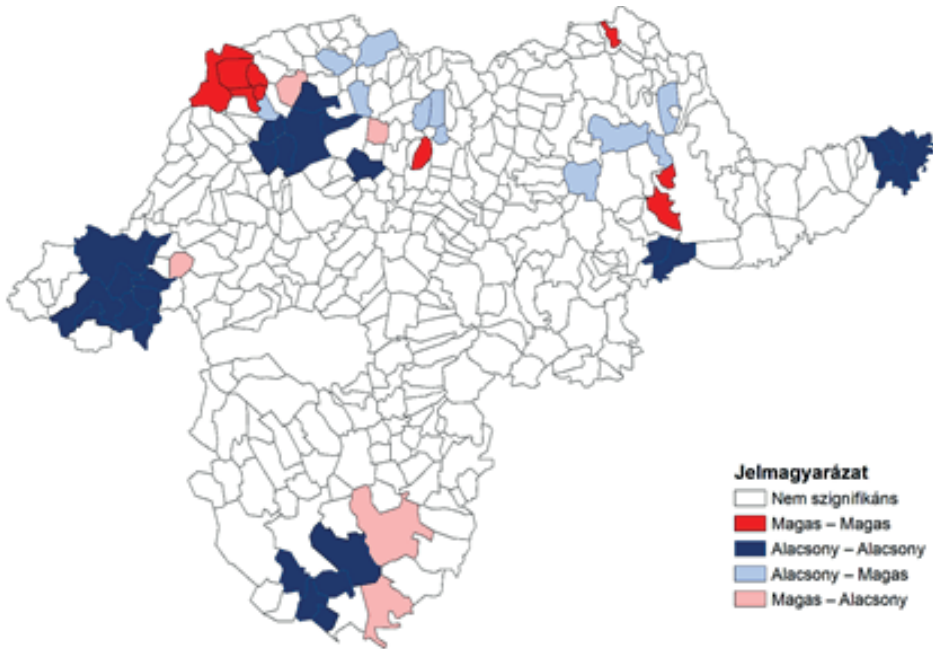
1. Magas–magas: magas értékkel rendelkező területegységek, amelyek esetén a szomszédság is magas értékkel rendelkezik.
2. Magas–alacsony: magas értékkel rendelkező területegységek, amelyek esetén a szomszédság alacsony értékkel rendelkezik.
3. Alacsony–alacsony: alacsony értékkel rendelkező területegységek, ahol a szomszédság is alacsony értékkel rendelkezik.
4. Alacsony–magas: alacsony értékkel rendelkező területegységek, amelyek esetén a szomszédság magas értékkel rendelkezik.

A megyében, a bástyaszomszédság⁷ módszerét alkalmazva, csak nagyon kevés térbeli klaszter mutatható ki. A legkedvezőbb magas–magas klaszterbe markánsan csak Aggtelek–Jósvafő térsége sorolható. Tehát e települések kedvező értéke a térben szomszédos települések vonatkozásában is látható. Rajtuk kívül csak térben szórta figyelhetünk meg néhány apróbb klasztert. Az alacsony–alacsony klaszter ennél már markánsabban emelkedik ki: döntően a megye periferikus helyzetű, határmenti településeire korlátozódva. Néhány esetben kirajzolódnak a környezetüktől pozitív vagy

⁷ E szerint azon települések szomszédosak egymással, amelyek közös határszakasszal rendelkeznek.

pedig negatív értelemben eltérő, úgynevezett outlierok, de elhelyezkedésükben kevés szabályszerűséget lehet megfigyelni (2. ábra).

Ez a mintázat utalhat arra, hogy a városok ezen indikátorok esetében nem tudnak előnyös hatást gyakorolni a környezetükre, vagy több esetben saját maguk sem rendelkeznek kellően pozitív adatokkal.



2. ábra: Inputindikátorok Local Moran I-je Borsod-Abaúj-Zemplén megye településein, 2018

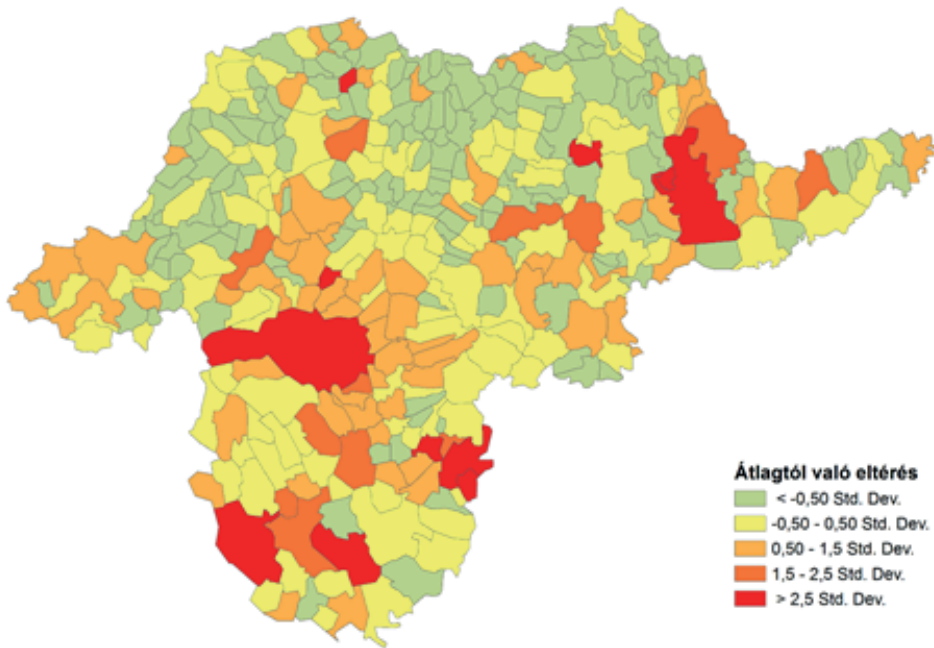
Forrás: KSH-adatok alapján a szerzők szerkesztése

Az outputindikátorok elemzésekor a következő mutatószámok kerültek az adatbázisba:

1. egy főre jutó, pályázati forrásokból kifizetett összeg (2007–2013);
2. közfoglalkoztatottak aránya a 15–64 éves népességhez viszonyítva;
3. kulturális rendezvényeken részt vevők száma 1000 főre (fő);
4. szegregátumban élők aránya;
5. szociális étkeztetésben részesülők száma 1000 lakosra;
6. házi segítségnyújtásban részesülők száma 1000 lakosra;
7. munkanélküliségi arány;
8. egy háziorvosra és házi gyermekorvosra jutó betegforgalom.

Az outputindikátorok tekintetében – néhány kivételtől eltekintve – a nagyobb települések vannak a legkedvezőbb helyzetben (többek között Miskolc, Sárospatak). A legmagasabb értékeket Tiszaújváros esetében láthatjuk, melynek kedvező helyzete alacsony szegregátumban élő népességének és közfoglalkoztatotti arányának köszönhető. A legalacsonyabbat a megye északi periferiáján (Pusztaradvány, Szászfa, Hernádcéce)

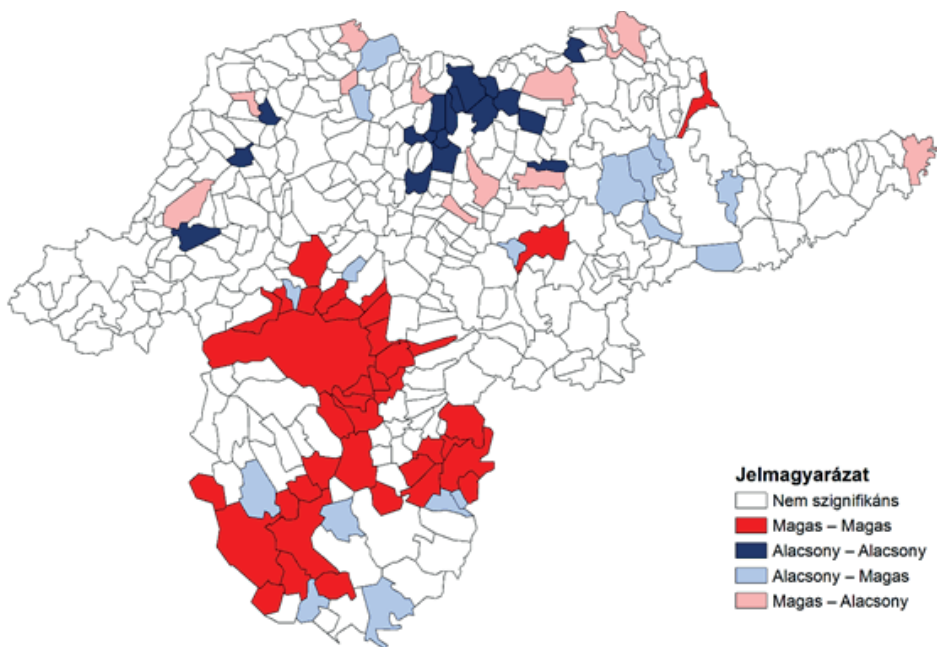
láthatjuk, e településeken magas a szegregátumban élők aránya, a szociális étkeztetésben részesülők és a házi segítségnyújtásban részesülők száma. A nagyobb városok között ebben az esetben is Ózd van a legkedvezőtlenebb helyzetben, döntően a szociális étkeztetésben részesülők és a házi segítségnyújtásban részesülők magas száma miatt, igaz, még így is magasabb értékkel, mint a megyei átlag (3. ábra).



3. ábra: Outputindikátorok Borsod-Abaúj-Zemplén megye településein, 2018

Forrás: KSH-adatok alapján a szerzők szerkesztése

Az outputindikátorok esetében a térbeli klaszterek sokkal markánsabbak, mint azt az inputmutatóknál láthattuk. A magas–magas klaszterbe a miskolci agglomeráció (KSH 2014), illetve Tiszaujváros és Mezőkövesd környezete került. A viszonylag kedvező szociális helyzet tehát térben szomszédos településcsoportok esetén figyelhető meg. A kedvezőtlen helyzetű alacsony–alacsony klaszterbe az Enesi járás települései kerültek. E járás hátrányos helyzete a kulturális rendezvények alacsony számában, a magas munkanélküliségben és a házi segítségnyújtásban részt vevők száma vonatkozásában különösen kedvezőtlen (4. ábra). Összességében elmondható, hogy a megye középső és déli területei nagyobb városokhoz kapcsolódóan mutatnak kedvezőbb adatokat, mintázatot. Az országhatár közelében a periferikus helyzet ebben az indikátorcsoportban is alacsony értékekkel jár együtt.



4. ábra: Outputindikátorok Local Moran I-je Borsod-Abaúj-Zemplén megye településein, 2018

Forrás: KSH-adatok alapján a szerzők szerkesztése

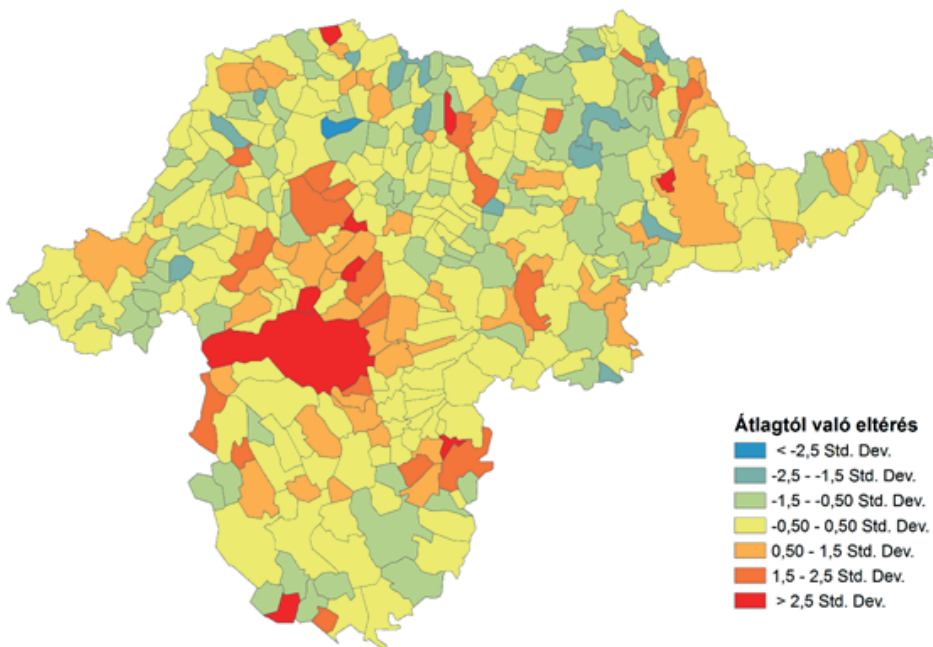
Elemzésünkben a szakirodalmi előzményekre támaszkodva⁸ a hatásindikátorok közé a következő mutatószámok kerültek:

1. egy lakosra jutó jövedelem (ezer Ft);
2. a 7 éves és idős népességből az általános iskolai végzettséggel rendelkezők aránya (az iskolát el nem végzettekkel együtt);
3. egyszemélyes háztartások aránya;
4. három és több gyerekkel rendelkező családok aránya;
5. regisztrált bűncselekmények száma 1000 lakosra;
6. tartós bentlakásos elhelyezést nyújtó intézmények működő férőhelyeinek száma 1000 lakosra;
7. A 0–1 millió forint jövedelemsávban kereső adózók aránya;
8. rendszeresen tisztított közterület aránya.

Az 5. ábrán látható, hogy a hatásindikátorok esetében a legmagasabb értékeket kapó települések a megyén belül viszonylag szórta helyezkednek el. A legmagasabb értékeket Hercegkúton láthatjuk. Hercegkút kedvező helyzete az alacsony bűnözésnek, illetve az 1 milliónál évente kevesebbet keresők alacsony arányának köszönhető. A legalacsonyabbat Galvácson figyelhetjük meg. E település több tekintetben igen rossz helyzetben

⁸ BENEDEK et al. 2015.

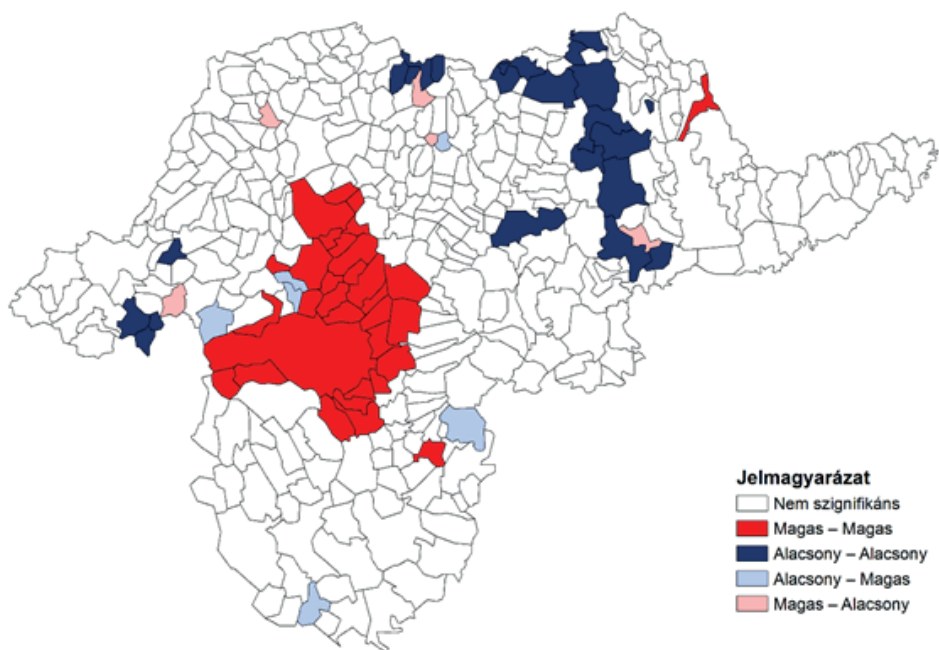
van például a rendszeresen tisztított közterületek, a három és több gyerekes családok hiánya stb. miatt. A 10 000 főnél népesebb települések közül a legmagasabb értékeket Miskolc kapta, mely a megyében a 9. helyen áll ezen indikátor tekintetében. Helyezését elsősorban a rendszeresen tisztított közterületek nagyságának és az évi 1 millió Ft alatt keresők alacsony arányának köszönheti. A legalacsonyabbat Mezőkövesd esetén látjuk, ahol viszonylag alacsony a rendszeresen tisztított közterületek nagysága, magas a bűnözés és viszonylag alacsony a tartós bentlakásos elhelyezést kínáló intézmények férőhelyeinek száma. Mezőkövesd értéke már a megyei átlagnál is alacsonyabb, amely az eddigi adatok alapján meglepő. Ugyanakkor az eddigi indikátorok alapján rosszul szereplő Ózd ebben az elemzésben a megyei átlagnál magasabb értékekkel bír.



5. ábra: Hatásindikátorok Borsod-Abaúj-Zemplén megye településein, 2018

Forrás: KSH-adatok alapján a szerzők szerkesztése

A 6. ábrán látható hatásindikátorok Local Moran I értékei alapján a magas–magas klaszter a miskolci agglomerációra és az azzal északi irányból szomszédos településekre (Edelényig bezárólag), valamint dél felé Nyékládházáig terjed ki. Itt tömörülnek a legkedvezőbb helyzetű települések a hatásindikátorok tekintetében, mely lényegében minden mutató vonatkozásában megfigyelhető. Az alacsony–alacsony klaszter térben meglehetősen látványos módon összekapcsolódva lényegében Hidasnémeti–Zalkod tengely mentén mutatkozik meg a megye térszerkezetében. Érdekes, hogy az eddig rendre jól szereplő Tiszaújváros ebben az indikátorcsoportban nem tud olyan mértékű pozitív hatást gyakorolni a szomszédos településekre, ami a magas–magas klaszterbe emelné.



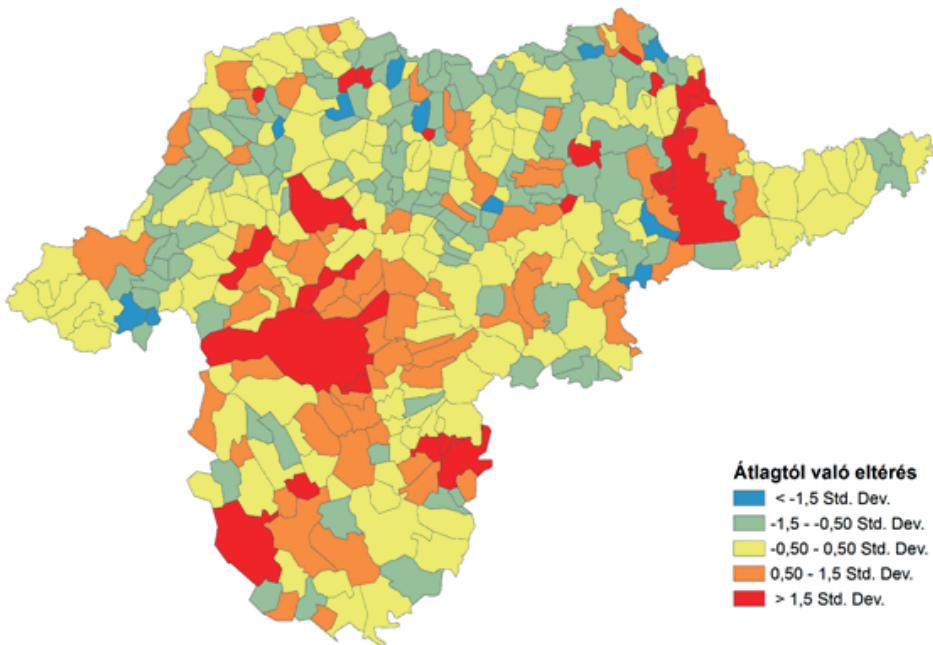
6. ábra: Hatásindikátorok Local Moran I-je Borsod-Abaúj-Zemplén megye településein, 2018

Forrás: KSH-adatok alapján a szerzők szerkesztése

A három eddig vizsgált indikátorcsoportot tartalmazó komplex alapján megállapítható, hogy bár a legkedvezőbb helyzetű települések a megyén belül a térben viszonylag szórtnan helyezkednek el, mégis egyértelmű a legjelentősebb városokhoz való közelség szerepe. A legmagasabb értékeket Tornabarakonyban láthatjuk, ahol a magas komplex értékben legnagyobb részesedéssel az inputindikátorok rendelkeztek. A legalacsonyabb értékeket Pányoknál láthatjuk, elsősorban az outputindikátorok alacsony értékének köszönhetően. Pányokot követi a megye északi, periferikus területein elhelyezkedő települések sora, például Alsótelekes, Pamlény, Gagyvendégi, Csernely, Meszes. Ezek a települések és a hasonló adottságú apró- és kistalvák alacsony komplex mutató értékekkel rendelkeznek vizsgálatunkban. Ezek okai hosszú évtizedekre, akár évszázadokra is visszavezethető. Sokszor a kedvezőtlen mezőgazdasági adottságok, a nem elégséges eltartóképeség miatt már a 19. században jelentőssé vált az elvándorlás. Később a foglalkozási átrétegződés, a szélsőségesen magas arányokat elérő ingázás erősen kiszolgáltatta ezen települések társadalmát az ipari, a bányászati központoknak. A bekövetkező tömeges ipari munkanélküliség, a gyenge adottságú mezőgazdasági szerveződések megrendülése nagyon nehéz, szinte kilátástalan helyzetet teremtett, amit fokozott az intézményhálózat ritkulása is. Az „öslakosság” elköltözésének igyekezetével

egybeesett a még szegényebb „menekülők” érkezése, ami a demográfiai szerkezetet javíthatja, de a társadalmi összetétel szélsőségesen kedvezőtlené vált.⁹

Valamennyi 10 000-nél népesebb város értéke meghaladja a megyei átlagot. Adatokban a legnagyobb részesedést a hatásindikátorok adták. Közülük a legjobb helyzetben Tiszaújváros (és egyes térségi települések, például Sajószöged, Sajóörös, Sajóecseg), míg a legkedvezőtlenebb szituációban Ózd van. A Miskolci agglomeráció (KSH 2014) értékei is a legjobbak közé tartoznak (például Kistokaj, Arnót, Nyékládháza, Mályi), csakúgy, mint Sárospataké és környékéé (például Herceggút, Mikóháza, Pálháza) (7. ábra). Ezek alapján megállapíthatjuk, hogy a társadalmi innovációs potenciál a jelenleg is látható alapvető térszerkezeti viszonyokat adja vissza. Vagyis – számításaink szerint – a megvalósuló társadalmi innovációktól az alapvető fejlettségi viszonyok változását várni illúzió.

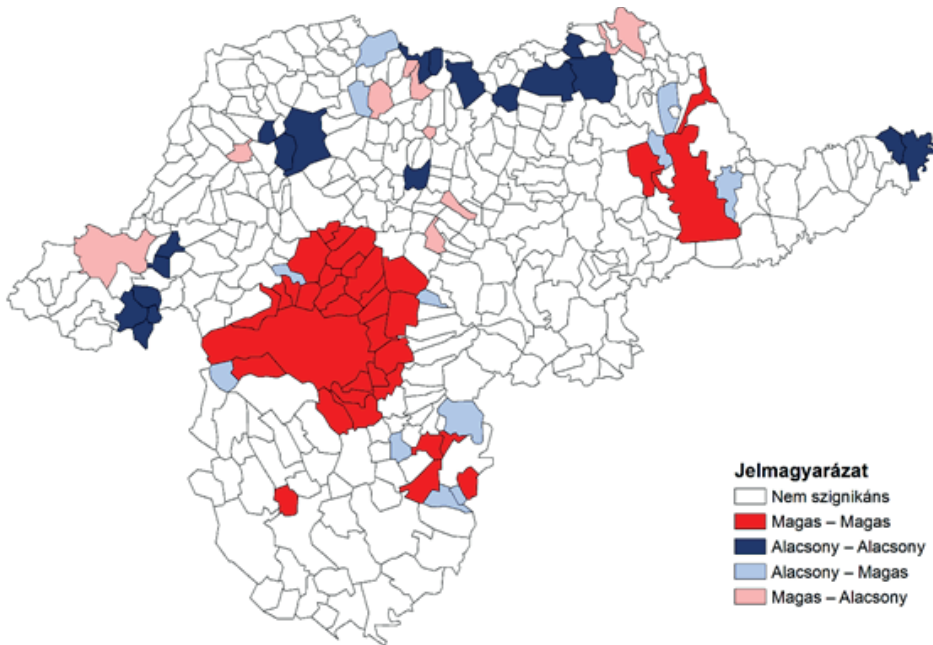


7. ábra: Társadalmi innovációt mérő komplex mutató Borsod-Abaúj-Zemplén megye településein, 2018
Forrás: KSH-adatok alapján a szerzők szerkesztése

A társadalmi innovációt mérő komplex mutató Local Moran I számítása alapján a magas–magas klaszter alapvetően a miskolci agglomerációhoz, valamint Sárospatak és Tiszaújváros környezetéhez kapcsolódik (8. ábra). Ezzel szemben az országhatár közelében több aprófalvas településcsoport tartozik a legrosszabb helyzetű alacsony–alacsony klaszterbe. A számításaink tulajdonképpen igazolják, hogy Borsod-Abaúj-Zemplén megyében is

⁹ BELUSZKY Pál – SIKOS T. Tamás szerk. (2011): *Változó falvaink*. Budapest, Akadémiai. 360.

meghatározó a megyeszékhely társadalmi-gazdasági szerepe. Nem meglepő módon Miskolc a társadalmi innovációt mérő indikátorrendszer alapján regionális központként emelkedik ki a megye területéből. Emellett egy-egy város, főleg Tiszaújváros és Kazincbarcika adatainak és térségére gyakorolt hatásának központi szerepe érzékelhető még. Ez a két város Beluszky tipizálása¹⁰ szerint az egykori szocialista városok közé tartozik, az országos városhierarchiában elfoglalt szerepük szerint pedig kisvárosok. A megye rurális térségei, főleg az országhatár mentén található, gyengébb elérhetőséggel bíró, jelentős elvándorlással jellemezhető periferikus területek a társadalmi-gazdasági elmaradottság mellett¹¹ a társadalmi innováció szempontjából is hátrányos helyzetben vannak. Ezek a területi mintázatok természetesen összecsengenek más kutatások eredményeivel.¹²



8. ábra: Társadalmi innovációt mérő komplex mutató Local Moran I-je Borsod-Abaúj-Zemplén megye településein, 2018

Forrás: KSH-adatok alapján a szerzők szerkesztése

¹⁰ BELUSZKY Pál (2011): Városhierarchia. In KOCSIS Károly – SCHWEITZER Ferenc (szerk.): *Magyarország térképeiben*. Budapest, MTA Földrajztudományi Kutatóintézet. 248.

¹¹ BELUSZKY Pál (2019): Borsod-Abaúj-Zemplén megye „fogyó félholdja”. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 16. évf. 2. sz. 5–21.

¹² LIPTÁK Katalin – SZENDI Dóra – MUSINSZKI Zoltán (2019): Munkaerő-piaci folyamatok elemzése az Abaúji kistérségben. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 16. évf. 2. sz. 22–30.

Területi különbségek vizsgálata

A területi egyenlőtlenség a tér- és időbeliség alapkategóriája, a területi vizsgálatok egyik legsokoldalúbban kutatott és vitatott kérdésköre.¹³ Nemes Nagy József a területi egyenlőtlenségek hét dimenzióját különbözteti meg:

1. elhelyezkedés,
2. mennyiségek,
3. minőségek,
4. szerkezet,
5. szerepkörök,
6. kapcsolatok,
7. viszonyok.

A hét dimenzió lehatárolása, illetve szétválasztása alapvetően nehéz feladat. Mint arra Nemes Nagy is utal, az egyes dimenziók változása a többi területen is alapvető változásokat eredményez, így célszerű a kérdést – a lehetőségekhez mérten – komplex módon elvégezni. A vizsgálatunk egyrészt a komplex indikátorunk, illetve az összetevőiben meglévő területi különbségeket vizsgálta, másrészt a megye területi különbségeit különböző mutatókon keresztül a társadalmi innováció függvényében. Így a vizsgálatunk alapvetően a mennyiségi különbségek számbavételére szorítkozik azzal együtt, hogy ezzel némileg a minőségi dimenziót is röviden elemezni kívánjuk, mely természetesen kihat a szerkezetre és a viszonyokra is.

A társadalmi innovációt mérő mutató területi különbségei

A társadalmi innovációt mérő komplex indikátor, illetve annak összetevői vonatkozásában megvizsgáltuk a mutatók területi különbségeit Gini-index segítségével:

$$G = \frac{1}{2\bar{x}n} \sum_i \sum_j |x_i - x_j|$$

Ahol x_i = természetes mértékegységben megadott területi jellemző az i . területegységben; x_j = természetes mértékegységben megadott területi jellemző a j . területegységben; \bar{X} = x_i átlaga, n a területegységek száma.

¹³ NÉMETH Nándor (2005): A (területi) polarizáltság mérőszámai. In NEMES NAGY József szerk.: *Regionális elemzési módszerek*. Budapest, ELTE Regionális Földrajzi Tanszék, MTA-ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport. 107–109.

1. táblázat: Az indikátor összetevőinek területi különbségei

Indikátorok	Input	Output	Hatás	Komplex
	indikátorok			
Gini-index	0,07	0,40	0,10	0,08

Forrás: a szerzők számítása

Megállapítottuk, hogy az outputindikátorok esetében a vizsgált mutatók közül kiemelkedően nagy területi különbségeket látunk, míg az input- és a hatásösszetevők, illetve a komplex mutatószám vonatkozásában már jóval kiegyensúlyozottabb a térbeli kép.

A társadalmi innováció és a térbeli mintázat kapcsolata

A következőkben megvizsgáljuk, hogy a komplex indikátor által megszabott települési besorolás/lehatárolás mennyiben osztja elkülöníthető részekre Borsod-Abaúj-Zemplén megye településeit. Ennek érdekében a településeket a komplex indikátor által megszabott sorrend szerint ötödökbe soroltuk, és kiszámítottuk e csoportok részesedését egy-egy fontos statisztikai mutató megyei összesen adatából.

2. táblázat: Néhány fontosabb statisztikai mutató részesedése a társadalmi innovációt mutató komplex indikátor által kialakított besorolás szerint, 2018 (megye összesen = 100)

Mutatók	Első ötöd	Második ötöd	Harmadik ötöd	Negyedik ötöd	Ötödik ötöd
Terület	14,1	17,1	21,1	21,8	25,9
Népesség	3,9	7,5	14,1	17,5	57,0
Népességből a 15–64 évesek	3,8	7,5	14,1	17,6	57,1
Kiskereskedelmi üzletek	2,1	4,6	9,9	13,9	69,5
Vendéglátóhelyek	2,6	5,9	9,6	14,1	67,9
A kereskedelmi szálláshelyek férőhelyei	3,5	14,7	6,3	12,4	63,1
Lakásállomány	4,5	7,4	12,7	16,5	58,9
Épített lakások	0,5	0,5	1,6	1,4	96,0
Működő vállalkozások száma	2,4	4,3	8,3	12,6	72,4
Adófizetők száma	3,9	7,4	13,9	17,5	57,4
Személyi jövedelemadó alap	2,7	5,5	11,1	15,0	65,8
Nyilvántartott álláskeresők	5,9	11,6	19,6	22,2	40,7

Forrás: KSH-adatok alapján a szerzők számítása

Mint az a 2. táblázat adataiból egyértelműen látható, Borsod-Abaúj-Zemplén megyén belül a társadalmi innovációt vizsgáló komplex indikátor szempontjából legjobb helyzetben lévő ötödik ötöd települései vannak a legjobb helyzetben, illetve e településcsoport jelenti a megye társadalmának, gazdaságának legfejlettebb területeit. Erről a településcsoportról elmondható, hogy a megye területének csak a negyedét jelenti, viszont a vizsgált mutatókban – a nyilvántartott álláskeresők kivételével – a megyei értékek több mint felét teszi ki 2018-ban. Különösen kiemelendőnek tartjuk, hogy e településcsoportban van a jövedelemadó alap (vagyis a jövedelmek) több mint 65%-a, a működő vállalkozások 70%-a, illetve az adott évben épített lakások 96%-a. Ez a megye társadalmi-gazdasági tevékenysége térbeli struktúrájának olyan nagyságú koncentrációját jelenti, amely min-

denképpen akadály a kiegyensúlyozott térbeli fejlődésnek. Természetesen a kiugró értékekhez hozzájárul, hogy a minden szempontból kiemelkedő szerepű megyeszékhely ebbe a csoportba tartozik.

A nagyfokú koncentráció jelensége arra sarkallt minket, hogy megvizsgáljuk, a térbeli koncentráció az elmúlt időszakban milyen módon jelent meg a megyében, illetve ez mennyiben köthető a társadalmi innovációhoz.

A koncentráció vizsgálatához a koncentrációs, Hirschman–Herfindhal-indexet alkalmaztuk. Az index valamely természetes jellemző területegységek közötti koncentrátságának mértékét számszerűsíti. A megoszlást az index tulajdonképpen a teljesen egyenleteshez (amikor minden megfigyelési egység részesedése azonos) viszonyítja.

$$\begin{aligned}
 K &= \sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{\sum_{i=1}^n x_i} \right)^2 \\
 &= \sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{\sum_{i=\text{Első ötöd}}^n x_i} \right)^2 + \sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{\sum_{i=\text{Második ötöd}}^n x_i} \right)^2 + \sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{\sum_{i=\text{Harmadik ötöd}}^n x_i} \right)^2 \\
 &\quad + \sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{\sum_{i=\text{Negyedik ötöd}}^n x_i} \right)^2 + \sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{\sum_{i=\text{Ötödik ötöd}}^n x_i} \right)^2
 \end{aligned}$$

Ahol X_i = természetes mértékegységben megadott területi jellemző az i . területegységben. Az index 0,6 feletti értéke már erős koncentrátságra, monopolhelyzetre utal. A mutató értékkészlete $1/n \leq K \leq 1$, ahol n a megfigyelési egységek száma. A megye településeit figyelembe vevő vizsgálatunkban tehát a mutató minimális értéke 0,04 ($1/229 = 0,04$).

Számításaink alapján megállapítható, hogy 2000 és 2018 között (lásd a melléklet táblázatait) a népesség és az épített lakások száma alapján nőtt, míg az adózók és a jövedelmek tekintetében csökkent a területi koncentráció mértéke a megyében. A legjelentősebb területi különbségeket az épített lakások számánál láthatjuk, míg a legkisebbet a népesség esetében. Mindenképpen figyelemre méltó, hogy a vizsgált mutatóknál az ötödik ötöd koncentrációja döntő mértékű, általánosságban elmondható, hogy a megye társadalmi-gazdasági folyamatait alapvetően az ide tartozó települések szabják meg.

Területi különbségek Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a társadalmi innováció függvényében

Vizsgálatunk következő részében a megye területi különbségeit elemeztük a társadalmi innovációt mutató komplex indikátor tükrében. A területi különbségek alakulása tekintetében az egy lakosra jutó jövedelem és a népsűrűség területi különbségeit elemeztük a társadalmi innovációs kategóriák szerint. A számításaink alapján itt is kirajzolódik, hogy a megye társadalmi-gazdasági erőközpontja az ötödik ötödbe tartozó települések köre. E települések egy lakosra jutó jövedelme (fejlettsége), illetve népsűrűsége jelentős mértékben meghaladja a további kategória átlagát. Némileg ellentmond az előzetes

várakozásnak, hogy a népsűrűség tekintetében a megyei átlaghoz viszonyítva jóval nagyobb az ötödik ötödbe tartozó települések előnye, mint az egy főre jutó jövedelem esetében.

3. táblázat: Egy lakosra jutó jövedelem nagysága a társadalmi innovációt mutató komplex mutató által kialakított besorolás szerint Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 2001 és 2018 között (megyei átlag = 100)

Évek	Első ötöd	Második ötöd	Harmadik ötöd	Negyedik ötöd	Ötödik ötöd
2001	57,0	61,3	69,9	77,9	122,1
2002	55,8	61,1	70,3	79,1	121,9
2003	55,3	60,2	70,3	78,0	122,4
2004	55,6	60,6	71,0	78,8	122,0
2005	54,8	59,7	70,4	76,9	122,8
2006	56,1	60,7	71,7	78,6	121,8
2007	56,9	62,3	71,9	79,2	121,2
2008	59,7	63,7	72,9	80,5	120,0
2009	60,9	64,6	74,5	80,5	119,2
2010	62,2	67,4	76,0	81,4	118,1
2011	59,1	63,6	72,7	79,3	120,7
2012	62,5	66,7	73,9	80,7	119,4
2013	65,5	69,1	75,1	82,0	118,2
2014	67,3	70,3	77,2	83,0	117,1
2015	67,8	71,0	77,6	84,1	116,5
2016	69,7	72,8	79,2	85,6	115,2
2017	69,3	72,8	78,9	85,8	115,3
2018	69,3	72,8	78,6	85,5	115,4

Forrás: a szerzők számítása

A 3. táblázat adataiban látható egy érdekes jelenség: az elmúlt években a megyei átlaghoz képest egyre kisebb az előnye az ötödik ötöd településcsoport jövedelmi adatainak. A többi ötöd adatai egyértelműen növekednek, így egy jövedelmi kiegyenlítődés figyelhető meg a megyében. A jelenség mögött az érzékelhető, hogy a legfejlettebb települések (ötödik ötöd) jövedelmi értékei kisebb mértékben növekednek, mint a megye többi részének értékei, így közelednek egymáshoz az adatok.

4. táblázat: A népsűrűség nagysága a társadalmi innovációt mutató komplex mutató által kialakított besorolás szerint Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 1988 és 2018 között (megyei átlag = 100)

Évek	Első ötöd	Második ötöd	Harmadik ötöd	Negyedik ötöd	Ötödik ötöd
1988	28,9	38,8	62,3	79,2	221,9
1989	30,9	43,0	62,6	80,8	216,7
1990	30,6	42,7	62,5	80,8	217,1
1991	30,2	42,3	62,5	81,1	217,6
1992	29,9	42,1	62,5	80,8	218,1
1993	29,5	41,4	62,6	79,0	223,1
1994	30,6	42,3	64,1	80,7	220,2
1995	30,4	42,2	64,3	80,2	221,4
1996	30,2	42,2	64,5	80,1	221,5

Évek	Első ötöd	Második ötöd	Harmadik ötöd	Negyedik ötöd	Ötödik ötöd
1997	30,1	42,2	64,9	80,1	221,2
1998	29,9	42,3	65,0	80,2	221,1
1999	29,6	42,2	65,1	80,2	221,3
2000	29,4	43,5	65,2	79,2	221,3
2001	29,3	43,9	65,6	79,3	220,7
2002	29,1	44,3	66,0	79,6	220,0
2003	28,9	44,2	66,2	79,8	219,9
2004	28,8	44,3	66,2	79,8	219,8
2005	28,5	44,4	66,3	79,9	219,8
2006	28,3	44,4	66,4	79,9	219,8
2007	28,1	44,3	66,3	79,7	220,7
2008	27,6	44,0	66,0	79,5	221,7
2009	27,4	43,8	65,8	79,1	222,3
2010	27,3	43,5	65,6	79,0	222,9
2011	27,7	44,1	66,5	80,2	220,5
2012	27,8	44,2	66,7	80,3	220,1
2013	27,7	44,3	66,7	80,2	220,1
2014	27,6	44,3	66,8	80,2	220,0
2015	27,6	44,3	66,9	80,3	219,9
2016	27,6	44,2	66,8	80,3	220,1
2017	27,6	44,1	66,7	80,4	220,2
2018	27,4	43,8	66,7	80,4	220,4

Forrás: a szerzők számítása

Az adatokból az elmúlt években stabil pozíciók láthatók, ami azt jelenti, hogy nem volt jelentős népességi átrendeződés a megyei átlaghoz képest a vizsgált településcsoportokban.

A két mutató területi különbségeinek elemzésére a Hoover-indexet alkalmaztuk, mely a Lorenz-görbe és az átló közötti maximális függőleges távolságot¹⁴ méri.

$$H = \frac{1}{2} \cdot \sum_{i=1}^n |x_i - f_i|$$

ahol $\sum f_i = \sum x_i = 100$

A népsűrűség esetében x_i a terület, f_i pedig a népesség ötödök szerinti arányait, míg az egy főre jutó jövedelemnél a népesség és a jövedelmek ötödök szerinti arányait jelenti.

Ezt egy korábban kidolgozott eljárás szerint¹⁵ részekre bontottuk, mellyel arra igyekeztünk választ kapni, hogy a társadalmi innovációval kapcsolatos komplex mutató által meghatározott települési csoportosítás (ötödök) mennyiben felelős a megyén belüli területi különbségek nagyságáért.

¹⁴ MAJOR Klára – NEMES NAGY József (1999): Területi jövedelemegyenlőtlenségek a kilencvenes években. *Statisztikai Szemle*, 77. évf. 6. sz. 397–421.

¹⁵ KINCSES Áron (2015): *A nemzetközi migráció Magyarországon és a Kárpát-medence magyar migrációs hálózatai a 21. század elején*. Műhelytanulmányok 8. Budapest, KSH.

$$\begin{aligned}
 H &= \frac{1}{2} \cdot \sum_{i=1}^n |x_i - f_i| \\
 &= \frac{1}{2} \left\{ \sum_{j=\text{Első ötöd}} |x_j - f_j| + \sum_{k=\text{Második ötöd}} |x_k - f_k| + \sum_{l=\text{Harmadik ötöd}} |x_l - f_l| \right. \\
 &\quad \left. + \sum_{m=\text{Negyedik ötöd}} |x_m - f_m| + \sum_{n=\text{Ötödik ötöd}} |x_n - f_n| \right\}
 \end{aligned}$$

Az egy főre jutó jövedelem tekintetében a 2001-es 14%-ról 10% alá csökkent a területi különbségek mértéke. Valamennyi ötödnél csökkenést láthatunk, de a legjelentősebb természetesen az ötödik ötödnél látható. Mindemellett az egy lakosra jutó jövedelem esetében a területi különbségek megyén belüli mértékéért leginkább az ötödik ötöd települései a felelősek.

5. táblázat: Egy főre jutó jövedelem területi különbségei Hoover-index alapján (%)

Évek	Első ötöd	Második ötöd	Harmadik ötöd	Negyedik ötöd	Ötödik ötöd	Összesen
2001	0,9	1,5	2,1	2,0	8,0	14,4
2002	0,9	1,5	2,1	1,9	7,6	14,0
2003	0,9	1,5	2,1	2,0	7,8	14,3
2004	0,9	1,5	2,1	1,9	7,6	14,0
2005	0,9	1,5	2,1	2,1	7,8	14,4
2006	0,9	1,5	2,0	1,9	7,3	13,7
2007	0,9	1,4	2,0	1,9	7,2	13,3
2008	0,8	1,4	1,9	1,8	6,8	12,7
2009	0,8	1,3	1,8	1,8	6,5	12,2
2010	0,7	1,2	1,7	1,7	6,1	11,6
2011	0,8	1,4	2,0	2,0	6,8	13,0
2012	0,7	1,3	1,9	1,9	6,4	12,2
2013	0,7	1,2	1,8	1,8	6,1	11,6
2014	0,6	1,1	1,7	1,7	5,6	10,9
2015	0,6	1,1	1,6	1,6	5,4	10,5
2016	0,6	1,0	1,5	1,5	5,1	9,8
2017	0,6	1,0	1,6	1,5	5,1	9,8
2018	0,6	1,1	1,6	1,5	5,2	9,9

Forrás: a szerzők számítása

A népsűrűség területi különbségei némileg eltérnek az egy lakosra jövedelemnél megfigyeltől. Itt a megyei területi különbségek mértéke csak igen kis mértékben csökkent megyei szinten a vizsgálati időszakban. A csökkenés mértéke olyan csekély, hogy azt stagnálásnak is lehet tekinteni. A területi különbségek döntő részéért ebben az esetben is az ötödik ötödbe tartozó települések felelnek a legnagyobb mértékben.

6. táblázat: Népsűrűség területi különbségei Hoover-index alapján (%)

Évek	Első ötöd	Második ötöd	Harmadik ötöd	Negyedik ötöd	Ötödik ötöd	Összesen
1988	5,0	5,4	5,3	7,2	22,0	44,9
1989	4,9	5,4	5,1	7,2	21,3	44,0
1990	4,9	5,5	5,1	7,2	21,3	44,1
1991	4,9	5,5	5,1	7,2	21,4	44,1
1992	5,0	5,5	5,1	7,2	21,5	44,3
1993	5,0	5,5	5,2	7,4	21,7	44,7
1994	4,9	5,4	5,1	7,3	21,1	43,8
1995	4,9	5,4	5,1	7,2	21,1	43,8
1996	5,0	5,4	5,1	7,2	21,1	43,8
1997	5,0	5,4	5,1	7,2	21,1	43,8
1998	5,0	5,4	5,1	7,2	21,1	43,7
1999	5,0	5,4	5,1	7,2	21,1	43,8
2000	5,0	5,5	5,1	7,1	21,1	43,8
2001	5,0	5,5	5,1	7,1	21,0	43,7
2002	5,0	5,4	5,1	7,1	20,9	43,6
2003	5,0	5,4	5,1	7,1	20,9	43,6
2004	5,1	5,4	5,1	7,1	20,8	43,5
2005	5,1	5,4	5,1	7,1	20,8	43,5
2006	5,1	5,4	5,1	7,1	20,8	43,6
2007	5,1	5,4	5,2	7,1	20,9	43,7
2008	5,1	5,5	5,2	7,1	21,0	43,9
2009	5,2	5,5	5,2	7,1	21,1	44,1
2010	5,2	5,5	5,2	7,2	21,2	44,2
2011	5,1	5,5	5,1	7,1	20,8	43,6
2012	5,1	5,5	5,1	7,0	20,8	43,5
2013	5,1	5,5	5,1	7,0	20,8	43,5
2014	5,1	5,5	5,1	7,0	20,8	43,5
2015	5,1	5,5	5,1	7,0	20,8	43,5
2016	5,1	5,5	5,1	7,0	20,9	43,6
2017	5,1	5,5	5,1	7,0	20,9	43,6
2018	5,1	5,5	5,1	7,1	20,9	43,7

Forrás: a szerzők számítása

Összegzés

Tanulmányunkban a társadalmi innovációs potenciál mérésére tettünk kísérletet Borsod-Abaúj-Zemplén megyei példán. Input-, output- és hatásindikátorok segítségével feltérképeztük a társadalmi innovációs potenciál alapját vizsgáló társadalmi-gazdasági mutatókat. Kimutattuk, hogy társadalmi innovációs potenciál tekintetében Miskolc és agglomerációja, Sárospatak és Tiszaújváros van a legkedvezőbb helyzetben a megyén belül. Rámutattunk arra, hogy az általunk alkalmazott társadalmi innovációs célú területi lehatárolás milyen markánsan elkülönülő térségeket különít el. E településcsoportok társadalmi-gazdasági helyzetük alapján egészen eltérő alapokkal, illetve fejlesztési lehetőségekkel rendelkeznek. A területi koncentráció és a térbeli különbségek jelentős nagyságát mindenképpen fontos figyelembe venni Borsod-Abaúj-Zemplén megye hosszú távú

fejlesztése érdekében, és ebben a tekintetben nem hagyható figyelmen kívül a megye településeinek társadalmi innovációs potenciálja, illetve azok különbségei sem. Ugyanakkor az is érzékelhető, hogy a társadalmi és a technikai (gazdasági) innováció szoros kölcsönhatásban áll egymással, még akkor is, ha a megvalósuló társadalmi innovációktól az alapvető térszerkezeti viszonyok módosítása nem várható. A gazdasági változások következményeként elengedhetetlenül történnek társadalmi változások is.¹⁶

A fejlesztések témakörét vizsgálva megállapítható, hogy az Európai Unió komoly dilemmával áll szemben. Egyrészt fontos a nemzetközi versenyképességének fenntartása, illetve megerősítése, és ehhez szüksége van a gazdasági innovációkra. Másrészt viszont növekvő társadalmi különbségek miatt a közösségi politikák szintjére emelte a társadalmi kohézió kérdését.¹⁷ Különösen nagy hangsúlyt kapott ez a kérdés a 2008-as gazdasági válság következményeinek kezelése tekintetében – és kaphat 2020 után. Ezen a területen az Európai Unió nem rendelkezik ugyan hatáskörrel, hiszen a kérdés alapvetően tagállami hatáskör, mégis iránymutatásokkal, támogatásokkal igyekszik ösztönözni őket a társadalmi innovációkra való jelentősebb figyelemre. Árnyalja a képet, hogy egyes vélemények szerint a társadalmi innováció a közösségfejlesztést mint célkitűzést előtérbe helyezi a területfejlesztéssel szemben, a szükségletek kielégítését pedig a jövedelmezőség és értékesíthetőség kizárólagosságával szemben.¹⁸

A fejlesztések kérdéskörében még egy érdekes aspektus érzékelhető, manapság a társadalmi innovációs potenciál megközelítése egyre többször átvezethet bennünket a társadalmi reziliencia kérdésköréhez.¹⁹ Ebben az összefüggésben ugyanis a társadalmi reziliencia, vagyis ellenállóképesség területéhez jutunk el. E kutatási terület művelői egy-egy környezeti, társadalmi, gazdasági katasztrófával kapcsolatos, illetve az arra adott közösségi válaszokat elemzik, amelyek új megközelítéseket, vizsgálati irányokat adhatnak hozzá a társadalmi innováció kérdéseinek elemzéséhez.

Irodalomjegyzék

BELUSZKY Pál (2011): Városhierarchia. In KOCSIS Károly – SCHWEITZER Ferenc szerk.: *Magyarország térképekben*. Budapest, MTA Földrajztudományi Kutatóintézet. 248.

BELUSZKY Pál (2019): Borsod-Abaúj-Zemplén megye „fogyó félholdja”. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 16. évf. 2. sz. 5–21.

¹⁶ VARGA Krisztina (2017): *Társadalmi innováció és versenyképesség mérése*.

MultiScience – XXXI. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference University of Miskolc.

¹⁷ European Commission (2013): *Communication from the commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions – Towards social investment for growth and cohesion – including implementing the European Social Fund 2014–2020*.

¹⁸ KATONÁNÉ KOVÁCS Judit – VARGA Eszter – NEMES Gusztáv (2017): Fókuszban a társadalmi innováció folyamata a magyar vidéken. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 14. évf. 1. sz. 6–19.

¹⁹ KOZMA Tamás (2017): Reziliens közösségek – reziliens társadalom? *Educatio*, 26. évf. 4. sz. 517–527.

- BELUSZKY Pál – SIKOS T. Tamás szerk. (2011): *Változó falvaink*. Budapest, Akadémiai.
- BENEDEK József – KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann – BALATON Károly (2015): Regionális társadalmi innováció generálása szakértői rendszer segítségével. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 12. évf. 2. sz. 4–22.
- European Commission (2013): *Communication from the commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions – Towards social investment for growth and cohesion – including implementing the European Social Fund 2014–2020*. Elérhető: https://ec.europa.eu/eip/ageing/file/751/download_en?token=FWCEalQk (A letöltés dátuma: 2019. 09. 14.)
- HOUSTON, David B. (1967): The shift and share analysis of regional growth: a critique. *Southern Economic Journal*, Vol. 33, No. 4. 577–581.
- KATONÁNÉ KOVÁCS Judit – VARGA Eszter – NEMES Gusztáv (2017): Fókuszban a társadalmi innováció folyamata a magyar vidéken. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 14. évf. 1. sz. 6–19.
- KINCSES Áron (2015): *A nemzetközi migráció Magyarországon és a Kárpát-medence magyar migrációs hálózatai a 21. század elején*. Műhelytanulmányok 8. Budapest, KSH.
- KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann – BALATON Károly (2017): A társadalmi innováció vizsgálatának tapasztalatai és fejlesztési lehetőségei. *Vezetéstudomány*, 48. évf. 6–7. sz. 15–19. DOI: <http://dx.doi.org/10.14267/VEZTUD.2017.06.02>
- KOZMA Tamás (2017) Reziens közösségek – reziens társadalom? *Educatio*, 26. évf. 4. sz. 517–527.
- KSH (2014): *Magyarország településhálózata 1. Agglomerációk, településegységek*. Budapest.
- KSH (2016): *A komplex programmal fejlesztendő járáások jellemzői, 2014*. Budapest.
- LIPTÁK Katalin – SZENDI Dóra – MUSINSZKI Zoltán (2019): Munkaerő-piaci folyamatok elemzése az Abaúji kistérségben. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 16. évf. 2. sz. 22–30.
- MAJOR Klára – NEMES NAGY József (1999): Területi jövedelemegyenlőtlenségek a kilencvenes években. *Statisztikai Szemle*, 77. évf. 6. sz. 397–421.
- NAGY Zoltán – TÓTH Géza (2019): A társadalmi innovációs potenciál mérési lehetőségei Borsod-Abaúj-Zemplén megyében. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 16. évf. 2. sz. 97–109.
- NEMES Gusztáv – VARGA Ágnes (2015): Társadalmi innováció és társadalmi tanulás a vidékfejlesztésben – sikerek, problémák, dilemmák. In VERESNÉ SOMOSI Mariann – LIPTÁK Katalin szerk.: *„Mérleg és kihívások” IX. Nemzetközi Tudományos Konferencia Kiadvány*.
- NEMES NAGY József (2004): Új kistérségek, új városok. Új versenyzők? In *Regionális Tudományi Tanulmányok* 9. 5–42. Budapest, ELTE.
- NEMES NAGY József szerk. (2005): Regionális elemzési módszerek. In *Regionális Tudományi Tanulmányok 11*. Budapest, ELTE Regionális Földrajzi Tanszék, MTA-ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport.
- NEMES NAGY József – JAKOBI Ákos – NÉMETH Nándor (2001): A jövedelemegyenlőtlenségek térségi és jövedelemszerkezeti összetevői. *Statisztikai Szemle*, 79. évf. 10–11. sz. 862–886.
- NÉMETH Nándor (2005): A (területi) polarizáltság mérőszámai. In NEMES NAGY József szerk.: *Regionális elemzési módszerek*. Budapest, ELTE Regionális Földrajzi Tanszék, MTA-ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport. 107–109.
- SIKOS T. Tamás szerk. (1984): *Matematikai és statisztikai módszerek a területi kutatásokban*. Budapest, Akadémiai. 301.
- STEVENS, Benjamin H. – MOORE, Craig L. (1980): A critical review of the literature on shift-share as a forecasting technique. *Journal of Regional Science*, Vol. 20, No. 4. 419–437.
- TÓTH Géza (2002): Kísérlet autópályáink területfejlesztő hatásának bemutatására. *Területi Statisztika*, 42. évf. 6. sz. 493–505.
- TÓTH Géza (2013): *Bevezetés a területi elemzések módszertanába*. Miskolc, Miskolci Egyetem. 165.

TÓTH GÉZA (2014): *Térinformatika a gyakorlatban közgazdászoknak*. Miskolc, Miskolci Egyetem GTK. 107.
 VARGA Krisztina (2017): *Társadalmi innováció és versenyképesség mérése*. MultiScience – XXXI. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference University of Miskolc. DOI: <http://dx.doi.org/10.26649/musci.2017.125>

Melléklet

1. táblázat: A népesség koncentrációs indexei a társadalmi innovációt mutató komplex indikátor által kialakított besorolás szerint

Évek	Első ötöd	Második ötöd	Harmadik ötöd	Negyedik ötöd	Ötödik ötöd	Megye összesen
2000	0,0002	0,0004	0,0008	0,0006	0,0452	0,0472
2001	0,0002	0,0004	0,0008	0,0006	0,0451	0,0471
2002	0,0002	0,0004	0,0008	0,0006	0,0453	0,0472
2003	0,0002	0,0004	0,0008	0,0006	0,0453	0,0473
2004	0,0002	0,0004	0,0008	0,0006	0,0454	0,0473
2005	0,0002	0,0004	0,0008	0,0006	0,0455	0,0475
2006	0,0002	0,0004	0,0008	0,0006	0,0461	0,0480
2007	0,0002	0,0004	0,0007	0,0006	0,0472	0,0491
2008	0,0002	0,0004	0,0007	0,0006	0,0486	0,0505
2009	0,0002	0,0004	0,0007	0,0006	0,0495	0,0514
2010	0,0002	0,0004	0,0007	0,0006	0,0502	0,0521
2011	0,0002	0,0004	0,0008	0,0006	0,0489	0,0508
2012	0,0002	0,0004	0,0008	0,0006	0,0491	0,0510
2013	0,0002	0,0004	0,0008	0,0006	0,0494	0,0513
2014	0,0002	0,0004	0,0008	0,0006	0,0491	0,0511
2015	0,0002	0,0004	0,0007	0,0006	0,0489	0,0508
2016	0,0002	0,0004	0,0007	0,0006	0,0487	0,0506
2017	0,0002	0,0004	0,0007	0,0006	0,0489	0,0508
2018	0,0002	0,0004	0,0007	0,0006	0,0495	0,0514

2. táblázat: Az épített lakások számának koncentrációs indexei a társadalmi innovációt mutató komplex indikátor által kialakított besorolás szerint

Évek	Első ötöd	Második ötöd	Harmadik ötöd	Negyedik ötöd	Ötödik ötöd	Megye összesen
2000	0,0001	0,0006	0,0011	0,0007	0,0851	0,0876
2001	0,0035	0,0046	0,0021	0,0003	0,0629	0,0733
2002	0,0002	0,0003	0,0004	0,0004	0,1951	0,1963
2003	0,0001	0,0002	0,0002	0,0004	0,2530	0,2539
2004	0,0001	0,0002	0,0004	0,0003	0,2427	0,2437
2005	0,0001	0,0001	0,0003	0,0004	0,2137	0,2146
2006	0,0001	0,0003	0,0003	0,0004	0,1673	0,1684
2007	0,0001	0,0001	0,0005	0,0004	0,2093	0,2104
2008	0,0001	0,0001	0,0003	0,0004	0,2539	0,2547
2009	0,0001	0,0001	0,0004	0,0002	0,2360	0,2369
2010	0,0001	0,0001	0,0001	0,0005	0,2813	0,2821
2011	0,0000	0,0001	0,0003	0,0003	0,4352	0,4359
2012	0,0000	0,0002	0,0002	0,0002	0,3507	0,3511
2013	0,0000	0,0001	0,0002	0,0001	0,5149	0,5153
2014	0,0002	0,0003	0,0003	0,0005	0,3038	0,3050
2015	0,0001	0,0001	0,0003	0,0004	0,2923	0,2931
2016	0,0001	0,0001	0,0001	0,0004	0,5481	0,5488
2017	0,0000	0,0000	0,0000	0,0001	0,3807	0,3810
2018	0,0000	0,0001	0,0001	0,0002	0,3573	0,3577

3. táblázat: Az adózók számának koncentrációs indexei a társadalmi innovációt mutató komplex indikátor által kialakított besorolás szerint

Évek	Első ötöd	Második ötöd	Harmadik ötöd	Negyedik ötöd	Ötödik ötöd	Megye összesen
2001	0,0001	0,0003	0,0005	0,0005	0,0707	0,0721
2002	0,0001	0,0003	0,0005	0,0005	0,0681	0,0695
2003	0,0001	0,0003	0,0005	0,0005	0,0702	0,0716
2004	0,0001	0,0003	0,0005	0,0005	0,0715	0,0729
2005	0,0001	0,0003	0,0005	0,0005	0,0724	0,0738
2006	0,0001	0,0002	0,0005	0,0006	0,0726	0,0739
2007	0,0001	0,0002	0,0005	0,0006	0,0723	0,0737
2008	0,0001	0,0002	0,0005	0,0006	0,0690	0,0704
2009	0,0001	0,0002	0,0005	0,0006	0,0686	0,0700
2010	0,0001	0,0003	0,0005	0,0006	0,0659	0,0674
2011	0,0001	0,0003	0,0006	0,0006	0,0619	0,0635
2012	0,0001	0,0003	0,0006	0,0006	0,0609	0,0625
2013	0,0001	0,0003	0,0006	0,0006	0,0589	0,0606
2014	0,0001	0,0003	0,0006	0,0006	0,0555	0,0572
2015	0,0001	0,0003	0,0007	0,0006	0,0539	0,0556
2016	0,0002	0,0003	0,0007	0,0006	0,0504	0,0522
2017	0,0002	0,0003	0,0007	0,0006	0,0504	0,0522
2018	0,0002	0,0003	0,0007	0,0006	0,0506	0,0525

4. táblázat: A személyi jövedelemadó alap összegének koncentrációs indexei a társadalmi innovációt mutató komplex indikátor által kialakított besorolás szerint

Évek	Első ötöd	Második ötöd	Harmadik ötöd	Negyedik ötöd	Ötödik ötöd	Megye összesen
2001	0,0001	0,0002	0,0003	0,0004	0,1062	0,1071
2002	0,0001	0,0002	0,0004	0,0004	0,1031	0,1041
2003	0,0001	0,0002	0,0004	0,0004	0,1062	0,1072
2004	0,0001	0,0002	0,0004	0,0004	0,1061	0,1071
2005	0,0001	0,0002	0,0004	0,0004	0,1057	0,1067
2006	0,0001	0,0002	0,0004	0,0004	0,1037	0,1047
2007	0,0001	0,0002	0,0004	0,0004	0,1056	0,1066
2008	0,0001	0,0002	0,0004	0,0004	0,1031	0,1042
2009	0,0001	0,0002	0,0004	0,0005	0,1018	0,1028
2010	0,0001	0,0002	0,0004	0,0005	0,0978	0,0989
2011	0,0001	0,0002	0,0004	0,0005	0,0984	0,0995
2012	0,0001	0,0002	0,0004	0,0005	0,0928	0,0939
2013	0,0001	0,0002	0,0004	0,0005	0,0910	0,0922
2014	0,0001	0,0002	0,0005	0,0005	0,0870	0,0882
2015	0,0001	0,0002	0,0005	0,0005	0,0851	0,0864
2016	0,0001	0,0002	0,0005	0,0005	0,0815	0,0828
2017	0,0001	0,0002	0,0005	0,0005	0,0818	0,0831
2018	0,0001	0,0002	0,0005	0,0005	0,0811	0,0824

Településnév	Input-indikátorok	Output-indikátorok	Hatás-indikátorok	A társadalmi innovációt mérő komplex indikátor
Abaújalpár	0,25460	0,01010	0,19395	0,15288
Abaújkér	0,24500	0,01515	0,20793	0,15603
Abaújlak	0,38145	0,01655	0,18011	0,19270
Abaújszántó	0,26086	0,13454	0,23660	0,21067

Településnév	Input-indikátorok	Output-indikátorok	Hatás-indikátorok	A társadalmi innovációt mérő komplex indikátor
Abaújszolnok	0,29395	0,01035	0,22982	0,17804
Abaújvár	0,23617	0,02920	0,18078	0,14872
Abod	0,23219	0,14173	0,18172	0,18521
Aggtelek	0,26641	0,04525	0,22231	0,17799
Alacska	0,26206	0,03324	0,25238	0,18256
Alsóberecki	0,27856	0,02615	0,25979	0,18817
Alsódobsza	0,26074	0,05498	0,29880	0,20484
Alsógagy	0,23252	0,02635	0,22745	0,16211
Alsóregmec	0,28258	0,11677	0,30138	0,23358
Alsószuha	0,26163	0,01888	0,20091	0,16047
Alsótelekes	0,16373	0,01472	0,20404	0,12750
Alsóvadász	0,23228	0,06670	0,23935	0,17944
Alsózsolca	0,24792	0,10168	0,27595	0,20852
Arka	0,30150	0,04757	0,24394	0,19767
Arló	0,22184	0,10959	0,22583	0,18576
Arnót	0,29010	0,11135	0,32174	0,24106
Ároktő	0,22321	0,02508	0,18726	0,14518
Aszaló	0,24676	0,07368	0,21303	0,17782
Baktakék	0,25740	0,03394	0,23347	0,17493
Balajt	0,22265	0,01698	0,32424	0,18796
Bánhorváti	0,24420	0,07493	0,23721	0,18545
Bánréve	0,24400	0,06235	0,22837	0,17824
Baskó	0,23177	0,01987	0,24905	0,16690
Becskelháza	0,32129	0,01845	0,14815	0,16263
Bekecs	0,29271	0,06640	0,26591	0,20834
Berente	0,24400	0,08216	0,29498	0,20705
Beret	0,21834	0,01971	0,23329	0,15711
Berzék	0,24033	0,04041	0,23457	0,17177
Bodroghalom	0,23777	0,12442	0,25830	0,20683
Bodrogkeresztúr	0,26001	0,07940	0,26577	0,20173
Bodrogkisfalud	0,26059	0,09394	0,21910	0,19121
Bodrogolaszi	0,27229	0,10049	0,24974	0,20751
Bódvalenke	0,25315	0,00998	0,28076	0,18130
Bódvarákó	0,26792	0,01539	0,20862	0,16398
Bódvaszilás	0,23444	0,07510	0,21166	0,17374
Bogács	0,23847	0,07872	0,18378	0,16699
Boldogkőújfalú	0,21121	0,01432	0,21947	0,14833
Boldogkőváralja	0,25103	0,07008	0,29220	0,20444
Boldva	0,24888	0,05979	0,25960	0,18942
Borsodbóta	0,21517	0,02829	0,20866	0,15071
Borsodgeszt	0,25435	0,03703	0,22225	0,17121
Borsodivánka	0,19843	0,08336	0,35500	0,21226
Borsodnádásd	0,22200	0,06690	0,23113	0,17334
Borsodszentgyörgy	0,24124	0,06447	0,25046	0,18539
Borsodszirák	0,27012	0,11544	0,25788	0,21448
Bózsza	0,25883	0,02170	0,19498	0,15850
Bölcs	0,26340	0,09646	0,25804	0,20597
Bükkábrány	0,26681	0,12543	0,28443	0,22556
Bükkaranyos	0,27716	0,10014	0,25021	0,20917
Bükkmogyorósd	0,22561	0,03574	0,18676	0,14937

Településnév	Input-indikátorok	Output-indikátorok	Hatás-indikátorok	A társadalmi innovációt mérő komplex indikátor
Bükkszentkereszt	0,27128	0,09429	0,25028	0,20528
Bükkszécs	0,24152	0,05561	0,32407	0,20707
Büttös	0,24544	0,01368	0,18709	0,14874
Cigánd	0,23452	0,04902	0,23004	0,17120
Csenyete	0,29728	0,02082	0,35189	0,22333
Cserépfalu	0,25940	0,08960	0,22791	0,19230
Cserépváralja	0,27703	0,03625	0,30970	0,20766
Csernely	0,21429	0,01458	0,18180	0,13689
Csincse	0,24448	0,04308	0,28448	0,19068
Csobád	0,24716	0,01659	0,23039	0,16471
Csobaj	0,22980	0,02272	0,18837	0,14696
Csokvaomány	0,20073	0,10531	0,18542	0,16382
Damak	0,26597	0,03002	0,24963	0,18188
Dámóc	0,20357	0,01342	0,22768	0,14822
Debréte	0,31917	0,11266	0,27580	0,23588
Dédestapolcsány	0,24391	0,05548	0,21914	0,17284
Detek	0,22360	0,02315	0,21439	0,15371
Domaháza	0,22549	0,11008	0,19146	0,17567
Dövény	0,24733	0,01716	0,20959	0,15803
Dubicsány	0,29965	0,02664	0,24794	0,19141
Edelény	0,25183	0,09854	0,34196	0,23078
Egerlövő	0,23590	0,06215	0,20557	0,16787
Égerszög	0,22475	0,01694	0,19179	0,14449
Emőd	0,24908	0,14622	0,24111	0,21214
Encs	0,25618	0,09026	0,31254	0,21966
Erdőbénye	0,24458	0,13395	0,19405	0,19086
Erdőhorváti	0,22581	0,04409	0,20700	0,15896
Fáj	0,27177	0,01057	0,32511	0,20248
Fancsal	0,27522	0,03049	0,23628	0,18066
Farkaslyuk	0,21578	0,05465	0,22017	0,16354
Felsőberecki	0,26867	0,02780	0,22935	0,17527
Felsődobsza	0,23501	0,04356	0,21000	0,16286
Felsőgagy	0,21155	0,01562	0,19089	0,13935
Felsőkelecsény	0,23009	0,02003	0,22959	0,15990
Felsőnyárad	0,25238	0,07202	0,22428	0,18289
Felsőregmec	0,26088	0,01397	0,28367	0,18617
Felsőtelekes	0,23621	0,03329	0,23805	0,16918
Felsővadász	0,22545	0,05030	0,21745	0,16440
Felsőzsolca	0,27077	0,09273	0,28682	0,21677
Filkeháza	0,26651	0,02021	0,28336	0,19003
Fony	0,29121	0,01314	0,19100	0,16512
Forró	0,25730	0,05830	0,24475	0,18678
Fülökércs	0,23981	0,01255	0,26655	0,17297
Füzér	0,30153	0,07677	0,25638	0,21156
Füzérkajata	0,22880	0,01373	0,15692	0,13315
Füzérkomlós	0,28643	0,06551	0,32723	0,22639
Füzérradvány	0,23044	0,03078	0,23409	0,16510
Gadna	0,20612	0,01052	0,25888	0,15851
Gagyapáti	0,41080	0,02117	0,26062	0,23087

Településnév	Input-indikátorok	Output-indikátorok	Hatás-indikátorok	A társadalmi innovációt mérő komplex indikátor
Gagybátor	0,21102	0,01587	0,23576	0,15422
Gagyvendégi	0,23535	0,01000	0,16191	0,13575
Galvács	0,24095	0,08481	0,12829	0,15135
Garadna	0,26900	0,02135	0,21767	0,16934
Gelej	0,22161	0,02956	0,22239	0,15785
Gesztely	0,25271	0,05858	0,25171	0,18767
Gibárt	0,27027	0,04377	0,23978	0,18461
Girincs	0,23615	0,04904	0,23834	0,17451
Golop	0,22860	0,02685	0,28048	0,17864
Gömörszőlős	0,31226	0,09008	0,18830	0,19688
Gönc	0,26127	0,07379	0,20866	0,18124
Göncruszka	0,22747	0,01504	0,23643	0,15965
Györgytarló	0,22579	0,01374	0,23153	0,15702
Halmaj	0,25839	0,04860	0,24686	0,18461
Hangács	0,22667	0,07969	0,25849	0,18828
Hangony	0,24260	0,08571	0,21699	0,18177
Háromhuta	0,24074	0,05157	0,19409	0,16213
Harsány	0,26958	0,13480	0,25947	0,22128
Hegymeg	0,24029	0,01812	0,22097	0,15979
Hejce	0,27359	0,02905	0,31524	0,20596
Hejőbába	0,22960	0,09923	0,32707	0,21864
Hejőkeresztúr	0,27834	0,10566	0,25981	0,21460
Hejőkürt	0,25743	0,03369	0,19704	0,16272
Hejőpapi	0,23825	0,11458	0,20494	0,18592
Hejőszalonta	0,22980	0,02381	0,24241	0,16534
Hercegekút	0,28187	0,19798	0,39742	0,29243
Hernádbüd	0,24283	0,01065	0,14692	0,13347
Hernádcéce	0,23873	0,00814	0,20096	0,14927
Hernádkak	0,28023	0,09213	0,25951	0,21063
Hernádkércs	0,27575	0,06833	0,21701	0,18703
Hernádnémeti	0,24280	0,10917	0,24015	0,19737
Hernádpetri	0,24055	0,01724	0,23223	0,16334
Hernádszentandrás	0,24212	0,01894	0,22443	0,16183
Hernádszurdok	0,27801	0,01665	0,16870	0,15445
Hernádvécse	0,25774	0,01240	0,21408	0,16140
Hét	0,24256	0,02932	0,29234	0,18807
Hidasnémeti	0,25383	0,10489	0,22748	0,19540
Hidvégárdó	0,23879	0,09311	0,22231	0,18474
Hollóháza	0,27359	0,02230	0,25139	0,18243
Homrogd	0,26202	0,06781	0,26028	0,19670
Igrici	0,24723	0,06925	0,22314	0,17987
Imola	0,24950	0,01994	0,16155	0,14366
Ináncs	0,26296	0,09684	0,23681	0,19887
Irota	0,25875	0,05283	0,20690	0,17283
Izsófalva	0,23230	0,08801	0,22804	0,18278
Jákfalva	0,24693	0,02014	0,30175	0,18961
Járdánháza	0,24079	0,05788	0,20820	0,16896
Jósvafő	0,31320	0,06057	0,26389	0,21256
Kács	0,21179	0,03483	0,19230	0,14631

Településnév	Input-indikátorok	Output-indikátorok	Hatás-indikátorok	A társadalmi innovációt mérő komplex indikátor
Kánó	0,21968	0,02894	0,24341	0,16401
Kány	0,22229	0,03100	0,17961	0,14430
Karcsa	0,24382	0,09037	0,24909	0,19443
Karos	0,25152	0,03797	0,22298	0,17082
Kazincbarcika	0,26520	0,14402	0,31401	0,24108
Kázmárk	0,24151	0,04731	0,25684	0,18189
Kéked	0,25840	0,01155	0,19486	0,15494
Kelemér	0,22803	0,02159	0,25237	0,16733
Kenézlő	0,23503	0,11916	0,23587	0,19669
Keresztéte	0,34233	0,03076	0,18764	0,18691
Kesznyéten	0,22676	0,05856	0,23166	0,17232
Királd	0,23116	0,02857	0,19989	0,15321
Kiscsécs	0,29068	0,01630	0,25542	0,18747
Kisgyőr	0,25939	0,07262	0,24917	0,19373
Kishuta	0,29341	0,02972	0,18127	0,16813
Kiskinizs	0,25287	0,01962	0,21728	0,16325
Kisrosvággy	0,26141	0,02889	0,24887	0,17973
Kissikátor	0,24638	0,03205	0,22552	0,16798
Kistokaj	0,31536	0,14882	0,31146	0,25855
Komjáti	0,20438	0,08882	0,22389	0,17236
Komlóska	0,35741	0,03154	0,22511	0,20469
Kondó	0,25129	0,10428	0,26560	0,20706
Korlát	0,23533	0,01275	0,21156	0,15321
Kovácsvágás	0,24955	0,03808	0,23381	0,17381
Köröm	0,24316	0,01721	0,25520	0,17186
Krasznokvajda	0,27702	0,09443	0,24031	0,20392
Kupa	0,22935	0,01311	0,19442	0,14563
Kurtyán	0,26541	0,05940	0,20827	0,17769
Lácacséke	0,21475	0,05806	0,19315	0,15532
Ládbesenyő	0,24242	0,02031	0,22418	0,16231
Lak	0,23746	0,07461	0,25508	0,18905
Legyesbénye	0,24275	0,01939	0,21817	0,16010
Léh	0,22748	0,01146	0,22367	0,15420
Lénárdaróc	0,20380	0,02148	0,18676	0,13734
Litka	0,27935	0,03054	0,18311	0,16433
Mád	0,26002	0,09091	0,23442	0,19512
Makkoshotyka	0,24726	0,01129	0,23149	0,16335
Mályi	0,29419	0,10666	0,27002	0,22362
Mályinka	0,25039	0,03281	0,20588	0,16303
Martonyi	0,20299	0,02436	0,23082	0,15272
Megyaszó	0,23620	0,07159	0,24150	0,18309
Méra	0,25185	0,06346	0,22475	0,18002
Meszes	0,19927	0,02303	0,18927	0,13719
Mezőcsát	0,25435	0,07890	0,20702	0,18009
Mezőkeresztes	0,23584	0,13437	0,24481	0,20501
Mezőkövesd	0,26290	0,18442	0,23271	0,22668
Mezőnagymihály	0,23770	0,18536	0,23297	0,21868
Mezőnyárad	0,25406	0,14643	0,24707	0,21586

Településnév	Input-indikátorok	Output-indikátorok	Hatás-indikátorok	A társadalmi innovációt mérő komplex indikátor
Mezőzombor	0,23494	0,02404	0,22017	0,15971
Mikóháza	0,30280	0,10826	0,31948	0,24351
Miskolc	0,27338	0,18363	0,34558	0,26753
Mogyoróska	0,26807	0,28329	0,17039	0,24058
Monaj	0,26685	0,01963	0,20862	0,16503
Monok	0,21800	0,12243	0,21235	0,18426
Múcsony	0,24382	0,12068	0,20231	0,18894
Muhi	0,27181	0,06195	0,25190	0,19522
Nagybarca	0,25227	0,02280	0,24642	0,17383
Nagycsécs	0,23884	0,07259	0,23662	0,18268
Nagyhuta	0,30138	0,03318	0,17313	0,16923
Nagykinizs	0,23719	0,01455	0,20194	0,15123
Nagyrosvány	0,25472	0,02549	0,27046	0,18356
Négyes	0,23838	0,02395	0,19742	0,15325
Nekézseny	0,23025	0,03322	0,24698	0,17015
Nemesbikk	0,21805	0,11676	0,28686	0,20722
Novajdrány	0,24096	0,04783	0,23498	0,17459
Nyékldháza	0,26671	0,11769	0,28874	0,22438
Nyésta	0,25411	0,06529	0,19283	0,17074
Nyíri	0,24792	0,01545	0,21349	0,15895
Nyomár	0,26337	0,03422	0,39181	0,22980
Olaszliszka	0,23612	0,05267	0,21134	0,16671
Onga	0,26951	0,10364	0,26734	0,21349
Ónod	0,24532	0,09688	0,23556	0,19259
Ormosbánya	0,20477	0,04818	0,22655	0,15984
Oszlár	0,22729	0,03646	0,21912	0,16096
Ózd	0,23831	0,08638	0,28288	0,20252
Pácin	0,22341	0,13984	0,21427	0,19250
Pálháza	0,30012	0,08839	0,33947	0,24266
Pamlény	0,21040	0,01091	0,16264	0,12798
Pányok	0,20469	0,01477	0,13757	0,11901
Parasznya	0,25498	0,05958	0,24180	0,18545
Pere	0,23000	0,01952	0,18002	0,14318
Perecse	0,25123	0,02467	0,14385	0,13992
Perkupa	0,25561	0,11003	0,23654	0,20072
Prügy	0,23801	0,04168	0,24449	0,17473
Pusztafalu	0,25572	0,02630	0,19619	0,15940
Pusztaradvány	0,20641	0,00664	0,21389	0,14231
Putnok	0,24940	0,06349	0,22272	0,17854
Radostyán	0,25411	0,12550	0,23366	0,20442
Ragály	0,23581	0,06129	0,23647	0,17786
Rakaca	0,24445	0,04478	0,26568	0,18497
Rakacaszend	0,21250	0,01256	0,22187	0,14898
Rásonysápberencs	0,23210	0,01723	0,25430	0,16788
Rátka	0,25222	0,08590	0,25948	0,19920
Regéc	0,28409	0,05649	0,17083	0,17047
Répáshuta	0,24082	0,03827	0,26339	0,18083
Révleányvár	0,22130	0,01460	0,20533	0,14708

Településnév	Input-indikátorok	Output-indikátorok	Hatás-indikátorok	A társadalmi innovációt mérő komplex indikátor
Ricse	0,23096	0,07184	0,25310	0,18530
Rudabánya	0,23910	0,05694	0,20346	0,16650
Rudolftelep	0,25715	0,01815	0,20844	0,16125
Sajóbáony	0,23427	0,10451	0,38188	0,24022
Sajóecseg	0,26268	0,18530	0,30144	0,24981
Sajógalgóc	0,25698	0,02108	0,24536	0,17447
Sajóhídvég	0,22961	0,02810	0,22795	0,16188
Sajóivánka	0,30973	0,02886	0,28010	0,20623
Sajókápolna	0,26114	0,02562	0,23355	0,17343
Sajókaza	0,22923	0,07253	0,21714	0,17297
Sajókeresztúr	0,26555	0,09281	0,25231	0,20356
Sajólád	0,25885	0,07863	0,24387	0,19378
Sajólászlófalva	0,27185	0,04689	0,23727	0,18534
Sajómerese	0,23558	0,01966	0,21869	0,15798
Sajónémeti	0,21781	0,01199	0,22498	0,15159
Sajóőrös	0,27435	0,12755	0,35526	0,25239
Sajópálfala	0,27717	0,05878	0,29077	0,20891
Sajópetri	0,24735	0,10748	0,23937	0,19807
Sajópüspöki	0,23479	0,02311	0,25092	0,16961
Sajósenye	0,26667	0,04654	0,36710	0,22677
Sajószentpéter	0,24870	0,09350	0,28313	0,20844
Sajószöged	0,27062	0,17339	0,27612	0,24004
Sajóvamos	0,26950	0,08288	0,30589	0,21942
Sajóvelezd	0,24293	0,02127	0,21364	0,15928
Sály	0,21356	0,05012	0,23072	0,16480
Sárazsadány	0,23044	0,02404	0,16037	0,13828
Sárospatak	0,27297	0,21446	0,26645	0,25129
Sáta	0,22576	0,04089	0,20802	0,15822
Sátoraljaújhely	0,26355	0,13468	0,25372	0,21732
Selyeb	0,22732	0,04665	0,23459	0,16952
Semjén	0,23908	0,02567	0,29103	0,18526
Serényfalva	0,25173	0,02664	0,21254	0,16364
Sima	0,40349	0,03565	0,27060	0,23658
Sóstófalva	0,28211	0,02482	0,22581	0,17758
Szakácsi	0,22679	0,04253	0,23832	0,16921
Szakáld	0,27934	0,02267	0,24208	0,18136
Szalaszend	0,25766	0,04441	0,23399	0,17869
Szalonna	0,24361	0,05269	0,23416	0,17682
Szászfá	0,22750	0,00746	0,18306	0,13934
Szegi	0,28314	0,01815	0,19318	0,16482
Szegilong	0,26914	0,02435	0,24708	0,18019
Szemere	0,26517	0,01266	0,21588	0,16457
Szendrő	0,23419	0,06467	0,24625	0,18170
Szendrőlád	0,22751	0,04128	0,30700	0,19193
Szentistván	0,23449	0,07105	0,20440	0,16998
Szentistvánbaksa	0,22771	0,02552	0,18968	0,14764
Szerencs	0,26091	0,10728	0,30265	0,22362
Szikszó	0,26388	0,11370	0,25804	0,21187

Településnév	Input-indikátorok	Output-indikátorok	Hatás-indikátorok	A társadalmi innovációt mérő komplex indikátor
Szin	0,22027	0,05730	0,30048	0,19268
Szinpetri	0,25671	0,01182	0,27748	0,18200
Szirmabesenyő	0,27620	0,09885	0,28632	0,22046
Szomolya	0,23832	0,09004	0,21086	0,17974
Szögliget	0,22239	0,02600	0,25820	0,16886
Szőlőszárdó	0,21621	0,03082	0,25107	0,16603
Szuhafő	0,36004	0,02880	0,25219	0,21368
Szuhakálló	0,24258	0,06441	0,22626	0,17775
Szuhogy	0,22827	0,01840	0,23909	0,16192
Taktabáj	0,22484	0,01183	0,23075	0,15581
Taktaharkány	0,23122	0,06844	0,22868	0,17611
Taktakenéz	0,21948	0,04869	0,22750	0,16522
Taktaszada	0,23432	0,07375	0,20141	0,16983
Tállya	0,25208	0,06818	0,21807	0,17945
Tarcal	0,25481	0,09967	0,20923	0,18790
Tard	0,23100	0,04707	0,29417	0,19075
Tardona	0,25820	0,08179	0,23582	0,19194
Telkibánya	0,24645	0,02542	0,21881	0,16356
Teresztenye	0,43572	0,05932	0,17388	0,22297
Tibolddaróc	0,23565	0,07557	0,23424	0,18182
Tiszabábolna	0,20416	0,11970	0,23739	0,18708
Tiszacsermely	0,22364	0,01878	0,26475	0,16906
Tiszadorogma	0,26009	0,04358	0,24821	0,18396
Tiszakarád	0,22403	0,05945	0,24225	0,17524
Tiszakeszi	0,25107	0,06942	0,23874	0,18641
Tiszaladány	0,24609	0,07090	0,22104	0,17934
Tiszalúc	0,24162	0,07339	0,21899	0,17800
Tiszapalkonya	0,25466	0,17353	0,21215	0,21345
Tiszatardos	0,28532	0,01618	0,17132	0,15761
Tiszatarján	0,23381	0,06095	0,23058	0,17511
Tiszaújváros	0,29096	0,32990	0,33119	0,31735
Tiszavalk	0,21546	0,07875	0,33199	0,20873
Tokaj	0,26573	0,08808	0,26570	0,20650
Tolcsva	0,26403	0,08866	0,23238	0,19502
Tomor	0,24229	0,01941	0,19696	0,15289
Tornabarakony	0,46526	0,25640	0,26704	0,32957
Tornakápolna	0,54089	0,01944	0,17221	0,24418
Tornanádaska	0,25335	0,01012	0,37114	0,21154
Tornaszentandrás	0,24110	0,02782	0,23546	0,16812
Tornaszentjakab	0,21520	0,01220	0,22565	0,15102
Tornyosnémeti	0,23883	0,01985	0,20478	0,15448
Trizs	0,23593	0,03453	0,23313	0,16786
Újcsanáros	0,26062	0,07381	0,24634	0,19359
Úppony	0,25446	0,02832	0,16860	0,15046
Vadna	0,29425	0,02811	0,22667	0,18301
Vágáshuta	0,27284	0,05843	0,21433	0,18187
Vajdác	0,23620	0,03185	0,22257	0,16354
Vámosújfalú	0,24812	0,03175	0,25901	0,17963

Településnév	Input- indikátorok	Output- indikátorok	Hatás- indikátorok	A társadalmi innovációt mérő komplex indikátor
Varbó	0,26312	0,05351	0,28978	0,20214
Varbóc	0,21649	0,02694	0,19983	0,14776
Vatta	0,24525	0,07956	0,23798	0,18760
Vilmány	0,24589	0,05650	0,25423	0,18554
Vilyvitány	0,24021	0,02782	0,20656	0,15820
Viss	0,20549	0,03954	0,20339	0,14948
Viszló	0,21521	0,06635	0,22003	0,16720
Vizsoly	0,24825	0,04610	0,22949	0,17461
Zádorfalva	0,23838	0,02894	0,22536	0,16423
Zalkod	0,19702	0,01923	0,17342	0,12989
Zemplénagárd	0,20232	0,09609	0,20627	0,16823
Ziliz	0,25859	0,02691	0,28449	0,19000
Zubogy	0,24508	0,03659	0,31675	0,19947
Zsujta	0,25583	0,01450	0,19318	0,15450

Szabolcs-Szatmár-Bereg megye települései társadalmi innovációs potenciáljának térstatisztikai elemzése¹

Bevezetés

Jelen fejezetben – mintegy az előző fejezet folytatásaként – a társadalmi innovációs potenciál gyakorlati alkalmazásának lehetőségeit kívánjuk bemutatni Szabolcs-Szatmár-Bereg megye településeinek példáján. Az alkalmazott módszertan, illetve a felhasznált mutatók² megegyeznek az előző fejezetben, Borsod-Abaúj-Zemplén megye településeinek példáján keresztül bemutatott vizsgálatéval, így itt csak röviden utalunk rá. A mutatók,³ az előző fejezethez hasonlóan, ebben az esetben is 2018-asak, illetve a legutóbbi népszámlásból származnak, vagyis 2011-esek. Jelen fejezetben is az input-, output- és hatásmutatók

¹ Jelen tanulmány egyes részei Varga Krisztina folyamatban lévő doktori kutatásának eddigi eredményeit mutatják be (a kutatás témája: *A társadalmi innovációs folyamatok mérési kihívásai – mérési indikátorok vizsgálata a Nyírbátori járásban*). A fejezet egyes részei a doktori kutatás bizonyos fejezeteivel megegyező. A tanulmányban végzett számítások a fenti kutatásra alapozva, azt kiegészítve jelennek meg.

² BENEDEK et al. (2015): Regionális társadalmi innováció generálása szakértői rendszer segítségével. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 12. évf. 2. sz. 4–22.; NAGY Zoltán – TÓTH Géza (2019): A társadalmi innovációs potenciál mérési lehetőségei Borsod-Abaúj-Zemplén példáján. *Észak-Magyarországi Stratégiai Füzetek*, 16. évf. 2. sz. 97–109.

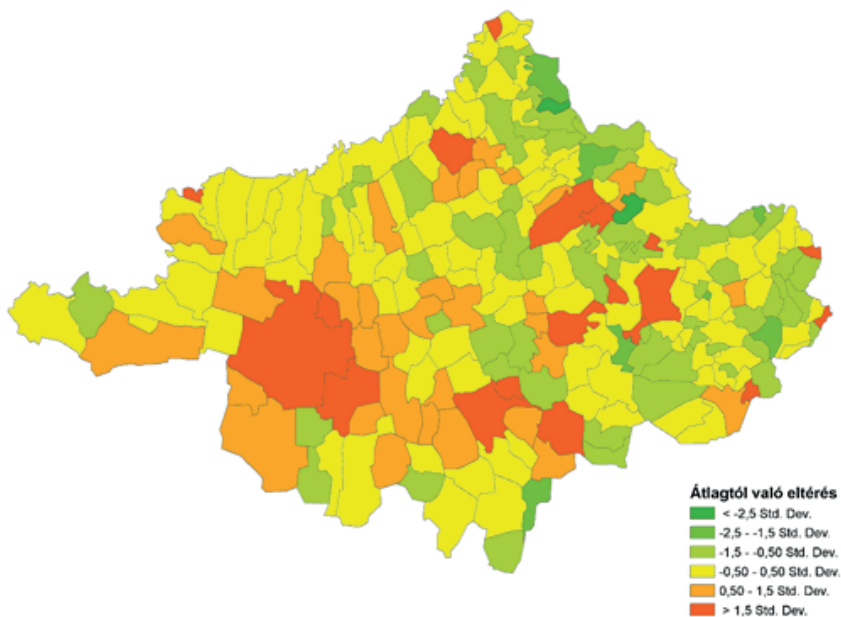
³ *Inputindikátorok*: Civil szervezetek száma 10 000 lakosra, működő vállalkozások száma 1000 lakosra, nonprofit vállalkozások száma 1000 lakosra, a gyermeknépesség aránya a lakónépességből, száz gyermekkorúra jutó időskorú, eltartottsági ráta, aktivitási ráta, átlagos elvégzett osztályszám. *Outputindikátorok*: Egy főre jutó kifizetett pályázati összeg (2007–2013), közfoglalkoztatottak aránya a 15–64 éves népességhez viszonyítva, kulturális rendezvényeken részt vevők száma ezer főre, szegregátumban élők aránya, szociális étkeztetésben részesülők száma 1000 lakosra, házi segítségnyújtásban részesülők száma 1000 lakosra, munkanélküliségi arány, egy háziiorvosra és házi gyermekorvosra jutó betegforgalom. *Hatásindikátorok*: Egy lakosra jutó jövedelem, a 7 éves és idősebb népességből az általános iskolai végzettséggel rendelkezők aránya (az iskolát el nem végzettekkel együtt), egyszemélyes háztartások aránya, három és több gyerekkel rendelkező családok aránya, regisztrált bűncselekmények száma 1000 lakosra, tartós bentlakásos elhelyezést nyújtó intézmények működő férőhelyeinek száma 1000 lakosra, a 0–1 millió forint jövedelemsávban kereső adózók aránya, rendszeresen tisztított közterület aránya.

segítségével elemezzük a társadalmi innovációs potenciált mérő komplex mutatószámot.⁴ A fejezet keretében bemutatjuk Szabolcs-Szatmár-Bereg megye helyzetét és a megye településeit a társadalmi innovációt mérő komplex mutató, valamint annak összetevői segítségével. Elemezzük a társadalmi innovációs potenciál szerepét a termelékenység alakulásában, és végül igyekszünk választ adni arra a kérdésre, hogy a megyében történő közúti beruházások közvetlenül vagy a társadalmi innovációs helyzet alakításán keresztül közvetetten hatnak-e a települések fejlettségére, gazdasági erejére.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megye társadalmi innovációs potenciáljának bemutatása

Szabolcs-Szatmár-Bereg megye periferikus elhelyezkedésű, az ország északkeleti részén fekszik. A megye 13 járásából 9 az ország leghátrányosabb helyzetű járásai közé tartozik.

⁴ A komplex indikátor számításához az egyes indikátorokat normalizáltuk. Az egyes tényezőkhöz tartalmazó mutatók értékeit átlagoltuk. A tényezők átlagából számtani átlaggal kapjuk meg a komplex mutatószámot. A számítás előnye a könnyű értelmezhetőség és a reprodukálhatóság. A módszert azért választottuk, mert nem szerettünk volna semmilyen súlyozást alkalmazni, amely a módszert bírálhatóvá tenné. A módszer megegyezik a Központi Statisztikai Hivatal járások fejlettségére vonatkozó számításainak módszerével (KSH 2016). Hátránya e megközelítésnek viszont az, hogy alkalmazásával nem tudjuk megállapítani, hogy az egyes tényezők, majd a komplex mutató kialakításakor mely indikátornak volt meghatározó szerepe.



1. ábra: Inputindikátorok

Forrás: a szerzők szerkesztése

Eredményeink bemutatásakor a térképes interpretáción kívül néhány, az adatsorból kiemelkedő települést név szerint is említünk (1. ábra). A megyeszékhely, Nyíregyháza kiemelkedő társadalmi innovációs potenciál értéke szoros összefüggésben van a megyeszékhelyekre jellemző gazdasági és társadalmi központi szereppel. A megye más települései – az innovációs folyamat rendszerszerűségének megfelelően vizsgált – input-, output- és hatásindikátoraik tekintetében jelentős eltéréseket mutatnak. A társadalmi innovációs inputindikátorok vonatkozásában a legmagasabb értékeket Tivadaron láthatjuk a megyében, melyet Nyíregyháza és Géberjén követ. Tivadar különösen kedvező értéke a civil és nonprofit szervezetek fajlagos száma és a magas aktivitási ráta miatt alakult ki. Nyíregyháza kedvező helyzetét a fentiek alapján nem is kell indokolni, mégis elmondható, hogy a működő vállalkozások fajlagos számában és az átlagos elvégzett osztályszám tekintetében van leginkább kedvező helyzetben a megyén belül. Géberjén helyzete elsősorban a kedvező aktivitási adatoknak és a magas átlagosan elvégzett osztályszámnak köszönhető. Általánosságban látható, hogy a legalacsonyabb értékekkel rendelkező települések a megye-, illetve országhatár közelében fekszenek, vagyis a megye határmenti periferiáján helyezkednek el. A mutatócsoportban Nyíregyháza szerepe még kevésbé domináns, mint a későbbi esetben.

A munkánk során a térbeli autokorreláció lokális módszerét, a Local Moran I statisztikát alkalmaztuk. A Local Moran statisztika alkalmas arra, hogy kimutassa azokat

a területeket, amelyek hasonlóak, illetve különbözőek a szomszédjaiktól.⁵ A számítások során a Local Moran eredményét összevetjük az abszolút adatokkal annak érdekében, hogy meg tudjuk vizsgálni, a nagyfokú hasonlóság vajon a változó magas vagy alacsony értékeinek koncentrációja, és fordítva. A Local Moran I értéke minél nagyobb, annál szorosabb a térbeli hasonlóság. Negatív érték esetén viszont megállapítható, hogy a változók térbeli eloszlása a véletlenszerűhöz közelít.

A Local Moran I statisztika 4 klasztert határoz meg:

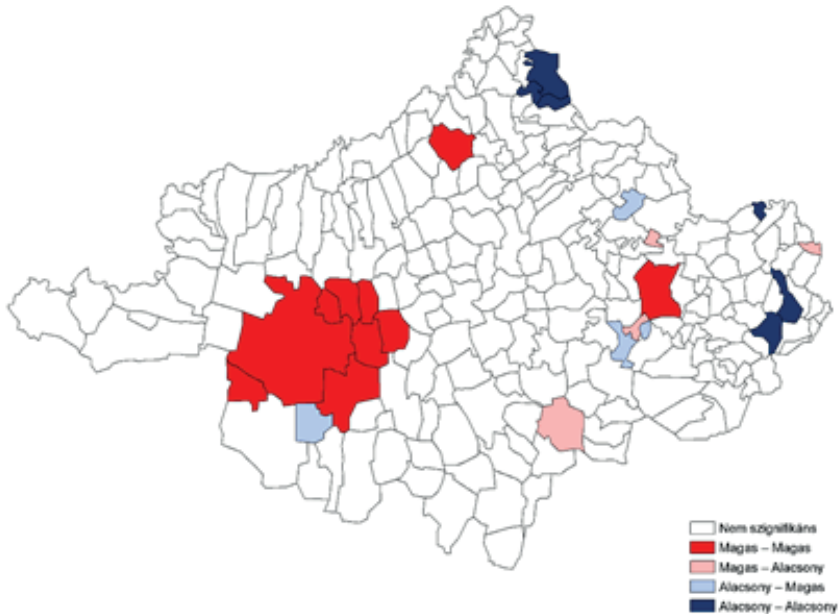
1. Magas–magas klaszter: magas értékkel rendelkező területegységek, amelyek esetén a szomszédság is magas értékkel rendelkezik.
2. Magas–alacsony klaszter: magas értékkel rendelkező területegységek, amelyek esetén a szomszédság alacsony értékkel rendelkezik.
3. Alacsony–alacsony klaszter: alacsony értékkel rendelkező területegységek, ahol a szomszédság is alacsony értékkel rendelkezik.
4. Alacsony–magas klaszter: alacsony értékkel rendelkező területegységek, amelyek esetén a szomszédság magas értékkel rendelkezik.

A megyében, bátyaszomszédságot alkalmazva,⁶ csak kevés térbeli klaszter mutatható ki. A legkedvezőbb magas–magas klaszterbe markánsan csak Nyíregyháza térsége sorolható, itt találjuk tehát az inputindikátorok tekintetében legjobb helyzetű településeket. Rajtuk kívül csak térben szórtan figyelhetünk meg néhány apróbb klasztert (Kisvárda, Fehérgyarmat). Az alacsony–alacsony klaszter (mely a kedvezőtlen helyzetű települések csoportja) ennél már markánsabban emelkedik ki: döntően a megye periferikus helyzetű településeire korlátozódva (például Lónya, Gacsály). Néhány esetben kirajzolódnak a környezetüktől pozitív vagy pedig negatív értelemben eltérő, úgynevezett outlierok, ilyen például a Nyírbátori járásban Terem település, mely egy alapvetően periferikus

⁵ TÓTH Géza (2013): *Bevezetés a területi elemzések módszertanába*. Miskolc, Miskolci Egyetem.

⁶ E szerint azon települések szomszédosak egymással, amelyek közös határszakasszal rendelkeznek.

helyzetű község – amely viszonylag alacsony eltartottsági rátával és magas aktivitással rendelkezik –, és így pozitív értelemben különül el a környezetétől (2. ábra).

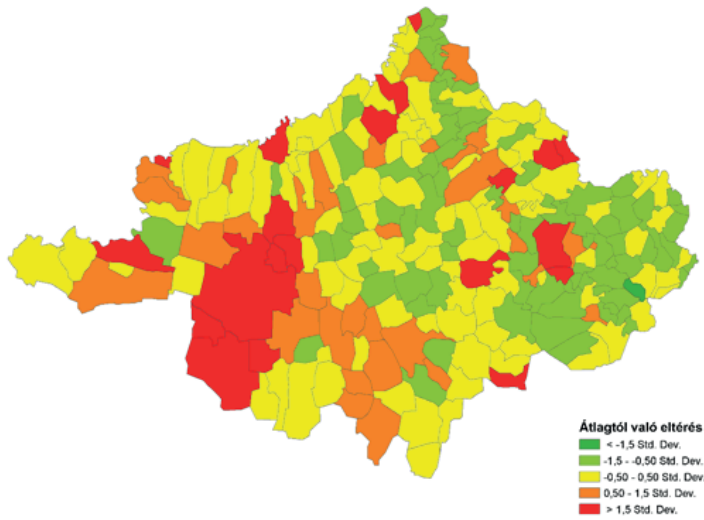


2. ábra: Inputindikátorok Local Moran I-je

Forrás: a szerzők szerkesztése

Az outputindikátorok tekintetében – néhány kivételtől eltekintve, például Márokpapi – a nagyobb települések (városok) vannak a legkedvezőbb helyzetben. A városok, mint a csere (áru, tudás, információ) színterei, gyakorta hatalmi központok.⁷ Márokpapi – Nyíregyháza után – második helyen áll az outputindikátorok tekintetében a megyei települései között. E kedvező pozíciót a kulturális rendezvényeken részt vevők magas és az egy háziorvosra jutók alacsony száma miatt érte el. A legmagasabb értékeket Nyíregyháza esetében láthatjuk, míg a legalacsonyabbat a megye keleti periferiáján (Császló, Rápoly, Tiszavid). Nyíregyháza kedvező értéke az alacsony közfoglalkoztatás és munkanélküliség következtében alakult ki. A városok között ebben az esetben Tiszavasvári van a legkedvezőtlenebb helyzetben, igaz, még így is magasabb értékkel, mint a megyei átlag. Itt az alacsony fajlagos pályázati sikeresség és a szociális étkeztetésben részesülők viszonylag magas száma okozza a kedvezőtlen helyzetet. A megyeszékhelytől távolodva a mutató értéke lényegében csökken, mely szintén mutatja Nyíregyháza meghatározó szerepét e tekintetben (3. ábra).

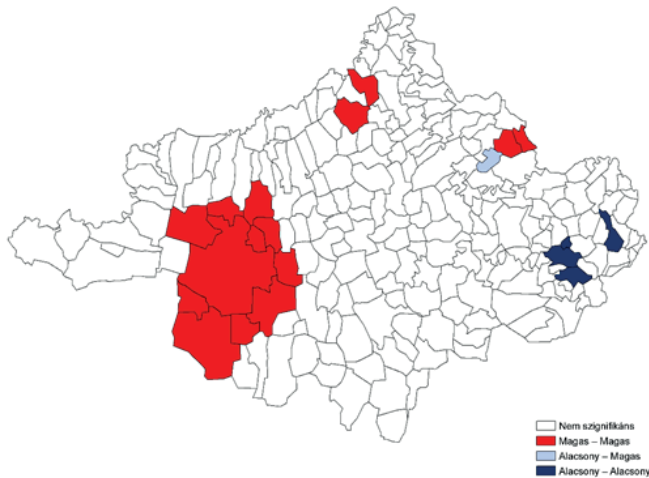
⁷ BELUSZKY Pál – GYÖRI Róbert (2004): Fel is út, le is út... (Városaink településhierarchiában elfoglalt pozícióinak változásai a 20. században). *Tér és Társadalom*, 18. évf. 1. sz. 1–41.



3. ábra: Outputindikátorok

Forrás: a szerzők szerkesztése

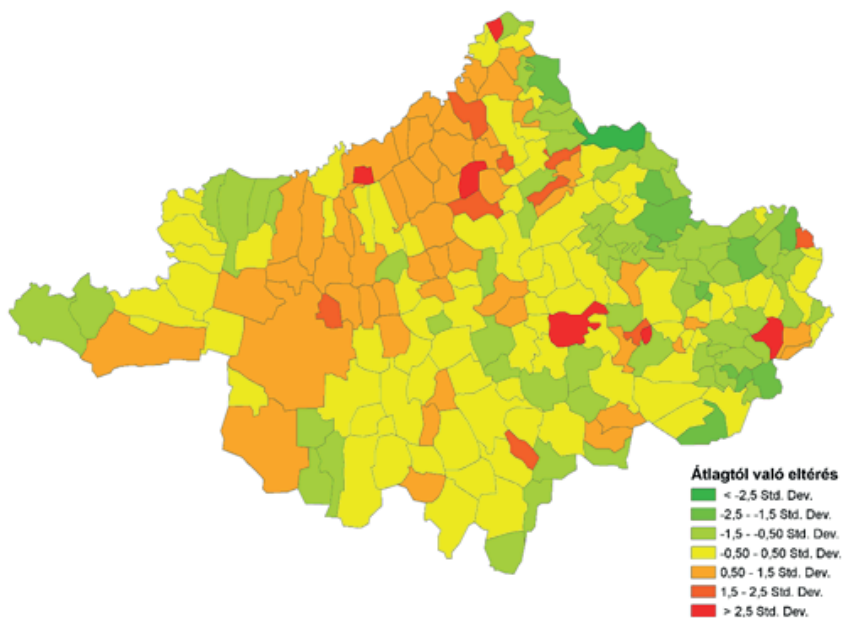
Az outputindikátorok tekintetében a térbeli klaszterek sokkal markánsabbak, több települést érintenek, mint azt az inputmutatóknál láthattuk. A magas–magas klaszterbe Nyíregyháza és Újfehértó térsége, illetve Kisvárdai és Beregsurány környezete került, ezek a településcsoportok tömörszerűen a legkedvezőbb helyzetűnek tekinthetők az outputindikátorok tekintetében. A kedvezőtlen helyzetű alacsony–alacsony klaszterbe Jánkmajtis és Tisztaberek települések kerültek (4. ábra).



4. ábra: Outputindikátorok Local Moran I-je

Forrás: a szerzők szerkesztése

A hatásindikátorok esetében a legmagasabb értékeket kapó települések a megyén belül viszonylag szórta helyezkednek el. A legmagasabb értékeket Anaracson, Záhonyban és Fülöpödarócon láthatjuk. E települések viszonylagosan kedvező helyzetét a jövedelmi helyzetük okozza: kedvező az egy főre jutó jövedelem, illetve alacsony az éves szinten 1 millió Ft alatt keresők aránya. Ezzel szemben a legalacsonyabbat Barabás, Lónya és Tiszabecs településeken találjuk. E településeken a jövedelmi helyzet kedvezőtlen, míg a rendszeresen tisztított közterületek, illetve a tartós bentlakást biztosító intézmények tekintetében különösen rossz helyzetben vannak. A megyeszékhely jelentősége ebben a mutatócsoportban a legkevésbé hangsúlyos (5. ábra).

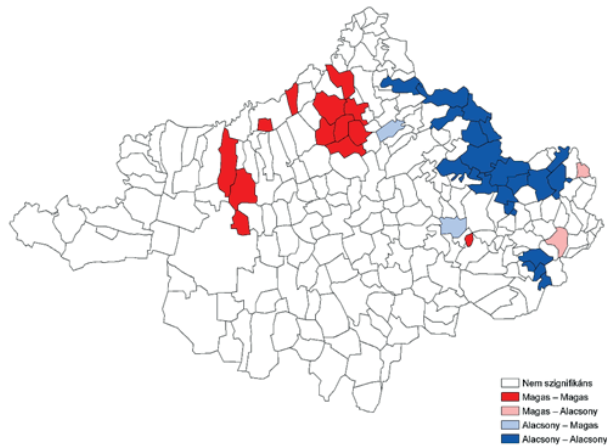


5. ábra: Hatásindikátorok

Forrás: a szerzők szerkesztése

A magas–magas klaszter a hatásindikátorok tekintetében Kemece és térségére, valamint Kisvárdra környezetére szorítkozik. Az alacsony–alacsony klaszter meglehetősen látványos módon összekapcsolódva lényegében az országhatár mentén mutatkozik meg a megye térszerkezetében. Döntően a román határ mentén fekvő települések érintettek ebben a klaszterben (6. ábra). A román határ menti települések kedvezőtlen helyzetének okai a fokozódó természetes fogyás, a negatív vándorlási egyenleg, az alacsony foglalkoztatottság és a kedvezőtlen jövedelmi helyzet.⁸

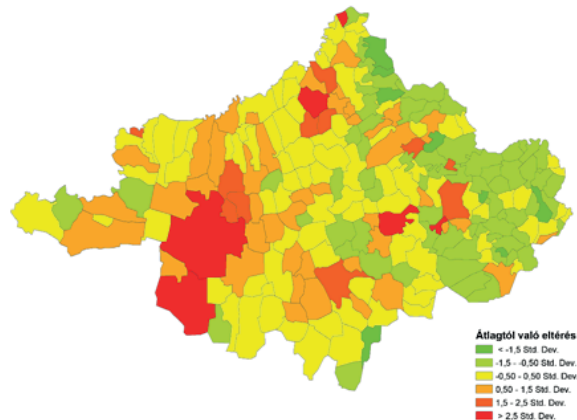
⁸ KSH (2012): *A határ menti települések jellemzői az Alföldön*. Budapest.



6. ábra: Hatásindikátorok Local Moran I-je

Forrás: a szerzők szerkesztése

A komplex mutató alapján a legkedvezőbb helyzetű települések a megyén belül a térben viszonylag szórta helyezkednek el, mégis egyértelmű a legjelentősebb városokhoz való közelség szerepe, vagyis a társadalmi innovációs potenciál visszatükrözi az alapvető térszerkezeti viszonyokat. A legmagasabb értékeket Nyíregyháza, Záhony és Mátészalka esetében láthatjuk, míg a legalacsonyabbat Mátyus, Lónya és Hetefejércse településeken. Legrosszabb helyzetben a megye országhatár menti települései vannak. A megye térszerkezetén belül itt mindenképpen kirajzolódik a nyíregyházi településegység,⁹ mely a megye térstruktúrájának centrumtérsege (7. ábra).

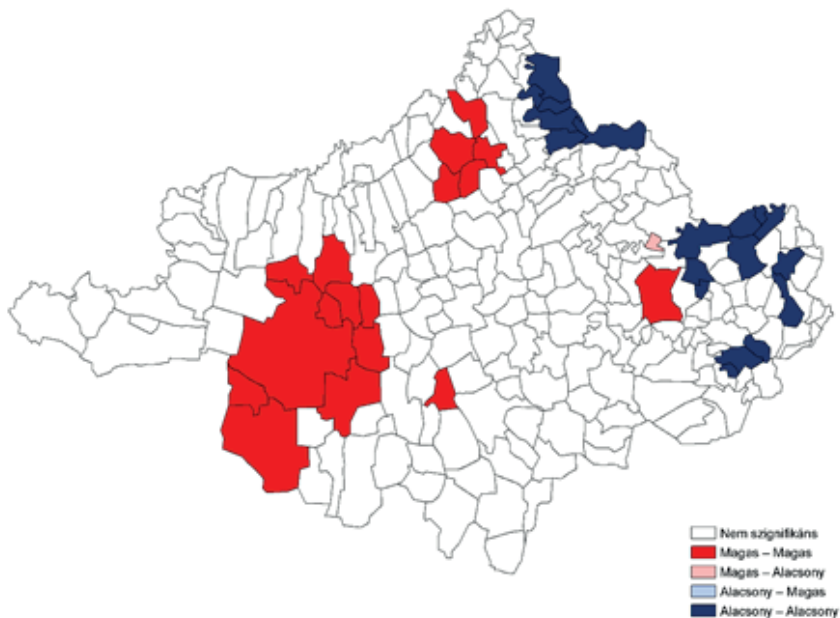


7. ábra: Társadalmi innovációt mérő komplex mutató

Forrás: a szerzők szerkesztése

⁹ KSH (2014): *Magyarország településhálózata 1. Agglomerációk, településegységek*. Budapest.

A legkedvezőbb helyzetű magas–magas klaszter alapvetően Nyíregyháza–Újfehértó, valamint Kisvárdra és Fehérgyarmat környezetéhez kapcsolódik. A komplex tekintetében ezek a települések emelkednek ki a térszerkezetből. Ezzel szemben az országhatár közelében több aprófalvas településcsoport tartozik a legrosszabb helyzetű alacsony–alacsony klaszterbe, vagyis itt tömörszerűen helyezkednek el a kedvezőtlen helyzetű települések (8. ábra).



8. ábra: Társadalmi innovációt mérő komplex mutató Local Moran I-je

Forrás: a szerzők szerkesztése

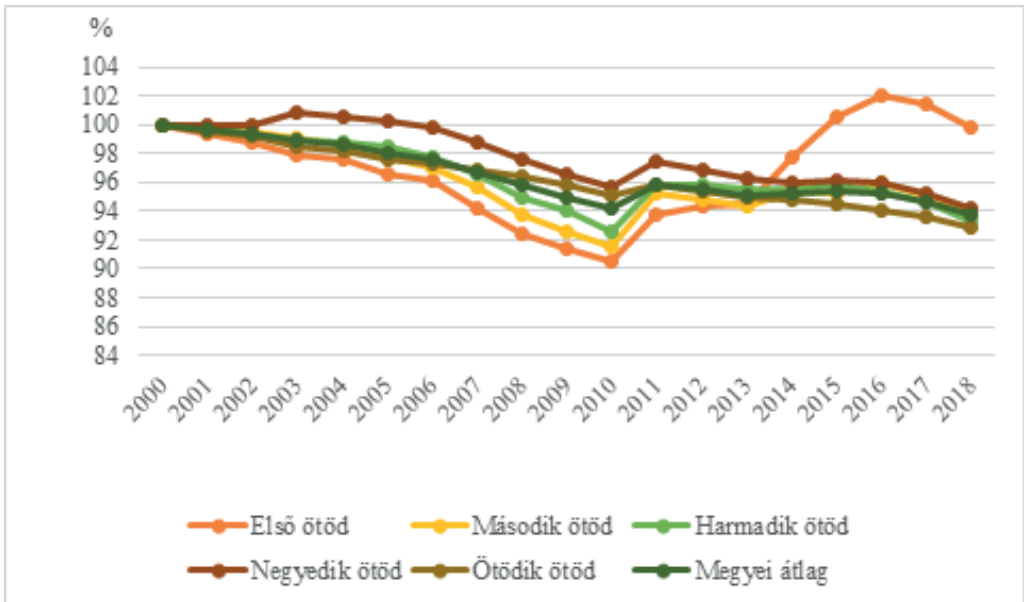
Néhány mutató a társadalmi innovációs potenciált vizsgáló komplex indikátor szerint

A társadalmi innovációs potenciált vizsgáló komplex indikátor kiszámítása után arra törekedtünk, hogy megvizsgáljuk, a megyében a legfontosabb területi folyamatok mennyiben kapcsolódnak a mutató által meghatározott képhez.

Első lépésben a településeket a komplex indikátor alapján sorba állítottuk, és a mutatószám növekedésével 5 egyenlő számú csoportba osztottuk. Ezután különböző statisztikai mutatók alakulását vizsgáltuk a társadalmi innovációs potenciál kategóriái szerint.

Megállapítható, hogy a népességszám alakulásában a legkedvezőtlenebb társadalmi innovációs potenciállal rendelkező települések köre van a viszonylag legkedvezőbb helyzetben, mivel itt a legkisebb a demográfiai erózió mértéke, hiszen az elmúlt 5 év folyamatainak következtében lényegében stagnálást láthatunk. E csoport településeinek

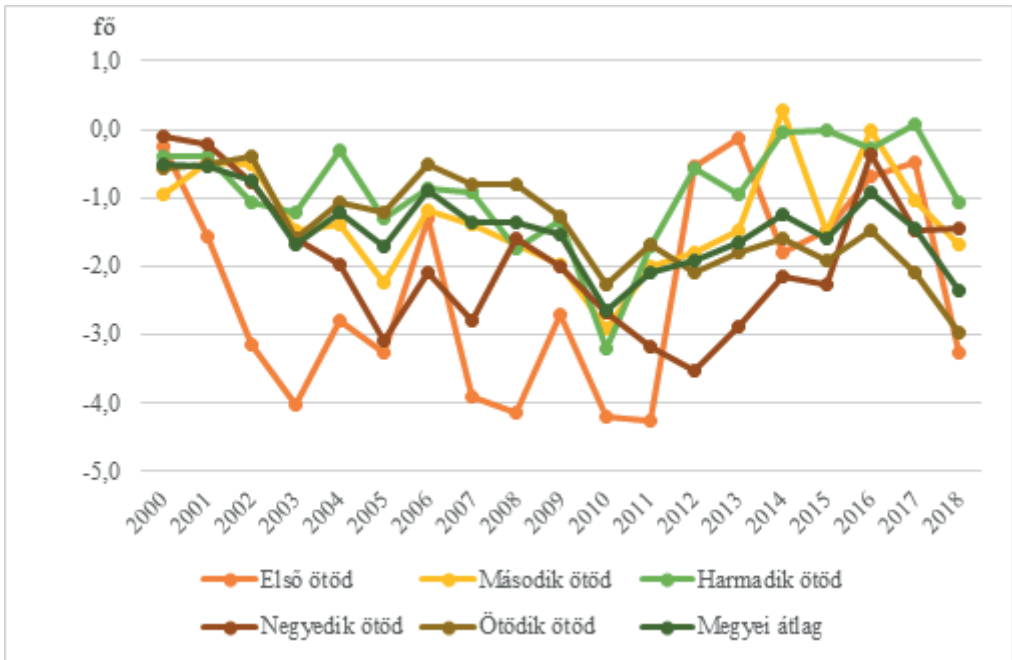
népessége 2019. január 1-jén a 2000-es érték 99,8%-án állt. Ezzel szemben a többi csoportnál általános a visszaesés, amely a legnagyobb mértéket a társadalmi innovációs szempontból legjobb helyzetű településeknél mutatja. Az ötödik ötödnél a 7 százalékpontot is meghaladja a visszaesés. A népességszám alakulásában tehát a társadalmi innovációs potenciál szerepe nem rajzolódik ki egyértelműen.



9. ábra: A népesség számának alakulása a társadalmi innovációs kategóriák szerint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, 2000–2018, (2000 = 100%)

Forrás: a szerzők szerkesztése

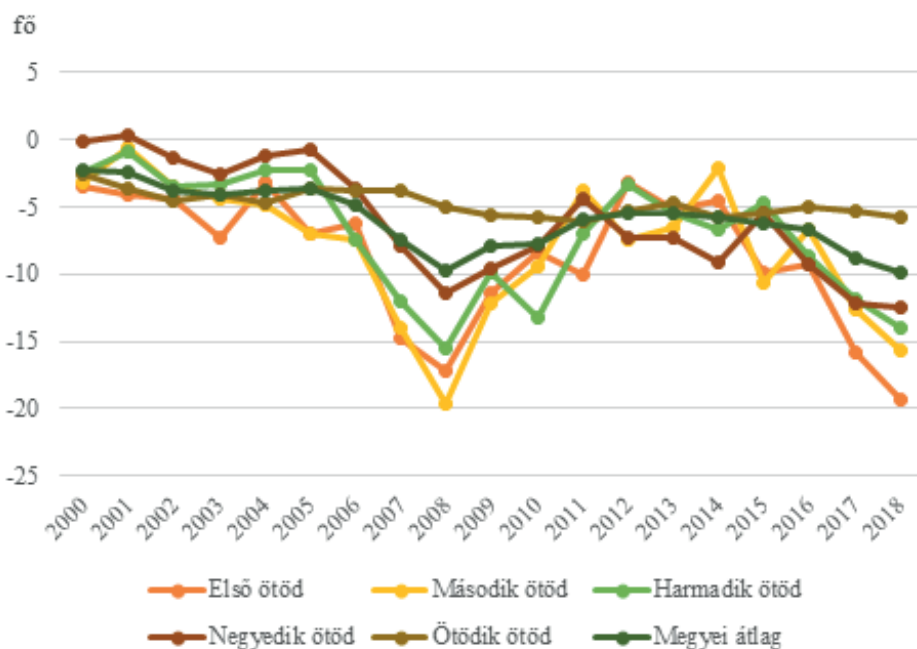
A megye demográfiai helyzetét a természetes fogyás jellemezte 2000 és 2018 között (9. ábra). Amennyiben a településeket a társadalmi innovációs potenciál alapján meghatározott módon csoportosítjuk, akkor ezt annyival kibővíthetjük, hogy van néhány olyan csoport, ahol bizonyos években nem történt csökkenés, csak stagnálás. A vizsgált időszakot tekintve jelentős ingadozások láthatók az adatsorban. Az első ötöd települései 2010-ben 2000-hez képest a népességük közel 10%-át elveszítették, és ekkor ez a csoport volt a legkedvezőtlenebb helyzetben. 2010-től gyors ütemben javult a helyzet olyan-nyira, hogy 2018-ra már nagyjából a 2000-es helyzetnek felel meg a településcsoport népessége, míg a többi csoportban egyértelmű csökkenés látható. Mindemellett látható, hogy a természetes fogyás a legjobb helyzetű ötödik ötödnél a legnagyobb. A társadalmi innovációs potenciál és a természetes fogyás közti kapcsolat tehát nem lineáris, mivel a legjobb helyzetben nem az ötödik ötöd, hanem az első ötöd települései vannak. Az okok feltárása helyi vizsgálatokat igényel, jelen kutatásunkban erre nem vállalkozhattunk.



10. ábra: Ezer lakosra jutó természetes fogyasztás alakulása a társadalmi innovációs kategóriák szerint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, 2000–2018

Forrás: a szerzők szerkesztése

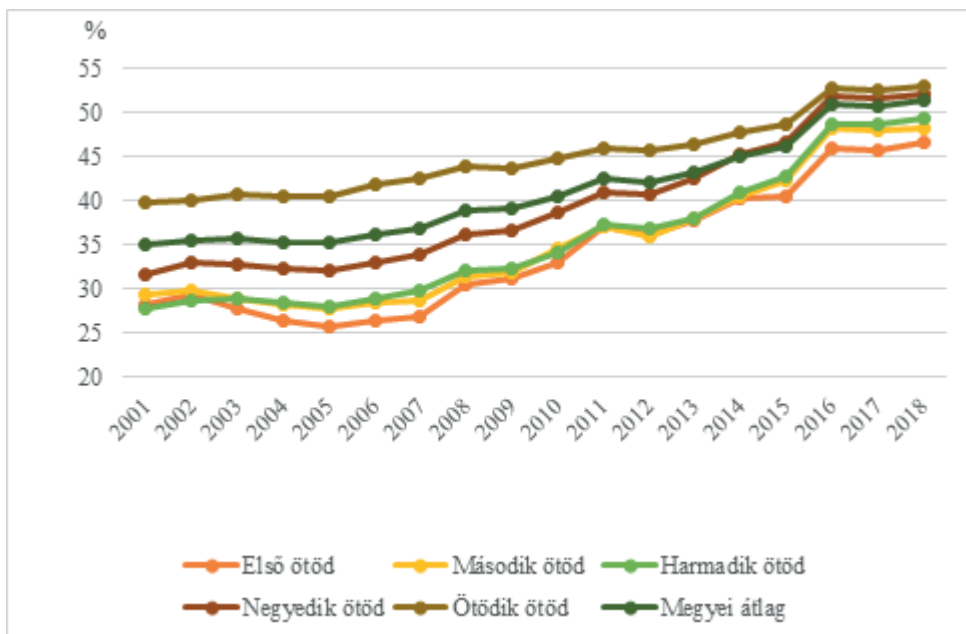
Némileg módosítja az előző képet az 1000 lakosra jutó belföldi vándorlás térbeli képe, hiszen az előzőekben, a társadalmi fogyasztás vonatkozásában, a társadalmi innovációval ellentétes tendenciákat láthattunk (10. ábra). A vándorlási egyenlegnél viszont éppen ellentétes a helyzet, vagyis a társadalmi innováció kapcsán legjobb helyzetű települések vándorlás tekintetében is viszonylag jobb helyzetben vannak, és fordítva. Demográfiai szempontból összességében a vándorlás szempontjából is kedvezőtlen folyamatokról számolhatunk be, mivel, a teljes időszakot tekintve, minden kategóriában az elvándorlás jellemzi Szabolcs-Szatmár-Bereg megyét. Az egyes társadalmi innovációs kategóriák közötti sorrend sok esetben felcserélődik. Ettől függetlenül megállapítható, hogy minél jobb helyzetben van egy település a társadalmi innovációs potenciál szempontjából, annál kisebb elvándorlás sújtja (11. ábra). A teljes vizsgálati időszakot (2000–2018) tekintve az első ötödnél az 1000 lakosra jutó vándorlási egyenleg $-8,6$ fő volt, míg az ötödik ötödnél „csak” $-4,7$ fő.



11. ábra: Ezer lakosra jutó vándorlási egyenleg alakulása a társadalmi innovációs kategóriák szerint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, 2000–2018

Forrás: a szerzők szerkesztése

A foglalkoztatottak arányának becsléséhez jó segítséget ad az adózók aránya a népesség százalékában. Ebben a vonatkozásban viszont egyértelműen kiemelkedik a társadalmi innovációs potenciál szerepe, hiszen a legjobb helyzetben a legmagasabb innovációs potenciállal rendelkező települések vannak a 2001 és 2018 közötti teljes vizsgálati időszakban, 2000-ben e csoport esetében 40% volt, mely 2018-ra 53%-ra emelkedett. Az egyes kategóriák becsült foglalkoztatási helyzete közötti olló szűkül 2000 és 2018 között. Az első és a negyedik kategória közötti sorrend esetenként módosul, 2018-ban viszont az alapvető tendencia látható, vagyis minél kedvezőbb a társadalmi innovációs potenciál, annál magasabb a foglalkoztatottság, és fordítva. A teljes időszakot vizsgálva az első ötöd átlagos foglalkoztatotti aránya 34,3%, míg ez az ötödik ötödnél 45%-os volt (12. ábra).



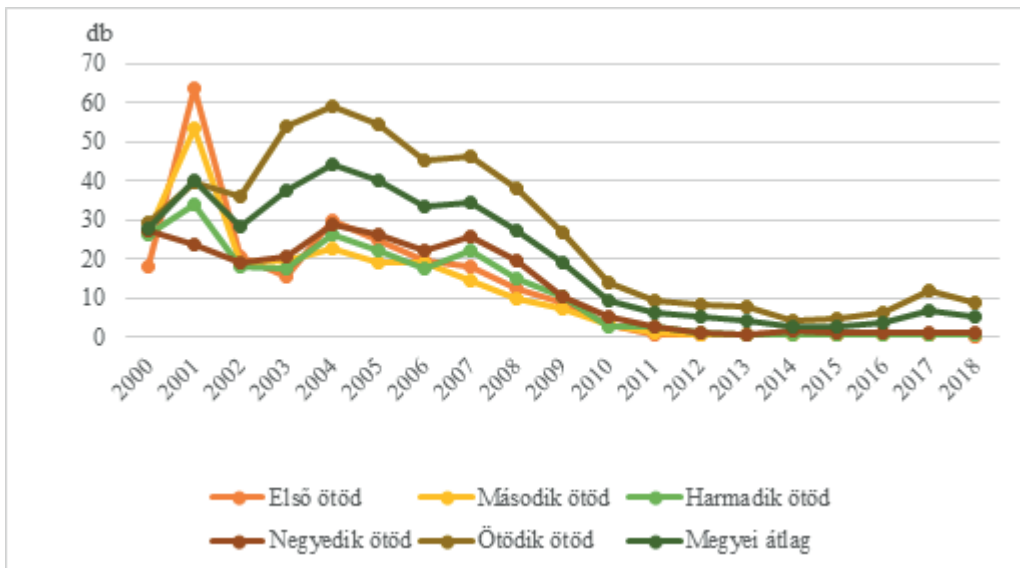
12. ábra: Becsült foglalkoztatási arány alakulása a társadalmi innovációs kategóriák szerint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, 2001–2018

Forrás: a szerzők szerkesztése

Egy-egy térség gazdasági „egészsége” kapcsán az egyik legszemléletesebb mutató az ezer lakosra jutó épített lakások száma. Ez a mutató sokszor érzékenyebb a változásokra, illetve a kilátásokra, mint más fejlettségi mutató, hiszen tartalmazza a helyiek térséggel kapcsolatos várakozásait is. Ha ugyanis nem épülnek lakások, az nem csak a jelenlegi kedvezőtlen helyzetet mutatja, hanem azt is, hogy középtávon az ott élők nem is bíznak pozitív változásban.

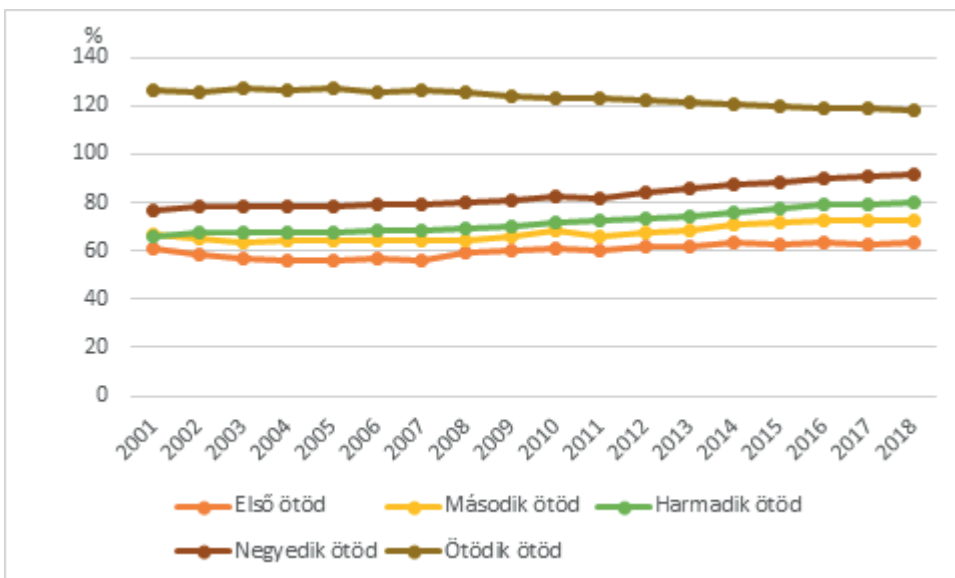
Sajnálatos módon a megyében a vizsgált időszakban folyamatosan csökkent a fajlagos lakásépítések száma. A 2004-es csúcs után, amikor a mutató értéke még 44 volt, egyre gyorsult a visszaesés olyannyira, hogy 2015-ben már csak 2,8 volt. Azóta történt ugyan kismértékű emelkedés, de 2018-ban még mindig 5 lakás épült 10 000 főre vetítve, mely országos viszonylatban igen kedvezőtlen értéknek tekinthető.

Amennyiben a megyén belül vizsgálódunk, a 2001-es év kivételével láthatjuk, hogy a társadalmi innovációs potenciál és az épített lakások száma között szoros kapcsolat van a megyében: minél jobb helyzetben van a település társadalmi innováció vonatkozásában, annál magasabb az épített lakások száma is. A lakásépítések mértéke az innovációs potenciál csökkenésével jelentősen visszaesik olyannyira, hogy például 2018-ban az első ötödbe tartozó településeken nem is volt lakásépítés (13. és 14. ábra). A teljes időszakot tekintve az első ötöd településein a 10 000 főre jutó épített lakások száma 11 volt, míg az ötödik ötöd településein ez a szám elérte a 26-ot.



13. ábra: Ezer lakosra jutó épített lakások számának alakulása a társadalmi innovációs kategóriák szerint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, 2000–2018

Forrás: a szerzők szerkesztése



14. ábra: Egy lakosra jutó jövedelem alakulása a társadalmi innovációs kategóriák szerint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, 2001–2018, (megyei átlag = 100)

Forrás: a szerzők szerkesztése

Megvizsgáltuk, hogy az egy főre jutó jövedelem nagysága mennyiben kapcsolódik a mutatószám segítségével kialakított települési csoportokhoz. Megállapítható, hogy a társadalmi innovációs potenciál szorosan köthető a megye jelenlegi fejlettségi térszerkezetéhez. A legrosszabb helyzetben a legalacsonyabb társadalmi innovációs potenciállal, míg a legkedvezőbbben a legmagasabbal rendelkező települések csoportja van. Mivel mutatónk a települések társadalmi innovációs potenciálját igyekszik mérni, így azt állítjuk, hogy a konkrétan megvalósuló innovációk alapvetően nem lesznek képesek oldani a jelenlegi fejlettségi szerkezetét, hanem azok hosszú távon fennmaradnak.

Bár a tendencia alapján a különbségek mértéke az elmúlt években némileg csökkent, az alapvető tendenciák változatlanok maradtak. A teljes vizsgálati időszakot tekintve az első ötöd településeinek az egy főre jutó jövedelem a megyei érték 61%-át érte el, míg ugyanez az ötödik ötödnél a megyei átlagot 22%-kal haladta meg. A legkedvezőbb helyzetű ötödik ötöd a teljes vizsgálati időszakban jelentősen kiemelkedik a megye fejlettségi térszerkezetéből. A többi ötöd települései, bár jelentősen elmaradnak tőle, mégis nagyjából 2010 óta gyorsabb növekedést produkálnak. Ennek következtében a fejlettségi olló az elmúlt időszakban némileg szűkült, igaz, az alapvető fejlettségi különbségek továbbra is látszanak.

A társadalmi innováció termelékenységére gyakorolt hatásának vizsgálata

A fejezet keretei között azt vizsgáltuk, hogy a megye településeinek jövedelmi, illetve az adózók számában megnyilvánuló változását, valamint az egy adózóra jutó jövedelmek nagyságát (vagy röviden a termelékenységet) mennyiben befolyásolja a társadalmi innovációs helyzet és a települések népességszáma. E cél érdekében a shift-share analízis módszerét alkalmaztuk.

A módszer leírását több területi statisztikai kötet is tartalmazza,¹⁰ használatának magyarországi elérhetőséggel kapcsolatos példáját pedig Tóth¹¹ ismerteti.

A módszer, lényegét tekintve, kettős standardizálás, elvégzéséhez legalább két szerkezeti – területi, illetve ágazati – dimenzió szerinti adatra van szükség. Az ágazat megjelölés tulajdonképpen tetszőleges diszjunkt megoszlást takarhat: gazdasági ágazatokat, korcsoportokat, településnagyság-csoportokat. A területi dimenzió is többféle lehet: például települések, régiók, országok, sajátos térbeli aggregátumok (jelen esetben mindig a társadalmi innovációs helyzet alapján képzett településcsoportok). Vizsgálhatók vele

¹⁰ SIKOS T. Tamás szerk. (1984): *Matematikai és statisztikai módszerek a területi kutatásokban*. Budapest, Akadémiai; NEMES NAGY József szerk. (2005): *Regionális elemzési módszerek*. Budapest, ELTE Regionális Földrajzi Tanszék, MTA–ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport. A módszer hasonló alkalmazását lásd NEMES NAGY József – JAKOBI Ákos – NÉMETH Nándor (2001): A jövedelemegyenlőtlenségek térségi és településszerkezeti összetevői. *Statisztikai Szemle*, 79. évf. 10–11. sz. 862–884.

¹¹ TÓTH Géza (2002): Kísérlet autópályáink területfejlesztő hatásának bemutatására. *Területi Statisztika*, 42. évf. 6. sz. 493–505.

egyres jelenségek időbeli növekedésének összetevői éppúgy, mint fajlagos adatok – például az egy lakosra jutó jövedelem – differenciáltságának szerkezete. Ebben a fejezetben mindkét megközelítést alkalmazzuk. A módszer ismertetését a fajlagos adatok differenciáltságának példáján mutatjuk be. A számítások kiindulópontja két mátrix:

$$K = \begin{pmatrix} k_{11} & k_{12} & \dots & k_{1j} & k_{1m} \\ k_{21} & k_{22} & \dots & k_{2j} & k_{2m} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ k_{i1} & k_{i2} & \dots & k_{ij} & k_{im} \\ k_{n1} & k_{n2} & \dots & k_{nj} & k_{nm} \end{pmatrix}$$

$$V = \begin{pmatrix} v_{11} & v_{12} & \dots & v_{1j} & v_{1m} \\ v_{21} & v_{22} & \dots & v_{2j} & v_{2m} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ v_{i1} & v_{i2} & \dots & v_{ij} & v_{im} \\ v_{n1} & v_{n2} & \dots & v_{nj} & v_{nm} \end{pmatrix}$$

Az alapadatokból számíthatók (a mátrixok sorainak, illetve oszlopainak összeadásával a következő értékek:

$$k_{i0} = \sum_{j=1}^m k_{ij} \text{ illetve } v_{i0} = \sum_{j=1}^m v_{ij} \quad (1)$$

az i -edik településnagyság-kategória jövedelme és adózóinak száma,

$$k_{0j} = \sum_{i=1}^m k_{ij} \text{ illetve } v_{0j} = \sum_{i=1}^m v_{ij} \quad (2)$$

a j -edik társadalmi innovációs kategória (ötöd) jövedelme és adózóinak száma,

$$k_{00} = \sum_i \sum_j k_{ij} \text{ illetve } v_{00} = \sum_i \sum_j v_{ij} \quad (3)$$

a megyei összjövedelem és az adózók száma.

A számítás első érdemi lépését a fajlagos indexek $M(m_{ij})$ mátrixának kiszámítása jelenti, ami V mátrix elemeinek K mátrix megfelelő elemeivel való osztását jelenti.

$$M = \begin{pmatrix} m_{11} & m_{12} & \dots & m_{1j} & m_{1m} \\ m_{21} & m_{22} & \dots & m_{2j} & m_{2m} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ m_{i1} & m_{i2} & \dots & m_{ij} & m_{im} \\ m_{n1} & m_{n2} & \dots & m_{nj} & m_{nm} \end{pmatrix}$$

Hasonlóképpen osztással számítható a teljes (megyei) növekedési index – m_{00} a két mátrix elemei összegének hányadosa, illetve a településnagyság szerinti – m_{i0} az a mátrixok sorösszegeinek hányadosa és a társadalmi innovációs kategória (ötödök) – m_{0j} az oszlopösszegek hányadosaként – termelékenységi indexek:

$$\begin{aligned} m_{00} &= v_{00} / k_{00} \\ m_{i0} &= v_{i0} / k_{i0} \\ m_{0j} &= v_{0j} / k_{0j} \end{aligned}$$

Ezen összefüggések felhasználásával minden területegységre vonatkozóan felbontható az adott periódusra jellemző – a megyei átlagnál magasabb vagy alacsonyabb fajlagos jövedelem (termelékenység) hatására létrejövő – fajlagos jövedelemtöbblet vagy -hiány (S_i) két tényezőre. Esetünkben az úgynevezett regionálisra, amely vizsgálatunkban a társadalmi innovációs kategóriák szerinti besorolást jelenti (S_r), és az ágazati (S_a) hatásra, amely vizsgálatunkban a településnagyság-kategóriákat jelenti.

$$(S_i) = (S_r) + (S_a) \quad (4)$$

$$S_i = v_{ij} - (m_{i0} * k_{0j}) \quad (5)$$

vagyis a fajlagos jövedelemtöbblet/hiány = összjövedelem az adott társadalmi innovációs kategóriában – (megyei átlagos egy lakosra jutó jövedelem * adózók száma az adott társadalmi innovációs kategóriában).

$$S_r = \sum_j (v_{ij} - m_{i0} * k_{0j}) \quad (6)$$

vagyis a jövedelem adata az adott társadalmi innovációs kategória megfelelő települési nagyságcsoportjában – (a megfelelő település nagyságkategória átlagos egy adózóra jutó jövedelme * az adózók számának adata az adott társadalmi innovációs kategória megfelelő települési nagyságcsoportjában).

$$S_a = S_i - S_r \quad (7)$$

vagyis a két hatás különbsége.

A regionális faktor általában akkor pozitív, ha az adott területegységben a legnagyobb súlyú településcsoportokban az országos (jelen vizsgálatban megyei) dinamikájánál gyorsabb a jövedelemnövekedés. S_a értéke ellenben általában akkor lesz pozitív, ha a megyei szinten dinamikus, az átlagnál nagyobb jövedelemdinamikájú településcsoportoknak nagy, a lassabban növekvőknek kicsi az adott területegységben a súlya. Ebben az értelemben jelez ez a tényező kedvező vagy kedvezőtlen településszerkezetet a térségben. Vizsgálatunkban arra kerestük a választ, hogy a települések egy adózóra jutó jövedelme (termelékenysége) mitől függ elsősorban: a települések társadalmi innovációs helyzetétől vagy pedig a települések nagyságától.

Az 1. táblázat adatai arra utalnak, hogy a településnagyság hatása a termelékenységre némileg fontosabb, mint az adott település társadalmi innovációs potenciálja, hiszen minden ötödnél – abszolút értékben – nagyobb a szerepe, mint a társadalmi innovációs potenciálnak. A társadalmi innovációs potenciál negatív hatása az elsőtől a harmadik ötöd felé fokozatosan csökken, és a két utolsó kategóriánál már pozitív előjelű. Az ötödik ötödnél viszont az egy adózóra jutó jövedelem nagyságán már csak javítani tud, viszont az leginkább a településnagyságnak köszönhető. Látható tehát, hogy a társadalmi innovációs helyzet elsősorban csak módosítani tudja a települések népességnagysága által megszabott alapvető képet, illetve viszonyokat.

Ha a fajlagos jövedelem többletét és hiányát részletesebben kívánjuk elemezni (2. táblázat), akkor láthatjuk, hogy a megyei átlagnál magasabb egy adózóra jutó jövedelem csak az ötödik társadalmi innovációs ötöd településeire korlátozódik. A hiány ezzel szemben az első három ötöd között lényegében egyenletesen oszlik meg, míg a negyediké az előzőeknél némileg kisebb. A társadalmi innováció pozitív hatása az egy adózóra jutó jövedelmek kialakulásában döntően az ötödik ötöd és kismértékben a negyedik ötöd tekintetében figyelhető meg. A társadalmi innováció negatív hatásában az első három ötöd nagyságrendileg hasonló mértékben osztozódik. A településnagyság pozitív hatása csak az ötödik ötöd településeinél látható, míg a negatív hatás a további négy ötödnél, az elsőtől a negyedikig fokozatosan növekvő mértékkel.

1. táblázat: A termelékenységtöbblet, -hiány és összetevői a megye településein (%)

Társadalmi innovációs kategóriák	Összes	Társadalmi innovációs hatás	Településnagyság hatása
Első ötöd	-100,0	-45,4	-54,6
Második ötöd	-100,0	-36,1	-63,9
Harmadik ötöd	-100,0	-32,7	-67,3
Negyedik ötöd	-100,0	32,2	-132,2
Ötödik ötöd	100,0	25,8	74,2

Forrás: a szerzők számítása

2. táblázat: A társadalmi innovációs kategóriák részesedése a termelékenységtöbbletből, -hiányból és annak összetevőiből (%)

Társadalmi innovációs kategóriák	Jövedelem-többlet	Jövedelem-hiány	Társadalmi innováció hatása, pozitív	Társadalmi innováció hatása, negatív	Település-nagyság hatása, pozitív	Település-nagyság hatása, negatív
Első ötöd	0,0	24,4	0,0	35,6	0,0	18,0
Második ötöd	0,0	28,4	0,0	32,8	0,0	24,5
Harmadik ötöd	0,0	30,2	0,0	31,6	0,0	27,4
Negyedik ötöd	0,0	16,9	17,5	0,0	0,0	30,2
Ötödik ötöd	100,0	0,0	82,5	0,0	100,0	0,0
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: a szerzők számítása

A következőkben megvizsgáltuk, hogy az adózók száma, illetve a jövedelem 2001–2018 közötti változása mennyiben indokolható a társadalmi innovációs kategóriákkal, valamint a településnagyság hatásával. A jövedelmek és az adózók 2001–2018 közötti változása tekintetében a legkedvezőbb, ötödik ötödbe tartozó településeken volt a megyei változásnál kedvezőbb helyzet. Ez a jövedelem esetében gyorsabb növekményt, míg az adózók esetében lassabb csökkenést jelent. Az adózók száma, illetve a jövedelemváltozás tekintetében is a társadalmi innováció hatása elmarad a településnagyságtól. Vagyis az alapvető folyamatokat – mint azt az előzőekben is láthattuk – az alapvető (népességeloszlásban tükröződő) térszerkezeti viszonyok határozzák meg, hiszen abszolút értékben részesedésük elmarad a településnagyságtól. A társadalmi innováció csak módosítani képes az alapvetően a térszerkezet által meghatározott folyamatokat (3. táblázat).

3. táblázat: Az adózók száma változásának többlete/hiánya és annak összetevői a megye településein, 2001–2018 (%)

Társadalmi innovációs kategóriák	Összes	Társadalmi innovációs hatás	Településnagyság hatása
Első ötöd	100,0	34,0	66,0
Második ötöd	100,0	-2,1	102,1
Harmadik ötöd	100,0	47,7	52,3
Negyedik ötöd	100,0	1,1	98,9
Ötödik ötöd	-100,0	-25,0	-75,0

Forrás: a szerzők számítása

4. táblázat: A társadalmi innovációs kategóriák részesedése az adózók száma változásának többletéből/hiányából és annak összetevőiből, 2001–2018 (%)

Társadalmi innovációs kategóriák	Adózó-többlet	Adózó-hiány	Társadalmi innováció hatása, pozitív	Társadalmi innováció hatása, negatív	Település-nagyság hatása, pozitív	Település-nagyság hatása, negatív
Első ötöd	0,0	17,4	0,0	23,2	0,0	15,3
Második ötöd	0,0	18,0	1,5	0,0	0,0	24,6
Harmadik ötöd	0,0	40,3	0,0	75,7	0,0	28,1
Negyedik ötöd	0,0	24,2	0,0	1,1	0,0	31,9
Ötödik ötöd	100,0	0,0	98,5	0,0	100,0	0,0
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: a szerzők számítása

5. táblázat: A jövedelemváltozás többlete/hiánya és annak összetevői a megye településein, 2001–2018 (%)

Társadalmi innovációs kategóriák	Összes	Társadalmi innovációs hatás	Településnagyság hatása
Első ötöd	-100	-51	-49
Második ötöd	-100	-40	-60
Harmadik ötöd	-100	-39	-61
Negyedik ötöd	-100	75	-175
Ötödik ötöd	100	29	71

Forrás: a szerzők számítása

6. táblázat: A társadalmi innovációs kategóriák részesedése a jövedelemváltozás többletéből/hiányából és annak összetevőiből, 2001–2018 (%)

Társadalmi innovációs kategóriák	Jövedelem-többlet	Jövedelem-hiány	Társadalmi innováció hatása, pozitív	Társadalmi innováció hatása, negatív	Település-nagyság hatása, pozitív	Település-nagyság hatása, negatív
Első ötöd	0,0	27,2	0,0	36,7	0,0	18,8
Második ötöd	0,0	30,1	0,0	31,8	0,0	25,4
Harmadik ötöd	0,0	30,8	0,0	31,5	0,0	26,5
Negyedik ötöd	0,0	11,9	23,4	0,0	0,0	29,3
Ötödik ötöd	100,0	0,0	76,6	0,0	100,0	0,0
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: a szerzők számítása

Útelemzés alkalmazása az elérhetőség és a fejlettség közötti kapcsolat vizsgálatában

A fejezet további részében a települési gazdasági egyenlőtlenségek okait vizsgáltuk meg útmodell segítségével, elsősorban arra törekedve, hogy a települések elérhetőségi viszonyai és a fejlettség közötti kapcsolatot feltárjuk. Ezzel az elérhetőségnek a fejlettséget (azaz jelen esetben az egy lakosra jutó települési gazdasági erőt) befolyásoló komplex társadalmi innovációs mutató tényezőivel való kapcsolatát kívántuk vizsgálni, kiterjesztve, illetve bővítve az előző részben leírtakhoz képest. Szabolcs-Szatmár-Bereg megye közlekedési infrastruktúrájának kiépítettsége hosszú ideig erősítette a megye országon belüli periferikus helyzetét. A közelmúlt jelentős beruházásai oldották némileg ezt a helyzetet, mégis – a területi folyamatok viszonylagos lassúsága miatt – felmerül a kérdés: vajon a fejlettségi viszonyok alakulását döntően a megye településeinek elérhetőségi helyzete magyarázza, vagy pedig hozzájárul a települések társadalmi innovációs potenciálja is.

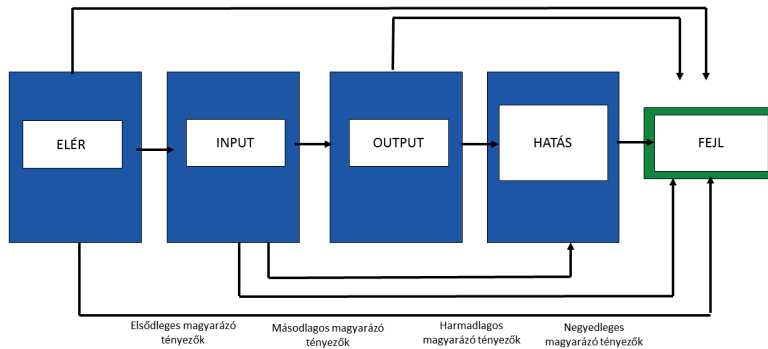
Az útmodellekben a független változó és a függő változó közötti nulladrendű lineáris korrelációt bontjuk két részre. Az egyik rész az a hatás, amelyet a független változó közvetlenül fejt ki a függő változóra, a másik rész pedig az a hatás, amelyet a független változó más, közbülső változókon keresztül gyakorol.¹² Az útelemzés nem más, mint egymásra épülő többváltozós lineáris regressziós becslések (OLS-ek) sorozata.

¹² SZÉKELYI Mária – BARNA Ildikó (2008): *Túlélőkészlet az SPSS-hez. Többváltozós elemzési technikákról társadalomkutatók számára.* Budapest, Typotex.

Első lépésben megnézzük, hogy az elsődleges változók együttesen hogyan hatnak a másodlagos csoporthoz tartozó indikátorokra; ez annyi regresszió, ahány másodlagos változó van. Második lépésben megnézzük, hogy az elsődleges és a másodlagos változók együttesen hogyan hatnak a harmadlagosakra. Végül a regressziók hatását a felderített utakkal együtt elemezzük.¹³

Vizsgálatunk során az elérhetőségi mutató, valamint a komplex társadalmi innovációs mutató tényezőit (input, output, hatás) tekintettük független változóknak, amelyek a függő változót, a fejlettséget szimbolizáló egy főre jutó települési gazdasági erőt magyarázzák.

Feltételezéseink szerint az elsődleges magyarázó tényezők (elérhetőség) befolyásolják a másodlagos tényezők különbségeit (inputindikátorok), amelyek viszont hatással vannak a harmadlagos tényezőre (outputindikátorok). A harmadlagos magyarázó tényezők hatnak a negyedlegesekre. Feltételeztük azt is, hogy az elsődleges, másodlagos és harmadlagos magyarázó tényezők a fejlettségre nemcsak közvetetten (a negyedlegeseken „keresztül”), de önállóan is hatnak (a nyilak ezt az ok-okozati összefüggést ábrázolják) (15. ábra).



15. ábra: A magyarázóváltozók csoportjainak oksági viszonyrendszere

Forrás: a szerzők szerkesztése

Vizsgálatunkban tehát hét mutatót használtunk, amelyek a következők:

- Elérhetőségi mutatók
 1. Budapest közúti elérési ideje, perc (2017)
 2. Nyíregyháza elérési ideje, perc (2017)
 3. Járasközpontok elérési ideje, perc (2017)
- Társadalmi innovációs mutatók (másodlagos, harmadlagos és negyedleges tényezők)
 4. Input társadalmi innovációs mutató
 5. Output társadalmi innovációs mutató
 6. Hatás társadalmi innovációs mutató
- Fejlettségi mutató
 7. Egy főre jutó települési gazdasági erő, Ft (2017)

¹³ NÉMETH Nándor (2009): *Fejlesztési tengelyek az új térszerkezetben. Az autópálya-hálózat szerepe a regionális tagoltságban.* ELTE Regionális Tudományi Tanulmányok 15. Budapest.

A települési gazdasági erő becslésének menete módszerét tekintve azonos volt az ELTE munkatársainak hazánk kistérségeire, illetve a balatoni régióra végzett becslésével:¹⁴

- meghatároztuk a települések részesedését Szabolcs-Szatmár-Bereg megye összes adóköteles jövedelmeiből, a helyi adók volumenéből és a regisztrált vállalkozások számából;
- e részarányok átlaga (%-os részesedés) alapján kiszámítottuk minden település becsült GDP-jét a megfelelő megye – a KSH által hivatalosan közölt – GDP volumenén belül.

A népességszámra vetítve adódtak a fajlagos, egy lakosra jutó becsült GDP-értékek, melyet, mint korábban jeleztük, települési gazdasági erőnek nevezünk. Az elérhetőség tekintetében a – véleményünk szerint – három legfontosabb elérhetőségi megközelítést vettük figyelembe, vagyis a megye településeinek Budapesttel, Nyíregyházával, valamint a legközelebbi járásközponttal viszonyított legrövidebb elérési idejét közúton mérve, percben. Elméletileg felmerülhetne még a legközelebbi országhatár elérési ideje is, de azt az előzetes számítások során elvetettük. Az útelemzés kezdő lépéseként, egyszerű többváltozós lineáris regresszió segítségével, az összes független változóval egyszerre igyekeztünk megmagyarázni az egy lakosra jutó települési gazdasági erő területi eloszlását. Eredményeinket a 7. táblázat foglalja össze. Ebből egyrészt megállapíthatjuk, hogy a vizsgálatba bevont változóink együttesen 0,46 R^2 értékkel magyarázzák az egy lakosra jutó települési gazdasági erőt, másrészt a függő változók között jelentős eltéréseket találunk a változók súlyában. Ezek az eltérések ráadásul a három elérhetőségi megközelítés esetén (Budapest, Nyíregyháza, illetve járásközpontok elérése) jelentősen változtak. Harmadrészt leszögezhetjük, hogy független változóink közül a legjelentősebb magyarázó ereje az inputindikátoroknak van. Emellett megállapítható az is, hogy az elérhetőségi mutató önmagában vett magyarázó ereje nem tartozik a legjelentősebbek közé, míg a hatásindikátoroké egyrészt a legkisebb, másrészt pedig mindhárom esetben inszignifikáns.

7. táblázat: Regressziós eredmények

Függő változó	Megnevezés	Budapest elérése	Nyíregyháza elérése	Járásközpont elérése
β_1	ELER	-0,146	-0,137	-0,157
β_2	INPUT	0,459	0,458	0,436
β_3	OUTPUT	0,240	0,245	0,262
β_4	HATÁS	0,062	0,052	0,063
R^2		0,46	0,46	0,46

Megjegyzés: standardizált β együtthatók, illetve determinációs együtthatók.

Forrás: a szerzők számítása

¹⁴ Kiss János Péter (2003): A kistérségek 2000. évi GDP-jének becslése. In NEMES-NAGY József szerk.: *Kistérségi mozaik. (Regionális Tudományi Tanulmányok 8.)* Budapest, ELTE Regionális Földrajzi Tanszék – MTA-ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport. 39–54.; LŐCSEI Hajnalka – NEMES NAGY József (2003): A Balatoni Régió gazdasági súlya és belső térszerkezete. In NEMES NAGY József szerk.: *Kistérségi mozaik. (Regionális Tudományi Tanulmányok 8.)* Budapest, ELTE Regionális Földrajzi Tanszék – MTA-ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport. 129–143.

Következő lépésként az elérhetőségi mutatók és a települési gazdasági erő közötti kapcsolatokat vizsgáltuk meg a három különböző esetben, kezdetben függetlenül azok közvetett vagy közvetlen szerepétől. A 8. táblázatban szereplő béta együttható az „egyszerű” kétváltozós regresszió meredekségét szemlélteti, az R pedig ennek a sztochasztikus viszonyoknak az erősségét méri. A regressziós egyenletekben az e változókhoz tartozó meredekségek negatív előjelűek, amely azt jelenti, hogy a települési gazdasági fajlagos nagysága az elérhetőség javulásával (vagyis az elérési idők csökkenésével) nő, illetve fordítva, rosszabb elérhetőségi viszonyok alacsonyabb fajlagos jövedelmet valószínűsítenek. Az R^2 azt mutatja meg, hogy az elérhetőség mekkora százalékban magyarázza a települések fajlagos települési gazdasági erejének szóródását. Így számszerűsíteni tudjuk, hogy az elérhetőség, azaz közvetve a földrajzi elhelyezkedés önmagában mintegy 16–17%-ban megmagyarázza a fajlagos települési gazdasági erő varianciáját, tehát annak területi eloszlása csak kismértékben függ össze a földrajzi helyzettel. A három elérhetőségi megközelítést összevetve pedig láthatjuk, hogy azok lényegileg nem különböznek egymástól.

8. táblázat: Kétváltozós regressziós eredmények az elérhetőség és az egy főre jutó jövedelem között

Egy lakosra jutó települési gazdasági erő	Budapest elérése	Nyíregyháza elérése	Járasközpont elérése
β	-0,405	-0,416	-0,417
R2	0,16	0,17	0,17

Forrás: a szerzők számítása

Az útelemzés további részében a β értékeket bontottuk fel közvetlen és közvetett utakra.

9. táblázat: Az elérhetőség szerepe a vizsgált települések egy főre jutó települési gazdasági erejének magyarázatában

Utak	Budapest elérése	Nyíregyháza elérése	Járasközpont elérése
ELER-INPUT-OUTPUT-HATAS-FEJL	-0,00043	-0,0002	-0,00079
ELER-OUTPUT-HATAS-FEJL	-0,00157	-0,0007	-0,00116
ELER-INPUT-HATAS-FEJL	-0,00247	-0,00174	-0,00275
ELER-OUTPUT-FEJL	-0,07822	-0,08128	-0,04651
ELER-INPUT-FEJL	-0,14595	-0,16029	-0,1691
ELER-HATAS-FEJL	-0,00852	-0,01265	-0,00745
ELER-INPUT-OUTPUT-FEJL	-0,02118	-0,02273	-0,03183
ELER-FEJL	-0,14647	-0,13678	-0,15722

Forrás: a szerzők számítása

Vizsgálati kérdésünk az volt, hogy a fejlettségben az elérhetőségi mutatók szerepe közvetlenül vagy csak a társadalmi innovációs potenciál tényezőin keresztül, közvetve érvényesül-e. Tekintsük az elérhetőség Budapesttel kapcsolatos változóját. Ennek az elsődleges változónak a közvetlen hatása -0,14647. A közvetett utak pedig végigmehetnek az elsődleges, másodlagos, harmadlagos és negyedleges változón, ekkor a kiindulástól a függő változóig lévő összes utat össze kell adni, a megfelelő útrészeket pedig össze kell szorozni (lásd 9. táblázat).

Általánosan megállapítható, hogy az elérhetőségi mutatók hatása mindhárom esetben nem közvetlenül, hanem elsősorban a társadalmi innovációs potenciál tényezőin keresztül, közvetetten érhető tetten (10. táblázat). Amennyiben tehát a megyében jelentős közlekedési fejlesztések történnének, annak hatása elsősorban csak a kedvező társadalmi innovációs potenciállal rendelkező települések esetén lenne érezhető a települések fejlettségére, hiszen az nem közvetlenül, hanem más tényezőkön keresztül érvényesül. Tehát a megye településeinek fejletlensége/fejlettsége alapvetően nem indokolható a települések elérhetőségi helyzetével, sokkal inkább azok társadalmi innovációs potenciáljával. Megjegyzendő, hogy a végeredmény kialakításában a legnagyobb erejű hatása annak az útnak van, melyben az elérhetőségi mutatók a társadalmi innovációs potenciál input-tényezőjére, illetve a fejlettségre hatnak.

10. táblázat: A közvetlen és közvetett utak szerepe az egy főre jutó jövedelmek magyarázatában

Egy lakosra jutó jövedelem	Budapest elérése	Nyíregyháza elérése	Járasközpont elérése
Közvetett	-0,258	-0,280	-0,260
Közvetlen	-0,146	-0,137	-0,157
Összesen	-0,405	-0,416	-0,417

Megjegyzés: standardizált β együtthatók.

Forrás: a szerzők számítása

A versenyképesség vizsgálata a társadalmi innovációs potenciállal összefüggésben

Érdeemesnek tartottuk megvizsgálni a versenyképesség és a társadalmi innováció közötti kapcsolatot is. Kutatási kérdésünk arra vonatkozik, hogy milyen összefüggés értelmezhető a versenyképesség és a társadalmi innováció között a megye adott települései esetében.

A területi versenyképesség mérése során összekapcsolódik a fogalom duális és összetett értelmezése. A duális értelmezés szerint a területi versenyképesség a termelékenységi és foglalkoztatottsági tényező komponálásaként értelmezhető, míg az összetett értelmezés a fenti két tényező mögötti hatásmechanizmusokat további tényezőkre bontja.¹⁵ A két értelmezés egymásra épültsége a versenyképesség piramismodellje.¹⁶

Vizsgálatunkban Nemes Nagy¹⁷ megközelítését, a tényezőkre bontás módszerét alkalmaztuk (8. képlet):

$$\frac{\text{Jövedelem}}{\text{Népesség}} = \frac{\text{Jövedelem}}{\text{Foglalkoztatottak}} * \frac{\text{Foglalkoztatottak}}{\text{Aktív korúak}} * \frac{\text{Aktív korúak}}{\text{Népesség}} \quad (8)$$

¹⁵ NEMES NAGY József (2006): A területi versenyképesség elemzési módszerei. In HORVÁTH Gyula szerk.: *Régiók és települések versenyképessége*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 69–83.

¹⁶ LENGYEL Imre (2000): A regionális versenyképességről. *Közgazdasági Szemle*, 12. sz. 962–987.

¹⁷ NEMES NAGY 2005.

A fejlettség mérőszáma – az egy lakosra jutó jövedelem (GDP) – komponensekre bontható: a termelékenység, a foglalkoztatottság és a korszerkezeti arányszám szorzatára.¹⁸ Méréseinkben a jövedelem a települések személyi jövedelemadó köteles jövedelmeit, a foglalkoztatottak száma az adott évi adózók számát jelentette, aktív korúaknak a 18–59 éveseket tekintettük, míg népesség alatt az állandó lakosok számát értettük.

Az adózókra jutó jövedelem lényegében az egyes társadalmi innovációs csoportok gazdaságának termelékenységét közelíti, az adózók aktív korú populáción belüli aránya a foglalkoztatottságra ad elfogadható becslést, míg az aktív korúak népességen belüli aránya egyfajta korszerkezeti mérőszámként pozitív erőforrásnak tekinti a munkavállalási korúak magas arányával jellemezhető demográfiai arculatot. Némi matematikai átalakítás után (az értékek logaritmusát kell venni) a szorzat átalakul egy sokkal könnyebben kezelhető összeggé, a következő formula szerint (9. képlet):

$$\log\left(\frac{\text{Jövedelem}}{\text{Népesség}}\right) = \log\left(\frac{\text{Jövedelem}}{\text{Foglalkoztatottak}}\right) + \log\left(\frac{\text{Foglalkoztatottak}}{\text{Aktív korúak}}\right) + \log\left(\frac{\text{Aktív korúak}}{\text{Népesség}}\right) \quad (9)$$

E vázolt tényezőkre bontást térségtipizálásra alkalmaztuk, elfogadva Nemes Nagy eredményeit, miszerint a jövedelmi különbségeket elsősorban a termelékenység alakítja, miközben a korszerkezeti tényező hatása igen csekély. Tipizálásunk alapja az egyes társadalmi innovációs csoportok értékeinek országos átlaghoz való viszonya a lakossági jövedelmek, valamint az ezt felbontó három tényező esetén. Átvéve forrásunk technikai megoldásait, a 11. táblázatban mi is 1-essel jelöltük az országos átlag feletti, 0-ával pedig az átlag alatti tényezőket. (Az első számérték mindig a lakossági jövedelmeket szimbolizálja, míg a második a termelékenységet, a harmadik a foglalkoztatottságot, a negyedik pedig a korszerkezeti tényezőt.) Versenyelőnyösnek tekintjük az átlag feletti lakossági jövedelmű térségeket, míg versenyhátrányosnak az átlag alattiakat. Ezen belül komplex versenyelőnyt állapítunk meg, ha az adott térség a lakossági jövedelmek mindhárom összetevőjében átlag feletti értékekkel rendelkezik, míg több-, illetve egytényezős a versenyelőny, ha kettő vagy mindössze egy tényező esetében teljesül ez a feltétel. A versenyhátrány mibenlétét ennek analógiájára értelmeztük.

11. táblázat: Versenyképesség a komplex indikátor segítségével kialakított települési csoportokban, 2001–2018

Évek	Első ötöd	Második ötöd	Harmadik ötöd	Negyedik ötöd	Ötödik ötöd
2001	0000	0000	0000	0000	1111
2002	0000	0000	0000	0000	1111
2003	0000	0000	0000	0000	1111
2004	0000	0000	0000	0000	1111
2005	0000	0000	0000	0000	1111
2006	0000	0000	0000	0000	1111
2007	0000	0000	0000	0000	1111
2008	0000	0000	0000	0000	1111

¹⁸ NEMES NAGY 2006.

Évek	Első ötöd	Második ötöd	Harmadik ötöd	Negyedik ötöd	Ötödik ötöd
2009	0000	0000	0000	0000	1111
2010	0000	0000	0000	0000	1111
2011	0000	0000	0000	0000	1111
2012	0000	0000	0000	0001	1111
2013	0000	0000	0000	0001	1111
2014	0000	0000	0000	0001	1111
2015	0001	0000	0000	0001	1111
2016	0001	0000	0000	0001	1110
2017	0001	0000	0000	0001	1110
2018	0001	0000	0000	0001	1110

Forrás: a szerzők számítása

Megállapítható, hogy csak a társadalmi innovációs szempontból legkedvezőbb helyzetű ötödik ötödbe tartozó településeknél láthatunk versenyelőnyt, mely 2001 és 2015 között komplex volt, ezután viszont a demográfiai arculat romlása miatt már csak többtényezős versenyelőny. A többi településcsoport esetében komplex vagy többtényezős versenyhátrány.

A versenyképesség számítása – az előzőekben ismertetetthez képest – más mutatók felhasználásával, de hasonló gondolati háttérrel is megvalósítható. A következő számításban erre kívánunk példát mutatni. Példánkban a következő képletet használtuk (10. képlet):

$$\frac{\text{Jövedelem}}{\text{Terület}} = \frac{\text{Néesség}}{\text{Terület}} * \frac{\text{Jövedelem}}{\text{Foglalkoztatottak}} * \frac{\text{Foglalkoztatottak}}{\text{Aktív korúak}} * \frac{\text{Aktív korúak}}{\text{Néesség}} \quad (10)$$

Eszerint a gazdasági sűrűséget meghatározza a népsűrűség, az élől munka-termelékenység, a foglalkoztatottság, valamint a korszerkezet. A számítási mód, valamint az eredmények interpretálása hasonló az előzőekben ismertetetthez. Eredményeink alapján megállapíthatjuk, hogy a versenyképesség és a társadalmi innovációs potenciál közötti kapcsolat ebben az összefüggésben is egyértelmű. Csak a korszerkezet módosítja némileg a versenyképességi helyzetet.

12. táblázat: Versenyképesség a komplex indikátor segítségével kialakított települési csoportokban, 2001–2018

Évek	Első ötöd	Második ötöd	Harmadik ötöd	Negyedik ötöd	Ötödik ötöd
2001	00000	00000	00000	00000	11111
2002	00000	00000	00000	00000	11111
2003	00000	00000	00000	00000	11111
2004	00000	00000	00000	00000	11111
2005	00000	00000	00000	00000	11111
2006	00000	00000	00000	00000	11111
2007	00000	00000	00000	00000	11111
2008	00000	00000	00000	00000	11111
2009	00000	00000	00000	00000	11111
2010	00000	00000	00000	00000	11111
2011	00000	00000	00000	00000	11111

Évek	Első ötöd	Második ötöd	Harmadik ötöd	Negyedik ötöd	Ötödik ötöd
2012	00000	00000	00000	00001	11111
2013	00000	00000	00000	00001	11111
2014	00000	00000	00000	00001	11111
2015	00001	00000	00000	00001	11111
2016	00001	00000	00000	00001	11110
2017	00001	00000	00000	00001	11110
2018	00001	00000	00000	00001	11110

Forrás: a szerzők számítása

Összegzés

Tanulmányunk Szabolcs-Szatmár-Bereg megye egyes települései esetében a települések társadalmi innovációs potenciáljának térstatisztikai vizsgálatát mutatja be. A társadalmi innovációs potenciál meghatározásához – az innovációk rendszerszerűségét alapul véve – input-, output- és hatásindikátorok segítségével kijelöltük a társadalmi-gazdasági mutatókat. Kutatásunk eredményeként meghatároztuk a megye legkedvezőbb helyzetben lévő térségeit (Nyíregyháza, Záhony és Mátészalka térsége). A társadalmi innovációs potenciált vizsgáló komplex indikátor kiszámítását követően elemeztük a mutató által meghatározott kép és a megyére jellemző területi folyamatok közti kapcsolatot. Kutatásunk során (népességszám, természetes fogyás, foglalkoztatottság – társadalmi innovációs potenciál kapcsolata) arra a megállapításra jutottunk, hogy a társadalmi innovációs potenciál szorosan köthető a megye jelenlegi fejlettségi térszerkezetéhez. Emiatt kutatásaink alapján azt állítjuk, hogy a társadalmi innovációk megvalósulása esetén alapvetően a jelenlegi térszerkezeti viszonyok fennmaradására lehet számítani.

További kutatási kérdésként vizsgáltuk, hogy milyen módon befolyásolja adott település egy adózóra jutó jövedelmét a társadalmi innovációs helyzet, valamint a népesség nagyság a megyében. Vizsgálatunk alapján kijelenthető, hogy a település népességnagyságának a termelékenységre gyakorolt hatása némileg fontosabb, mint az adott település társadalmi innovációs potenciálja.

Vizsgálatunk részét képezte a megye települései vonatkozásában a gazdasági egyenlőtlenségek okainak vizsgálata útmodell segítségével. Az elemzés során kísérletet tettünk a települések elérhetőségi viszonyai és a fejlettség közötti kapcsolatok feltárására. Vizsgálatunk során arra a következtetésre jutottunk, hogy az elérhetőségi mutatók hatása nem közvetlenül, hanem elsősorban a társadalmi innovációs potenciál tényezőin keresztül, közvetetten érhető tetten. Az útelemzés eredményeként megállapítható, hogy a megye településeinek fejletlensége/fejlettsége alapvetően nem indokolható a települések elérhetőségi helyzetével, sokkal inkább azok társadalmi innovációs potenciáljával. Megalapozott helyi fejlesztés tehát a társadalmi innovációs potenciált jelentő területek alapvető javítása nélkül nem képzelhető el, és azok némileg fontosabbak, mint a jelentős infrastrukturális beruházások.

Hangsúlyos kutatási kérdésként vizsgáltuk, hogy összevethető-e a társadalmi-gazdasági értelemben vett versenyképesség a települések társadalmi innovációs besorolásával.

Vizsgálatunk azt mutatta, hogy csak a társadalmi innovációs szempontból legkedvezőbb helyzetű települések esetében jelenik meg versenyelőny. Általánosságban megállapítható, hogy Szabolcs-Szatmár-Bereg megye településeinek társadalmi innovációs potenciálja szorosan kapcsolódik a település jelenlegi fejlettségi térszerkezetéhez.

Összegezve megállapíthatjuk, hogy a társadalmi innovációk ugyan lokálisan nagy jelentőséggel bírnak, mégis a periferikus helyzetű megye általános felzárkóztatásában, területi különbségei csökkentésében nem képesek átütő eredmények elérésére.

Irodalomjegyzék

- BENEDEK József – KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann – BALATON Károly (2015): Regionális társadalmi innováció generálása szakértői rendszer segítségével. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 12. évf. 2. sz. 4–22.
- BELUSZKY Pál – GYÓRI Róbert (2004): Fel is út, le is út... (Városaink településhierarchiában elfoglalt pozícióinak változásai a 20. században). *Tér és Társadalom*, 18. évf. 1. sz. 1–41.
- KISS János Péter (2003): A kistérségek 2000. évi GDP-jének becslése. In NEMES-NAGY József szerk.: *Kistérségi mozaik. (Regionális Tudományi Tanulmányok 8.)* Budapest, ELTE Regionális Földrajzi Tanszék – MTA-ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport. 39–54.
- KSH (2012): *A határ menti települések jellemzői az Alföldön*. Budapest.
- KSH (2014): *Magyarország településhálózata 1. Agglomerációk, településegységek*. Budapest.
- KSH (2016): *A komplex programmal fejlesztendő járáások jellemzői, 2014*. Budapest.
- LENGYEL Imre (2000): A regionális versenyképességről. *Közgazdasági Szemle*, 12. sz. 962–987.
- LŐCSEI Hajnalka – NEMES NAGY József (2003): A Balatoni Régió gazdasági súlya és belső térszerkezete. In NEMES NAGY József szerk.: *Kistérségi mozaik. (Regionális Tudományi Tanulmányok 8.)* Budapest, ELTE Regionális Földrajzi Tanszék – MTA-ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport. 129–143.
- NAGY Zoltán – TÓTH Géza (2019): A társadalmi innovációs potenciál mérési lehetőségei Borsod-Abaúj-Zemplén példáján. *Észak-Magyarországi Stratégiai Füzetek*, 16. évf. 2. sz. 97–109.
- NEMES NAGY József – JAKOBI Ákos – NÉMETH Nándor (2001): A jövedelemegyenlőtlenségek térségi és településszerkezeti összetevői. *Statisztikai Szemle*, 79. évf. 10–11. sz. 862–884.
- NEMES NAGY József szerk. (2005): *Regionális elemzési módszerek*. Budapest, ELTE Regionális Földrajzi Tanszék, MTA-ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport.
- NEMES NAGY József (2006): A területi versenyképesség elemzési módszerei. In HORVÁTH Gyula (szerk.): *Régiók és települések versenyképessége*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 69–83.
- NÉMETH Nándor (2009): *Fejlődési tengelyek az új térszerkezetben. Az autópálya-hálózat szerepe a regionális tagoltságban*. ELTE Regionális Tudományi Tanulmányok 15. Budapest.
- SIKOS T. Tamás szerk. (1984): *Matematikai és statisztikai módszerek a területi kutatásokban*. Budapest, Akadémiai.
- SZÉKELYI Mária – BARNA Ildikó (2008): *Túlélőkészlet az SPSS-hez. Többváltozós elemzési technikákról társadalomkutatók számára*. Budapest, Typotex.
- TÓTH Géza (2002): Kísérlet autópályáink területfejlesztő hatásának bemutatására. *Területi Statisztika*, 42. évf. 6. sz. 493–505.
- TÓTH Géza (2013): *Bevezetés a területi elemzések módszertanába*. Miskolc, Miskolci Egyetem.

1. melléklet

Településnév	INPUT-indikátorok	OUTPUT-indikátorok	HATÁS-indikátorok	A társadalmi innovációt mérő komplex indikátor	A társadalmi innovációt mérő komplex indikátor ötödei
Ajak	0,3796	0,1375	0,3322	0,2831	5
Anarcs	0,3780	0,0991	0,4253	0,3008	5
Apagy	0,3973	0,1060	0,3158	0,2730	5
Aranyosapáti	0,3014	0,0302	0,2835	0,2050	2
Baktalórántháza	0,3885	0,0623	0,2789	0,2433	4
Balkány	0,3359	0,0686	0,2865	0,2303	3
Balsa	0,3448	0,0696	0,2292	0,2145	3
Barabás	0,2945	0,0794	0,1492	0,1744	1
Bátorliget	0,3711	0,0802	0,2273	0,2262	3
Benk	0,2592	0,0348	0,2539	0,1826	1
Beregdaróc	0,3164	0,0709	0,2078	0,1983	2
Beregsurány	0,3256	0,1801	0,2060	0,2372	4
Berkesz	0,3226	0,0580	0,2509	0,2105	2
Besenyőd	0,2845	0,0465	0,2335	0,1882	1
Beszterec	0,2915	0,0963	0,3190	0,2356	4
Biri	0,3857	0,0493	0,2540	0,2297	3
Botpalád	0,2364	0,0633	0,2437	0,1811	1
Bököny	0,2704	0,0602	0,2409	0,1905	1
Buj	0,3270	0,0716	0,2583	0,2190	3
Cégénydányád	0,3373	0,1833	0,2718	0,2641	5
Csaholc	0,3480	0,0760	0,2764	0,2335	4
Csaroda	0,4099	0,0919	0,2620	0,2546	5
Császló	0,2757	0,0125	0,2312	0,1732	1
Csegöld	0,3393	0,0216	0,2119	0,1909	1
Csenger	0,3973	0,1049	0,2575	0,2533	4
Csengersima	0,2953	0,1031	0,1965	0,1983	2
Csengerújfalu	0,2980	0,0772	0,1877	0,1876	1
Darnó	0,3031	0,0199	0,2597	0,1942	1
Demecser	0,3619	0,1161	0,2712	0,2498	4
Dombrád	0,3177	0,0741	0,2971	0,2296	3
Döge	0,3442	0,1046	0,3014	0,2501	4
Encsencs	0,3293	0,0632	0,2699	0,2208	3
Eperjeske	0,2837	0,0442	0,3057	0,2112	2
Érpatak	0,2638	0,1609	0,2356	0,2201	3
Fábiánháza	0,2988	0,0814	0,2448	0,2083	2
Fehérgyarmat	0,4638	0,1593	0,2649	0,2960	5
Fényeslitke	0,3464	0,1553	0,3626	0,2881	5
Fülesd	0,2913	0,0364	0,2293	0,1857	1
Fülpösdaróc	0,2427	0,0930	0,4029	0,2462	4
Gacsály	0,1970	0,0634	0,3930	0,2178	3
Garbolc	0,4216	0,0375	0,2560	0,2384	4
Gávavencsellő	0,3100	0,0972	0,2322	0,2131	2
Géberjén	0,4959	0,1316	0,3750	0,3341	5
Gégény	0,3261	0,0810	0,3224	0,2432	4
Gelénés	0,2827	0,0370	0,2202	0,1800	1

Településnév	INPUT-indikátorok	OUTPUT-indikátorok	HATÁS-indikátorok	A társadalmi innovációt mérő komplex indikátor	A társadalmi innovációt mérő komplex indikátor ötödei
Gemze	0,2956	0,0378	0,2753	0,2029	2
Geszteréd	0,3261	0,0742	0,2474	0,2159	3
Gulács	0,2890	0,0795	0,2269	0,1985	2
Győröcske	0,3377	0,0703	0,2808	0,2296	3
Győrtelek	0,2108	0,0572	0,3174	0,1951	1
Gyulaháza	0,3060	0,0591	0,3657	0,2436	4
Gyügye	0,3054	0,0489	0,2702	0,2082	2
Gyüre	0,3297	0,0488	0,2040	0,1942	1
Hermánszeg	0,2778	0,0395	0,2381	0,1851	1
Hetefejércse	0,1458	0,0459	0,2882	0,1600	1
Hodász	0,2602	0,0566	0,2747	0,1972	2
Ibrány	0,3506	0,1052	0,3118	0,2559	5
Ilk	0,2992	0,0357	0,2346	0,1898	1
Jánd	0,4685	0,1564	0,2437	0,2895	5
Jánkmajtis	0,3245	0,0495	0,2337	0,2026	2
Jármi	0,4168	0,0954	0,2701	0,2608	5
Jéke	0,3365	0,1046	0,3128	0,2513	4
Kállósején	0,3574	0,1205	0,2540	0,2440	4
Kálmánháza	0,3921	0,1643	0,2767	0,2777	5
Kántorjánosi	0,2603	0,0396	0,2471	0,1823	1
Kék	0,3183	0,0714	0,2835	0,2244	3
Kékese	0,3173	0,0437	0,2969	0,2193	3
Kemecse	0,3572	0,1907	0,3150	0,2876	5
Kérsején	0,2949	0,0236	0,2479	0,1888	1
Kisar	0,2836	0,0729	0,2256	0,1940	1
Kishódos	0,2796	0,0349	0,2683	0,1943	1
Kisléta	0,3730	0,0650	0,3184	0,2521	4
Kisnamény	0,2945	0,0409	0,2333	0,1895	1
Kispalád	0,2592	0,0396	0,2796	0,1928	1
Kisvárd	0,4495	0,2221	0,3042	0,3253	5
Kisvarsány	0,3685	0,0651	0,3005	0,2447	4
Kisszekeres	0,3037	0,0361	0,2644	0,2014	2
Kocsord	0,3458	0,0718	0,2737	0,2304	3
Komlódótfalu	0,4267	0,0518	0,2130	0,2305	3
Komoró	0,3451	0,0908	0,2982	0,2447	4
Kótaj	0,3350	0,1131	0,3083	0,2522	4
Kölcese	0,3197	0,0514	0,2002	0,1904	1
Kömörő	0,3054	0,0411	0,2267	0,1911	1
Laskod	0,3335	0,0634	0,3182	0,2384	4
Levelek	0,3832	0,0725	0,2954	0,2504	4
Lónya	0,1940	0,1173	0,1583	0,1565	1
Lövöpetri	0,3607	0,1407	0,2819	0,2611	5
Magosliget	0,4257	0,0208	0,2736	0,2400	4
Magy	0,3548	0,0780	0,2672	0,2334	4
Mánd	0,2655	0,0393	0,1814	0,1621	1
Mándok	0,3131	0,1099	0,3187	0,2472	4
Máriapócs	0,3734	0,1424	0,3213	0,2790	5

Településnév	INPUT-indikátorok	OUTPUT-indikátorok	HATÁS-indikátorok	A társadalmi innovációt mérő komplex indikátor	A társadalmi innovációt mérő komplex indikátor ötödei
Márokpapi	0,2521	0,3021	0,1735	0,2426	4
Mátészalka	0,4578	0,1611	0,3877	0,3355	5
Mátyus	0,1519	0,0516	0,2379	0,1471	1
Méhtelek	0,2770	0,0426	0,2857	0,2018	2
Mérk	0,2361	0,0692	0,3389	0,2147	3
Mezőladány	0,3080	0,0599	0,2955	0,2211	3
Milota	0,2636	0,0664	0,2208	0,1836	1
Nábrád	0,3244	0,0493	0,3073	0,2270	3
Nagyar	0,3437	0,0395	0,2159	0,1997	2
Nagycserkesz	0,3188	0,0956	0,2502	0,2215	3
Nagydobos	0,3292	0,0717	0,2748	0,2252	3
Nagyecsed	0,3215	0,0541	0,2643	0,2133	3
Nagyhalász	0,3349	0,1011	0,3367	0,2576	5
Nagyhódos	0,3508	0,0607	0,2255	0,2123	2
Nagykálló	0,4511	0,1284	0,2556	0,2784	5
Nagyszekeres	0,3184	0,0713	0,2649	0,2182	3
Nagyvarsány	0,3187	0,1224	0,3636	0,2683	5
Napkor	0,3997	0,1277	0,2865	0,2713	5
Nemesborzova	0,2287	0,1260	0,1957	0,1835	1
Nyírbátor	0,4243	0,1508	0,2943	0,2898	5
Nyírbélték	0,2970	0,0629	0,2815	0,2138	3
Nyírbogát	0,3637	0,1327	0,2814	0,2593	5
Nyírbogdány	0,3566	0,1219	0,2978	0,2587	5
Nyírsaholy	0,3247	0,0917	0,2493	0,2219	3
Nyírcsászári	0,4324	0,0737	0,2693	0,2585	5
Nyírderzs	0,2785	0,0457	0,2344	0,1862	1
Nyíregyháza	0,5063	0,3075	0,3266	0,3801	5
Nyírgelse	0,3372	0,1385	0,2835	0,2531	4
Nyírgyulaj	0,3336	0,0910	0,2593	0,2280	3
Nyírbrony	0,3199	0,0584	0,2668	0,2150	3
Nyírkákó	0,3562	0,1074	0,2862	0,2499	4
Nyírkarász	0,2766	0,0846	0,2792	0,2135	3
Nyírkáta	0,2775	0,0775	0,2395	0,1981	2
Nyírkércs	0,3889	0,0671	0,3257	0,2606	5
Nyírlövő	0,3505	0,0699	0,3474	0,2559	5
Nyírlugos	0,3106	0,1500	0,2646	0,2417	4
Nyírmada	0,2914	0,0584	0,2885	0,2128	2
Nyírmeggyes	0,3668	0,1049	0,2932	0,2550	5
Nyírmihálydi	0,2437	0,1110	0,3032	0,2193	3
Nyírparasznya	0,3214	0,0357	0,2573	0,2048	2
Nyírpazony	0,4307	0,1585	0,3528	0,3140	5
Nyírpilis	0,3278	0,1109	0,3576	0,2654	5
Nyírtass	0,3237	0,0781	0,2986	0,2335	4
Nyírtelek	0,3942	0,1362	0,3033	0,2779	5
Nyírtét	0,3354	0,0573	0,3081	0,2336	4
Nyírtura	0,4116	0,1840	0,3035	0,2997	5
Nyírvasvári	0,3573	0,0576	0,2497	0,2215	3

Településnév	INPUT-indikátorok	OUTPUT-indikátorok	HATÁS-indikátorok	A társadalmi innovációt mérő komplex indikátor	A társadalmi innovációt mérő komplex indikátor ötödei
Ófehértó	0,3207	0,0512	0,2641	0,2120	2
Olcsva	0,3406	0,0774	0,2823	0,2334	4
Olcsvaapáti	0,2939	0,0345	0,2315	0,1867	1
Ópályi	0,2965	0,0811	0,2666	0,2147	3
Ökörítőfülpös	0,2902	0,0454	0,2328	0,1895	1
Ömböly	0,2177	0,0714	0,2232	0,1708	1
Őr	0,3082	0,0694	0,3178	0,2318	4
Panyola	0,3533	0,1190	0,2477	0,2400	4
Pap	0,3905	0,0997	0,3085	0,2662	5
Papos	0,3925	0,0434	0,2594	0,2318	4
Paszab	0,3178	0,1302	0,2420	0,2300	3
Pátroha	0,2864	0,0590	0,3102	0,2185	3
Pátyod	0,3006	0,1528	0,2407	0,2314	3
Penészlek	0,2742	0,0918	0,2244	0,1968	1
Penyige	0,3414	0,1319	0,2247	0,2327	4
Petneháza	0,3474	0,0542	0,3135	0,2384	4
Piricse	0,3047	0,0461	0,2935	0,2148	3
Pócspetri	0,3526	0,1320	0,2902	0,2583	5
Porcsalma	0,2819	0,0492	0,2575	0,1962	1
Pusztadobos	0,2785	0,0846	0,2637	0,2090	2
Rakamaz	0,3794	0,1420	0,2657	0,2624	5
Ramocsaháza	0,2821	0,0537	0,2963	0,2107	2
Rápolt	0,3090	0,0135	0,3113	0,2113	2
Rétközberenes	0,3246	0,0607	0,2988	0,2280	3
Rohod	0,3242	0,0498	0,2230	0,1990	2
Rozsály	0,3541	0,0627	0,3081	0,2416	4
Sényő	0,3971	0,0967	0,3147	0,2695	5
Sonkád	0,3124	0,0565	0,2350	0,2013	2
Szabolcs	0,4894	0,1568	0,2622	0,3028	5
Szabolcsbáka	0,3158	0,0656	0,3321	0,2379	4
Szabolcsveresmart	0,2719	0,0846	0,3207	0,2258	3
Szakoly	0,3581	0,0949	0,2799	0,2443	4
Szamosangyalos	0,3063	0,0515	0,2386	0,1988	2
Szamosbecs	0,3184	0,0593	0,1993	0,1923	1
Szamoskér	0,4558	0,1289	0,2556	0,2801	5
Szamossályi	0,3164	0,0769	0,2386	0,2106	2
Szamosatárfalva	0,2638	0,0488	0,1980	0,1702	1
Szamosújlak	0,2864	0,0436	0,2821	0,2040	2
Szamoszeg	0,2930	0,0665	0,2779	0,2124	2
Szatmárcseke	0,2831	0,0483	0,2217	0,1844	1
Székely	0,3021	0,0866	0,2388	0,2092	2
Szorgalmatos	0,3471	0,1030	0,2846	0,2449	4
Tákos	0,3100	0,0856	0,2600	0,2185	3
Tarpa	0,3055	0,0829	0,2013	0,1966	1
Terem	0,4587	0,0624	0,2624	0,2612	5
Tiborszállás	0,3047	0,0666	0,3373	0,2362	4
Timár	0,3130	0,1170	0,2793	0,2364	4

Településnév	INPUT-indikátorok	OUTPUT-indikátorok	HATÁS-indikátorok	A társadalmi innovációt mérő komplex indikátor	A társadalmi innovációt mérő komplex indikátor ötódei
Tiszaadony	0,2589	0,0337	0,2180	0,1702	1
Tiszabeecs	0,3209	0,0627	0,1719	0,1852	1
Tiszabercel	0,3526	0,0763	0,2442	0,2244	3
Tiszabездéd	0,3262	0,0832	0,2755	0,2283	3
Tiszacsécsé	0,2167	0,0612	0,2651	0,1810	1
Tiszadada	0,2722	0,0894	0,2464	0,2026	2
Tiszadob	0,3046	0,0956	0,2362	0,2121	2
Tiszaeszlar	0,3001	0,0496	0,2525	0,2008	2
Tiszakanyár	0,3131	0,0674	0,3349	0,2385	4
Tiszakerecsény	0,2908	0,0867	0,2183	0,1986	2
Tiszakóród	0,2718	0,0492	0,2308	0,1839	1
Tiszalök	0,3451	0,1774	0,2818	0,2681	5
Tiszamogyorós	0,3236	0,0325	0,2415	0,1992	2
Tiszamagyfalu	0,3183	0,0802	0,2924	0,2303	3
Tiszarád	0,2858	0,0519	0,2951	0,2110	2
Tiszaszalka	0,3389	0,1081	0,3194	0,2555	5
Tiszaszentmárton	0,3225	0,0434	0,2627	0,2095	2
Tiszatelek	0,3154	0,2166	0,2773	0,2698	5
Tiszavasvári	0,3652	0,1120	0,3184	0,2652	5
Tiszavid	0,3212	0,0191	0,3440	0,2281	3
Tisztaberek	0,2485	0,0196	0,2206	0,1629	1
Tivadar	0,6346	0,0561	0,1949	0,2952	5
Tornyospálca	0,2779	0,0698	0,2942	0,2140	3
Tunyogmatolcs	0,3257	0,0538	0,2276	0,2023	2
Túrístvándi	0,3190	0,0753	0,2136	0,2026	2
Túricse	0,2940	0,0337	0,2724	0,2001	2
Tuzsér	0,2911	0,0771	0,3033	0,2238	3
Tyukod	0,2759	0,0572	0,2634	0,1988	2
Újdombrád	0,2937	0,0885	0,3906	0,2576	5
Újfehértó	0,3894	0,2775	0,3016	0,3228	5
Újkenéz	0,2815	0,0372	0,2654	0,1947	1
Ura	0,3004	0,0457	0,2558	0,2006	2
Uszka	0,3373	0,0307	0,3475	0,2385	4
Vaja	0,3325	0,0890	0,3064	0,2426	4
Vállaj	0,2703	0,1630	0,2216	0,2183	3
Vámosatya	0,2311	0,0720	0,2891	0,1974	2
Vámosoroszi	0,3595	0,0470	0,2682	0,2249	3
Vásárosnamény	0,4208	0,1292	0,2571	0,2690	5
Vasmegyer	0,3286	0,0864	0,3006	0,2385	4
Záhony	0,4290	0,1812	0,4100	0,3401	5
Zajta	0,3564	0,0664	0,3201	0,2476	4
Zsarolyán	0,2602	0,0395	0,3081	0,2026	2
Zsurk	0,3358	0,0463	0,2448	0,2090	2
Megyei átlag	0,326709	0,083591	0,27243	0,227577	

Vákát oldal

Varga Krisztina

Kihívások a periférián – társadalmi innováción alapuló felzárkózás egy hátrányos helyzetű járásban¹

Bevezetés

A technikai innovációk a társadalmi változás előfeltételeiként és okozóiként azonosíthatók, és nem jöhetnek létre a társadalom megújulása nélkül. A technológiai és gazdasági innovációk nem tudnak választ adni minden társadalmi kihívásra. A természeti, anyagi erőforrások egyre szűkebben állnak rendelkezésre, így szükségessé válik a befektethető javak minél észszerűbb, minél nagyobb társadalmi és gazdasági hatékonyságot elérő felhasználása. Jelentős feladat a regionális aránytalanságokból fakadó lemaradások kezelése és a felzárkózási lehetőségek megteremtése a perifériális térségekben. A fejezet azonosítja a leghátrányosabb helyzetű járások kihívásait, valamint a perifériális térségekben megjelenő közösségi igényekhez kapcsolódó társadalmi, gazdasági és politikai szükségleteket, problémákat. Kiemelten fókuszálva a leghátrányosabb járások közül a Nyírbátori járásra – bemutatja azon helyi szintű felzárkóztatási lehetőségeket, amelyek társadalmi innovációs törekvésekből fakadnak, és modellértékűek más hátrányos helyzetű térségek számára. A vizsgált megoldás – a statisztikai elemzést és a járásban végzett kvalitatív interjúkat követően – bemutatja a társadalmi innováció folyamatát és a rendszerszerű működést meghatározó keretfeltételeket. A fejezet a társadalmi innovációs potenciált vizsgáló komplex mutató alapján rangsorolt települések vonatkozásában meghatározza azon kritikus tényezőket, amelyek segítik további társadalmi innovációs törekvések generálását.

A más hátrányos helyzetű térségek számára is adaptálható megoldási javaslatok és az újszerű struktúrák, együttműködések vizsgálata lehetőséget teremt a társadalmi innovációs folyamat szerepének bemutatására a helyi szintű felzárkóztatási kezdeményezésekben.

¹ Jelen tanulmány jelentős mértékben megegyezik Varga Krisztina folyamatban lévő doktori kutatásának egy alfejezetével (a kutatás témája: *A társadalmi innovációs folyamatok mérési kihívásai – mérési indikátorok vizsgálata a Nyírbátori járásban*). A tanulmány a doktori kutatás egy szeletét mutatja be, fókuszálva a járásszékhelyen végzett vizsgálatokra. A doktori kutatás a társadalmi innovációs folyamatok mikroszintű elemzését végzi, statisztikai és részvételi akciókutatáson alapuló módszerek ötvözésével.

A hátrányos helyzetű járások kihívásai

A tanulmány a Nyírbátori járás társadalmi innováción alapuló felzárkózási folyamatát vizsgálja. A vizsgált járás komplex programmal fejlesztendő járás, periférikus elhelyezkedésű, a leghátrányosabb járások rangsorában alulról a 13. helyen szerepel. A Nyírbátori járás főbb kihívásai – a komplex programmal fejlesztendő járásokhoz hasonlóan – elsősorban a munkanélküliség, oktatási egyenlőtlenség, egészségügyi problémák és lakhatási nehézségek területén jelentkező igények kielégítésével kapcsolatos.

A járási szint a települések közti intenzív együttműködést, az önszerveződést és az alulról építkező helyi igények kielégítését támogatja. A járás a megye részét alkotó, annak felosztásával kialakított, a települések meghatározott csoportját magába foglaló közigazgatási területi egység Magyarországon.

1. táblázat: A magyarországi járások kialakításának elvei

-
- a) területi léptékű alsószintű államigazgatási egységek létrehozása;
 - b) településszerkezeti különbségek figyelembevétele;
 - c) térszervező funkció betöltése (felzárkóztatás);**
 - d) államigazgatási és megyehatárok figyelembevétele;
 - e) kiépült államigazgatási struktúra biztosítása a székhelyen;
 - f) a székhely meghatározásánál a közlekedési infrastruktúra figyelembevétele;
 - g) önkormányzati és államigazgatási feladatok szétválasztása szervezeti szinten;
 - h) járási hivatalok alapítása;
 - i) meglévő ügyintézési helyszínek fenntartása (lehetőség szerint).
-

Forrás: a járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX. 1.) Kormányhatározat alapján a szerző szerkesztése

A táblázatban külön jelöltem a felzárkóztatást segítő funkciót, amely szerep nagy hangsúlyt kap a hátrányos helyzetű járások támogatása során.

A járások területi fejlettség szerinti – jelenleg hatályos – 2014-ben végzett besorolását a 290/2014. (XI. 26.), valamint az azt módosító 106/2015. (IV. 23.) sz. Kormányrendelet rögzíti. A hátrányos, illetve fejlesztendő járások a fenti kormányrendeletek alapján (rendelet a kedvezményezett járások besorolásáról) kedvezményezett térségeknek minősülnek:

- kedvezményezett járás (komplex mutatója kisebb, mint az összes járás komplex mutatójának átlaga);
- fejlesztendő járások (azon legalacsonyabb komplex mutatóval rendelkező járások, amelyekben az ország lakosságának 15%-a él).

A fent megjelölt besorolás alapján azon legalacsonyabb komplex mutatóval rendelkező járások, amelyekben az ország kumulált lakónépességének 10%-a él, komplex programmal fejlesztendő járások. A komplex mutató olyan kompozit mutató, amely társadalmi és demográfiai, lakás és életkörülmények, helyi gazdaság és munkaerőpiaci, valamint infrastruktúra- és környezeti mutatók alapján lett meghatározva:²

² Lásd a 290/2014. (XI. 26.) Kormányrendeletet a kedvezményezett járások besorolásáról.

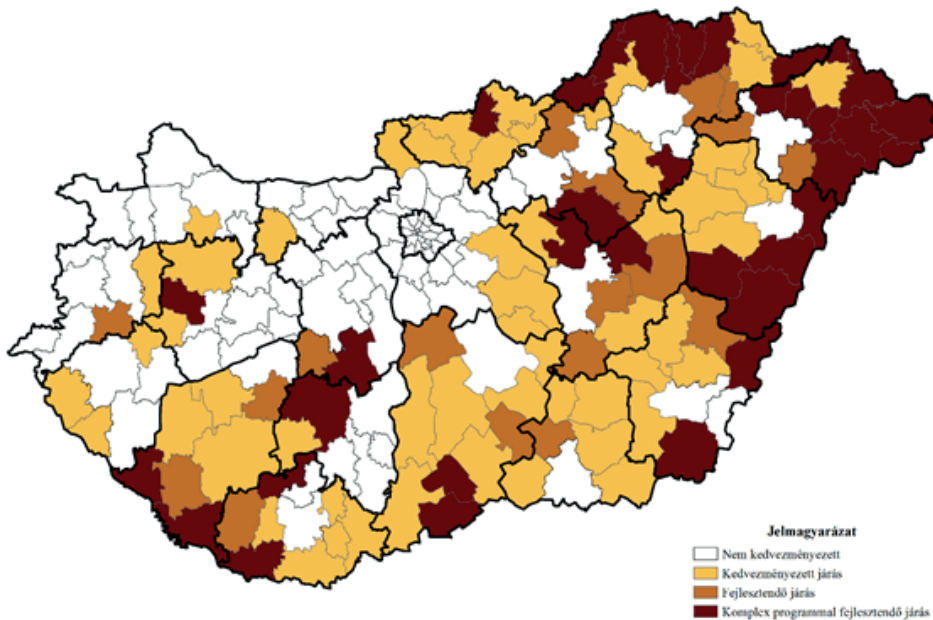
$$f_i = \frac{1}{m} \sum_{i=1}^m f a_i, \text{ ahol} \quad (1)$$

$f a_i$: csoportindikátor

f_i : komplex mutató

m : csoportindikátorok száma

A jelenleg érvényes, a kormányrendelet szerinti térségi besorolás alapegységei a járások. A számítási eljárás során – a pontozásos módszert és a diszkriminanciaanalízist követően – normalizálást alkalmaztak. Az 1986-tól folyamatos lehatárolási eljárásokhoz (1991, 1993, 1996, 1997, 2001, 2004, 2007) képest változott a mutatók köre is.



1. ábra: Magyarország járásai kedvezményezettségi szintek szerint

Forrás: KSH-adatok alapján a szerző szerkesztése

A járási fejlettségi mutató³ alapján keletkezett rangsor Magyarország 197 járása közül 109-et minősít kedvezményezettnek. Ezekben az ország lakosságának 35%-a él. Közülük 54 tartozik a fejlesztendő járások körébe, lakónépességük a jogszabályi előírás szerint az ország lakónépességének 15%-át adja. A népesség 10%-át tömörítő, komplex programmal fejlesztendő járások száma 36. A kedvezményezettségnek van más jogcíme is,

³ A komplex programmal fejlesztendő járások jellemzői (2016). Budapest, KSH.

a kormányrendelet szerint azokban a régiókban, ahol a kedvezményezett járások lakónépessége nem éri el a régió lakónépességének 30%-át, meghatározott szempontok szerint és adott mértékig regionális szempontból kedvezményezett járásokat jelölhetnek ki. A regionális szempontból történő kedvezményezetttség vonatkozik a megyei közgyűlés által kijelölt járásokra is, valamint a súlyos természeti és civilizációs katasztrófával való érintettségre (a 37. komplex programmal fejlesztendő járás a Devecseri járás).⁴

A kedvezményezetttségi besorolásnak elsősorban a fejlesztési támogatások, források felhasználása miatt van jelentős szerepe. A legkedvezőtlenebb helyzetű járások fejlesztésére szolgáló támogatásokat csak ezen besorolás alapján lehet leihívni.

Kiemelt figyelmet fordít az állam a komplex programmal fejlesztendő járásokra (jogszabály által előírt speciális fejlesztési eszközrendszer használatával). A 2014–2020 közötti, Európai Unió által biztosított támogatások elosztása során a kedvezményezett járások szintén előnyben részesülnek. Ezen összehangolt támogatási struktúra fő célja a hátrányos helyzetű térségek fejlesztése és további leszakadásuk megakadályozása.

A leghátrányosabb helyzetű járások demográfiai jellemzőikben eltérőek, a vizsgálatba bevont Nyírbátori járás kifejezetten fiatalos korszerkezetű, szemben az idős korszerkezetű dél-alföldi, dél-dunántúli járásokkal.⁵ A komplex programmal fejlesztendő járások ugyanakkor homogénnek tekinthetők az alábbi tényezők vonatkozásában (2. táblázat):

2. táblázat: A komplex programmal fejlesztendő járások homogén tényezői

Tényező	Jellemző
<ul style="list-style-type: none"> • népességmegtartó képesség • halandóság • iskolázottsági színvonal • munkaerőpiaci helyzet • jövedelmi helyzet • korszerűtlen lakások aránya • lakossági infrastruktúra kiépítettsége 	<p>alacsony, belföldi vándorlási egyenleg negatív</p> <p>magas</p> <p>országos átlag alatti</p> <p>országosnál kedvezőtlenebb</p> <p>országosnál kedvezőtlenebb</p> <p>magas</p> <p>alacsony</p>

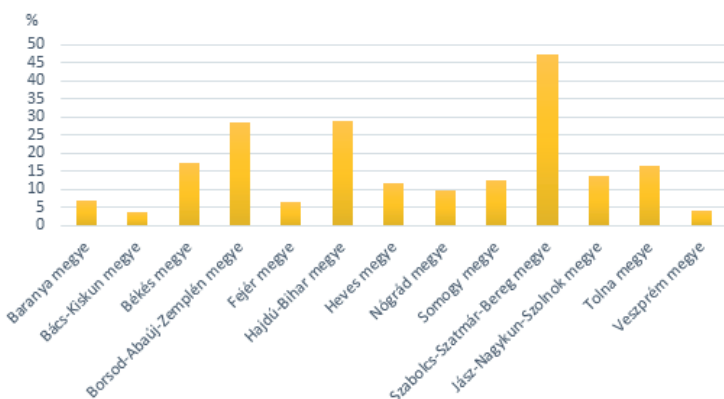
Forrás: A komplex programmal fejlesztendő járások jellemzői alapján a szerző szerkesztése

A komplex programmal fejlesztendő járások az ország periferikus részén találhatók, jelentős számban határ menti járások (23 járás). A komplex programmal fejlesztendő járások lakónépességének több mint 60%-a Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében él (2. ábra).⁶

⁴ Vörösiszap-katasztrófa, 2010. október.

⁵ A komplex programmal fejlesztendő járások jellemzői 2016.

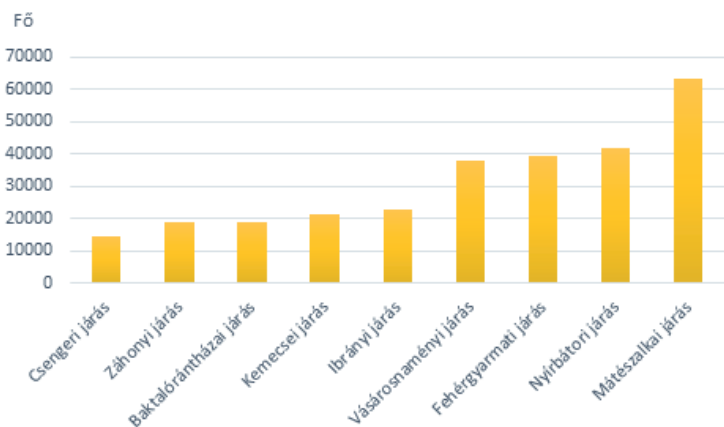
⁶ A komplex programmal fejlesztendő járások jellemzői 2016.



2. ábra: A komplex programmal fejlesztendő járások lakónépessége az adott megyén belül (%)
 Forrás: KSH-adatok alapján a szerző szerkesztése

A lehatárolás alapján Csongrád, Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Pest, Vas és Zala megyében, valamint Budapesten nincs komplex programmal fejlesztendő járás.

A legtöbb fejlesztendő járás az ország keleti részén található Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében van, összesen 9 járás igényel átfogó tervek mentén megvalósított felzárkóztatási programot. Szabolcs-Szatmár-Bereg megye minden második állampolgára olyan járásban él, amely komplex fejlesztésre szorul. A megye 13 járásának lakónépessége meghaladja az 552 000 főt, ebből mindösszesen közel 270 000 fő él a komplex programmal fejlesztendő 9 járásban (3. ábra):



3. ábra: Szabolcs-Szatmár-Bereg megye komplex programmal fejlesztendő járásainak népessége (fő)
 Forrás: KSH-adatok alapján a szerző szerkesztése

A periferiális térségek – mint hátrányos helyzetű térségek – jól körülhatárolható igényekkel rendelkeznek, és társadalmi-gazdasági kihívásokkal küzdenek.

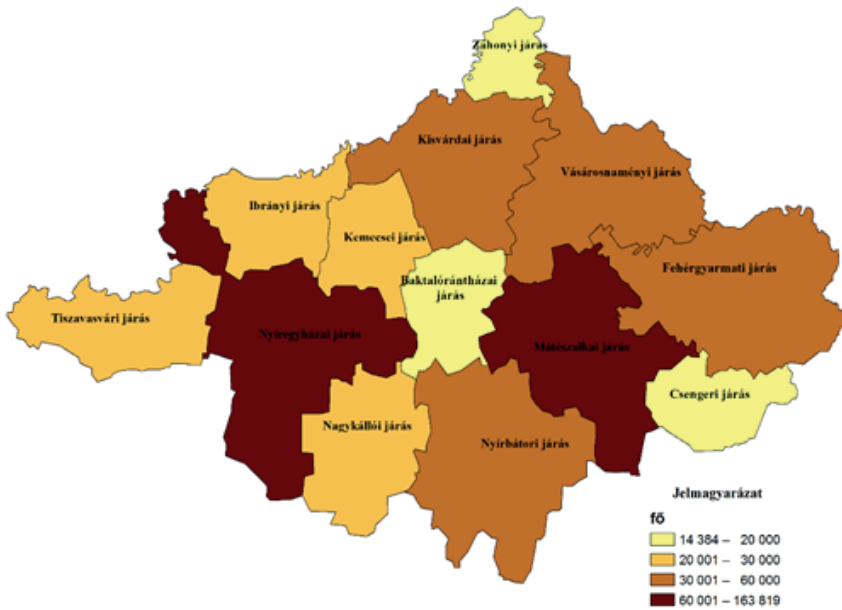
3. táblázat: Periferiális térségek igényei és kihívásai

Társadalmi		Gazdasági		Politikai	
Igény	Kihívás	Igény	Kihívás	Igény	Kihívás
állampolgárok bevonása, társadalmi szolgáltatások (egészségügy, oktatás stb.), mobilitás, közösség	elvándorlás, hátrányos helyzetű csoportok, etnikai sajátosságok, képzettségi szintek közti egyenlőtlenség	biztonság, stabilitás, foglalkoztatottság, fenntarthatóság, bizalom	lakhatási feltételek, munkanélküliség, pénzügyi források, szakértelem	tudatosság, mozgósító erő, politikai részvétel	kormányzati transzparen-cia, döntések függetlensége, elkötelezettség

Forrás: VERESNÉ SOMOSI – VARGA – KOCZISZKY 2019⁷ alapján a szerző szerkesztése

A Nyírbátori járás innovációs képességét befolyásoló és tükröző tényezők

A Nyírbátori járás az ország északkeleti részén helyezkedik el, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye déli részén, ami az ország peremterületének nevezhető.

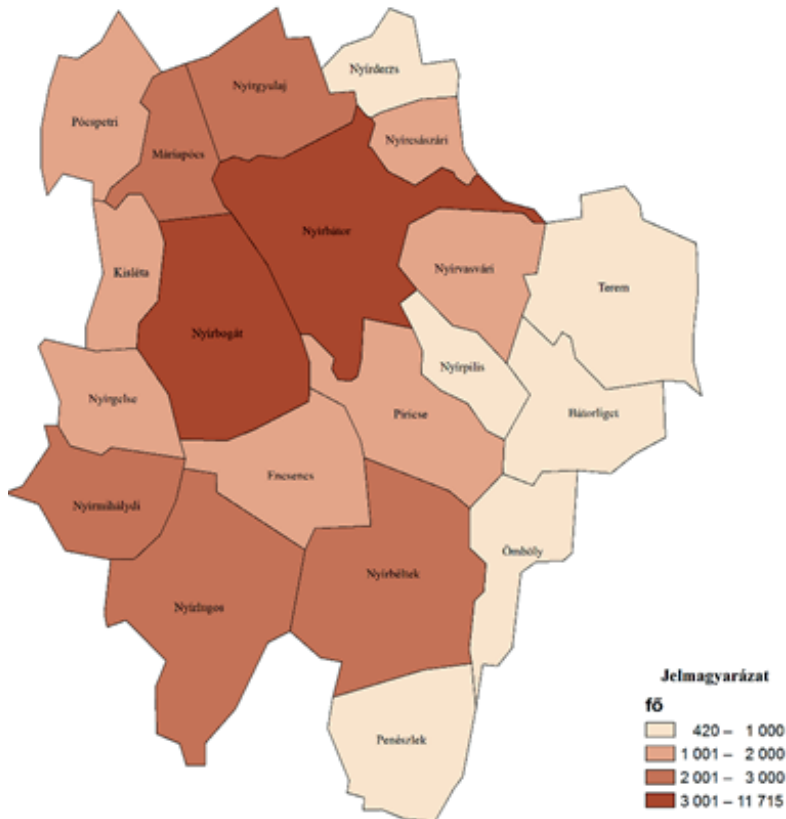


4. ábra: Szabolcs-Szatmár-Bereg megye járásai (népességszám)

Forrás: KSH-adatok alapján a szerző szerkesztése

⁷ VERESNÉ SOMOSI Mariann – VARGA Krisztina – KOCZISZKY György (2019): Step by step for social innovation with neuro-fuzzy modelling. *European Journal of Economics and Business Studies*, Vol. 5, No. 1. 13–23.

A vizsgált Nyírbátori járás 696 km² területi nagyságú és 20 település alkotja.⁸ A járás lakónépessége 42 998 fő (2019). A Nyírbátori járás népesség- és településszám alapján közepes nagyságúnak tekinthető a Szabolcs-Szatmár-Bereg megye járásai között.



5. ábra: A Nyírbátori járás népességszámának alakulása

Forrás: KSH-adatok alapján a szerző szerkesztése

A Nyírbátori járás a komplex programmal fejlesztendő járások rangsorában a 13. helyen szerepel, három város (Nyírbátor, Nyírlugos, Máriapócs) és 17 község tartozik hozzá. Komplex mutatója 27,15, ami a 46,68-as átlag 60%-át sem éri el.

⁸ A járás települései: Bátorliget (740 fő, 33 km²), Encsencs (1921 fő, 32 km²), Kisléta (1877 fő, 22 km²), Máriapócs (2130 fő, 22 km²), Nyírbátor (11 891 fő, 67 km²), Nyírbétek (2910 fő, 62 km²), Nyírbogát (3037 fő, 55 km²), Nyírcsászári (1192 fő, 13 km²), Nyírderzs (656 fő, 17 km²), Nyírgelse (1092 fő, 28 km²), Nyírgyulaj (2074 fő, 36 km²), Nyírlugos (2633 fő, 58 km²), Nyírmihálydi (2279 fő, 25 km²), Nyírpilis (891 fő, 16 km²), Nyírvasvári (1969 fő, 28 km²), Ömböly (451 fő, 30 km²), Penészlek (1032 fő, 37 km²), Piricse (1870 fő, 37 km²), Pócspetri (1682 fő, 26 km²), Terem (671 fő, 49 km²).

4. táblázat: A Nyírbátori járás települései népességkategória alapján (2019. január 1-jén)

Népesség-kategória (fő)	Településszám	Ebből város	Lakosság (fő)	Ebből városi
200 – 499	1	–	451	–
500 – 999	4	–	2 958	–
1 000 – 1 999	8	–	12 635	–
2 000 – 2 999	5	2	12 026	4 763
3 000 – 4 999	1	–	3 037	–
5 000 – 19 999	1	1	11 891	11 891
Összesen	20	3	42 998	16 654

Forrás: KSH-adatok alapján a szerző szerkesztése

A komplex programmal fejlesztendő járások döntő többsége vidékies jellegű. A vidékies önmagában relatív fogalom, a városiashoz viszonyítva értelmezhető.⁹ Azokat a járásokat tekinthetjük vidékiesnek, ahol a lakosság több mint fele 120 fő/km² alatti népsűrűséggel rendelkező településeken él.¹⁰ Abszolút vidékies egy járás abban az esetben, ha a 120 fő/km² alatti népsűrűségű településeken élők aránya 100%. Ha ez az arány a 75–99%, akkor az erőteljesen vidékies, míg 50 és 74% között vidékies a járás.¹¹ Az érintett járások átlagos népsűrűsége (52 fő/km²) mindössze fele az országosnak, és közel negyede a nem kedvezményezettének.¹²

A komplex programmal fejlesztendő járások településeinek népsűrűsége jellemzően igen alacsony, és az átlagnál nagyobb az 1000 fő alatti lélekszámú települések aránya.¹³ Az 1000 fő alatti településtípusok megnevezésében a szakirodalom nem konzekvens. Ezen településtípusok egyes szakirodalmi nézetek szerint tekinthetők aprófalvaknak,¹⁴

⁹ CSATÁRI Bálint – FARKAS Jenő (2006): A magyar vidékies kistérségek új kategorizálása, különös tekintettel a városi hatásokra és a földhasznosítás változásaira. *Tér és Társadalom*, 20. évf. 4. sz. 97–109.

¹⁰ CSATÁRI Bálint (2001): A vidék földrajzi kérdései. In DORMÁNY Gábor – KOVÁCS Ferenc – PÉTI Márton – RAKONCZAI János szerk.: „A földrajz eredményei az új évezred küszöbén.” Magyar Földrajzi Konferencia. Szeged. 1–9.

¹¹ KOVÁCS Péter – BODNÁR Gábor (2016): Az endogén fejlődés értelmezése vidéki térségekben PLS-útelemzés segítségével. *Statistikai Szemle*, 94. évf. 2. sz. 143–161.

¹² *A komplex programmal fejlesztendő járások jellemzői* 2016.

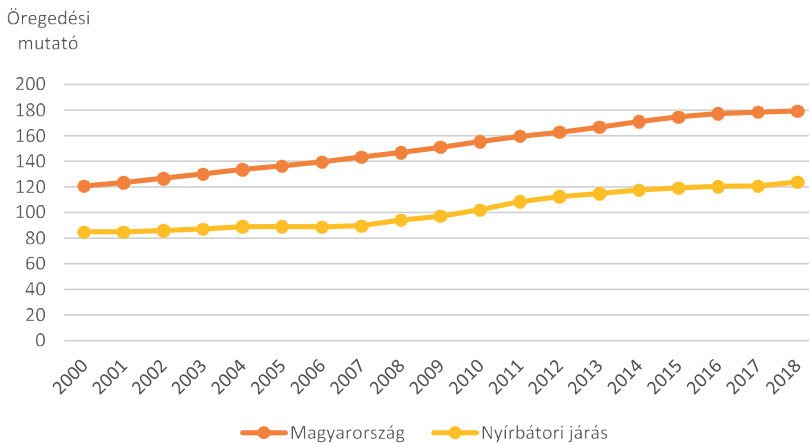
¹³ *A komplex programmal fejlesztendő járások jellemzői* 2016.

¹⁴ PERCEL Károly – GERLE György (1966): *Regionális tervezés és a magyar településhálózat*. Budapest, Akadémiai; VÁGI Gábor (1985): Az aprófalvak társadalmi szerkezetének változásai. In SÜKÖSD Ferenc szerk.: *Az aprófalvak közéleté és ifjúsága*. Pécs, Kisz Baranya megyei Bizottsága. 165–174.; KÖSZEGFALVI György – TÓTH József (2002): Általános településföldrajz. In TÓTH József szerk.: *Általános társadalomföldrajz I.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 385–448.

ugyanakkor mások aprófalunak az 500 fő alatti településeket tekintik.¹⁵ A leghátrányosabb helyzetű járásokat alkotó 700 településből mindössze 8 lakónépessége haladja meg a 10 000 főt,¹⁶ ezen települések egyike a vizsgált járás székhelye, Nyírbátor. A Nyírbátori járásban alacsony az 1000 fő alatti települések száma. Fontos megjegyezni, hogy a településszerkezet ezen jellemzője nem függ össze a fejlettséggel (vagy annak hiányával).

A komplex programmal fejlesztendő járások átlagos lakónépessége 27 000 fő, ami az országos átlag 55%-a. A Nyírbátori járás esetében ez az arány 86% (KSH).

A leghátrányosabb helyzetű járások demográfiai jellemzőikben eltérőek. A komplex programmal fejlesztendő járásokban a gyermekkorúak (0–14 évesek) magasabb és az időskorúak (60–x) alacsonyabb részaránya jellemző. Az öregedést mérő mutató, az előregedési index a komplex programmal fejlesztendő járások esetében lényegesen kisebb az országos átlagnál. A gyermekkorúak kiemelkedően magas aránya jellemző Szabolcs-Szatmár-Bereg megye járásaira. Ezekben a térségekben az időskorúak aránya alacsonyabb, a járások fiatalos korszerkezetűek.



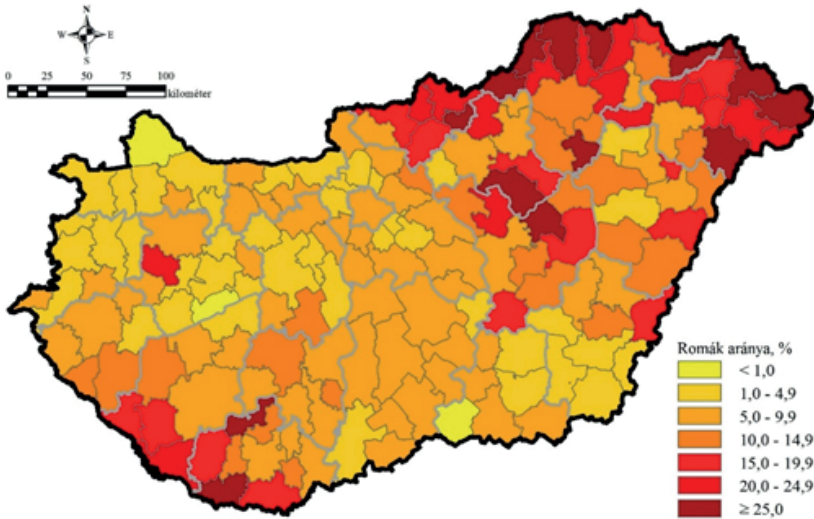
6. ábra: Az állandó népességből a 100 fő 0–14 évesre jutó 60–x évesek száma, 2000–2018

Forrás: KSH-adatok alapján a szerző szerkesztése

¹⁵ KÖRMENDI Klára (1976): Nagyságrendi típusok. In KULCSÁR Viktor szerk.: *A változó falu*. Budapest, Gondolat. 91–113.; BELUSZKY Pál – SIKOS T. Tamás (1982): *Magyarország falutípusai*. MTA Földrajztudományi Kutatóintézet. 176.; BELUSZKY Pál (1984): A kistalvokról – településtudományi megközelítésben. In SÜKÖSD Ferenc szerk.: *Az aprófalvak közéleté és ifjúsága*. Pécs, Kisz Baranya megyei Bizottsága. 72–91.; ENYEDI György (1984): Az aprófalvak szerepe a társadalmi munkamegosztásban. In SÜKÖSD Ferenc szerk.: *Az aprófalvak közéleté és ifjúsága*. Pécs, Kisz Baranya megyei Bizottsága. 16–22.; SIKOS T. Tamás (1990): A lakossági infrastruktúra problematikája az aprófalvas térségekben. In TÓTH József szerk.: *Tér-Idő-Társadalom. Huszonegy tanulmány Enyedi Györgynek*. Pécs, MTA RKK. 304–315.; DÖVÉNYI Zoltán (2003): A településrendszer fejlődése és sajátosságai. In PERCZEL György szerk.: *Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza*. Budapest, ELTE Eötvös. 521–532.

¹⁶ *A komplex programmal fejlesztendő járások jellemzői* 2016.

Ezen fiatalos korszerkezetű járások demográfiai jellemzőit befolyásolják az etnikai sajátosságok, vagyis a roma nemzetiségűek jelentős részaránya.



7. ábra: A roma népesség járásokon belüli aránya (Debreceni Egyetem felmérése, 2010–2013)

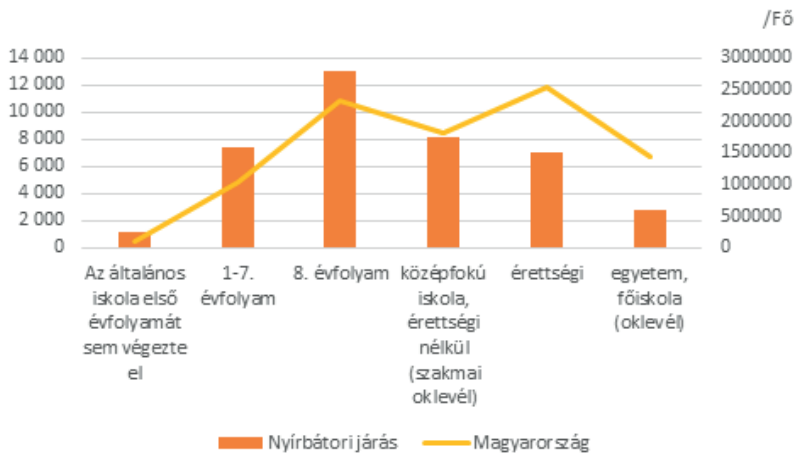
Forrás: PÉNZES–TÁTRAI–PÁSZTOR 2018¹⁷

Az etnikai sajátosságokhoz kapcsolódó hangsúlyos tényezők a kedvezőtlen halandóság (az időskorúak alacsony aránya), a magas termékenység, az alacsony szintű iskolázottság, valamint az alacsony foglalkoztatottság, ami a Nyírbátori járás esetében is megfigyelhető.

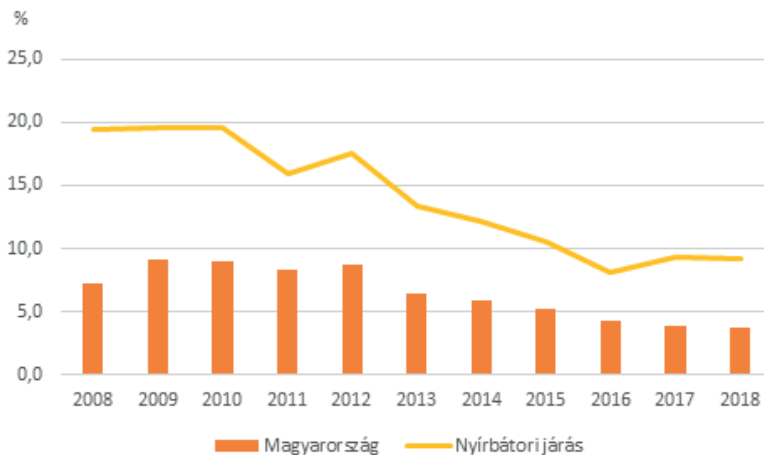
A komplex programmal fejlesztendő járások lakosságának iskolai végzettsége jellemzően kedvezőtlenebb a fejlettebb területekénél. A 2011. évi népszámlálás adatai alapján a Nyírbátori járásban a 7 éves és annál idősebb népesség 54%-a legfeljebb az általános iskola 8. osztályát végezte el (országosan 37%). Ezzel szemben a felsőfokú végzettségűek aránya 7,1% a járásban, ami az országos átlag (15,5%) felénél is alacsonyabb érték. Az érettségizettek aránya a Nyírbátori járásban (17,7%) is jelentősen elmarad az országos átlagtól (27,5%).

A járás lakosságának alacsony iskolázottságában az is szerepet játszik, hogy a kvalifikált munkaerő elvándorol ebből a térségből (a járás belföldi vándorlási egyenlege negatív, 2018-ban 1000 lakosra 16 elvándorolt lakos jutott). A térség számára az egyik legjelentősebb kihívást jelenti a fiatalok és a szakképzett munkaerő helyben tartása, foglalkoztatása. Ugyanakkor korlátozottak a járásban élő alacsony iskolázottságú lakosok lehetőségei a munkaerőpiacon. Ezen ellentét feloldására komplex oktatási és foglalkoztatási programok bevezetése szükséges, amely előkészítése a Nyírbátori járás székhelyén, Nyírbátorban 2015-ben elindult..

¹⁷ PÉNZES János – TÁTRAI Patrik – PÁSZTOR István Zoltán (2018): A roma népesség területi megoszlásának változása Magyarországon az elmúlt évtizedekben. *Területi Statisztika*, 58 évf. 1. 3–26.



8. ábra: A 7 éves és idősebb népesség a legmagasabb befejezett iskolai végzettség szerint¹⁸
 Forrás: KSH-adatok alapján a szerző szerkesztése



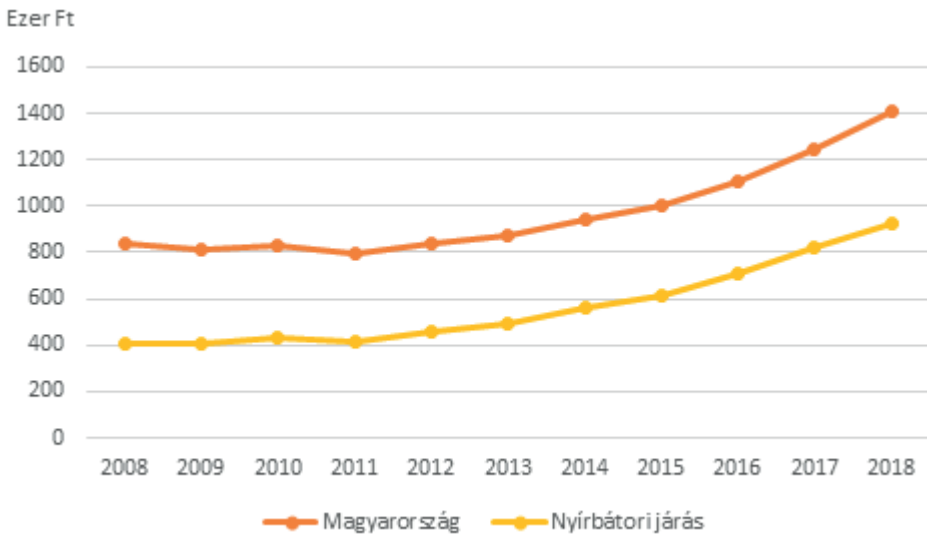
9. ábra: Munkanélküliségi ráta
 Forrás: KSH-adatok alapján a szerző szerkesztése

A munkanélküliségi ráta értéke 2018-ban 3,7% volt országosan, a Nyírbátori járásban 9,3%. 2008–2016 között mind országosan, mind a járásban csökkent a nyilvántartott

¹⁸ A 2011-es népszámlálási adatok alapján.

álláskereső száma a munkaképes korúak százalékában, 2016-ot követően azonban ismét emelkedett az érték.

Érdeemes megvizsgálni az egy lakosra jutó személyi jövedelemadó alapot képező jövedelem nagyságát is a járásban, és arányát az országos átlaghoz képest (10. ábra). A jövedelmi különbségekről járási szinten a személyi jövedelemadó adatok alapján kaphatunk átfogó képet. A Nyírbátori járásban 2018-ban egy állandó lakosra átlagosan 926 000 forint személyi jövedelemadó alapot képező jövedelem jutott, ami az országos átlag 2/3-át sem éri el. A jelentős elmaradás a munkaviszonnyal rendelkezők alacsony arányából, valamint a jövedelmek alacsony szintjéből adódik. 2018-ban ezer lakosra 509 adófizető jutott országos átlagban, ami a Nyírbátori járás esetében a fenti érték kb. 90%-a. A Nyírbátori járásban az 1000 lakosra jutó működő vállalkozások száma az országos átlag 60%-át sem éri el.¹⁹

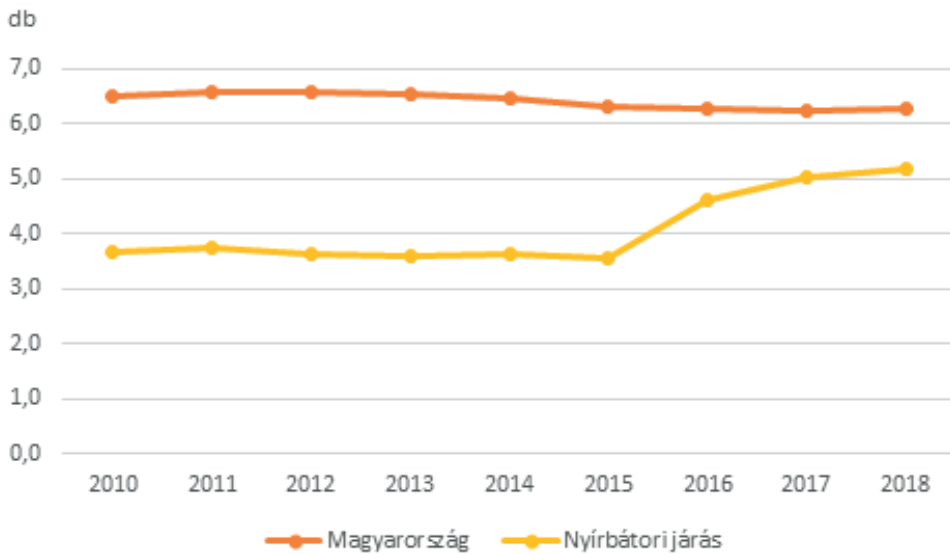


10. ábra: Egy lakosra jutó személyijövedelemadó-alapot képező jövedelem (ezer Ft)

Forrás: KSH-adatok alapján a szerző szerkesztése

A Nyírbátori járás (társadalmi) innovációs képességét alakítja az 1000 lakosra jutó non-profit szervezetek száma is.

¹⁹ *Tér-kép* (2018). Budapest, KSH.



11. ábra: Az 1000 lakosra jutó nonprofit szervezetek száma

Forrás: KSH-adatok alapján a szerző szerkesztése

A járás nonprofit szervezeteinek száma 2015-től jelentős mértékben nőtt a járásban (2018-ra közel 50%-kal), ugyanakkor az országos átlagnak csak a 80%-át éri el még így is. Az elmúlt évek növekedésének egyik oka a közösségi igények előtérbe kerülése, a helyi közösség szükségleteinek kielégítésének támogatása. Ezek a szervezetek nyitottak a munkaerőpiaci szempontból hátrányos helyzetű munkavállalói csoportok alkalmazására, ahogy a Nyírbátori járás esetében is ez megfigyelhető.

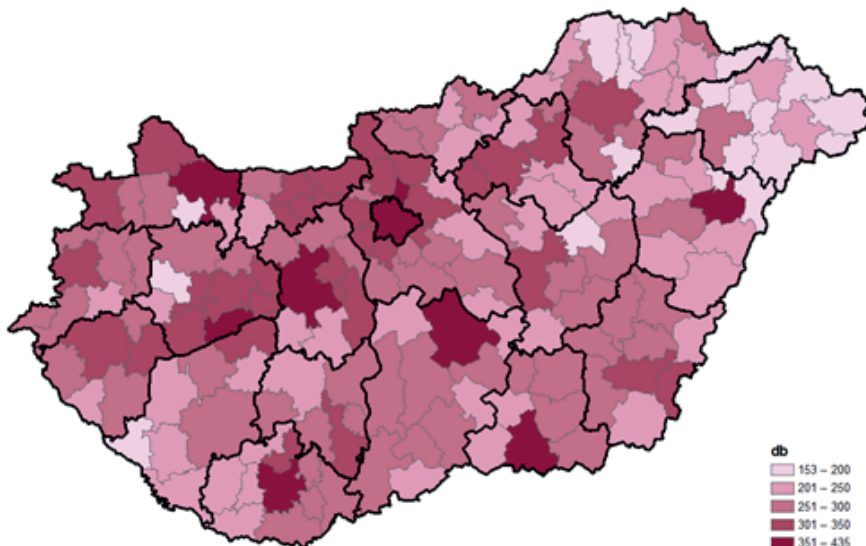
A lakossági infrastruktúra vizsgálata során kiemelt figyelmet fordítottam a szélessávú internet-ellátottságra (országos és vizsgált járás szintjén).

2018-ban az 1000 lakosra jutó internet-előfizetések száma (mobilinternet nélkül) az országos átlagtól (318) jelentősen elmaradva a Nyírbátori járásban a 200-at sem érte el. A mutató alacsony értéke a jövedelmekben meglévő differenciákat jelzi, hiszen sokan nem tudják vállalni az internetezés költségeit, valamint a használathoz szükséges eszközök beszerzését.

A Nyírbátori járás hosszú távú megoldásokat igénylő társadalmi kihívásai (munkanélküliség, elvándorlás, hátrányos helyzet) újszerű társadalmi együttműködésekkel követhetnek meg. Ennek egyik hangsúlyos lehetősége a társadalmi innovációs folyamatok támogatása, generálása. A társadalmi innovációs törekvések mikroszintű mérése esetében meghatározható egy indikátorrendszer,²⁰ amelyből egy társadalmi innovációs potenciál mutató képezhető. A társadalmi innovációs potenciál azon képességek összessége,

²⁰ Lásd a 11. fejezetet.

amelyek a társadalmi innovációk létrehozását segítik.²¹ A Nyírbátori járás vizsgálata során a társadalmi innovációs potenciál komplex mutatója alapján a települések rangsora meghatározható, amely kiegészítve a részvételi akciókutatás módszerével (interjú, esettanulmány), átfogó képet ad a járás településeiről.



12. ábra: Internet-előfizetések száma 1000 főre vetítve (2018)

Forrás: KSH-adatok alapján a szerző szerkesztése

A Nyírbátori járás társadalmi innovációs törekvései

A járás településeinek társadalmi innovációs potenciálja

A társadalmi innovációs potenciált vizsgáló komplex mutató az alábbi három indikátorcsoport átlagából számítható ki: input-, output- és hatásindikátorok. Minden indikátorcsoportban a mutatók normalizálását követően az adatok átlaga lett kiszámítva.

A Nyírbátori járásban az inputindikátorokat tekintve Terem, Nyírbátor és Nyírcsázi van a legkedvezőbb helyzetben. Ezzel szemben jóval az átlag alatt teljesít Ömböly, Nyírmihálydi és Penészlek az inputindikátorok átlagát tekintve. A járás összességében

²¹ KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann – BALATON Károly (2015): A társadalmi innováció mérésének sajátosságai. In LIPTÁK Katalin szerk.: „Mérleg és Kihívások” IX. Nemzetközi Tudományos Konferencia. Konferencia Kiadvány. 288–301.; SZENDI Dóra (2018): A társadalmi innovációs potenciál mérésének lokális szintű lehetőségei. *Erdélyi Társadalom*, 16. évf. 1. 31–58.; NAGY Zoltán – TÓTH Géza (2019): A társadalmi innovációs potenciál mérési lehetőségei Borsod-Abaúj-Zemplén példáján. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 16. évf. 2. sz. 97–109.

jó helyzetben van az inputindikátorok átlagát tekintve, mely magasabb, mint a megyei átlag. Az outputindikátorok tekintetében is némileg kedvezőbb helyzetben van, mint a megyei átlag. A legmagasabb értékeket Nyírbátor, Nyírlugos és Máriapócs vonatkozásában láthatjuk. Ezzel ellentétben Nyírderzs, Piricse és Nyírvasvári mutatja a legalacsonyabb értékeket. A hatásindikátorok tekintetében is jobb helyzetben van átlagosan, mint a megyei átlag. A legmagasabb értékeket Nyírpilis, Máriapócs és Kisléta esetében figyelhetjük meg, míg a legalacsonyabbakat Önböly, Penészlek és Bátorliget településeken. A komplex indikátorérték vonatkozásában – az összetevőkhöz hasonlóan – a járás átlagosan magasabb értékkel rendelkezik, mint a megyei átlag.

5. táblázat: A Nyírbátori járás településeinek társadalmi innovációs komplex mutatója

TELEPÜLÉS	KOMPLEX MUTATÓ
Nyírbátor	0,289817
Máriapócs	0,279038
Nyírpilis	0,265429
Terem	0,261158
Nyírbogát	0,25928
Nyírcsászári	0,258474
Pócspetri	0,25826
Nyírgelse	0,253076
Kisléta	0,252129
Nyírlugos	0,241718
Nyírbátori járás	0,264073
Nyírgyulaj	0,227993
Megyei átlag	0,227577
Bátorliget	0,226192
Nyírvasvári	0,221518
Encsencs	0,220807
Nyírmihálydi	0,219309
Piricse	0,214766
Nyírbétek	0,213832
Penészlek	0,196794
Nyírderzs	0,186176
Önböly	0,17075

Forrás: a szerző számítása

A Nyírbátori járás települései közül a legmagasabb értékkel Nyírbátor, Máriapócs és Nyírpilis, míg a legalacsonyabbal Önböly, Nyírderzs és Penészlek rendelkezik. Nyírbátor – mint járásszékhely – kiemelkedő helye nem meglepő, elsősorban a nonprofit szervezetek és a működő vállalkozások 1000 főre jutó magas számának, valamint a magas iskolázottságnak köszönhető. Máriapócsra a civil szervezetek száma és az egy lakosra jutó jövedelem nagysága kiemelkedő, ugyanakkor nem elhanyagolható tény, hogy Máriapócs világszerte elismert Nemzeti Kegyhely. A rangsor alján elhelyezkedő Önböly, Nyírderzs és Penészlek esetében az input-, output- és hatásindikátorok segítségével meghatározható potenciál a járási átlag 50–80%-át éri csak el. Különösen Nyírderzs esetében kritikusak

az értékek a szegregátumban élők, a szociális étkeztetésben részesülők számának és a munkanélküliségi arány tekintetében.

Részvételen alapuló kutatás a Nyírbátori járásban

A vizsgált járás esetében – a térstatistikai módszerek mellett – interjú, megfigyelés, dokumentumelemzés és esettanulmány készítése segítette a teljes körű elemzést a kutatás során. A részvételi akciókutatás módszere a téma sajátossága, a vizsgált járás speciális jellemzői alapján kiemelkedően fontos. A járás társadalmi innovációs folyamatainak vizsgálata során egyértelműen kirajzolódott, hogy az egyes törekvések sikeres megvalósítása elképzelhetetlen a helyi lakosság aktív részvétele nélkül. A kezdeményezések alapvető célja az életszínvonal növelése, a közösségi igények kielégítése újszerű együttműködések révén, amely megköveteli a helyi lakosság hozzáállásának vizsgálatát, a helyi döntésekben való tudatos részvételt. A lakosság döntésekben való részvétele mellett kutatóként „beavatkoztam” az adott járás egyes településeinek döntéseibe, nemcsak megfigyelőként vettem részt a fejlesztési folyamatokban, hanem a kutatásban részt vevőkkel szorosan együttműködve. A hagyományos kutatói hozzáállástól és feladatoktól eltérően a vizsgálat során az előre meghatározott kutatási feladatokat, a társadalmi innovációs kezdeményezések megtervezését és megvalósítását a kutatásba bevont személyekkel és szervezetekkel közösen végeztük. A közös munka elsősorban megbeszéléseken, egyeztető fórumokon és workshopok keretein belül zajlott.²²

A kutatás egyik kiemelt feladata azon szempontok meghatározása, amelyek az innovátorok sikeres bevonásához szükségesek. A társadalmi innováció szükséges lépés a fejlődés és a versenyképesség javításához, ahol az innovátorok szerepe hangsúlyos. Az innovátorok a helyi közösség, vagy tágabb értelemben, a társadalom tagjai, akik szükségleteik ismeretében új vagy újszerű megoldásokkal elégítik ki a társadalmi kihívások determinálta igényeket. A lemaradó térségek – így a Nyírbátori járás – esetében feltétlenül szükséges az újszerű együttműködések bevezetése, a helyi igények azonosítása és pontos kielégítése, az állampolgárok bevonása a helyi döntésekbe, valamint a társadalmi innovációs törekvések életszínvonalnövelő hatásának elemzése. A törekvések átfogó elemzését segíti az etnikai sajátosságokra (a roma nemzetiségűek magas arányára) fókuszáló programok vizsgálata.

A Nyírbátori járás statisztikai vizsgálatát követően kijelenthető, hogy a területi fejlettségi különbségek szoros kapcsolatban vannak a társadalmi innovációs potenciál nagyságával. A társadalmi innovációs potenciált vizsgáló komplex mutató legmagasabb értéke a járásközponthoz, Nyírbátorhoz tartozik. A leghátrányosabb járásokhoz hasonlóan, a Nyírbátori járásra a leszakadás jellemző, ugyanakkor a járásszékhely szerepe felértékelődött. Nyírbátor a térség gazdasági értelemben is vett központjaként

²² Jelen fejezet keretei között a járás egy társadalmi innovációs jó példájának rövid bemutatására van lehetőség.

funkcionál.²³ A település főbb kihívásai – összhangban a járásban megfigyeltekkel – az elvándorlás, a munkanélküliség és az oktatási egyenlőtlenségek területén jelentkeznek. A szelektív elvándorlás (a fiatal, képzettebb munkavállalói rétegek esetében a folyamatos elvándorlás) mértékének növekedése, a gazdaságilag inaktív lakosok és a hátrányos helyzetű roma lakosság magas aránya olyan kihívások, amelyek együttműködésen alapuló, társadalmi innovációs törekvéseket megvalósító komplex programmal teljesíthetők. A lakosság képzettségi szerkezetének gazdasági igényekhez igazítása a város versenyképességének egyik alappillére. Az akciókutatás során egyértelművé vált, hogy a település fő célja az oktatás és foglalkoztatottság területén a gazdasági igények determinálta képzettségek megszerzésének biztosítása. A feladat ennek támogatása, egyrészt az oktatás, valamint az át- és továbbképzések rendszerének összehangolt fejlesztésével, másrészt a kvalifikált fiatalabb nemzedék helyben tartásával és az ingázó munkavállalók betelepülésének ösztönzésével.

A gazdasági fejlődés, növekedés, valamint a Nyírbátorban működő multinacionális vállalatok beruházásai következtében a Nyírbátori járásban folyamatosan növekszik a munkahelyek száma. A település 2015-ben komplex program kidolgozásába kezdett, amelynek fő célja a hátrányos helyzetű, valamint a roma lakosok elhelyezkedésének támogatása a jövőbeni foglalkoztatás kulcsterületeinek (az oktatás és a helyi foglalkoztatás) támogatása, újrarendelése révén.

A város két tervező megbeszélést szervezett a foglalkoztatás és az oktatásszínvonal fejlesztésének támogatására. A megbeszéléseken az önkormányzat mellett az üzleti szektor képviselői, az általános iskolák vezetői és az érintett hátrányos helyzetű lakosság (romák) vettek részt. A közös gondolkodás során meghatározták a sikeres megvalósítás főbb tényezőit, valamint azon programelemeket, amelyek a projektek („Egy Jó Kezdet” projekt, ROMED/ROMACT program) célkitűzéseikhez igazodnak. A komplex program során megvalósított tevékenységek – egymással szoros összefüggésben – az oktatási és foglalkoztatási színvonal emelését célozták meg. Az etnikai sajátosságokra fókuszálva a település a romák és a nem romák közti kapcsolat minőségének javítására, egyfajta szemléletformálásra törekszik a program segítségével. Nyírbátor dinamikus felzárkózását és fejlődését nagymértékben meghatározza a hátrányos helyzetű, főként roma lakosság viszonylag nagy aránya. A város hosszú távú növekedési pályára való állása egyértelműen függ a hátrányos helyzetű lakosság problémáinak átfogó kezelésétől és társadalmi integrációjától. Ehhez kapcsolódóan az alábbi programelemek jelentek meg az attitűdformálás érdekében:

1. Szülői készségek és kompetenciák javítása

A „Mesevilág” program elterjesztése: a mesélésen keresztül a roma édesanyák olvasási, írási és kommunikációs készségeinek javítása, amelyet az édesanya tovább tud majd a későbbiekben adni a gyermekeinek, és egyben beépül a családok mindennapi életébe. A program az édesanyákat felkészíti az óvodai feladatokra és az egészséges életmódra való nevelésre.

²³ Nyírbátor Város Településrendezési Tervének készítéséhez Településfejlesztési Konceptió 2018.

2. *Családok mentorálása*

Roma gyermekek óvodai beíratásának elősegítése: roma mentorok segítségével a 3–6 éves korosztály óvodába történő beíratásának támogatása. A mentorok feladata a roma közösséggel és az óvodákkal együttműködve a beíratott gyerekek számának a növelése közösségépítő és családokat támogató speciális szolgáltatások nyújtásával (egyedi igényekre szabott szociális mentorálás, rendszeres családlátogatás).

3. *Intézmény és szülő kapcsolat javítása*

A Home Pre-School Community Liaison program bevezetése: a család és az oktatási intézmény (óvoda, iskola) kapcsolatát javító közösségépítő program, amely Írországból indult 1990-ben. A cél a roma szülők és az oktatási intézmények kapcsolatának erősítése. A roma szülők nyílt napokon, 6 hetente egy héten át óvodai foglalkozásokon vesznek részt, és egy olyan tevékenységet mutatnak be, amelyben járatosok, amelyet kiválóan művelnek. A tevékenység során lehetőség nyílik arra is, hogy a roma szülők mélyebben is belelássanak az összetett óvodai feladatokba, jobban átlássák az óvónők és a pedagógusok munkáját.

4. *Gondolkodás, kreativitás fejlesztése*

A Toy Library ötlet megvalósítása: a játékkönyvtár mint közösségi tér működésének támogatása. Az ötlet Amerikában született 1935-ben, azóta a világ számos pontján hoztak létre játékkönyvtárat. A játéktár feladata az, hogy a hátrányos helyzetű szülők gyermekeinek lehetőséget nyújtson jó minőségű játékszerek, kirakós játékok, fejlesztő eszközök, könyvek használatára. A többféle játékhoz is hozzáférő gyermekek szüleikkel vagy testvéreikkel önállóan elmélyülten játszhatnak, kreativitásuk kiteljesedik, személyiségük optimálisan fejlődik.

A nyírbátori program főként a romák oktatását és foglalkoztatását támogatja. Rövid és hosszú távú célok meghatározása segíti a romák munkába történő integrálását. Az alprogram résztvevői (helyi önkormányzat, üzleti szektor képviselői, civil szervezetek) első feladatként meghatározták a hosszú távú célokat, majd azokat a rövidebb távú tevékenységeket, amelyek a kitűzött célok elérését biztosítják.

Az önkormányzat az innovatív együttműködés révén konkrét akciókat és tevékenységi feladatokat határozott meg rövid és hosszú távon. A vállalatok különböző képzési programokkal, tájékoztatással, ösztöndíj- és mentorprogramokkal segítik a megvalósítás folyamatát, a helyi önkormányzat pedig az előkészületi munkák és mentorálás mellett mediátorok (roma és nem roma etnikumú közvetítők) alkalmazásával támogatja a felzárkóztatást. A roma mediátorok képzése, majd bekapcsolása a programba lehetővé teszi a roma szülők és az óvoda vagy iskola, a roma szülők és a pedagógusok, valamint a roma és nem roma szülők közti kapcsolat javítását. Egyfajta szemléletformálás valósul meg a tanulás fontosságáról, a roma gyerekek sikeres élethez való esélyének növeléséről.

A hátrányos helyzetű lakosság esetében kritikus pont az oktatás területe, ehhez kapcsolódóan az alábbi célstruktúra fogalmazódott meg:

6. táblázat: Az oktatás területén megfogalmazott rövid és hosszú távú célok Nyírbátorban

OKTATÁSI CÉLOK	
RÖVID TÁVÚ CÉLOK	HOSSZÚ TÁVÚ CÉLOK
<ul style="list-style-type: none"> • kommunikáció javítása • roma értékek és kultúra ápolása • szülők bevonása az iskolai programokba • családlátogatás, segítségnyújtás szervezése • mentorálás (roma származású segítők) • felelősségvállalást segítő programok szervezése • számítógépes tanmühely létrehozása • egészségnevelés tantárgy iskolai oktatása • szülői életvezetési programok szervezése 	<ul style="list-style-type: none"> • egyéni képességeknek megfelelő oktatás biztosítása • integrált oktatás megszervezése • szülők és gyermekek folyamatos és hatékony motiválása • lemorzsolódás csökkentése, megszüntetése • intézmény és szülő közti együttműködés támogatása • előítéletek lerombolása

Forrás: VERESNÉ SOMOSI – VARGA 2018²⁴ alapján a szerző szerkesztése

Az oktatási célok vizsgálata során kiemelt célként azonosítható a hátrányos helyzetű lakosság készségeinek, tájékozottságának és tudatosságának fejlesztése.²⁵ A törekvések elsősorban a képzésekre fókuszálnak, amelyek során a hátrányos helyzetű lakosság kognitív és nem kognitív készségei javulnak. Életvezetési programok segítségével a motiváció (önértékelés, személyközi kapcsolatok) erősödik, a szociális és álláskeresési készségek fejlődnek. Ezek kiegészülnek a mentorálás folyamatával, amely során a (elsősorban roma származású) mediátorok a hátrányos helyzetű csoportok oktatási és munkaerőpiaci szolgáltatásokhoz való hozzájutását segítik a kommunikáció javításával, a konfliktusok aktív részvételen alapuló kezelésével. A kezdeményezések a roma lakosság bevonásán alapulnak, az óvodai és iskola feladatok megosztásával. Az iskoláskor előtti és általános iskolai évek során nyújtott szülői támogatás jelentős mértékben befolyásolja a gyermek jövőbeli lehetőségeit. A szülők és az intézmény közti rendszeres találkozók, tanácsadások, szülői támogató csoportok és közös tevékenységek a gyermekek tanulási készségeinek fejlesztéséhez is hozzájárulnak. A tanácsadások és az egészséges életmódról, a prevencióról és a kockázatos magatartásformák kerüléséről tájékoztató programok növelik a hátrányos helyzetű csoportok tudatosságát is.

Az oktatás színvonalának emelése és biztosítása mellett hangsúlyos a foglalkoztatás-ösztönző munkaerőpiaci programok megvalósítása.

A megfogalmazott célok egy átfogó helyi foglalkoztatási program kialakítását hangsúlyozzák.²⁶ A megfelelő információkkal, kapcsolati hálózattal és álláskeresési készségekkel nem rendelkező hátrányos helyzetű lakosok számára a tájékoztatás és tanácsadás, mentorálás és támogatás alapvetően fontos. Mivel a roma származás gyakran hátrányt jelent a munkaerőpiacon, szükség van mediátorok közvetítésével a romák és a munkaadók bevonásán alapuló egyeztetésekre, fórumokra is. A célkitűzések között hangsúlyos szerepe van a különböző ösztöndíjprogramoknak. A hátrányos helyzet figyelembevétele

²⁴ VERESNÉ SOMOSI Mariann – VARGA Krisztina (2018): How does social innovation contribute to solving social problems? A processoriented framework for measuring social innovation. *European Journal of Social Sciences*, Vol. 12, No. 1. 68–83.

²⁵ *A roma közösségek életkörülményeinek javítása helyi szinten* (2015). Kézikönyv. The World Bank, Európai Bizottság.

²⁶ *A roma közösségek életkörülményeinek javítása helyi szinten* 2015.

mellett a teljesítményértékelésen alapuló ösztöndíjmodell támogatja a közép- és felső- oktatásban tanulók elhelyezkedését, duális képzését.

7. táblázat: A foglalkoztatás területén megfogalmazott rövid és hosszú távú célok Nyírbátorban

FOGLALKOZTATÁSI CÉLOK	
RÖVID TÁVÚ CÉLOK	HOSSZÚ TÁVÚ CÉLOK
<ul style="list-style-type: none"> tájékoztatás az elérhető képzésekről és szakmákról pozitív példák bemutatása (romák bevonásával) szakképzés indítása a munkaadók igénye szerint mentorálás a munkahelyen tehetségfelfedezés megszervezése ösztöndíjrendszer működtetése az érintettekkel való folyamatos kapcsolattartás 	<ul style="list-style-type: none"> roma munkavállalók jelenléte a munkaerőpiac minden területén nyitott és befogadó munkaadók esélyegyenlőség megvalósulása a munkaerőpiacon munkaerőpiaci diszkrimináció megszüntetése felkészült, motivált, fegyelmezett, céltudatosan képzett munkaerő biztosítása

Forrás: VERESNÉ SOMOSI – VARGA 2018 alapján a szerző szerkesztése

A törekvések újszerűsége abban rejlik, hogy a programok kidolgozását különböző szakmai fórumok, kerekasztal-beszélgetések (vállalkozások – önkormányzat – hátrányos helyzetű lakosság) és nyílt napok előzték meg. Társadalmilag innovatív megoldások ezek, amelyek tényleges társadalmi párbeszédre és partnerségen alapulnak, valamint amelyek során a partnerség túllép a szokásos formákon, és valóban aktív együttgondolkodás jön létre. Ebben a folyamatban kiemelt szerepe van a települési vezető(k) nek, a lakosság, a vállalkozások és a civil szervezetek közti együttműködésnek. Kulcskérdés az együttműködés során a hajlandóság és a bizalom. A társadalmi innováció megvalósításának feltétele, hogy képes-e az adott közösség újszerűen látni a társadalmi jelenségeket, gyakorlatait átalakítani, kapcsolatrendszerét újrakonfigurálni.

A nyírbátori példa esetében érdemes külön hangsúlyozni a városvezetés, elsősorban a polgármester innovátori szerepét. A polgármester – mint Schumpeter egykori „vállalkozója” – innovátorként vesz részt az újítások folyamataiban új együttműködések és struktúrák mentén. A társadalmi innovációs törekvések generálásához a település esetében is szükség van az innovátor(ok) belső elhivatottságára, bátorságra, az alulról szerveződő kezdeményezések figyelembevételére, a közös múlt és a hagyományok kohéziós erejére, szakértelemre, az érintettek bevonására és jó gyakorlatokra.

Konklúzió

A hátrányos helyzetű járásokban az életkörülmények javítását szolgáló társadalmi innovációs törekvések főként az oktatás, a foglalkoztatás, az egészségügy és a lakhatás területére fókuszálnak. Kiemelten fontos a társadalmi innovációs folyamat érintettjeinek azonosítása, a kommunikáció (tájékoztatás) szerepe, a pénzügyi erőforrások tervezése, az attitűd megváltoztatására tett kísérletek és az intézményi háttér. Ezen tényezőkön túl hangsúlyos szerepe van a helyi szociális ellátórendszernek, amely az együttműködés során segíti a felzárkózási folyamat megvalósítását. Az együttműködés, az innovátori szerep felvállalása és a jó gyakorlatok adaptálása az innovációk generálásának alapfeltételei. A jó gyakorlatok adaptálása a további innovációk generálását támogatja. Kérdés azonban,

hogy a más településeken működő gyakorlat másolható-e, beágyazható-e a közösség életébe. A másolás önmagában csak jó gyakorlat transzportálás, de a folyamat átadása, az együttműködés ösztönzése, a települések kooperációjának támogatása, a hálózatosodás keretfeltételeinek meghatározása hatékony és fenntartható megoldásokat eredményez a hátrányos helyzetű térségek kulcsproblémáira.

Az innováció mindig jelen van, a korlátok hozzák létre, ugyanakkor az, hogy lesz-e hosszú távú megoldása egy problémának, az intézményrendszer feltételrendszerétől függ. A társadalmi innováció kezdeményezése szakértelmen, hajlandóságon, bizalmon alapul, ami az együttműködés során válik megvalósíthatóvá.

A vizsgált járasszékhely önkormányzata reagált a helyi igényekre, és – eltérően a korábbi gyakorlattól – együttműködött, valamint folyamatosan egyeztetett a város vállalkozóival, civil szervezeteivel, intézményeivel és az állampolgárokkal a program megvalósítása érdekében. Innovatív módon tényleges párbeszédet kezdeményezett, újszerű megoldásokhoz folyamodott, miközben cselekvésre ösztönözte a lakosságot is. Ez önmagában is társadalmi innováció.

Irodalomjegyzék

- 106/2015. (IV. 23.) Kormányrendelet a kedvezményezett eljárások besorolásáról szóló 290/2014. (XI. 26.) Kormányrendelet módosításáról.
- 1299/2011. (IX. 1.) Kormányhatározat a eljárások kialakításáról.
- 290/2014. (XI. 26.) Kormányrendelet a kedvezményezett eljárások besorolásáról.
- A komplex programmal fejlesztendő eljárások jellemzői* (2016). Budapest, KSH. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/kompjar14.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- A roma közösségek életkörülményeinek javítása helyi szinten* (2015). Kézikönyv. The World Bank, Európai Bizottság.
- BELUSZKY Pál (1984): A kistelepülésekről – településtudományi megközelítésben. In SÜKÖSD Ferenc szerk.: *Az aprófalvak közléte és ifjúsága*. Pécs, Kisz Baranya megyei Bizottsága. 72–91.
- BELUSZKY Pál – SIKOS T. Tamás (1982): *Magyarország falutípusai*. MTA Földrajztudományi Kutatóintézet. 176.
- CSATÁRI Bálint – FARKAS Jenő (2006): A magyar vidékies kistérségek új kategorizálása, különös tekintettel a városi hatásokra és a földhasznosítás változásaira. *Tér és Társadalom*, 20. évf. 4. sz. 97–109.
- CSATÁRI Bálint (2001): A vidék földrajzi kérdései. In DORMÁNY Gábor – KOVÁCS Ferenc – PÉTI Márton – RAKONCZAI János szerk.: „*A földrajz eredményei az új évezred küszöbén.*” Magyar Földrajzi Konferencia. Szeged. 1–9. Elérhető: <http://geography.hu/mfk2001/cikkek/Csatari.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- DÖVÉNYI Zoltán (2003): A településrendszer fejlődése és sajátosságai. In PERCZEL György szerk.: *Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza*. Budapest, ELTE Eötvös. 521–532.
- ENYEDI György (1984): Az aprófalvak szerepe a társadalmi munkamegosztásban. In SÜKÖSD Ferenc szerk.: *Az aprófalvak közléte és ifjúsága*. Pécs, Kisz Baranya megyei Bizottsága. 16–22.
- KOCZISZKY György – VERESNÉ SOMOSI Mariann – BALATON Károly (2015): A társadalmi innováció mérésének sajátosságai. In LIPTÁK Katalin szerk.: „*Mérleg és Kihívások*” IX. Nemzetközi Tudományos Konferencia. Konferencia Kiadvány. 288–301.

- KOVÁCS Péter – BODNÁR Gábor (2016): Az endogén fejlődés értelmezése vidéki térségekben PLS-útelemzés segítségével. *Statisztikai Szemle*, 94. évf. 2. sz. 143–161.
- KÖRMENDI Klára (1976): Nagyságrendi típusok. In KULCSÁR Viktor szerk.: *A változó falu*. Budapest, Gondolat. 91–113.
- KŐSZEGFALVI György – TÓTH József (2002): Általános településföldrajz. In TÓTH József szerk.: *Általános társadalomföldrajz I*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 385–448.
- NAGY Zoltán – TÓTH Géza (2019): A társadalmi innovációs potenciál mérési lehetőségei Borsod-Abaúj-Zemplén példáján. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 16. évf. 2. sz. 97–109.
- Nyírbátor Város Településrendezési Tervének készítéséhez Településfejlesztési Konceptió (2018). Elérhető: <http://nyirbator.hu/> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- PÉNZES János – TÁTRAI Patrik – PÁSZTOR István Zoltán (2018): A roma népesség területi megoszlásának változása Magyarországon az elmúlt évtizedekben. *Területi Statisztika*, 58 évf. 1. 3–26.
- PERCEL Károly – GERLE György (1966): *Regionális tervezés és a magyar településhálózat*. Budapest, Akadémiai.
- SIKOS T. Tamás (1990): A lakossági infrastruktúra problematikája az aprófalvas térségekben. In TÓTH József szerk.: *Tér-Idő-Társadalom. Huszonegy tanulmány Enyedi Györgynek*. Pécs, MTA RKK. 304–315.
- SZENDI Dóra (2018): A társadalmi innovációs potenciál mérésének lokális szintű lehetőségei. *Erdélyi Társadalom*, 16. évf. 1. 31–58.
- Tér-kép* (2018). Budapest, KSH. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/ter_kep_2018.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- VÁGI Gábor (1985): Az aprófalvak társadalmi szerkezetének változásai. In SÜKÖSD Ferenc szerk.: *Az aprófalvak közléte és ifjúsága*. Pécs, Kisz Baranya megyei Bizottsága. 165–174.
- VERESNÉ SOMOSI Mariann – VARGA Krisztina (2018): How does social innovation contribute to solving social problems? A processoriented framework for measuring social innovation. *European Journal of Social Sciences*, Vol. 12, No. 1. 68–83.
- VERESNÉ SOMOSI Mariann – VARGA Krisztina – KOCZISZKY György (2019): Step by step for social innovation with neuro-fuzzy modelling. *European Journal of Economics and Business Studies*, Vol. 5, No. 1. 13–23.

Sikos T. Tamás

Az okosrégió-, az okosfalu-modell hozzájárulása a társadalmi innovációhoz

Jelen fejezet keretei között az Abaúji térség kutatása kapcsán arra szeretnénk választ kapni, hogy egy halmozottan hátrányos helyzetű térségben, ahol alacsony szintű a gazdasági és természettudományi innováció, segíthet-e és lehet-e a változások motorja a társadalmi innováció.¹ Ennek a kérdésnek a megválaszolásához először áttekintjük azokat a „smart modell”-eket, amelyek támogatást adhatnak vagy szóba jöhetnek a fejlesztések során. Az új, modern digitális világ és annak technológiai megoldásai folyamatosan alakítják és formálják a modern város életét, szerves részét képezik a folyamatosan fejlődő okosvárosnak és -régiónak. Ma már számos olyan technológia működik, amely nélkül nehéz elképzelni az életünket (okostelefon, okostévé, okoshűtő, okos energiapanel, okosház stb.), városaink és településeink működését, amelyben az egyes IKT-rendszerek kapcsolódása, azok hálózata ne generálna új minőséget és amelyhez ne kapcsolódhatna a mesterséges intelligencia. A hálózatok fejlődése és rendszerbe szerveződése további új lehetőségeket nyit meg előttünk. Fontos kérdés, hogy ebben az új helyzetben a városok okosodása kihat a környezetre, az agglomerációjuk a kapcsolódó régió dinamikus fejlődésére is. Egy város–vidék relációs kapcsolatnak lehetünk tanúi, és ebben a kialakuló és folyamatosan változó új rendszerben a városlakók számára ezen változások egy élhetőbb várost, míg a községek lakói számára egy minőségibb élet kialakulásának feltételeit teremtik meg. A következőkben áttekintjük az általunk legfontosabbnak ítélt „smart city” modelleket.

Smart city modellek

A 2007–2008-as világgazdasági válság paradigmaváltást eredményezett a kreatív város koncepciójában is, ennek lett az eredménye a *smart city* fogalma, amely a korábbi elképzelések részbeni újragondolása is egyben (digitális város, intelligens város, okosváros). A szakirodalomban nehéz egységes fogalmat találni a kifejezésre, még a modelleket alkotó pilléreket is eltérően értelmezik. Az okosváros fogalmát például az 56/2017. (III. 20.) Kormányrendelet a következőképpen határozza meg: „Az okos város olyan település vagy település csoport, amely természeti és épített környezetét, digitális infrastruktúráját, valamint a területén elérhető szolgáltatások minőségét és gazdasági hatékonyságát korszerű és innovatív információtechnológiák alkalmazásával, fenntartható módon,

¹ KOCZINSZKY György – BALATON Károly – VERESNÉ SOMOSI Mariann (2017): A társadalmi innováció vizsgálatának tapasztalatai és fejlesztési lehetőségei. *Vezetéstudomány*, 48. évf. 6–7. sz. 15–19.

lakosainak fokozott bevonásával fejleszti.” Ez a definíció nem mond ellent az EU által használatos megfogalmazásnak:² „Az okos város olyan hely, ahol a hagyományos hálózatok és szolgáltatások hatékonyabbak lesznek a digitális és telekommunikációs technológiák használatával a lakosság és az üzleti vállalkozások érdekében.” Természetesen a kreativitás, az innováció, a technológiaváltások és a hálózati fejlesztések továbbra is a városfejlesztési politika szerves részét képezik.³ Jelen tanulmány keretei között nem kívánunk foglalkozni a kreatív város koncepciójának részletes bemutatásával, de még a „smart city” koncepció fogalmának számos más egyéb, a szakirodalomban fellelhető variánsának nyomon követésével sem, csak néhány smart city modellt mutatunk be, amelyekre építve – véleményünk szerint – kialakítható egy okosrégió- vagy okosfalumodell koncepciója (lásd az 1. táblázatot).

1. táblázat: Smart city modellek

Smart Cities and Communities program	Smart City (Wheel–Cohen 2015)	Az IBM smart city modellje	Frost–Sullivan modellje	Nature Based Smart City	Giffinger et al. modellje
Fenntartható városi mobilitás: alternatív energiák, tömegközlekedés, hatékony logisztika, tervezés	Smart-gazdaság	Kormányzás	Kormányzás és oktatás	A várost a természethez közelíti: körforgások, folyamatok tudatos kapcsolata az ökológiai korlátokat szem előtt tartva	Smart-gazdaság
Fenntartható energia, hatékony épületek és körzetek	Smart-környezet	A polgári és ipari igénybevevők és az ehhez kapcsolódó infrastruktúra	Egészségügy	„Zöld és kék infrastruktúra” megközelítés	Smart-mobilitás
Integrált infrastruktúra létrehozása az energetika, a közlekedés és az információs és kommunikációs technológia terén	Smart-kormányzás	IBM Smart Assessment	Épületek		Smart-környezet
Szociális ellátórendszerek	Smart-életvitel		Mobilitás		Smart-emberek
	Smart-mobilitás		Infrastruktúra		Smart-életvitel
	Smart-emberek		Technológia		Smart-kormányzás
			Energia és polgárok		

Forrás: SALLAI 2016, 7–8.⁴ alapján a szerző szerkesztése

² Elérhető: https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)

³ EGEDY Tamás (2017): Városfejlesztési paradigmák az új évezredben. A kreatív város és az okos város. *Földrajzi Közlemények*, 141. évf. 3. sz. 254–262.

⁴ SALLAI Gyula szerk. (2016): *Smart City megoldások hat kulcsterületről*. Budapest, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem (BME), Egyesült Innovációs és Tudásközpont (EIT).

A fentebb bemutatott „smart city” modellek arra vezetnek rá, hogy a kialakított koncepciók ugyan részben különböznek, de fő törekvésük a hatékony város működtetésének irányába mutat. A smart városok vonatkozásban Giffinger és szerzőtársai⁵ arra tettek kísérletet, hogy 70 európai város smart indexét meghatározzák, és az indexet alkotó 6 alappillér alapján rangsorolják a városokat (1. ábra). Az európai középvárosok, 100 000 – 500 000 fő közötti népességszámú városok, rangsorolása során a smart city kritériumok számításához a következő szempontokat vették figyelembe: kreativitás, rugalmasság, fenntarthatóság, összhang, biztonság, életminőség és versenyképesség.



1. ábra: Giffinger és szerzőtársai smart city modellje

Forrás: GIFFINGER et al. 2007

A Giffinger és szerzőtársai városvizsgálati rangsorából kiemeltük a magyar városokat azzal a céllal, hogy rámutassunk, Miskolc – mint a kreatív régió központja – hol helyezkedik el az európai és magyar városok rangsorában.

2. táblázat: Az okosvárosok jellemzői és az európai rangsorban elfoglalt helyük

Város	Okosgazdaság	Okosemberek	Okoskormányzás	Okosközlekedés	Okoskörnyezet	Okoséletforma	Európai rangsor
Győr	46	68	62	37	41	63	61
Pécs	56	62	65	58	65	53	65
Miskolc	58	67	67	50	70	58	67

Forrás: GIFFINGER et al. 2007

⁵ GIFFINGER et al. (2007): *Smart cities. Ranking of European medium-sized cities*. Vienna–Ljubljana–Delft. Vienna, Centre of Regional Science (SRF), University of Technology; Department of Geography University of Ljubljana; Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies (OTB) Delft University of Technology.

Miskolc, értékei alapján, összességében a 67. helyet foglalja el az európai középvárosok mezejében, bár néhány paramétere alapján a pozíciója ennél kedvezőbb. Fontos megemlíteni, hogy mint Borsod-Abaúj-Zemplén megye központja okosgazdasága és okosközlekedése révén a rangsorbeli helye kedvezőbb pozícióba is emeli az említett helynél, és mint megyeközpont jelentős kisugárzása van a vonzáskörzete fejlődésére. Különösen gazdaságának erősödése figyelhető meg az utóbbi években, melyet a 2020 tavaszán kialakult COVID-19-világjárvány jelentős mértékben vissza fog vetni, hasonlóan a többi európai és magyar városhoz. Ez elsősorban a munkanélküliek számának emelkedésében, a gazdaság megtorpanásában fog jelentkezni. A város további gyengesége, az ökoszféra ebben a vonatkozásban sajnos a 70. helyen áll (környezeti -1,307) smartmutatójával.

Az okosvárosok egy másik megközelítésben⁶ olyan települések, amelyek a rendelkezésre álló technológiákat innovatív módon használják, és ezáltal egy jobb, változatosabb és fenntarthatóbb városi környezetet hoznak létre. Az okosvárosok a smart-technológiákat úgy alkalmazzák, hogy a város infrastrukturális rendszerei és szolgáltatásai jobban kapcsolódjanak egymáshoz és ezáltal hatékonyabbak legyenek.⁷ Ezt a megközelítést használta fel a Miskolci Egyetem egyik kutatócsapata,⁸ amikor a gyakorlatban alkalmazta az IBM smart city modelljét⁹ a térségkutatáshoz.

A Csereháti térségi kutatás

A Miskolci Egyetemen folyó kutatás a „Felsőoktatási Intézményi Kiválósági Program” keretei között bonyolódott, témaköre pedig a „Társadalmi Innovációk generálása Borsod-Abaúj-Zemplén megyében” című projekt volt. Az elemzés elsősorban a Csereháti térség vizsgálatára fókuszált, és ott igyekezett lehatárolni a SMART Local Community potenciális településeit. A szerzők¹⁰ a Cserehát 98 települése esetében végezték el a smartindexszámítást, az IBM smart city modellel építkezve. Módszertanilag hasonló elemzések készültek az okosváros-vizsgálatokra,¹¹ hiszen a városok esetében jobban kimutathatók egy ilyen típusú rendszer alkalmazása során az életminőségi változások. A rurális terek

⁶ HORVÁTHNÉ BARSÍ Boglárka – LADOS Mihály (2011): „*Smart cities*” tanulmány. Győr, MTA Regionális Kutatások Központja, Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet.

⁷ HORVÁTHNÉ BARSÍ – LADOS 2011.

⁸ TÓTH et al. (2015): *Smart City alkalmazások bevezetésének lehetőségei csereháti mintaterületen*. Conference: IX. International Scientific Conference: A Gazdaságtudományi Kar megalapításának 25. évfordulója alkalmából. Miskolc, Lillafüred.

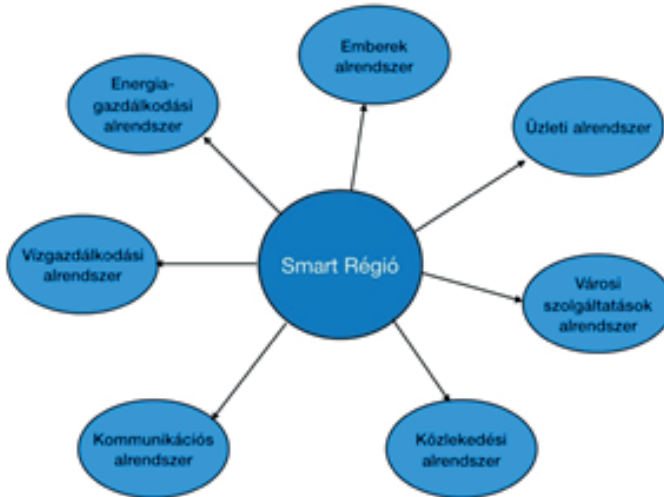
⁹ IBM: *Smarter cities*. Elérhető: www.ibm.com/smarterplanet/us/en/smarter_cities/overview/ (A letöltés dátuma: 2018. 01. 07.)

¹⁰ TÓTH et al. 2015.

¹¹ HORVÁTHNÉ BARSÍ – LADOS 2011.

ilyen irányú megközelítése a nemzetközi irodalomban¹² elfogadott, azonban a hazai alkalmazásra kevés példa található.

A munka egyik fontos lépése az a helyzetfeltárás, amely segít megérteni a Csereháti térség sajátos fejlődésének alakulását és a benne rejlő potenciált. A kutatás a Központi Statisztikai Hivatal adataira épült az adatok hitelessége és pontossága érdekében. A szerzők által felhasznált smart régió modell lényegében az IBM smart city modell mintájára¹³ a következő alrendszerekből lett összeállítva (2. ábra):



2. ábra: Az IBM smart city modell régióra való kiterjesztése

Forrás: TÓTH et al. 2015 és HORVÁTHNÉ BARSÍ – LADOS 2011 alapján a szerző szerkesztése

Az adaptált modell egyes alrendszereibe eltérő számú mutató került (össességében az elemzéshez mintegy 36 mutatót használtak fel), végül az egyes alrendszerek átlagértékei alapján lett kiszámítva a Csereháti régió súlyozatlan smartindexe. A csereháti kutatás módszertanára és eredményeire alapozva, azt továbbgondolva és újraskálázva, meghatároztuk az általunk vizsgált Abauji térség smartindexét (lásd a későbbiekben).

¹² ORNETZEDER et al. (2017): *Case study report Austria. Findings from case studies of Model Village Köstendorf, HiT Housing Project and VLOTTE*. ERA-Net Smart Grids Plus, From local trials towards a European Knowledge Community; SLEE, Bill (2019): Delivering on the concept of smart villages – in search of an enabling theory. *European Countryside*, Vol. 11, No. 4. 634–650.

¹³ HORVÁTHNÉ BARSÍ – LADOS 2011.

Az Abaúji régió bemutatása

Az Abaúji térséget alkotó 24 település a hátrányos helyzetű települések csoportjába tartozik. A Beluszky Pál és Sikos T. Tamás által készített falutipológia¹⁴ megállapításai napjainkban is érvényesek: a térség falvai igen rossz munkaerőpiaci helyzetűek, általánosan rossz állapotúak, ugyanakkor a térség falvainak egy részét a növekvő népességű, míg egy másik csoportját a demográfiai erózióval sújtott aprófalvak alkotják.

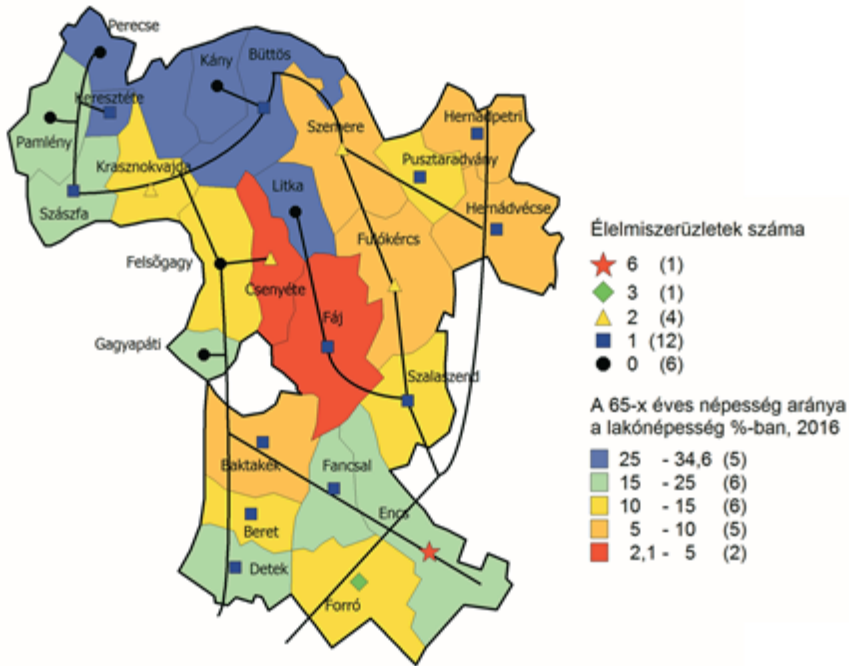
A falvak közös jellemzője, hogy szélsőségesen rossz a munkaerőpiaci helyzetük. A települések lakosságának mindössze 27,1%-a rendelkezik aktív keresővel, a járadékosok, nyugdíjasok aránya meghaladja az encsi járásban a 62,9%-ot, melynek egyenes következménye, hogy a térség népességének jövedelme rendkívül alacsony. A statisztikai adatok alapján megállapítható, hogy a települések társadalmi mutatói is, például az érettségizettek aránya 17%, kedvezőtlen értéket mutat.

A települések arculatán látható nyomai vannak a szegénységnek, „lelakottak”, elhanyagoltak az épületek, összességében a települések jelentős részében érezhetően jelen van a szegénység. Mint ahogy már korábban is megfogalmaztuk: a települések látszólag szinte a végnapjaikat élik. Am egyértelműen megállapítható, hogy a demográfiai folyamatok ennek ellentmondanak, hiszen a térség falvainak egy részében népességnövekedés regisztrálható, tehát pozitív a természetes népmozgalom, életképes természetes energiákkal teli társadalmak vannak jelen, míg a térség falvainak másik részében az elöregedés folyamata a meghatározó, lassan kihálnak a településekből az ott lakók.

A települések társadalmát a kedvezőtlen természeti adottságok mellett a munkalehetőségek hiánya is sújtja. Kevés településen – ott is inkább idényjelleggel – áll rendelkezésre munkalehetőség. A térség népességösszetételében az 1990-es években indultak meg a változások, ez idő tájt szorultak ki a városokból az alacsony iskolázottsággal rendelkező szegény, szakképzetlen, munkanélküli, sokgyermekes tömegek, főleg romák, akik számára az alacsony ingatlanárak kedvező letelepülést jelentettek az aprófalvakba. A térség településeinek ingatlanállománya ekkor kezdett hanyatlásnak indulni, mivel a beköltöző népesség az őslakosság elvándorlását gyorsította és a „régifalu” lakóingatlanait pedig szép lassan felélte. A folyamatot még tovább rontotta, hogy a szegény falvakban lehetőség nyílt felélt porták helyébe újabb olcsó ingatlanok megszerzésére, melyek lassan szintén az enyészetté lettek, tovább rombolva a faluképet.

A térség falvainak demográfiai folyamatait az elnéptelenedés → leromlás → a szegénység beköltözése → a népesség növekedése → a fiatalos korstruktúra → a magas természetes szaporodás láncolata jellemzi (3. ábra). A leírt folyamatoknak hű tükrö a 3. ábra, melyen egyértelműen kirajzolódnak azon települések az Észak-Csereháton, ahol magas az időskorúak részaránya, valamint azon községek csoportja, melyeket a pozitív természetes népmozgalom jellemez (Csenyété 41,4%, Fáj 23,8%).

¹⁴ BELUSZKY Pál – SIKOS T. Tamás (1982): *Magyarország falutípusai*. Budapest, MTA Földrajzi Kutatóintézet. 167.



3. ábra: Az Abaúji térség 65–x éves népességének területi eloszlása és az élelmiszerkereskedelmi üzletek elhelyezkedése

Forrás: KSH-adatok alapján a szerző szerkesztése

A települések sorsának alakulása szorosan összekapcsolódik a Bástya Mezőgazdasági Termelőszövetkezet felszámolásával (1954–2000), illetve a településben jelenleg működő Szivárvány Mgtsz. és Magrima 98' Kft. fő tevékenységi körével, a növény- és gyümölcs-termesztés által kínált munkalehetőségekkel.

Vizsgálati módszerek

Az Abaúji térség vizsgálatát a TEIR, a KSH-adatok felhasználásával, valamint az internetről elérhető adatok figyelembevételével végeztük. Az elemzés során felhasználtuk a dróntechnológia és a térinformatika kínálta lehetőségeket (Mapinfo 9.0), melyek „együttes alkalmazása egyedülálló lehetőségeket jelent az aprófalvak kül- és belterületi jellemzőinek leírásában”.¹⁵ Az elemzésünkben alkalmaztuk még a Gephi 0.9.2 hálózatelemző szoftvert is. Az említett módszerek kiválóan alkalmasak térszerkezetek

¹⁵ ROMVÁRI Róbert (2019): A drón- és a GIS technológia településmorfológiai alkalmazása az Abaúji térségben. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 16. évf. 2. sz. 51–61.

elemzésére. A Gephi-szoftverrel a célunk a kapcsolatháló-elemzés volt, a számítások alapját a gráfok adják, melyek csúcsokból és élekből állnak. „A csúcsok azoknak az adatoknak feleltethetők meg, melyek kapcsolatait vizsgáljuk. Az élek pedig akkor keletkeznek, ha valós kapcsolódást találunk a vizsgálati adatok között. A gráfok használatának célja tehát, hogy a különböző kapcsolatokat ábrázoljuk vele.”¹⁶

A vizsgálatunkban alkalmazott eljárás az egyik klasszikusnak számító módszer, mely a térbeli folyamatok megjelenítésére, a hálózatok térképpé alakítására alkalmas (ForceAtlas2, Geo Layout-algoritmus). A módszert a fejlesztők a Gephi-felhasználók tipikus hálózati sémáihoz fejlesztették (skálamentes és 10–10 000 csomópont kezelésére alkalmas). Az általunk vizsgált Abaúji térségben 24 csomópontot jelenítünk meg ezen módszer segítségével, ahol a csomópontok a térség településeit jelentik, melyhez 56 él tartozik, ez esetünkben a szomszéd települések járatszámát mutatja. A módszerrel az a célunk, hogy a települések közötti utazási lehetőséget, mobilitást vizsgáljuk és ezen technika alkalmazásával kívánjuk bemutatni, hogy a térségben az élelmiszerüzletek felkeresése mennyire problematikus, ez pedig jelentősen rontja a helyben lakók életminőségét.

Az Abaúji térség részletes elemzése

A tanulmányunk megírása során kiemelten támaszkodtunk Beluszky¹⁷ 1977-ben, illetve Lieszkovszky József Pál és Szabó Szabolcs¹⁸ 2009-ben készült tanulmányára. Mindkét tanulmány a Krasznokvajdai mikrotérséget vizsgálta az Encsi járás térszerkezetének elemzésén keresztül. A tanulmányok megírása óta jelentős idő telt el (több mint 40 év), illetve több mint egy évtized, ez olyan sok idő, mely már a falvak sorsának alakulásában is látható változásokat eredményez.

Az Encsi járáshoz tartozó települések hátrányos sorsát nemcsak az utóbbi évek alakították, de a történelem időkerete is jelentősen befolyásolta a török hódoltságtól a trianoni határmeghúzás időszakán keresztül egészen az új gazdasági mechanizmus „racionalizálási” törekvései fokozatos megvalósításáig. Mindegyik korszak mély sebet ejtett a térségen, jelentősen nehezítve a települések talpon maradását és gyorsította a falvak elszegényedését.¹⁹ Az 1971-ben napvilágot látott Országos Településhálózati Konceptió (OTK) fő kedvezményezettjei a központi funkciójú települések voltak. A térség települései közül mindössze az 1984-ben városi rangot nyert Encs számított jelentősebb középfokú központnak. A térség életére kedvezőtlen hatással volt az OTK centralizációs koncepciója, ekkor vontak össze számos termelőszövetkezetet, iskolát stb. Olyan funkciókat központosítottak, amelyek a falvak sorvadását eredményezte. A kedvezőtlen

¹⁶ BARABÁSI 2003; LENGYEL et al. 2018.

¹⁷ BELUSZKY 1977.

¹⁸ LIESZKOVSKY–SZABÓ 2009.

¹⁹ JENEY–VARGA 2016.

folyamatokat részben kompenzálni lehetett volna a közlekedéshálózat fejlesztésével, azonban itt a méretgazdaságosság elve érvényesült, amely tovább rontotta a települések közötti kapcsolatok javítását, egy élhető térség kialakítását. Ezen folyamatok egyenes következménye lett a népesség további csökkenése a falvakban, hiszen a munkát vállalni szándékozók a ritka járatsűrűség miatt csak nagy nehézségek árán tudtak eljutni a munkát kínáló települések cégeihez. A Lieszkovszky–Szabó tanulmányában prognosztizált népességfogyások 2016-ra már egyértelműen bekövetkeztek (3. táblázat).

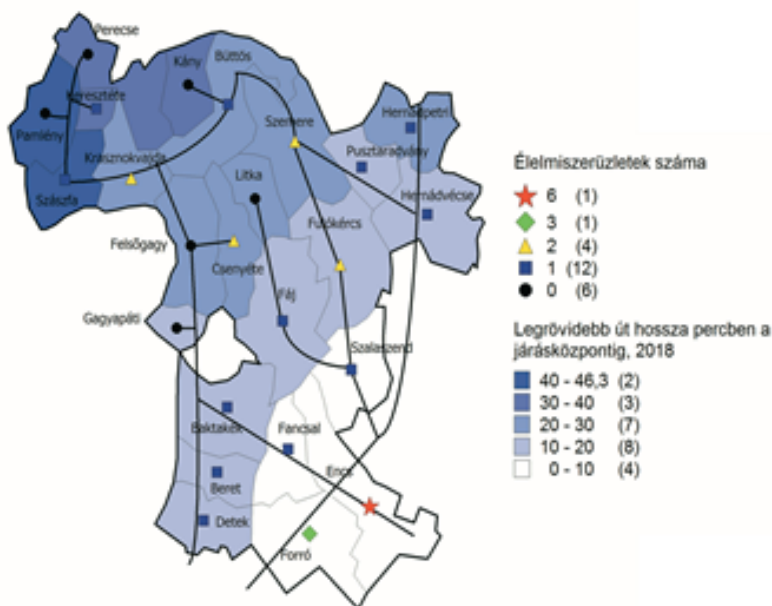
Az általuk becslött népességfogyások településenként nem pontosan azt a sorrendi értéket mutatják, de a bekövetkezett változások így is drasztikusak a települések életében. Néhány elgondolkodtató adat: 2001 és 2016 között Kány 46%-át, Szászfá 41%-át, Pamlény 39%-át, Büttös 39%-át veszítette el a népességszámának. A települések előre-gedési folyamata is nyilvánvaló annak ellenére, hogy néhány esetben a roma népesség településen belüli számának gyarapodása a természetes szaporulat emelkedését is maga után vonta, mely a települések látványos előregedésének folyamatát is elfedi. 2011-ben például a száz családra jutó gyermekszám Fájban 240, Gagypátiban 233, Csenyétén 216 volt. Az említett települések szinte mindegyikében 20% feletti volt a gyermekkorúak aránya. A magas gyerekszám és a települések aktív keresőinek alacsony száma szintén a szegénység jelenlétére utal a településeken.

3. táblázat: A Hétközség néhány fontosabb adata

Községek	Lélekszám 1949	Lélekszám 2001	Lélekszám 2016	60–X évesek aránya 2001, %	60–X évesek aránya 2016, %	Út szerinti opti-malizálás esetén a legrövidebb út hossza percben a járásközpontig, 2018	Élelmiszerüzletek száma
Büttös	501	256	178	30,5	29,1	29,15	1
Percse	271	29	26	35,2	34,6	30,43	0
Keresztéte	166	28	26	42,3	26,9	34,68	1
Pamlény	416	54	33	38,9	21,2	46,30	0
Szászfá	528	176	105	30,7	15,2	43,35	1
Kány	297	86	47	40,7	31,9	33,3	0
Krasznok-vajda	808	447	496	17,7	10,9	27,28	2

Forrás: KSH, Népszámlálás 1949, 2001, TSTAR 2017, TEIR 2018

Az idős népesség kevésbé mobil, ugyanakkor a térség élelmiszerüzletekkel való ellátottsága alacsony (lásd később részletesen). A térséget alkotó települések közlekedési kapcsolata a járási székhellyel, illetve a szomszéd településeikkel korántsem nevezhető megfelelő színvonalúnak. A 3. táblázatban megadott adatok a legrövidebb út hossza percben a járásközpontig arra utal, hogy Encs, a járási székhely ugyan gyorsan elérhető az észak-csereháti falvakból, de ehhez egy rendkívül kedvezőtlen járatsűrűség társul, így egy jelentősebb bevásárlás, a szolgáltatások igénybevétele vagy a hivatali ügyintézés szinte csak egész napos utazás révén valósítható meg, ez pedig rontja a térségben élők életminőségét.



4. ábra: Az Abaúji térségben az élelmiszerüzletek száma és a legrövidebb út hossza a járásközpontig percben, 2018-ban

Forrás: KSH-adatok alapján a szerző szerkesztése

A 4. ábrán a legrövidebb út hosszát adjuk meg percben. Az értékek azt mutatják, hogy a járáson belül mindössze három olyan település található, amely kedvező helyzetben van (Forró, Fancsal, Szalaszend), ahonnan a legrövidebb utazási idő a járási székhelyre 10 percen belül. Azonban ez a valóságban nem jelenti, hogy az egyes járatok közötti járatsűrűség hasonló értéket mutat, mert sokszor többórás várakozási idő is eltelik az egyes járatok között.

A legrosszabb helyzetben Hétközség falvai vannak, innen a legnehezebb és a legkörményesebb elérni a járási központot, Encset. Krasznokvajda, a Hétközség központi települése 25,2 km-re van Encstől. Ezen a helyzeten nem javít a személygépkocsival való ellátottság mutatója sem, mivel az Abaúji térség falvaiban az országos átlagnál alacsonyabb szintű a személygépkocsik száma, ami tovább nehezíti a munkavállalás lehetőségét és a kiskereskedelmi és szolgáltatóegységek felkeresését. Jelenleg a települések lakóinak gondot okoz még a szomszéd településeken található élelmiszerüzletek gyors megközelítése is.

A térségben csak Encsen működik valamirevaló üzlethálózat, itt található 6 élelmiszerüzlet (ebből 5 országos hálózat része: Spar, Penny Market, CBA, Reál, Coop) és számos egyéb kiskereskedelmi egység, melyek termékválasztéka messze felülmúlja a térség többi településének kínálatát. Az Abaúji térség 24 településéből 6 településben (Kány, Percse, Pamlény, Felsőgagy, Gagyapáti, Lítka) egyáltalán nincs élelmiszerüzlet,

mely összefügg a települések méretével, illetve előregedő voltával. Ezen aprófalvakban alacsony a jövedelem is, így nem képesek fenntartani még egy kisebb bolt működtetését sem.



5. ábra: Élelmiszerbolt Szászfán és Spar szupermarket Encsen

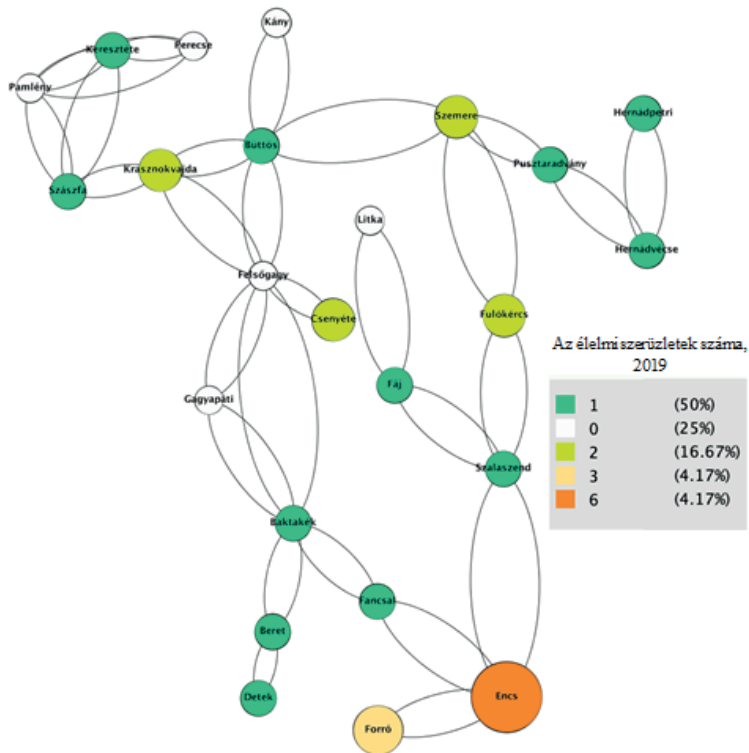


6. ábra: Coop üzlet Krasznokvajdán és élelmiszerbolt Büttösön

Fotók: Romvári Róbert

Erre igazán csak a megyeszékhely és a járási székhely kínál lehetőséget, de ehhez a település lakóinak 50–80 km távolságot kell utazniuk egy-egy nagybevásárlás alkalmával. Azok szerencsések, akiket a munkájuk a megyeközponthoz köt, és össze tudják kapcsolni a munkába járást az élelmiszerek beszerzésével. Azonban a településen élők többsége vagy helyben vásárol, ha van bolt, vagy a szomszédos településre kell utaznia, de ezt nem segíti a jelenlegi közlekedéshálózati kapcsolatok minősége (7. ábra). Erre mutat rá a közlekedési hálózat ábrája is. Szerencsés esetben itt egy sűrű rajzolatnak

kellene látszania, ehelyett a települések közötti kapcsolatok ritkák, az elérhetőség gyenge, a települések közötti kapcsolatok szegényesek.



7. ábra: Az Abauji térség szomszédos településeinek közlekedési hálója és az ételműhely-üzlethálózat térbelisége (a települések közötti élek a járatok számát, míg a színek az üzletek számát jelzik)
 Forrás: KSH-adatok alapján a szerző szerkesztése

Az intenzívebb kapcsolatok kialakításához fel lehetne használni a falugondnokok által üzemeltetett minibuszokat és ellátni smart telekocsiapplikációval,²⁰ FID-technológiával vagy olyan applikációkkal, amelyek szintén segíthetik ezt a folyamatot (Oszkár, Lyft, BlaBlaCar, Uber). Így elérhető lenne, hogy a települések lakosai könnyebben jussanak

²⁰ A telekocsi- vagy minibuszprogram segítségével az autósok, falugondnokok pillanatok alatt feladhatnának hirdetéseket a tervezett útjaikról, utasokat kereshetnek egy későbbi úti céljukhoz és az utazni kívánók pedig erre csatlakozhatnának rá, illetve ők is kereshetnének olyan szállítókat, akik segítségével megvalósíthatják utazásaikat, a lehetőségekről pedig e-mailen keresztül értesülnének. Ezt a lehetőséget kellene kiterjeszteni a falugondnoki rendszerben rendelkezésre álló kisbuszokra és központilag szervezve, tervezett módon hasznosítani az önkormányzatok segítségével.

el olyan településekre is, ahol működik élelmiszerüzlet vagy ahol színvonalasabb a termékválaszték. Ugyan a térséget átszövi a mozgóbolt-hálózat rendszere, amely sokat segít az aprófalvak ellátásában, de jelentősen hozzájárul a bolt-hálózat további elsorvadásához is. Való igaz, hogy az aprófalvak lakói számára kényelmesebb lenne a helyben történő vásárlás, azonban gazdaságossági szempontok miatt gyakorlatilag ez kivitelezhetetlen a rendkívül alacsony vásárlóerő miatt, az üzletek képtelenek kitermelni a működésükhöz szükséges alapköltségeket.

Napjainkban olyan költségek, kiadások terhelik a kisvállalkozókat, hogy egyszerűen nem éri meg kisüzletet fenntartani és működtetni az aprófalvak jelentős részében. Éppen ezért a törpefalvak, de még az aprófalvak esetében is célszerű lenne tovább erősíteni a korábban már említett mozgóárusi hálózatot a fenti negatív hatások ellenére. Kétségtelen, a mozgóboltok óriási előnye, hogy „házhoz mennek” és a termékkínálatuk is gazdagabb, mint az aprófalvak üzleteinek. Sőt, gyorsan képesek igazodni a helyi lakók igényeihez, melyre az e-kereskedelem kínálta kapcsolati lehetőségekkel gazdagítva, a mozgóbolti rendszer működése (wifi, honlapon keresztüli rendelés) bizonyára tovább segíthetné a térség lakóinak színvonalasabb ellátását. A mozgóboltokkal való kooperálás a közeli jövőben megoldást kínálhat és új utakat nyithat az e-kereskedelem számára.

Smarteszközök alkalmazása: dróntechnológia és térinformatika

A fejezet keretei között már rámutattunk arra, hogy a térinformatika önmagában is hasznos lehet a kutatott térség erőforrásainak feltárásában. Kísérletet tettünk arra is, hogy a térinformatika kínálta lehetőségeket kombináljuk a hálózatelemzési módszerekkel. Most arra kívánunk rávilágítani, hogy milyen plusz információkhoz juthatunk a térségfejlesztés során a dróntechnológia és a térinformatika együttes alkalmazása révén.

A dróntechnológia nem számít teljesen új keletűnek, mert az első drónok már több mint 20 évvel ezelőtt megjelentek. Sőt, ha arra gondolunk, hogy a repülőgépek megjelenése előtt is már gondolkodott az ember olyan repülőszerkezetekről, amelyek pilóta nélküli üzemmódban működnek, akkor még régebbi időkre mehetünk vissza. Számunkra azonban azok a dróntechnikák, modellek és alkalmazások az érdekesek, amelyek napjainkban léteznek. A teljesség igénye nélkül felsorolunk olyan területeket, ahol napjainkban már hatékonyan használják ezeket az eszközöket:

- térképészet (katonai, egyéb célú);
- tudományos kutatások (régészeti, természeti erőforrás kutatások stb.);
- települések állagának, morfológiájának vizsgálata;
- kereskedelmi felhasználás (szállítmányozás, logisztika stb.);
- mezőgazdaság (termőterületek megfigyelése, öntözés, haszonnövények állapotellenőrzése, permetezés stb.);

- katasztrófavédelem (eltűnt személyek felkutatása, árvíz, tűzveszély, járvány időszakában területek monitorozása stb.);
- légi megfigyelés (katonai, rendőrségi, magáncélú);
- meteorológiai helyzet figyelése (viharok nyomkövetése stb.);
- vadvilág figyelése, monitorozása.

A fenti példákból és lehetőségekből kiemelnénk két területet: a dróntechnológia alkalmazását Szászfá esetében a település állapotfelméréséhez, illetve Büttös esetében a mezőgazdasági területek vizsgálatához használták. Beluszky és Sikos T.²¹ falutipizálása szerint Büttös és Szászfá a „rossz munkaerő-piaci helyzetű, fogyó népességű, hátrányos helyzetű, torzult demográfiai-társadalmi szerkezetű kistelepülés” falutípusába tartozik. Éppen ezért fontos kérdés számunkra a jelen módszerek alkalmazása, mert így a települések erodálásáról könnyen, gyorsan átfogóbb és részletesebb képet kaphatunk. Tehát az információgyűjtésben is segíthet a dróntechnológia és a térinformatikai szoftverek együttes használata, ezzel egyedülálló lehetőséget teremtve az aprófalvak kül- és belterületi jellemzőinek részletes elemzéséhez. Ezen gondolatokból kiindulva Szászfá vonatkozásában arra kívántunk rámutatni, hogy a drón által készített felvételek segítségével a település épületállományáról kapott képek hogyan hasznosíthatók a település morfológiai elemzésében, a település képének formálódásában.²²

A 8. ábrán Szászfá épületállományáról készült drónfelvételek DJI Phantom 3 Professional típusú drónnal készültek, a drón egy iPad Mini4 tabletről volt vezérelve.

²¹ BELUSZKY Pál – SIKOS T. Tamás szerk. (2011): *Változó falvaink: Tizenkét falurajz Kercaszomortól Nyírkarászig*. Budapest, Akadémiai. 360.

²² Lásd részletesen ROMVÁRI 2019.



8. ábra: Szászfáróól készült ortofotó²³

Forrás: Romvári Róbert 2019. május 19-én készített légifelvétele

A településről készült felvételek lehetőséget teremtenek egy pillanatnyi állapotfelmérésre, de folyamatos monitorozás esetén vagy múltbeli térképekkel összevetve a települések népességváltozásának, ingatlanállományának detektálása is lehetővé válik. Az ingatlanokról gyűjthető a drónok segítségével számos hasznos adat, például ingatlan mérete, a terület beépítettsége, elrendezése, az épületek állapota, környezete, rendezettsége, az ingatlanhasznosítás formája stb. Egy másik lehetséges alkalmazása ezen smarteszköznek a mezőgazdaság területe, ahol a növényvédelemben, permetezésben, például gyomfertőzések felfedezésében és a vegyi kezelésben nyújthat segítséget vagy a virágok, gyümölcsösök beporzásban úgynevezett méhdrón alkalmazásával. A földterületek folyamatos monitorozásában is szerepe lehet a dróntechnológia használatának, többek között például az uniós agrártámogatások ellenőrzésében, monitorozásában (9. ábra).

²³ „Előzetesen megtervezett repülési terv alapján. A drón egy gyárilag 3 tengelyes gimbalra rögzített 12 megapixel felbontású kamerával szerelt, melynek látószöge 84 fok. A repülés során (2019. május 19.) alkalmazott paraméterek a következők voltak: a felvételek közötti oldal-, illetve hosszirányú átfedés 60, illetve 80%, a repülési szakaszok előtti és utáni ráhagyás pedig megközelítően 50 méter volt. A jpg formátumban rögzített 204 felvételtől fotogrammetriai módszerek alkalmazásával 9 cm/px terepi felbontású georeferált ortomozaik készültek, EOVS koordináta rendszerben” (ROMVÁRI 2019).



9. ábra: Almáskertek és szántók Büttös határában

Forrás: Romvári Róbert 2019. május 19-én készített légifelvétele

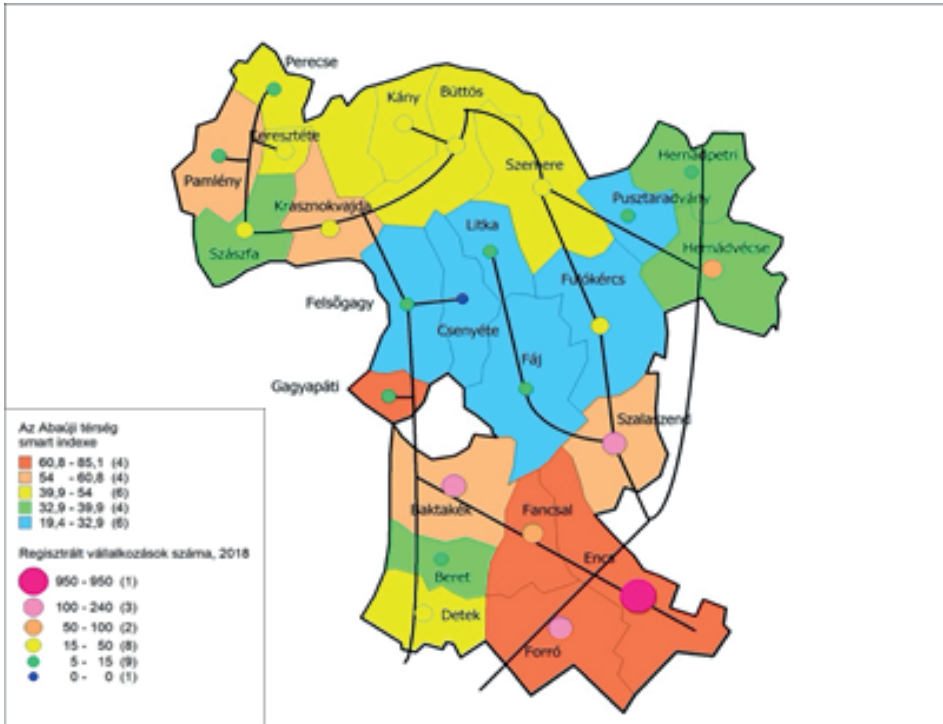
Természetesen ugyanilyen hatékonyan használhatók ezen okosrendszerek más területen is, például az erdőgazdálkodásban vagy az élővilág védelmében. A hőkamerával felszerelt drónok több kilométeres távolságból érzékelik a szabadban élő állatokat, így segítve az állattartók napi rutinmunkáját vagy akár a vadvédelmet ellátó szakemberek feladatait.

Úgy ítéljük meg, hogy a fentebb említett dróntechnológia, valamint a térinformatika kínálja lehetőségek eredményesen szolgálhatják a térségfejlesztés folyamatát. Természetesen ehhez az adott térségben olyan kreatív szereplőkre is szükség van és lesz, akik motorjai lehetnek az okostérséggé válás folyamatában.

A következőkben azt kívánjuk vizsgálni, hogy az Abaúji térség jelen állapotában milyen mértékben felel meg az okostérség kritériumrendszerének, és mely települések milyen smartindexszel rendelkeznek.

Az Abaúji térség smartindexe

Az Abaúji térség smartindexének meghatározásához a korábban már említett Tóth és szerzőtársai²⁴ Csereháti okostérségi kutatásait, annak adatait használtuk fel, mégpedig oly módon, hogy újralibráltuk az általuk kialakított osztályközöket és specifikusan az Abaúji térségre formáltuk. Az így kialakított új kategóriák rendszerével megadjuk az Abaúji térség smartindexét (10. ábra).



10. ábra: Smartindex értékei az Abaúji térség településeiben

Forrás: TóTH 2015 alapján a szerző szerkesztése

²⁴ TóTH et al. 2015.

Az smartindex alapján az Abaúji térség három egységre bontható:

- Keleti-Cserehát északi területe Krasznokvajda központtal;
- Keleti-Cserehát középső területe Csenyéte, Fáj, Litka, Fülökércs, Pusztaradvány;
- Keleti-Cserehát déli pereme a Hernád-völgyéig Encs központtal.

A vizsgált 24 településből mindössze 9 település smartindexe haladja csak meg az 50%-ot, 15 település értéke alatta van, és ezek közül is hat olyan település található a régióban, amely mélyen az átlag alatt teljesít (Csenyéte 19,4%, Fáj 23,4%, Fülökércs 29,9%, Litka 30% stb.).

A Keleti-Cserehát középső területe

A Keleti-Cserehát középső területén elhelyezkedő települések kedvezőtlen értékeit részben a munkaerőpiaci helyzetük idézi elő, melyhez egy hátrányos demográfiai struktúra, iskolázottság hiánya társul. Csenyétén a legalacsonyabb (19,4%) a smartindex értéke. Ez egyáltalán nem meglepő tény, hiszen itt alakul a legkedvezőtlenebbül a foglalkoztatottság és itt a legalacsonyabb az iskolai végzettség aránya is: a 7 éven felüli lakosság körében az általános iskolai végzettségűekkel rendelkezők száma mindössze 28% (4. táblázat).

4. táblázat: A Keleti-Cserehát középső területe lakosságának foglalkoztatottsága (%)

Község	Munkanélküli	Inaktív kereső	Eltartott	Együtt
%				
Csenyéte	12,3	26,7	54,4	93,4
Fáj	17,4	26,2	49,3	92,2
Pusztaradvány	11,8	36,9	39,6	88,3
Fülökércs	7,9	28,9	49,2	86,0

Forrás: KSH-adatok alapján a szerző szerkesztése

A Keleti-Cserehát középső területének településeiben élők nyolc-, kilenczede nem kereső foglalkozása, az itt élők iskolázottsági szintje is rendkívül alacsony.²⁵ A térségek, közlekedési kapcsolatuk révén, szinte elzártak, alig kötődnek más térségekhez, így a legszükségesebb szolgáltatásokat is alig tudják elérni. A Közép-Csereháti települések egy része lelakott, a településekről minden ízében sugárzik a „szegénység jelenléte”.

A Keleti-Cserehát északi területe

A Keleti-Cserehát északi részének falvai közül, adottságait tekintve, térségszervezőként Krasznokvajda neve merülhet fel – mezőgazdasági tevékenységen keresztül ma is

²⁵ BELUSZKY Pál (2019): Borsod-Abaúj-Zemplén megye „fogyó félholdja.” *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 16. évf. 2. sz. 5–21.

szorosan kapcsolódnak hozzá a szomszéd települések –, mely egyébként múltja alapján is a Hétközség központja és adottságai révén további szervezője is lehetne az Abaúji térség életének, és kialakíthatná az „Észak-Csereháti Uniót”.

Fontos szerepet tölthetne be a digitális falu, okosfaluvá válás folyamatában mint a gazdálkodás és mint tradicionális térségi központja. Szervezhetné a környező falvak közlekedését például a telekocsiprogrammal (országos átlag alatt van a térség személygépkocsi-ellátottsága), melyre telefonon és interneten keresztül lehetne jelentkezni, lásd fentebb. A falugondoki rendszer újragondolása, erősítése segíthetné a fenti közlekedési és ellátási problémák megoldását, ezzel lassan a térség okostérséggé válásának folyamatát indíthatná be, melyek révén olyan falvak képe rajzolódhatna ki a térségben, mely további tényezők (például turizmus) fennállása esetén lassan követni tudná az alsómocsoládi példát.²⁶

Fontos lenne a Krasznokvajdán található Szentimrey-kastély hasznosítása hosszabb távon turisztikai célra, mely a helyben élők számára új munkalehetőséget is biztosítana, hasonlóan a Hernádvécсэн található Vécsey–Sardagna-kastélyhoz. A térség számos olyan adottsággal rendelkezik, például „csend, nyugalom, gazdag flóra és fauna”, melynek jobb kihasználása segíthetné egy-egy település felzárkózását. Erre példa a térségtől távolabb eső Gagypáti, ahol a panziók szolgáltatásain keresztül a „csendet és a nyugalmat kínálják” az odalátogatóknak. Az Abaúji térség sok lehetőséget kínál, de okostérséggé válásához sok helyi „hős”-re lenne szüksége, akik képesek a települések „Unió” formálására, egyben a kreatív gondolkodás kialakítására.

A Keleti-Cserehát déli pereme

Az egyes térségek más-más fejlődési pályát futnak be. A három térség közül relatíve a legkedvezőbb helyzetben az Encsi térség van, ezt mutatja a smartindexe is (Encs 85%, Fancsal 81,9%, Forró 66,6%). Ezen térséghez sorolható még Gagypáti 60,8%, Baktakék 58,1% és Szalaszend 58,8% átlagos smartindexével. Encs, mint járási székhely, domináns szerepkörrel rendelkezik nem csupán a Kelet-Cserehát déli peremi térségre, hanem az Abaúji térségre vonatkozóan is. Mint város és járási székhely – a Csereháti térség súlyozott átlagához (67%) képest jól teljesít – minden olyan adottsággal rendelkezik, amely lehetővé teszi, hogy hosszabb távon az Abaúji régió motorjává váljon. Meglátásunk szerint az Abaúji térségen belül két térségnek van esélye az újjászerveződésre, okostérséggé

²⁶ Alsómocsolád észak baranyai zsáktelepülés mintegy 300 fős népességszámmal. Az elmúlt évtizedek során új utat próbált keresni a falu a népességszám csökkenésének megállítására, ehhez kiváló lehetőséget kínált az elnyert 50 uniós pályázat 2,5 milliárd Ft-os kerete. A falusi élet komfortosságának újragondolását (lakhatás, szolgáltatások, jövedelemszerzés és közösségi kapcsolatok) pedig egy új okosregió-, okosfalu-modell segítségével próbálták megfogalmazni és a gyakorlatban alkalmazni. Modelljük olyan sikeres lett, hogy Brüsszelben 2019-ben a Smart Villages konferencián is bemutatták.

válásra: az „Észak-Cserhádi Unió” területének Krasznokvajda és a Kelet-Cserhát déli peremvidékének Encs központtal.

Eredmények, következtetések

A térség okostérséggé válásához több kritériumnak is teljesülnie kell, de mind közül a legfontosabb, hogy legyen olyan helyi „hős”, aki képes formálni, irányítani a szűkebb térsége (község) életét, és tevékenysége, munkája pozitívan hat a teljes térség vagy annak részének életére is. A következőkben megfogalmazunk egy okosrégió-modellt, amely véleményünk szerint alkalmazható lehet az okosfalvak fejlesztése során (11. ábra).



11. ábra: A smart régió modell

Forrás: a szerző szerkesztése

A modell központi eleme a kreatív ember, akinek az irányításával valósul meg az okosfalvakká válás, azok kiépülése, hatékony működése. A modellt a következő elemek alkotják: okoskormányzás, okosközlekedés, fenntartható környezet, okosenergia és vízgazdálkodás, okosinfrastruktúrák és -technológiák és okosgazdaság. Természetesen az okoselemek működéséhez szükség van modern digitális környezetre, de ez az Abaúji

térség településeiben eddig nem valósult meg. Például az e-kormányzás esetében egy elavult számítógéppark áll rendelkezésre, a számítógépek többsége 3 évesnél idősebb (60–100% közötti az életkoruk). Az is külön probléma, hogy az önkormányzatok többsége csak havonta vagy ritkábban tesz fel új információt a honlapjára. A térségek életében a digitális technika révén lehet az előrelépést segíteni, mint például a közlekedés területén az okosapplikációk használatával. Ez pedig segíthetné, hatékonyabbá tehetné az élelmiszerellátáshoz, valamint a szolgáltatásokhoz való könnyebb hozzájutást is.

Jelenleg az Abaúji térség élelmiszer-alapellátásának színvonala nagyon differenciált a települések különböző szintjén élők számára, eltérő módon juthatnak hozzá az alapvető javakhoz. Napjainkban az élelmiszerüzletek településeken történő léte vagy hiánya nagymértékben függ a települések népességszámától és jövedelmi viszonyaitól. Így egyáltalán nem mindegy, hogy az adott lakos a tájegység mely településén él, városközeli vagy a térség zsáktelepülésén rossz közlekedési viszonyok között, hiszen az alapvető javakhoz való hozzájutás lehetősége emiatt térben és időben nagyon eltérő. Az Abaúji térség aprófalvaiban a gazdaságossági, hatékonysági mutatók miatt sem képesek megtelepedni az élelmiszerüzletek, ehhez társul még a települések alacsony és elöregedő népességszáma, valamint a rendkívül gyenge vásárlóerő.

A mozgóárusi rendszer fejlesztése sokat javíthatna az ellátás színvonalán a kiskereskedelem „okosrendszer” felé terelésével. Jelenleg a vizsgált Abaúji térség még messze van az okosrégió vagy egy-egy települése révén okosfaluvá válás lehetőségétől, de rendelkezik két olyan térséggel, amelyekben rejlenek olyan potenciálok, amelyek alapot adhatnak egyfajta bizakodásra, és amely térségekre koncentrálna (emberi és anyagi erőforrások) segíthetné a többi falu felzárkózását és hosszú távon a térség okosrégióvá válását.

Irodalomjegyzék

- BARABÁSI, Albert László – BONABEAU, Eric (2003): Scale-free networks. *Scientific American*, Vol. 288, No. 5. 50–59.
- BATTY, Michael – AXHAUSEN, Kay W. – GIANNOTTI, Fosca – POZDNOUKHOV, Alexei – BAZZANI, Armando – WACHOWICZ, Monica – OUZOUNIS, Georgios – PORTUGALI, Yuval (2012): Smart cities of the future. *The European Physical Journal*, Vol. 214, No. 1. 481–518.
- BELUSZKY Pál (1977): Krasznokvajda – egy alsófokú központ (?) gondjai a Csereháton. *Földrajzi Értesítő*, 26. évf. 3–4. sz. 349–385.
- BELUSZKY Pál (2019): Borsod-Abaúj-Zemplén megye „fogyó félholdja.” *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 16. évf. 2. sz. 5–21.
- BELUSZKY Pál – SIKOS T. Tamás (1982): *Magyarország falutípusai*. Budapest, MTA Földrajzi Kutatóintézet. 167.
- BELUSZKY Pál – SIKOS T. Tamás szerk. (2011): *Változó falvaink: Tizenkét falurajz Kercaszomortól Nyírkárszigig*. Budapest, Akadémiai. 360.
- BERTA Sándor (2017): *Együttműködik a Walmart és a Google*. Elérhető: <https://sg.hu/cikkek/ittech/126899/egyuttmukodik-a-walmart-es-a-google> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 07.)

- COHEN, Boyd (2015): *The 3 generations of smart cities. Inside the development of technology driven city*. Elérhető: www.fastcompany.com/3047795/the-3-generations-of-smart-cities (A letöltés dátuma: 2020. 04. 16.)
- Consumer Electronics Show* (é. n.). Elérhető: www.cnet.com/ces/ (A letöltés dátuma: 2018. 01. 07.)
- EGEDY Tamás (2017): Városfejlesztési paradigmák az új évezredben. A kreatív város és az okos város. *Földrajzi Közlemények*, 141. évf. 3. sz. 254–262.
- European Commission (2015): *Towards an EU research and innovation policy agenda for nature-based solutions & re-naturing cities*. Elérhető: <http://bookshop.europa.eu/en/towards-an-eu-research-and-innovation-policyagenda-for-nature-based-solutions-re-naturingcities-pbKI0215162/> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 07.)
- Strategic opportunity analysis of the global smart city market*. Frost & Sullivan. Elérhető: https://dsimg.ubm-us.net/envelope/153353/295862/1391029790_strategic_opportunity.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 07.)
- GIFFINGER, Rudolf – FERTNER, Christian – KRAMAR, Hans – KALASEK, Robert – PICHLER-MILANOVIĆ, Nataša – MEIJERS, Evert (2007): *Smart cities. Ranking of European medium-sized cities*. Vienna–Ljubljana–Delft. Vienna, Centre of Regional Science (SRF), University of Technology; Department of Geography University of Ljubljana; Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies (OTB) Delft University of Technology.
- Elérhető: www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 07.)
- HORVÁTHNÉ BARSZ Boglárka – LADOS Mihály (2011): „*Smart cities*” *tanulmány*. Győr, MTA Regionális Kutatások Központja, Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet.
- IBM (é. n.): *Smarter cities*. Elérhető: www.ibm.com/smarterplanet/us/en/smarter_cities/overview/ (A letöltés dátuma: 2018. 01. 07.)
- JENEI László – VARGA Ágnes (2016): A felzárkózás eredményei és kudarcai az Encsi járásban. *Területi Statisztika*, 56. évf. 2. sz. 183–208. DOI: 10.15196/TS560205
- KOCZINSZKY György – BALATON Károly – VERESNÉ SOMOSI Mariann (2017): A társadalmi innováció vizsgálatának tapasztalatai és fejlesztési lehetőségei. *Vezetéstudomány*, 48. évf. 6–7. sz. 15–19. DOI: 10.14267/veztud.2017.06.02
- KOVÁCS András (2013): Az e-kereskedelem földrajzi dimenziói Magyarországon. In TINER Tibor – TÓTH Tamás szerk.: *A falutipológiától a marketingföldrajzig*. Gödöllő, Szent István Egyetemi Kiadó. 67–82.
- LENGYEL Péter – TÖRÖK Éva – FÜZESI István (2018): Szerzői kapcsolatháló-elemzés a gyöngyöző borokról szóló tudományos cikk alapján. *Információ és Társadalom*, 2. sz. 98–113.
- LIESZKOVSKY József Pál – SZABÓ Szabolcs (2009): A Krasznokvajdai mikrotérség lakosságának közlekedési szokásai. *Tér és Társadalom*, 23. évf. 4. sz. 117–135.
- MUNKÁCSY Béla – HAVAS Márton – HRENKÓ Izsák – SZÜCS Péter Noel (2015): *A smart city koncepció a Salzburg térségében folyó projektek tanulságainak tükrében*. X. Energetikai Konferencia – Smart city.
- ORNETZEDER, Michael – SINOZIC, Tanja – GUTTING, Alicia – BETTIN, Steffen (2017): *Case study report Austria. Findings from case studies of Model Village Köstendorf, HiT Housing Project and VLOTTE*. ERA-Net Smart Grids Plus, From local trials towards a European Knowledge Community.
- PETIT DE MEURVILLE, Martin – PHAM, Kimberley – TRINE, Courtney (2015): *Shop on the Go*. Elérhető: www.businesstoday.in/magazine/lbs-case-study/case-study-tesco-virtually-created-new-market-based-on-country-lifestyle/story/214998.html (A letöltés dátuma: 2018. 01. 07.)
- ROMVÁRI Róbert (2019): A drón- és a GIS technológia településmorfológiai alkalmazása az Abaúji térségben. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 16. évf. 2. sz. 51–61.
- RTA opens Smart Mall in four Dubai Metro Stations* (2016). Elérhető: www.dubaimetro.eu/rta-opens-smart-mall-in-four-dubai-metro-stations/ (A letöltés dátuma: 2018. 01. 07.)

- SALLAI Gyula szerk. (2016): *Smart City megoldások hat kulcsterületről*. Budapest, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem (BME), Egyesült Innovációs és Tudásközpont (EIT).
- SLEE, Bill (2019): Delivering on the concept of smart villages – in search of an enabling theory. *European Countryside*, Vol. 11, No. 4. 634–650. DOI: 10.2478/euco-2019-0035
- SIKOS T. Tamás – HOFFMANN Istvánné (2004): *A fogyasztás új katedrálisai*. Stratégiai Tanulmányok Sorozat. Budapest, MTA Társadalomkutató Központ.
- TÓTH Géza – NAGY Zoltán – PÉTER Zsolt – SZENDI Dóra (2015): *Smart City alkalmazások bevezetésének lehetőségei csereháti mintaterületen*. Conference: IX. International Scientific Conference: A Gazdaságtudományi Kar megalapításának 25. évfordulója alkalmából. Miskolc, Lillafüred.

Vákát oldal

A hálózatok szerepe a társadalmi innovációban

A hálózatok szerepe

A fejezet üzenete és tartalma Coleman és szerzőtársai¹ gondolatára épül, mely szerint „[n]em lesz olyan cég a 21. században, amely a globális verseny hatására ne kényszerülne – legalábbis bizonyos mértékig – arra, hogy hálózatépítéssel, hálózatirányítással vagy hálózatfejlesztéssel foglalkozzék.” Azzal foglalkoznak a következő gondolatok, mind elméleti, mind esetpéldákon keresztül, hogy ez hogyan értelmezhető a társadalmi innovációk világában

Először szervezetelméleti alapon vizsgáljuk a kooperációs hálózatok néhány elemét, ezen belül is a társadalmi innovációt helyezve előtérbe a későbbi empirikus vizsgálatok megalapozása érdekében. Célunk, a szervezetelmélet, a rendszerelmélet és a társadalmi kapcsolathálózatok szakirodalmának eredményeire támaszkodva, egy módszertani keretmodell felállítása, amellyel feltérképezhető a regionális, majd a hazai társadalmi innovációs folyamatok és szervezetek mintázata. A fejezet második részében „jó gyakorlatokat” mutatunk be és értékelünk.

Napjaink innovációs megoldásainak eredményessége egyre inkább függ a szereplők és képességük összekapcsolódásától. Számos szervezet már nem képes lépést tartani a releváns technológiák kifejlesztésével, ezért „külső képességeket,” tudást integrálnak a folyamataikba. Ebből kifolyólag a kooperációs hálózatok egyre nagyobb fontossággal bírnak, kvázi koordinációs eszközként értelmezhetők. Úgy ítéljük meg, hogy a társadalmi innováció sikeressége is egyre inkább függ a szervezetközi kooperációtól, a szereplők társadalmi erőforrásaitól. Kérdés, hogy milyen kutatási módszertan és gyakorlat lehet alkalmas ezen jelenségek megragadására és pontos leírására.

Korábbi kutatásaink alapján megállapítható, hogy a társadalmi innovációs hálózatok, kapcsolatok fejlődési dinamikája nem körvonalazódik jól érzékelhetően a statisztikai forrásokból. Ugyanakkor a technológiai együttműködések több mint 50 éve figyelt jelenség a globális gazdaságban, és az ezirányú kooperációk arányának növekedése jól mutatja a lezajlott átrendeződési folyamatokat. Míg korábban ez az átstrukturálódás a legfejlettebb erőterekben, elsősorban a high-tech ágazatokban volt jelen, napjainkban egyre inkább többszereplőssé válik az innovációban együttműködő szervezetek csoportja.²

¹ COLEMAN et al. 1992.

² HAGEDOORN, John – KRANENBURG, Hans van (2002): *Growth patterns in R&D partnerships: An exploratory statistical study*. MERIT, Faculty of Economics and Business Administration, Maastricht University.

Az egyre erőteljesebb együttműködési trend a közgazdasági kérdéseken túl – korábban nem ismert – pszichológiai és szociológiai szereplők megjelenését is maga után vonja. „Olyan humán és közösségi tényezők lépnek be a gazdasági folyamatokba, amelyek nem magyarázhatók a rendszeren belülről, csak interdiszciplináris alapokra helyezetten érthetők meg.”³ Így a gondolkodásunkban a hálózati perspektíva már egy sajátos szemléletváltásról árulkodik.

A társadalmi innováció egy széles körű tevékenységet lefedő fogalom, már önmagában is felhívja a figyelmet a mögötte húzódó többszereplős folyamatokra, azok összetettségére, függőségi viszonyaira, és ebből kifolyólag a hálózatosodás szükségességére. Napjaink komplex innovációs folyamatrendszereiben fontos szereppel bírnak a stratégiai partnerkapcsolatok, az intézményspecializálódás, a tanácsadó rendszerek, a kutatási együttműködések (<http://www.innovacio.hu>). Ez azt a feltevést jelenti – ami igaz a társadalmi innovációra is –, hogy annak folyamata egyre összetettebb lesz, interdiszciplináris tanulásra épít és struktúrájában hálózati modellekben ragadható meg.

Az elmúlt négy évtizedben a szociológián belül a társadalmi jelenségek kapcsolathálózati elemzésének metodikája az egyik legintenzívebben fejlődő megközelítmódjává vált.⁴ A hálózatelemzés a társadalmi folyamatok és viszonyok többszintű elemzését teszi lehetővé oly módon, hogy nem ragadja ki a vizsgálandó egyéneket, csoportokat, intézményeket társadalmi viszonyaik kontextusából. Feltételezi, hogy a társadalmi rendszer szervesen hozzátartozó elemei közötti kapcsolatok (milyensége, iránya, mértéke, kiterjedtsége) alapvetően befolyásolják az adott szereplők megnyilvánulásait mind egymás irányába, mind az adott társadalmi rendszeren kívülre.⁵ A figyelmet a társadalmi egyedek egymás közötti interakciójára, valamint ezen interakciós minták által létrehozott, önálló jellemzőkkel rendelkező strukturális keretekre irányítja.⁶ „Ez az elméleti és módszertani sajátosság különbözteti meg a társadalmi hálózatelemzést más kutatási irányoktól.”⁷ A tulajdonság szempontú megközelítés mellett fontos szereppel bír a viszonszempontú elemzés,⁸ ami lehetővé teszi azon társadalmi kapcsolatok, mint a partneri, üzlettársi, kommunikációs, ügyféljellegű vagy más megközelítésben a hatalmi, rokoni, baráti összevont, módszertanilag kompatibilis kutatását.

Amennyiben regionális vagy nemzeti társadalmi innovációs rendszert vizsgálunk hálózati alapon, akkor a következő előfeltevésekkel szükséges élnünk:

- a) a cselekvők és cselekedeteik egymást kölcsönösen meghatározzák;

³ CSIZMADIA Zoltán (2004): *Az innováció hálózatalapú megközelítése*. MTA RKK NYUTI.

⁴ TARDOS Róbert (1995): A kapcsolathálózati megközelítés: Új paradigma? *Szociológiai Szemle*, 4. sz.; WELLMAN, Barry (1991): Strukturális elemzés: A módszertől és a metaforától az elmélet és a tartalmi kivédések felé. In ANGELUSZ Róbert – TARDOS Róbert szerk: *Társadalmak rejtett hálózata*. Budapest, Magyar Közvéleménykutató Intézet. 307–352.

⁵ KNOKE, David – KUKLINSKI, James H. (1988): Hálózatelemzés. *Szociológiai figyelő*, 3. sz.

⁶ WASSERMAN, Stanley – FAUST, Katherine (1994): *Social network analysis: Methods and applications*. New York, Cambridge University Press.

⁷ CSIZMADIA 2004.

⁸ SCOTT, John (1992): *Social network analysis*. Newbury Park, Sage.

- b) a társadalmi egyedek közötti kapcsolatok transzfercsatornák (ahol pénz, tudás, politikai támogatás, információk, árucikkek stb.) jelennek meg az erőforrás-áramlási pályákon;
- c) a hálózati modell a hálózati strukturális környezetben fókuszál az egyénre, így támogathatja, de gátolhatja az egyes szereplők cselekvéseit;
- d) a hálózati modell úgy képezi le a társadalmi struktúrát, mint a hálózati egységek közötti viszonyok kiterjedt mintázatát.

A tovább lépéshez szükséges a társadalmi kapcsolathálózatok különböző – kutatásunk szempontjából releváns – definícióinak az áttekintése, melyet az 1. táblázat szemléltet.

1. táblázat: A társadalmi kapcsolathálózatok néhány megközelítése

A kapcsolathálózat-elemzők nemzetközi szervezete (INSNA) ⁹ <ul style="list-style-type: none"> • „a társadalmi kapcsolathálózatok elemzése az emberek közötti interakciók mintázatának feltárására fókuszál, [...] s az egyének életminősége, nagyrészt attól függ, hogy miként szövdődnek bele a társadalmi kapcsolatok nagyobb léptékű hálózatába.”
Linton Freeman ¹⁰ <ul style="list-style-type: none"> • „A viselkedéstudomány interdiszciplináris szakterület, mely azon megfigyelésen alapul, mely szerint a társadalmi cselekvők kölcsönösen függenek egymástól és a köztük lévő kötelékek mindnyájukat jelentősen befolyásolják.”
Barry Wellman ¹¹ <ul style="list-style-type: none"> • „A hálózatelemzés annak megértése, hogy miként befolyásolja a B-vel és C-vel egyaránt kapcsolatban álló A-t, a B és C közötti kapcsolat.”
Angelusz Róbert – Tardos Róbert ¹² <ul style="list-style-type: none"> • „A társadalmi viszonyokat s a különböző társadalmi folyamatokat a kapcsolatrendszerek oldaláról kívánja megragadni, az egyéni tulajdonságokon a mikromiliók és a makrostrukturális alakzatok környezeti ismérveit is bekapcsolva.”
Martin van der Gaag <ul style="list-style-type: none"> • „A társadalmi hálózatokon keresztül nem csak jobb társadalmi pozíciót, anyagi helyzetet lehet elérni: kapcsolataink ennél szélesebb célelérési dimenzióban is használhatók. A praktikus és instrumentális segítségnyújtás és információátadás mellett az érzelmi segítségnyújtás és támogatás is fontos aspektusa a kapcsolatoknak.”
José Luis Molina ¹³ <ul style="list-style-type: none"> • „A társadalmi hálózat-elemzés azon sajátos kapcsolatok vizsgálata, melyek elemek (személyek, csoportok, szervezetek, országok, vagy akár események) egy meghatározott sora között alakulnak ki.”
Castells <ul style="list-style-type: none"> • „Mindennapi életünk ezen alapvető társadalmi szövevei és áramlási pályái (pl. baráti kapcsolatok, ismeretségek, szövetségek, együttműködési megállapodások stb.) átfogó struktúrákat hoznak létre, amelyek szervezik, alakítják, koordinálják a gazdasági és társadalmi folyamatokat. Ezeket az átfogó struktúrákat nevezzük hálózatoknak.”
Csizmadia Zoltán ¹⁴ <ul style="list-style-type: none"> • „Az innovációs hálózat meghatározása ezen összefüggérendszer alapján az alábbi formában történhet meg: az erőforrások kooperatív, kollektív cselekvéses, bi- vagy multilaterális kapcsolatokon keresztüli újfajta, hálózatos szerveződési formában történő kombinációja, kölcsönös megosztása, kiegészítése a gazdaság, a tudomány és civil szféra szereplői között, új vagy jelentősen továbbfejlesztett termékek, eljárások, és módszerek kialakítása és elterjesztése érdekében.”

Forrás: a szerző szerkesztése

A hálózati struktúra modellezése során a hálózatok alanyai lehetnek egyének, csoportok, szervezetek, régiók, de akár országok is, míg az elemek közötti viszonyokat a relá-

⁹ Elérhető: www.sfu.ca/~insna/INSNA/na_inf.html (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)

¹⁰ FREEMAN, Linton (2000b): Social Network analysis: Definition and history. In KAZDIN, Alan E. eds.: *Encyclopedia of Psychology*. New York, Oxford University Press, Vol. 6.

¹¹ WELLMAN, Barry (2002): *Networks for newbies. A non-technical introduction to social network analysis*.

¹² ANGELUSZ Róbert – TARDOS Róbert (1988): Válogatás a kapcsolathálózati elemzés irodalmából. *Szociológiai figyelő*, 3. sz.

¹³ MOLINA, José Luis (2001): *El análisis de redes sociales*. Una introducción Barcelona.

¹⁴ CSIZMADIA Zoltán (2008): Együttműködés és újtóképeség: az innováció regionális rendszerének kapcsolathálózati alapjai. *Szociológiai Szemle*, 18. évf. 2. sz. 22–57.

ciók, kötődések, kapcsolatok adják. Áttekintve a megközelítéseket megállapítható, hogy a társadalmi innovációs folyamatok társadalmi kapcsolathálózatként úgy ragadhatók meg, hogy a különböző összetételű szervezeti mező tagjai a hálózat egyes pontjai, míg a köztük lévő kapcsolatok a hatásvonalak. Ennek tulajdonságait elemezhetjük a gráfelmélet fogalmainak és összefüggéseinek segítségével. A vizsgálati modell felállításához indokolt a társadalmi innováció szervezeti közti együttműködési kutatási területeinek a meghatározása (2. táblázat).

2. táblázat: A szervezeti közti együttműködés kapcsolathálózati kutatásának főbb területei

Meghatározottság	Gazdasági mező	Struktúra mint erőforrás	Együttműködés mint kollektív cselekvés	Innováció
<ul style="list-style-type: none"> Társadalmi struktúra gazdasági teljesítményre gyakorolt hatása Információáramlás Büntetés és jutalmazás Bizalom 	<ul style="list-style-type: none"> Ágensok Tőkefajták Játékszabályok <ul style="list-style-type: none"> Szervezet, pozíció, dominancia 	<ul style="list-style-type: none"> Szerkezeti lyukak Strukturális előnyök Hatékonyág és határosság 	<ul style="list-style-type: none"> Egyéni vagy csoportérdek Miért éri meg Kooperációs mechanizmusok <ul style="list-style-type: none"> Koordinációs mechanizmusok, kényszerek és ösztönzők 	<ul style="list-style-type: none"> Innovációs kapcsolatok Innovációs hálózatok típusai <ul style="list-style-type: none"> Innovációs rendszerek, szereplők

Forrás: CSIZMADIA 2014 alapján a szerző szerkesztése

Véleményünk szerint ezek a szempontok erősítik meg a társadalmi innovációs vizsgálatok és felmérések indokoltságát és értékét. Abból kiindulva, hogy bizonyos kapcsolathálózati mechanizmusok hatására szerveződési és működési előnyökre tehetnek szert azok a szervezetek/intézmények, melyek szakmai és társadalmi beágyazódása erősebb:

- erőforrások elérése,
- koordináció,
- szinergiahatások,
- terjedés, áramlás,
- adaptáció.

Így a szélesebb kooperációs kapcsolatrendszerű szervezetek a heterogén kapcsolati tőkéjük révén sikeresebben tudják ellátni a feladataikat, könnyebben találnak külső forrásokat a működési és fejlesztési feladataik megvalósítására, információellátottságuk jobb, és eredményesebben képesek alkalmazkodni az új feltételekhez és kihívásokhoz.

Mindezek alapján a társadalmi innovációs kutatásokban a hálózati perspektíva együttesen biztosítja a teljes kapcsolatrendszer, a rendszer elemei és a hálózati struktúra időbeli és morfológiai vizsgálatát. Ugyanakkor a társadalmi innováció hálózati megközelítésében is nagy hangsúlyt kell helyezni a gazdasági innováció hálózatalapú vizsgálatokban tapasztalt gyengeségek kiküszöbölésére:¹⁵

¹⁵ CSIZMADIA 2004.

- nem kap kellő hangsúlyt a megfelelő formájú és tartalmú adatok lekérdezése, és az operacionalizálás sem valósul meg bizonyos tényezők vonatkozásában;¹⁶
- a hálózati formalizmus ne szorítsa háttérbe a kapcsolatokon keresztül áramló információk tartalmakat.¹⁷ Kiemelt szerepe van az olyan dimenzióknak, mint a menedzsment, a passzívtudás-megosztás stb.;
- a hálózati perspektívát követő kutatások „elméletmentessége”, ami megkérdőjelezi ezek relevanciáját.¹⁸ A helyzet kezelésére és támogatására dolgozták ki például a „gyenge kötések ereje” tételt, illetve a „szerkezeti lyukak” elvét;¹⁹
- a vizsgálati határvonalak meghatározása
 - kiemelt fontosságú a hálózat körvonalainak meghúzése,²⁰
 - a bevonási és kizárási kritériumok megkonstruálása és betartása.²¹

Vizsgálatunk fontos része a hálózati kompetenciák kutatása, ami arra a kérdésre keresi a választ, hogy milyen faktorok játszanak szerepet abban, hogy egy szervezet hatékonyan tudja menedzselni kapcsolatainak hálózatát. „A hálózati kompetencia pedig nem más, mint a személy- és szervezeten belüli kapcsolatok, az ezekből összeálló hálózatok menedzselésének képessége.”²² Sokszor a sikeres társadalmi innováció ezen áll vagy bukik. A vizsgálat Ritter és Gemünden²³ alapján három kérdés köré csoportosítható:

Mit jelent a szervezet hálózati kompetenciája?

- Milyen hatást gyakorol az innovációs folyamatokra?
- Milyen szervezeti karakterisztika van hatással a hálózati kompetenciákra?

A kérdésekre adandó adekvát válaszok egyre sürgősebbek, hiszen rövidül a fejlesztés időtartama és a születendő megoldások egyre összetettebbek.

Drucker szerint a probléma vizsgálatára két megközelítés lehetséges:²⁴

- valamilyen tevékenység folyamathatékonyágának kiaknázása;
- olyan erőforrások, előfeltételek, mint a feladat-specifikus képességek, tudások összessége.

¹⁶ CONWAY, Steve – JONES, Ossie – STEWARD, Fred (2001): Realising the potential of the network perspective. In CONWAY, Steve – JONES, Ossie – STEWARD, Fred eds.: *Social interaction and organizational change: Aston perspectives on innovation networks*. Imperial College Press.

¹⁷ ALBA, R. (1982): Taking stock of network analysis: A decade's results. In BACHARACH, S (ed.): *Research in the sociology of organizations: A research annual*. Vol. 1. Connecticut, JAI Press.

¹⁸ ROGERS 1987; GRANOVETTER Mark S. (1973): The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, Vol. 78. 1360–1380.; BURT 1980.

¹⁹ GRANOVETTER 1973; BURT 1992.

²⁰ WASSERMAN–FAUST 1994.

²¹ LAUMAN, E.O. – MARSDEN, P. V. – PRENSKY, D. (1989): The boundary specification problem in network analysis. In FREEMAN, L. C. – WHITE, D. R. – ROMNAG, A. K.: *Research methods in social network analysis*. Fairfax, George Mason University.

²² CSIZMADIA 2004.

²³ GEMÜNDE, Hans Georg – RITTER, Thomas – HEYDEBRECK, Peter (1996): Network configuration and innovation success: An empirical analysis in German high-tech industries. *International Journal of Research in Marketing*, Vol. 13, No. 5. 449–462.

²⁴ DRUCKER, Peter F. (1985): *Innovation and entrepreneurship: practice and principles*. New York, Harper & Row.

Az 1990-es években Prahalad és Hamel vezette be a kompetencia fogalmát a versenyképességgel összefüggésben. Az alkalmasság és a rátermettség összetevőit kutatták. Prahalad és Hamel²⁵ hangsúlyozták, hogy a kompetenciák a szervezetben jelen lévő ismeretek kombinációjaként jönnek létre, és az egyénekből (a szervezet tagjaiban) testesülnek meg. Jellemzőjük, hogy fejlesztésük beruházást igényel, használatuk hiányában eltűnnek.

Drejer és Rüs²⁶ a kompetenciák négy alapvető elemét különböztetik meg: a technológia, az emberi tényező, a szervezet, valamint a szervezeti kultúra.

A szervezeti kompetenciák struktúrájának vizsgálatakor három, egymásra hierarchikusan épülő kompetenciaszint azonosítható Banerjee²⁷ alapján. Az 1. ábrán bemutatott modell jól szemlélteti, hogy az első szintű (egyszerű) kompetenciák egyértelműen jól tanulhatók, a magasabb szintű kompetenciák másolása összetettségükből eredően nem lehetséges. A magasabb szintű kompetenciák más szervezettől való megtanulása a szervezetek közötti kapcsolatok kezelésének kompetenciáit, mint a szervezeten belüli tanulás kezelésére képes infrastruktúrális háttérkövetelményt követeli meg. Az 1. ábra a kompetenciastruktúra elemeit mutatja be.

KOMPETENCIÁK	(újra) Kombináció ↓ Az (újra) kombináció ismerése ↓ Az ismeretek megváltoztatásának képessége	ELSŐ SZINTŰ KOMPETENCIÁK (egyszerű): a már létező erőforrások használatának ismertetét foglalják magukba
		MÁSODIK SZINTŰ KOMPETENCIÁK (konstruálás): a szervezetbe integrált felhasznált egyszerű kompetenciák (erőforrások) újra strukturálása
		HARMADIK SZINTŰ KOMPETENCIÁK (újrastrukturálás): szervezet-specifikus szabályok, szokások és eljárások, melyek a második szintű kompetenciák architektúrális tudásának újrastrukturálása

1. ábra: A szervezeti kompetenciák struktúrája

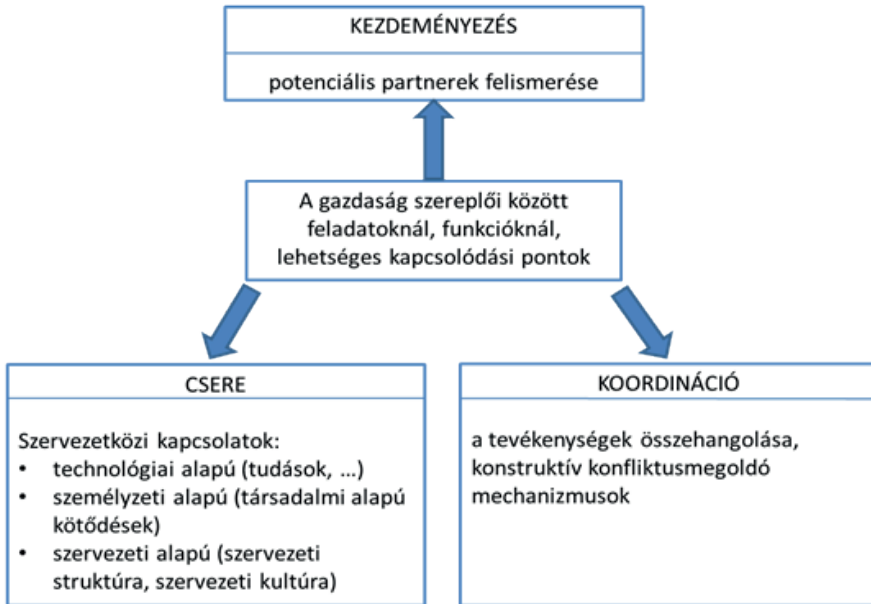
Forrás: BANERJEE 2003 alapján a szerző szerkesztése

A hálózati kompetencia esetében három kapcsolatspecifikus elem értelmezhető, melyet a 2. ábra szemléltet.

²⁵ PRAHALAD, C. K. – HAMEL, Gary (1994): *Competing for the future*. Boston, Harvard Business Press.

²⁶ DREJER–RÜS.

²⁷ BANERJEE 2003.



2. ábra: Hálózati kompetencia kapcsolatspecifikus elemei

Forrás: RITTER–GEMUENDEN 2003²⁸ alapján a szerző szerkesztése

Ritter és Germünden²⁹ megfogalmazása szerint egy szervezet hálózati kompetenciája a személyzeti kvalifikáción és a feladatmegoldó képességen együttesen múlik. A kapcsolatépítésben fontos a tudás, a képességek, a társadalmi affinitás, valamint a csere, a kezdeményezés és a koordináció megfelelő megvalósítása és a hálózati elvek beépítése a menedzsmentfeladatokba.

A társadalmi innováció kompetenciaalapú megközelítése során a kezdeményezés és a csere dimenziójában a kutatás fókuszába az innovációs kooperációt, az alá-fölé rendeltséget kialakító mozgató akaratot és a motivációt célszerű helyezni, míg a koordináció esetében a szervezetek ellenőrző, szabályozó megoldásai vizsgálandók.

Néhány gondolati megfontolás:

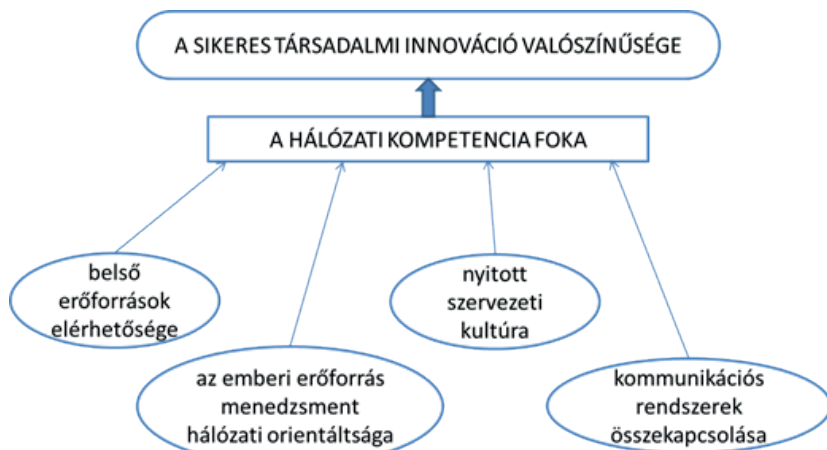
- Néhány egyszerű csere nem elég a kapcsolat kialakításhoz, az eredmény nem feltétlenül sikeres innováció.
- A kezdeti közös konszenzus (formalizált szabályok, szerepmegosztás, konfliktuskezelés stb.) hogyan, milyen eszközökkel tartható fenn.
- Hogyan valósítható meg a függetlenség, elfogulatlenség hálózati tagként.

Ritter³⁰ általános modellje alapján levezethető, hogy a társadalmi innovációt megvalósító hálózatok kompetenciafokát négy tényező determinálja (3. ábra).

²⁸ RITTER–GEMUENDEN 2003.

²⁹ RITTER–GEMUENDEN 2003.

³⁰ RITTER 1999.



3. ábra: A társadalmi innovációt megvalósító hálózatok kompetenciafokát meghatározó tényezők

Forrás: RITTER–GEMUENDEN 2003³¹ alapján a szerző szerkesztése

A szervezet elérhető belső erőforrásai közül a fizikai, pénzügyi, emberi és információs adottságok azok a hatótényezők, amelyek növelhetik annak hálózati potenciálját. Az emberi erőforrás vonatkozásában a mennyiségi és minőségi megléte, a kiválasztás és a képzés bír kiemelt jelentőséggel. A kommunikációs struktúrán belül a formális és informális információáramlási csatornák határozzák meg a hálózati aktivitást. A szervezeti kultúra fontossága a szervezetközi és az innovációs kapcsolatok kialakításában és működtetésében rejlik. Ennek megfelelően a belső képességek és a kooperációs intenzitás jelentősen meghatározzák a sikeres társadalmi innovációt, emellett azonban vizsgálendő a hálózati kompetencia adott foka is.

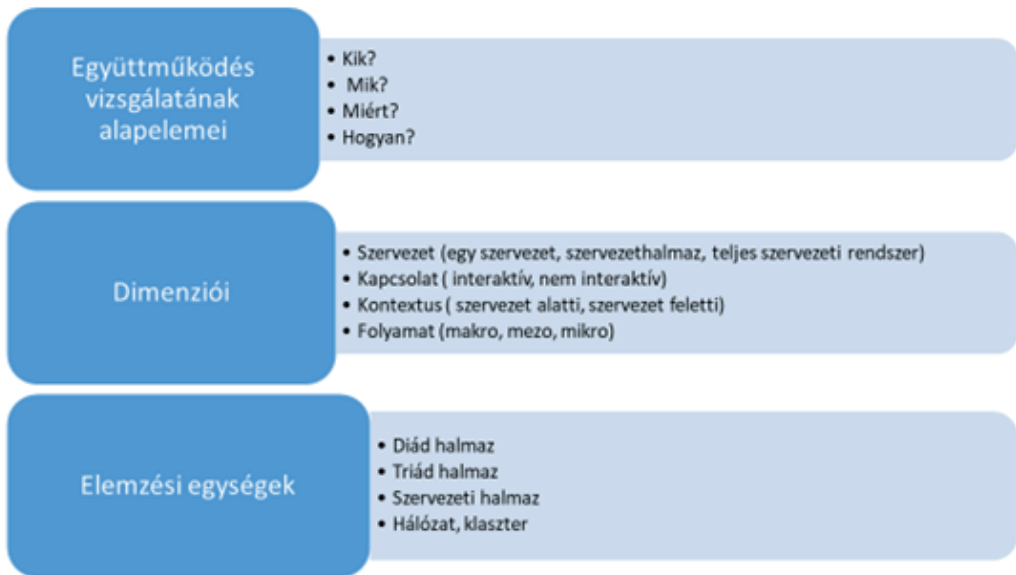
A társadalmi innovációs együttműködések feltérképezésének lehetőségei Csizmadia³² általános innovációs együttműködések vizsgálatára vonatkozó gondolatai alapján a következők:

- **KVALITATÍV** kutatás
A hálózati pontokra összpontosítva határozzák meg (személyes interjúk segítségével) annak jellemzőit, speciális kapcsolataikat és kölcsönhatásaikat.
PROBLÉMA: nem teszi lehetővé a nagyobb léptékű adatgyűjtéseket, általánosításokat, illetve az összehasonlítás is korlátozott.
- **KVANTITATÍV** kutatás
Az innovációban meghatározó szerepet játszó szervezetekre összpontosít.
PROBLÉMA: figyelmen kívül hagyja a kapcsolatok kölcsönösen összekapcsolódó természetes izolált komponensként elemzik az egyes kapcsolattípusok stratégiai eredményeit.

³¹ RITTER–GEMUENDEN 2003.

³² CSIZMADIA 2004.

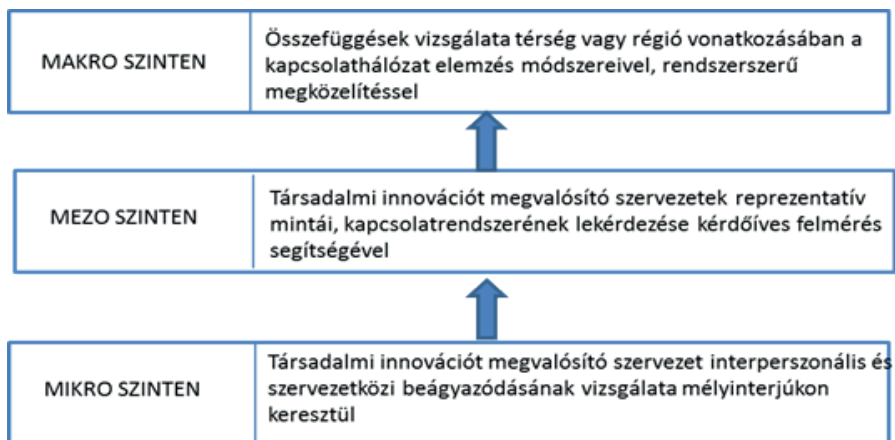
A hálózati kompetenciák és a szervezetközi együttműködés kapcsolathálózati szempontjait együttesen figyelembe véve a társadalmi innovációs vizsgálati keretmodellünkhöz (4. ábra) a három fő területet kívánunk értelmezni: az együttműködés alapelemeit, dimenzióit és elemzési egységeit, mely biztosíthatja számunkra a megfelelő komplexitást.



4. ábra: A társadalmi innovációs szervezetközi kapcsolatok és hálózatok komplex megközelítésének elemei

Forrás: CSIZMADIA 2014 alapján a szerző szerkesztése

A mérés problematikáját az adja, hogy a hálózat szervezetei eltérő módon és intenzitással járulnak hozzá az innovációs folyamathoz. Ezen belül lényeges, hogy az egyes szervezetek milyen mértékben férhetnek hozzá külső partnereik erőforrásaihoz. Ennek megfelelően egy olyan vizsgálati keretrendszer kialakítására van szükség, amely képes rendezni a kapcsolatok mintázatát és intenzitását a folyamatokban testet öltött – társadalmi célokat megvalósító – újítás során. Elképzeléseink szerint egy háromszintű komplex kutatás adhat választ a felvetett kérdésekre (5. ábra).



5. ábra: Keretmodell a társadalmi innovációs hálózatok vizsgálatára

Forrás: a szerző szerkesztése

Ezen keretmodell segítségével vizsgálható a társadalmi innovációt megvalósító szervezet interperszonális és szervezetközi beágyazódása, kapcsolatrendszerének tartalmi és formai megoldásai, valamint ezen szervezetek közötti összefüggések. Fontosnak tartjuk, hogy a kitűzött célok vizsgálatához a keretmodellben rögzíthetők azok a módszertanok, amelyek segítségével adekvát válaszok adhatók.

A környezetvédelem mint tartalmi rendezőelv

A fenntartható fejlődés fogalma az 1980-as évektől átfogó keretet ad a környezetvédelmi programokhoz és kezdeményezésekhez. Persányi³³ a harmonikus fejlődés kifejezést használja, ami összhangot feltételez a természeti, társadalmi és gazdasági érdekek között, melyek közül az elmúlt évtizedekben a társadalmi szempontok egyre inkább előtérbe kerültek. Erre utal az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok keretrendszer is (6. ábra). A környezetvédelem a célok kisebb részében jelenik meg közvetlenül, de az ipari infrastruktúra, a fenntartható városok és közösségek fejlesztése és a felelős fogyasztás sem képzelhető el környezetvédelmi, környezetgazdálkodási tartalom nélkül.

³³ PERSÁNYI Miklós szerk. (1988): *Közös jövőnk*. A Környezet és Fejlődés Világbizottság jelentése. Budapest, Mezőgazdasági Kiadó.



6. ábra: Fenntartható fejlődési célok

Forrás: <https://ensz.kormany.hu/agenda-2030>

Rakonczi³⁴ rámutat, hogy a társadalmi és természeti problémák közül előbbiek jelölhetők meg alapvetően okként, utóbbiak pedig okozatként. A társadalmi problémák megoldása, az életszínvonal emelése – a társadalmi innovációs kezdeményezések fenntartása – nem képzelhető el megfelelő „természeti” háttér nélkül, a gyakorlati megoldások súlyozása sokféle lehet. Az ipari kezdeményezések, mint az ipari ökológia, a körforgásos gazdaság környezetvédelmi intézkedések mentén járulnak hozzá a jólét növeléséhez.³⁵ Az ipari ökológia a szereplőkre, a körforgásos gazdaság a termékekre (hulladékokra) helyezi vizsgálatának fókuszát, míg a közösségi gazdaság³⁶ az egyének szintjén, alulról építkezve, alapvetően gazdasági jellegű célok mellett jár kedvező környezeti hatásokkal. Az autók megosztása például csökkenti az egy főre eső utazási költségeket, miközben a károsanyag-kibocsátás is kisebb, mintha külön-külön utaznának.

Bándi³⁷ rámutat, hogy a fenntartható fejlődés nem tud áttörést elérni a jelenlegi döntéshozatali és gazdasági keretek között, kiemeli a települési önkormányzatok felelősségét: a hulladékkezelés, a tömegközlekedés, a zöldfelületek kezelése, a közintézmények ellátása, fűtése mellett a település területének okszerű és észszerű felhasználása is a feladatok

³⁴ RAKONCZAI János (2003): *Globális környezeti problémák*. Szeged, Lazi.

³⁵ SAAVEDRA et al. (2018): Theoretical contribution of industrial ecology to circular economy. *Journal of Cleaner Production*, Vol. 170. 1514–1522.

³⁶ HAMARI, Juho – SJÖKLINT, Mimmi – UKKONEN, Antti (2016): The sharing economy: Why people participate in collaborative consumption. *Journal of the Association for Information Science and Technology*, Vol. 67, No. 9. 2047–2059.

³⁷ BÁNDI Gyula (2017): Fenntarthatóság, reziliencia, önkormányzatok. In FODOR László – BÁNYAI Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debrecen, DUPress. 7–28.

részét képezi, ami teret ad a társadalmi innovációs hálózatok működésének. Az alulról jövő kezdeményezések támogatása, a bizonyos mérvű decentralizáció mellett Fodor és szerzőtársai³⁸ szerint olyan rendszerszintű (részben jogi) elvek és érvek is szólnak, mint a szubszidiaritás vagy azzal összefüggésben a reziliencia (rugalmas ellenállási képesség). A regionális aránytalanságokból fakadó lemaradások kezelésében jelentős szerepe van a társadalmi innovációnak.³⁹

Habár a környezetvédelem szakmai szempontok alapján fontos rendezőelv lehet a társadalmi innováció mögött, társadalmi megítélése kevésbé kiemelt (3. táblázat). Varga és szerzőtársai⁴⁰ az egyetemi hallgatók kérdőívvezése alapján arra a megállapításra jutott, hogy a környezetszennyezés és az energiafelhasználás csökkentése a társadalmi innovációk esetében hangsúlyosabb cél, mint az üzleti innovációknál. Érdekes eredmény, hogy a költségek csökkentését feleannyian tartják fontosnak a társadalmi innovációk esetén, mint az üzleti innovációknál.

3. táblázat: Az üzleti és társadalmi innovációk célja (válaszadók %-a, 256 elemű minta alapján)

	Üzleti innováció	Társadalmi innováció
Társadalmi jólét	14.8	68.4
Minőségfejlesztés	41.8	26.2
Költségcsökkentés	35.5	18.8
Folyamatfejlesztés	27.3	16.0
Versenyképesség növelése	50.4	20.3
Környezetszennyezés csökkentése	16.8	32.0
Új termék fejlesztése	25.8	11.3
Energiafelhasználás csökkentése	12.5	20.7

Forrás: VARGA et al. 2019 alapján a szerző szerkesztése

A társadalmi innovációs hálózatok sikeressége mögött a környezetvédelmi szempontoknak fontos szerepe van:

- a fenntarthatóság szerteágazó értelemezésében a környezet, különösen a természeti környezet megóvása közérthető, jól megragadható támpontot ad;
- a helyi erőforrásokra és helyi igények kielégítésére épülő társadalmi innovációs hálózatok működésében a környezet állapota és utilizációs lehetőségei meghatározzák a kezdeményezések tartalmát;
- a környezeti érdekekhez tartozó indikátorok nyomon követése képet ad a hálózat teljesítményéről akkor is, ha az nincs a kezdeményezés fókuszában;

³⁸ FODOR et al. (2016): Települési környezetvédelem Magyarországon: Egy kutatás előfeltevései. *Tér és Társadalom*, 30. évf. 3. sz. 19–39.

³⁹ VARGA Krisztina (2017): A regionális társadalmi innováció kérdései. *International Journal of Engineering and Management Sciences*, Vol. 2, No. 4. 602–616.

⁴⁰ VARGA Krisztina – TÓTH Zoltán – TÓTH-KISS Anett (2019): Innovation today – a complex innovation approach to social and technical innovations. *International Scientific Journal „Innovations”*, Vol. 5, No. 1. 13–17.

- a gazdasági eredményesség egy adott szint elérése után – a környezeti Kuznets-görbék modellje⁴¹ – kedvezően hat vissza a környezetszennyezésre.

Erős és gyenge kapcsolatok

A társadalmi innovációs hálózat hálózatelméleti szempontból csoportképződésre hajlamos. Sikeres működése esetén egyes csomópontjai katalizátorként működnek, megerősítve az eredményeket és alapot nyújtva a hálózat bővítéséhez. Feltételezve a helyi kezdeményezések fontosságát, továbbá figyelembe véve a hálózatok céljainak és tartalmának sokféleségét, a sikert nem lehet receptként leírni, a jó gyakorlatok elemzése segít a modellek felállításában.

Felmerül a kérdés, hogy mi tartja össze az innovációs hálózatokat, illetve integrálja azokat a társadalomba. A Granovetter⁴² által értelmezett erős és gyenge kötések szerepe egyaránt fontos a gyakorlati megvalósításokban. Habár a megkülönböztetés nem egyértelműen tisztázott (viszonyokra vagy a kapcsolatokra vonatkozó, erősség, közösségi vagy társadalmi jellege), széles körben elterjedt különböző vizsgálatokban.⁴³

A helyi hálózatokban az erős kötések dominálnak a helyi jellegből adódóan. A társadalmi innovációhoz a helyi identitást támogató, a kohéziót és a helyben való tenni akarást segítő helyi társadalomra van szükség.⁴⁴ Gyenge kötések azonban szükségszerűen vannak: különböző érdekcsoportok, szervezetek, szakterületek és a társadalom együttműködését kell megteremteni. A gyenge kötések ereje Szántó és Tóth⁴⁵ alapján abban jelölhető meg, hogy a társadalom egymással közvetlenül nem érintkező részei között teremtenek kapcsolatot. A gyenge kötések szerepe a hídképzés, ezek megerősödésére legalább helyi szinten számítani kell a hálózatok fennmaradása esetén, formalizálás esetén gyorsítják a döntéshozatalt.

A gyenge kötések tehát segítenek nagyobb csoportokba integrálni a helyi hálózatokat. Környezetvédelmi célok és tartalom esetén így biztosítható a helyben hiányzó szaktudás és erőforrások, azonban azt, hogy a sikert az erős vagy a gyenge kötések hozták-e meg, nem lehet egyértelműen megmondani.

A kapcsolatok fejlődése dinamikus. Az MTA Nyugat-magyarországi Kutatóintézetének ipari parkok szervezeti kapcsolatainak vizsgálatára irányuló 2001-es felmérése alapján a kapcsolatépítés az életciklus korai szakaszában jellemző, hosszabb működési

⁴¹ STERN, David I. (2017): The environmental Kuznets curve after 25 years. *Journal of Bioeconomics*, Vol. 19. 7–28.

⁴² GRANOVETTER 1973.

⁴³ FARKAS Zoltán (2014): A társadalmi kapcsolat fogalma és típusai. *Társadalomkutatás*, 32. évf. 1. sz. 10–23.

⁴⁴ LIPTÁK Katalin (2019): The importance of social innovations in rural areas. *Deturope*, Vol. 11, No. 3. 160–174.

⁴⁵ SZÁNTÓ Zoltán – TÓTH István György (1993): A társadalmi hálózatok elemzése. *Társadalom és Gazdaság*, 15. évf. 1. sz. 30–55.

idő nem eredményezi a heterogénebb kapcsolatrendszer kialakulását.⁴⁶ Csizmadia⁴⁷ 2008-ban rámutatott, hogy kevés szereplős együttműködések jellemzők, a regionális innovációs rendszer nem létezik, csak formálódó hálózatok. A következő években egyre nagyobb számban jelentek meg módszertani írások és empirikus tanulmányok ebben a témában, melyet néhány esetpéldán keresztül szemléltetünk.

Rozsály

Rozsály⁴⁸ nagyközség Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében található, közel a román és az ukrán határhoz, lélekszáma 777 fő volt 2019-ben. A lakosok mezőgazdasági tevékenységgel foglalkoznak. Eredményeik modellként szolgálhatnak országos szinten is: a gondokat belső források segítségével kell megoldani, nem külső (ál)segítséggel. Ha a koncepció jól működik, a népességvonzó hatás miatt az előregedő, elszegényedő és elvándorló tendencia megáll és megfordul.

Rozsály rendelkezésére álló erőforrások:

- 90 hektár saját földterület (szántó, 3 ha gyümölcsös, 7 ha energiaültetvény, zöldséges);
- 16 ló (ebből 10 póni);
- 123 fő egész munkaidős foglalkoztatása;
- 5 közeli településsel közös tulajdonban lévő víznyerő (ivóvíz) kút.

Tevékenységeik (7. ábra) komplex gazdaságot eredményeznek, ami jelentősen csökkenti a függőséget a külső „beszállítóktól”, és a körforgásos gazdaság logikájával csökkenti a hulladékok keletkezését:

- a saját területeken végzett mezőgazdasági tevékenységek kiszolgálják a közétkeztetést (napi 400 adag, a lakosság 50%-a), illetve a saját termékeket a szociális boltban lehet megvásárolni, kedvezményes áron;
- az állattenyésztést saját vágóhíd egészíti ki, a környező települések igényeit is kiszolgálva. A lótenyésztés lovaglás oktatásával egészült ki;
- a nonprofit szociális boltban a helyi lakosok díj nélkül kínálhatják termékeiket;
- biomassza-kazánokban, gyümölcsösökből származó nyesedék és energiafűzek elégítésével egyötödére csökkent a fűtési költség;
- mezőgazdasági gépek bérbeadásával kötik le azok szabad kapacitását, javításukhoz saját műhellyel rendelkeznek. A gépek kiválasztásánál fontos szempont, hogy csak olyan erő- és munkagépet szereznek be, amit saját maguk is tudnak javítani;

⁴⁶ CSURGÓ Bernadett – KOVÁCH Imre – MEGYESI Boldizsár (2009): Helyi hálózatok Európában és Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 18. évf. 2. sz. 120–141.

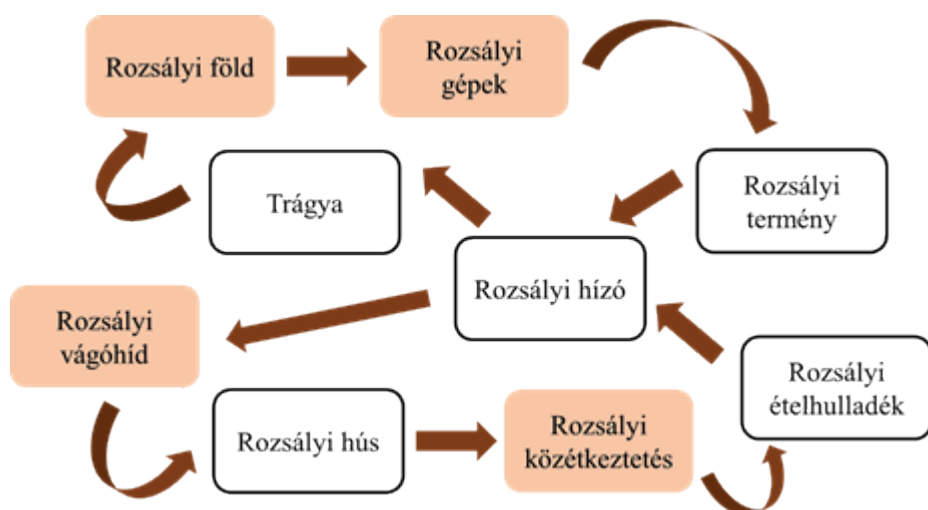
⁴⁷ CSIZMADIA 2008.

⁴⁸ Az esetleírás összeállításánál a nyilvánosan elérhető adatokra támaszkodtunk, ezek forrásai: <http://www.rozsaly.hu>; <https://debrecenbar.wordpress.com/2012/05/25/rozsaly/> és az Élőfalú Hálózat, Hírlevél 80.

- betonüzemet (oszlop- és térkőgyártás) működtetnek, ahonnan a saját felhasználás mellett külső értékesítésre is lehetőség van.

Egyéb, elsősorban társadalmi-szociális intézkedések:

- jótékonyági tevékenységek, a rászorulókat támogatása (ingyen vagy kedvezményes vetőmag, termény, tüzelő). A lakásfenntartási támogatást lehetőségük van természetben szolgáltatni, így biztonsági tartalékot képeznek a téli időszakra tüzelőből, sőt bűnmegelőzési szerepe is van (megélhetési lopások csökkenése);
- a nyitott tanulási központban a lakosoknak lehetőségük van kompetenciáik bővítésére, fejlesztésére;
- rendszeres programokkal támogatják a közösségi összetartást, a békés egymás mellett élés nemcsak egy szlogen, hanem gyakorlat a településen.



7. ábra: Körköröség a rozsályi gazdálkodásban

Forrás: <https://debrecenbar.wordpress.com> alapján a szerző szerkesztése

A jövőre vonatkozóan egy kritikus témát határoztak meg: az üzemanyag előállítására nincs – sem jogi, sem technológiai – lehetőségük, ami a rendszer fenntarthatósága szempontjából jelentős külső függőséget jelent. A bioenergia-felhasználás a fatüzeléssel részben már megvalósult, napelemek és napkollektorokkal tovább csökkenthető az energiafüggőség, a mezőgazdasági gépek működtetése azonban más megoldást kíván.

Gömörszőlős

Gömörszőlős⁴⁹ a Putnoki-dombságban, Miskolctól 45 kilométerre fekvő zsáktelepülés. A 20. század második felének ipari fejlesztései a környék városait érintették, ennek nyomán a település szinte elnéptelenedett, napjainkban 100 fő alatti népességszámmal bír, de régi épületei épen és használható formában fennmaradtak. A korábban meghatározó mezőgazdaság ma már csak néhány családot tart el. Gömörszőlős ökofaluként, fenntartható faluként működik, a térképre Gyulai Iván és munkatársai tették fel az Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány működésén keresztül. 1993-ban indult a „Gömörszőlős, a fenntartható falu” elnevezésű program.

Környezetbarát technológiákat, biogazdálkodási eljárásokat dolgoztak ki. Folyamatosan foglalkoznak a fenntarthatóság természeti aspektusaival, a térség erőforrásainak fenntartható hasznosításával, a társadalmi kérdések pedig többek között a népi mestersegek, hagyományok tovább éltetésében jelennek meg. A kártoló-gyapjúfonó üzemük 100 éves gépekkel, múzeumként mutatja be a látogatóknak a gyapjúfeldolgozás folyamatát.

A település ugyanakkor elsősorban mintaként és oktatási központként szolgál. A fenntarthatóságát és innovációs szintjének emelését olyan módon biztosítja, hogy közben a fenntarthatósággal megismeri a külső szereplőket. Szakmai előadások és vezetett túrák mellett szolgáltatásai között fenntarthatósági praktikákat lehet tanulni, fél-egy napos képzések keretében:

- az aszalás tudománya: napkollektoros aszaló, készítés módja; aszalható gyümölcsök, zöldségek, gombák; az aszalás gyakorlata; teák a természet herbáriumából;
- gömöri ízek: ismerkedés a kemencével; kemencés ételek elkészítése; kenyérlángos dagasztása és sütése;
- a fa tüzelése: milyen fát és milyen állapotban tüzeljünk el, milyen berendezésben maximális a hatékonyság;
- sajt készítés: a sajt az állat takarmányozásától, a fejésen keresztül a készítésig;
- a gyümölcsészet mesterfogásai: faültetés, metszés, védekezés a kártevők ellen, gyümölcsfajták;
- a gyümölcsfeldolgozás hagyományai: aszalás, befőzés, kandírozás, lekvárfőzés;
- a biokert, a permakultúra gyakorlati ismeretei;
- a komposztálás mesterfogásai: komposzt készítése, száraz toalettek, komposztálás és a komposzt felhasználása;
- nemezelés: nemez- és rongyszőnyeg készítése;
- a fenntarthatóságnak megfelelő háztartásvitel: mit használjunk a háztartásunkban, mit vegyünk, készítsünk magunk, mit tegyünk a hulladékainkkal.

⁴⁹ Az esetleírás összeállítása során a nyilvánosan elérhető adatokra támaszkodtunk, ezek forrásai: www.gomorszolos.hu/index.php?content=sz_gyapju; www.gomorszolos.hu (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)

Tiszatarján

Tiszatarján⁵⁰ Borsod-Abaúj-Zemplén megye és Hajdú-Bihar megye határán, a Tiszától és az M3-as autópályától néhány kilométerre fekszik. Tiszaújváros 14 km-re található. Népességszáma 2019-ben 1418 fő. Korábban sokféle gyümölcsöt termesztettek itt és igen jelentős volt az állattartása, amely szintén a folyó vize által táplált ártéri legelőkön volt jellemző. Mindemellett a tiszaújvárosi ipari vállalatok is sok családnak biztosítanak megélhetést. A falu jelentősége a 19. század közepén növekedett meg, országos szintű vásáraitól lett híres. A helyben készült termékekkel – többek között lekvárok, edények, kézműves termékek – lakói ma is szívesen részt vesznek a regionális vásárokon, fesztiválokon, fenntartva a település hírét. A jövőbeli tervek között a turizmus fellendítése szerepel, ehhez pedig a tájház felújítása, a gyűjtemény rendezése és áttekinthetőbbé tétele lenne szükséges, hogy a látogatók számára még élvezhetőbbé váljon a gyűjtemény.

Tiszatarján nem az ökofalu példája, a fenntarthatóságot másképpen ragadják meg. Folyamatos pályázati aktivitás jellemző rájuk, amelyből óvodát újítottak fel, bölcsődét létesítettek, tornatermet építenek vagy éppen húsfeldolgozót (Tarján Kincse) alakítanak ki, amivel növelni tudják a helyi állattartási kedvet is. 2011-ben megkezdődött a szennyvízelvezető rendszer kiépítése, és az elmúlt években megújult a település úthálózat is. A pályázati források célzott felhasználása és a helyi lakosok áldozatos munkája gazdaságilag-társadalmilag élhetőbb települést hozott létre.

A környezetvédelem területét sem hanyagolják el, azon túl sem, hogy egyes társadalmi célú beruházások kedvező környezeti hatásokkal jártak. A fenntartható területkezelés önállóan nem megy, a WWF (World Wild Foundation) Alapítvánnyal együttműködve azonban sikerült közös célokat meghatározni, amelyek a társadalmi kérdésekre is visszahatnak.

A Tisza mentén az ártéri élőhelyek állapota jelentősen leromlott, a természetes élőhelyek összezsugorodtak. Árvíz esetén nemcsak a hullámtér kerül víz alá, hanem a gátakon kívül eső területek nagy része is, ugyanakkor az év másik részében nem ritka a vízhiány. Az egykor jellemző ártéri legelők nagy részét, a vizes élőhelyek partjait és az erdőket el-lepték az idegen cserjék (például a gyalogakác), láthatóan csökkent a biológiai sokféleség. 2008-ban a Magyarországról az 1850-es években kipusztított hódok visszatelepítése befejeződött, emellett bivalyok és szürkemarkahák tartása is megjelent.

A természeti fenntarthatóság kulcsa a megújuló energia lett. Egyre szélesebb körben van igény biomasszára (tüzelőanyagra), ám a természetes erdőkből származó tűzifa mennyisége korlátozott, a természetes folyamatok lassabbak, mint az igény rájuk. Az önkormányzat, a WWF, az AES és a Sinergy együttműködésének keretében az egykori legelőkön és vizes élőhelyek környezetében a növényzet levágásával biomasszát állítanak elő erőművi, később pedig helyi felhasználásra. A 2007 óta tartó együttműködés kezdetén

⁵⁰ Az esetleírás összeállítása során a nyilvánosan elérhető adatokra támaszkodtunk, ezek forrásai: <http://tiszatarjan.hu>; <https://wwf.hu/archiv/mit-tesz-a-wwf-tiszatarjanban> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)

az akkor még üzemelő AES Kazincbarcika telepükre szállították a gyalogakácot, az ebből származó bevételeket pedig a helyi közösség az élőhelyek további fejlesztésére és szemléletformálásra fordította.

A főbb eredmények:

- 90 hektár ártér helyreállítása;
- 90 tonna CO₂ és 55 000 m³ földgáz kiváltása;
- 450 kW megújuló kapacitás, 1500 GJ/év termelés;
- 40 szürkemarha legel 30 hektáron, a hullámtérben, egy fás legelőn;
- 30 hektár energiaültetvény (korábban felhagyott szántó);
- vizes élőhelyek fenntartása gyalogakác-vágással és -kaszályással;
- 8 biomasszával működő kazán;
- 700 tonna gyalogakác és energiafűz energetikai hasznosítása.

A munka folytatódik, az éghajlatváltozás kedvezőtlen hatása elleni küzdelem és a vizes élőhelyek eredeti ellátásának megőrzése mellett az ökoturizmus fellendítése is szerepet kapott a Belügyminisztérium által koordinált, LIFE16CCA/HU/000115 számú azonosítószámú, *Az önkormányzatok integráló és koordináló szerepének megerősítése az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás érdekében* című LIFE-MICACC projektben.

Az esetek értékeléséhez

A környezetvédelemnek fontos szerepe van a társadalmi innovációs hálózatok kialakításában és működésében. Habár a környezeti problémák oka visszavezethető a társadalmi és gazdasági rendszerek nyitott jellegére, és annak zárása megoldást jelenthet, bár a gyakorlati megvalósítás komoly erőfeszítést kíván. A három település példája megmutatja, hogy a sikeres megoldások hogyan határozzák meg, mely területek működnek zártan és hol kapcsolódnak aktívan és folyamatosan külső felekhez. Az önfenntartás és a függőség mérséklése sokszor csak részleges, de így is mintaként szolgálnak a fejlődéshez. Megoldás lehet, ha az erős kapcsolatok jellemzők helyi szinten, a gyenge, de messzire nyúló kötések pedig általában egy-egy kérdésre koncentrálnak: Rozsálynál a kifelé nyújtott gazdasági szolgáltatások, Gömörszőlős esetén az oktatás és ismeretterjesztés lehet ilyen. Tiszatarján példája inkább azt mutatja, hogy a helyi kezdeményezések kevésbé szoros egymásra fűzése mellett a kapcsolatok megerősítése is jelenthet sikert, amelyet máskor gyenge kötésként kezelünk.

Irodalomjegyzék

- A magyar kis-közepes vállalatok innovációs képességének fejlesztése.* Magyar Innovációs Szövetség 2002. Elérhető: www.innovacio.hu (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- ALBA, R. (1982): Taking stock of network analysis: A decade's results. In BACHARACH, S. ed.: *Research in the sociology of organizations: A research annual*. Vol. 1. Connecticut, JAI Press.

- ANGELUSZ Róbert – TARDOS Róbert (1988): Válogatás a kapcsolathálózati elemzés irodalmából. *Szociológiai figyelő*, 3. sz.
- BÁNDI Gyula (2017): Fenntarthatóság, reziliencia, önkormányzatok. In FODOR László – BÁNYAI Orsolya szerk.: *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debrecen, DUPress. 7–28.
- BURT, Ronald S. (1980): Models of Network Structure. *Annual Review of Sociology*, Vol. 6. 79–141. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.so.06.080180.000455>
- BURT, Ronald S. (1992): *Structural holes: the social structure of competition*. Harvard University Press.
- CONWAY, Steve – JONES, Ossie – STEWARD, Fred (2001): Realising the potential of the network perspective. In CONWAY, Steve – JONES, Ossie – STEWARD, Fred eds.: *Social interaction and organizational change: Aston perspectives on innovation networks*. Imperial College Press.
- CSIZMADIA Zoltán (2004): *Az innováció hálózatalapú megközelítése*. MTA RKK NYUTI.
- CSIZMADIA Zoltán (2008): Együttműködés és újítóképesség: az innováció regionális rendszerének kapcsolathálózati alapjai. *Szociológiai Szemle*, 18. évf. 2. sz. 22–57.
- CSIZMADIA Zoltán (2014): *Szervezetközi együttműködések kapcsolathálózati sajátosságai*. Habilitációs téziszfüzet. Győr, Széchenyi István Egyetem.
- CSURGÓ Bernadett – KOVÁCH Imre – MEGYESI Boldizsár (2009): Helyi hálózatok Európában és Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 18. évf. 2. sz. 120–141.
- DRUCKER, Peter F. (1985): *Innovation and entrepreneurship: practice and principles*. New York, Harper & Row.
- FARKAS Zoltán (2014): A társadalmi kapcsolat fogalma és típusai. *Társadalomkutatás*, 32. évf. 1. sz. 10–23.
- FODOR László – BARTA Attila – FÓNAI Mihály – BÁNYAI Orsolya (2016): Települési környezetvédelem Magyarországon: Egy kutatás előfeltevései. *Tér és Társadalom*, 30. évf. 3. sz. 19–39.
- FREEMAN, Linton (2000a): Visualizing social networks. *The Journal of Social Structure's*, Vol. 1, No. 1.
- FREEMAN, Linton (2000b): Social Network analysis: Definition and history. In KAZDIN, Alan E.: *Encyclopedia of Psychology*. New York, Oxford University Press, Vol. 6.
- GEMÜNDEN, Hans Georg – RITTER, Thomas – HEYDEBRECK, Peter (1996): Network configuration and innovation succes: An empirical analysis in German high-tech industries. *International Journal of Research in Marketing*, Vol. 13, No. 5. 449–462.
- GRANOVETTER Mark S. (1973): The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, Vol. 78. 1360–1380.
- HAGEDOORN, John – KRANENBURG, Hans van (2002): *Growth patterns in R&D partnerships: An exploratory statistical study*. MERIT, Faculty of Economics and Business Administration, Maastricht University.
- HAMARI, Juho – STÖKLINT, Mimmi – UKKONEN, Antti (2016): The sharing economy: Why people participate in collaborative consumption. *Journal of the Association for Information Science and Technology*, Vol. 67, No. 9. 2047–2059.
- KNOKE, David – KUKLINSKI, James H. (1988): Hálózatelemzés. *Szociológiai figyelő*, 3. sz.
- LAUMAN, E.O. – MARSDEN, P. V. – PRENSKY, D. (1989): The boundary specification problem in network analysis. In FREEMAN, L. C. – WHITE, D. R. – ROMNAG, A. K.: *Research methods in social network analysis*. Fairfax, George Mason University.
- LIPTÁK Katalin (2019): The importance of social innovations in rural areas. *Deturope*, Vol. 11, No. 3. 160–174.
- MOLINA, José Luis (2001): *El análisis de redes sociales*. Una introducción Barcelona.
- PERSÁNYI Miklós szerk. (1988): *Közös jövőnk*. A Környezet és Fejlődés Világbizottság jelentése. Budapest, Mezőgazdasági Kiadó.
- PRAHALAD, C. K. – HAMEL, Gary (1994): *Competing for the future*. Boston, Harvard Business Press.
- RAKONCZAI János (2003): *Globális környezeti problémák*. Szeged, Lazi.

- RITTER, Thomas – GEMUENDEN, Hans Georg (2003): Network Competence: Its Impact on Innovation Success and Its Antecedents. *Journal of Business Research*, Vol. 56, No. 9. 745–755.
- SAAVEDRA, Yovana – IRITANI, Diego – PAVAN, Ana – OMETTO, Aldo (2018): Theoretical contribution of industrial ecology to circular economy. *Journal of Cleaner Production*, Vol. 170. 1514–1522.
- SCOTT, John (1992): *Social network analysis*. Newbury Park, Sage.
- STERN, David I. (2017): The environmental Kuznets curve after 25 years. *Journal of Bioeconomics*, Vol. 19. 7–28.
- SZÁNTÓ Zoltán – TÓTH István György (1993): A társadalmi hálózatok elemzése. *Társadalom és Gazdaság*, 15. évf. 1. sz. 30–55.
- TARDOS Róbert (1995): A kapcsolathálózati megközelítés: Új paradigma? *Szociológiai Szemle*, 4. sz.
- VARGA Krisztina – TÓTH Zoltán – TÓTH-KISS Anett (2019): Innovation today – a complex innovation approach to social and technical innovations. *International Scientific Journal „Innovations”*, Vol. 5, No. 1. 13–17.
- VARGA Krisztina (2017): A regionális társadalmi innováció kérdései. *International Journal of Engineering and Management Sciences*, Vol. 2, No. 4. 602–616.
- WASSERMAN, Stanley – FAUST, Katherine (1994): *Social network analysis: Methods and applications*. New York, Cambridge University Press.
- WELLMAN, Barry (1991): Strukturális elemzés: A módszertől és a metaforától az elmélet és a tartalmi kivédések felé. In ANGELUSZ Róbert – TARDOS Róbert szerk.: *Társadalmak rejtett hálózata*. Budapest, Magyar Közvéleménykutató Intézet. 307–352.
- WELLMAN, Barry (2002): *Networks for newbies. A non-technical introduction to social network analysis*. Elérhető: www.chass.utoronto.ca/~wellman (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)

Sasvári Péter – Urbanovics Anna

Tudományos innovációk nyomában

12 tanulmány a sikeres tudományos klubtaggá váláshoz

Előszó

A tudománymetria létjogosultsága triviálisnak tűnhet, mégis fiatal kutatóknak és idősebb, tapasztaltabb professzoroknak újra és újra fel kell hívni a figyelmét fontosságára. E kötet – cikkgyűjtemény – csatlakozik a szerzők korábbi, *A tudományos publikálás alapjai* című műhöz, amely bemutatta a tudománymetria jelenkori fogalomrendszerét és eszköztárát; bármely kutató számára hasznos olvasmány lehet. A mostani könyv mélyebbre ás. A tudománymetriai elemzések készítése az egyén számára a saját kutatási területéről a 21. század informatikai eszközeivel ma már nem igényel sok időt, és nem is túl bonyolult, ugyanakkor – mint minden más – valódi hasznos kompetenciává akkor válik a kutató számára ez a tudás, ha saját tudományos teljesítményének mérése szokásává válik, nemcsak tudja, hogy kell művelni a publikálást, hanem időről időre meg is teszi azt. Jelen kötet hasznos az egyénnek is, mégis az előző kötethez képest egy másik, „magasabb” szintet is igyekszik megszólítani. Kutatóintézeteknek, doktori iskoláknak, tudományos műhelyeknek, tudománypolitikai döntéshozóknak, stratégiakidolgozóknak és szakértőknek egyaránt érdemes forgatni a 12 tanulmányt magában foglaló kötetet.

Az egyes kutatóknak a mérések alapján sajnos a publikációs ismereteik hiányosak, bárminemű tudománymetriai elemzési kompetencia nélkül élük tudós életüket. A jelenlegi hazai közegben ez sokaknak egy kényelmes, langyos vízű lavórt jelent. Hangsúlyozandó, hogy a szerzőknek nem céljuk a langyos lavór vízének sem lehűtése, sem kiborítása. Előbbi megtörténik, a nemzetközi trendeket és a magyar szabályozások változásait nézve egyértelművé válik, hogy számukra szűkül az élettér. Az utóbbit pedig pont ezek a változások miatt lépéskényszerben levő vezetőik fogják megtenni. Az egyéneket érintő fenyegetés épp ezért szélesebb spektrumban is vizsgálendő.

A különböző kutatókat, kutatói csoportokat magukban foglaló intézmények hazai és nemzetközi versenyében egyaránt fontos, kik dolgoznak be az adott helyre: nemzetközi és hazai tekintetben egyaránt láthatatlan kutatók és publikációik (már, ha vannak) az adott intézményt sem képesek elismertté tenni. Érdemes a tudományos közösségek sikerességéhez egy egyszerű párhuzamot nézni: a labdarúgó klubokat. Nem mindegy, egy-egy klub mely játékosokat és milyen pozíciókra szerződtet. A szerződtetett játékosok teljesítményét mérni kell, hiányosságai negatív hatásait célzott edzésekkel csökkenteni, vagy tudatosan, más játékosok erősségeivel kompenzálni: erről szól a csapat! Az egyéneket a saját sikerességük mellett pedig különböző ösztönzőkkel motiváljuk.

Miben lenne más egy tudósokból álló „klub” vezetése? Ahogyan a sport, úgy a tudomány területén is érdemes megnézni, mit csinálnak azok, akik valamit jól csinálnak. Két csoportot kell vizsgálnunk: nézzük az abszolút bajnokokat, a legjobbakat, és nézzünk rá a saját szintünk győzteseire és feltörekvőire. A jelen kötet néhány tanulmánya ebben segít: megmutatja a jelenlegi trendeket, a „versenytársak”, más országok gyakorlatait és eszközeit, amelyekkel kutatóikat ösztönzik a minőségi lapokban való publikálásra, a láthatóság növelésére.

Jelen mű az elavuló adatok mellett értékálló tudást is kínál: megmutatja, hogyan, milyen adatok vizsgálatával lehet ezeket a méréseket újra és újra frissíteni. Aki munkája során egy intézmény döntéseire, tudománystratégiájára van hatással, annak jelen könyv eszköztára lehetőséget biztosít a sikeres tudománymenedzserre váláshoz.

A mű első fejezete felütésként szolgál, bemutatja a European Studies on Society, Science and Technology hálózatot. Ennek célja, hogy a későbbi témákat kontextusba helyezze, bemutasson egy tudományos közösséget, amelyhez való tartozás mind az oktatás, mind a tudományos kutatás színvonalának növekedésével járna. Ha valaki csak egy ilyen hálózat híreit és tagjait figyeli, már akkor elindul azon az úton, amelyhez részletesebb segédletet a további fejezetek jelentenek majd. Ezen túl a tanulmány rejtett célja felhívni a figyelmet arra, hogy lehet az, hogy egyes hazai oktatási intézményekben egészen mást tanítanak egy-egy szakon, mint nemzetközi dimenzióban a legjobb egyetemeken, hogy lehet, hogy egészen eltérő kutatási témákkal foglalkoznak kutatóink? Talán az erre a válasz, hogy nem ismerjük ezeket a nemzetközi példákat?

A második és harmadik fejezetek az intézményi szintű kutatási adatok lekéréséhez adnak segítséget, bemutatva az Elseviert, a Scopust, a ScienceDirectet és a SciValt, majd pár nemzetközi és hazai kutatóintézet tudományometriai vizsgálatát. A negyedik és ötödik fejezetek a publikációs témák vizsgálatához adnak támpontot kutatóknak és intézményeknek egyaránt hasznos tanulságokkal. Egyúttal megismerteti az olvasót a QS World Rankings és a Times Ranglistájának metodikájával.

A hatodik fejezet a fókuszit leszűkíti egy adott intézmény vizsgálatára, jelen esetben ez a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (a továbbiakban: NKE), de a módszertan alkalmazható más intézményekre is. A hetedik fejezetben bemutatjuk az EMPA és NASPAA egyetemi hálózatokat, amelyekhez való csatlakozás jelentősen javítaná az NKE oktatási és kutatási versenyképességét, és közelebb vinné az egyetem széles értelemben vett public administration képzését a versenytársakéhoz. Ennek egyértelmű előnye a nemzetközi mobilitási lehetőségek kiszélesedése (a hallgatók nem tapasztalnák azt, hogy mindenhol teljesen mást tanulnak; a hasonló oktatási anyagok magukkal hoznák a magyar kutató kollégák témáinak is a nemzetközi kutatásokhoz való közeledését, ami pedig egyrészt együttműködésnek jelent, másrészt láthatóságot, harmadrészt nemzetközi projekteken való részvételt, ennél fogva anyagi és tudományos elismerést). A nyolcadik fejezet ismét szűkül, az egyetemen (intézményen) belüli különböző munkaköröket vizsgálja, és ezek nemzetközi teljesítményértékelési rendszereit mutatja be. A kilencedik fejezet folytatja ezt az utat, és részletesen bemutatja a tudomány pályáján több vezető klubbal is rendelkező ország, Kína pénzübeli juttatásokra épülő jutalmazási rendszerét.

A tizedik fejezet a hazai tudományos térre fókuszál, az MTA IX. osztály folyóiratlistáját veszi górcső alá, felfedve néhány anomáliát. A tizenegyedik fejezet visszakanyarodik a kutatóhoz, ennek a fejezetnek talán a szerzők előző kötetében lenne igazán a helye, ugyanakkor itt is hasznos. A már bemutatott tudánymetriaie eszközök mellé részletes leírást ad az MTMT használatáról. Ez azért is fontos, mivel az olvasóban eddigre már valószínűleg megfogalmazódik, hogy megnézzék, ő maga hogyan is áll Q-s cikkek terén, de az egyes intézetek, tanszékek, kutatóegységek vezetőinek, valamint a különböző adminisztratív jogosultságokkal rendelkező MTMT-munkatársaknak is eszébe, hogy az általuk menedzselte kutatók teljesítményét elemezhesék. Az utolsó fejezet pedig az egyes magyar képzésekben jelen lévő, de a többségből sajnos hiányzó intenzív heti kurzusokra hívja fel az oktatói, illetve oktatásszervezői munkával is foglalkozó kollégák figyelmét, továbbá esettanulmány-jelleggel javaslatot ad ezek bevezetésére és helyes használatára.

Összességében tehát a 12 tanulmány mindegyike intézményi szintű változtatások szükségességét sugallja tényekkel és adatokkal alátámasztva az oktatás, a kutatás és a tudányszervezés területén. Hosszú és aprólékos munka ez, de eredményei az egyén és tudományos „klubja” számára egyaránt gyümölcsözők.

A szerzők e tudánymetriaie gyűjteményt a Nemzeti Közzolgálati Egyetem mint honintézményük minden egyetemi polgárának figyelmébe ajánlják, és remélik, hogy munkájukkal szolgálhatják az egyetem fejlődését, hozzájárulhatnak nemzetközi versenyképességének növeléséhez. Ugyanakkor remélik, hogy a kötet eljut mások kezébe is, jótékony hatása érezhetővé válik a magyar tudányszós életben is, amire az adatok és trendek alapján igen nagy szükség van.

Budapest, 2020. március 8.

Sasvári Péter és Urbanovics Anna

Vákát oldal

European Studies on Society, Science and Technology hálózat bemutatása

Bevezetés

A különböző európai felsőoktatási együttműködésekről már számos esetben írtunk ajánló jelleggel. Ezek a programok elismert, nemzetközi szinten is jelentős tudományos hatással rendelkező intézmények partnerségében valósulnak meg, ezért a jelenlegi legversenyképesebb oklevelet adják. Természetesen az Erasmus+ és egyéb európai uniós együttműködési programok mellett érdemes minden intézménynek elgondolkoznia azon is, hogy milyen területen tudna további partnerségi kapcsolatokban részt venni, és hasznos tagjává válni azoknak. Ez egyfelől segítené az oktatás minőségének emelését, nemzetköziesítését, a külföldi oktatók és hallgatók bevonását, másfelől pedig erősebb nemzetközi kutatási együttműködésekhez segítene hozzá.

A hálózat bemutatása

Az európai hálózatok újabb példája a *European Studies of Society, Science and Technology* (Európai társadalmi, tudományos és technológiai tanulmányok – ESST) Master of Art (MA) program (röviden: MA ESST). Ennek célja a tudomány–társadalom–technológia hármásának feltérképezése, összefüggéseinek tanítása a hallgatók számára. A képzés víziója a formálódó Európán, az egyre nagyobb teret követelő technológiai vívmányokon és az ezzel kapcsolatos növekvő szakirodalmi és szakpolitikai anyagok átadásán nyugszik. Célja olyan kutatók, innovációs tanácsadók, kutatási menedzserek és szakpolitikai elemzők oktatása, akik képesek mélységeiben látni a kutatás és innováció kapcsolatát, valamint azt a társadalmi, történelmi közeget, amelyben ez a technológiai átalakulás végbemegy napjaink Európájában.

1. táblázat: Az ESST-hálózat tagjai

Sorszám	Egyetem neve, ország	
1	Aalborg University	Dánia
2	Alpen-Adria-Universität Klagenfurt	Ausztria
3	Autonomous University of Madrid	Spanyolország
4	Lund University	Svédország
5	Maastricht University	Hollandia
6	Nicolaus Copernicus University	Lengyelország
7	NKUA/NTUA Athens	Görögország
8	Tallinn University of Technology	Észtország
9	University of Lisbon	Portugália
10	Université catholique de Louvain	Belgium

Sorszám	Egyetem neve, ország	
11	University of Oslo	Norvégia
12	University of Strasbourg	Franciaország
13	University of Trento	Olaszország

Forrás: a European Master's Programme on Society, Science and Technology alapján a szerzők szerkesztése

A képzés egy egyéves, 60 ECTS kreditet adó mesterképzés, amely a legtöbb partner-intézményben 1 évig tart, máshol (NKUA/NTUA Athens, Aalborg University) kétéves képzésbe ágyazott, míg Oslóban egy másfél éves, 90 ECTS-kreditet adó szak része. A teljes képzési időtől függetlenül maga a szak mindössze 1 éves és 60 kreditet ad, tehát a különböző egyetemek összehangolták képzéseiket ennek megfelelően. Vannak olyan intézmények, amelyek pedig csak a specializációk oktatásában vállalnak szerepet (például Aalborg University, University of Lisbon, Université catholique de Louvain, Lund University és Tallinn University of Technology).

A képzés 2 szemeszterből áll, első féléve a Maastricht Egyetem képzési tematikája szerint a következő kurzusokból tevődik össze:¹

- Introduction in Society, Science and Technology Studies;
- Science and Technology in the Making: Entering the World of the Laboratory;
- Interpreting the History of Science and Technology;
- Science and Technology Dynamics;
- Politics of Knowledge.

Az első szemeszterben tehát az alapozó, bevezető és általános kurzusokat hirdetik meg. Utána a választható specializációkat a következő táblázat mutatja.

2. táblázat: *Különböző specializációk ESST-egyetemen*

Sorszám	Egyetem neve	Specializáció neve
1	Aalborg University	Innovation Systems, Social and Ecological Change
2	Alpen-Adria-Universität Klagenfurt	Governance, Innovation and Sustainability,
3	Autonomus University of Madrid	Economics and Management of Innovation
4	Lund University	Innovation and Societal Challenges
5	Maastricht University	Science and Public Policy
6	Nicolaus Copernicus University	The Theory and Practice of Risk Society
7a	NKUA/NTUA Athens	Philosophy and History of Science and Technology
7b	NKUA/NTUA Athens	Science, Technology and Sustainability: North-South Comparisons
7c	NKUA/NTUA Athens	Enabling and Disabling Dimensions of Technological Change
7d	NKUA/NTUA Athens	Law, Science and technology
8	Tallinn University of Technology	Innovation Policy and Small States
9	University of Lisbon	Water management and water uses: public participation, stakeholders' involvement and the role of science
10	Université catholique de Louvain	Ethical and philosophical stakes of sciences in societies
11a	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society

¹ *European Studies on Society, Science and Technology, Courses & Curriculum 2019–2020.*

Sorszám	Egyetem neve	Specializáció neve
11b	University of Oslo	Innovation and Global Challenges
12	University of Strasbourg	Atmospheric Sciences in the Anthropocene
13	University of Trento	Science and Environment in Society; Science and Environmental Communication

Forrás: a Maastricht University, European Studies on Society, Science and Technology, Specialisations alapján a szerzők szerkesztése

Következtetés

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem profiljába jól illik a legtöbb specializáció, ezért érdemes lenne megfontolni az együttműködéshez való csatlakozás lehetőségét.

Irodalomjegyzék

European Master's Programme on Society, Science and Technology. Elérhető: <http://esst.eu/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

European Studies on Society, Science and Technology, Courses & Curriculum 2019–2020. Elérhető: www.maastrichtuniversity.nl/education/master/master-european-studies-society-science-and-technology/courses-curriculum (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

Maastricht University, European Studies on Society, Science and Technology, Specialisations. Elérhető: www.maastrichtuniversity.nl/education/master/master-european-studies-society-science-and-technology/specialisations (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

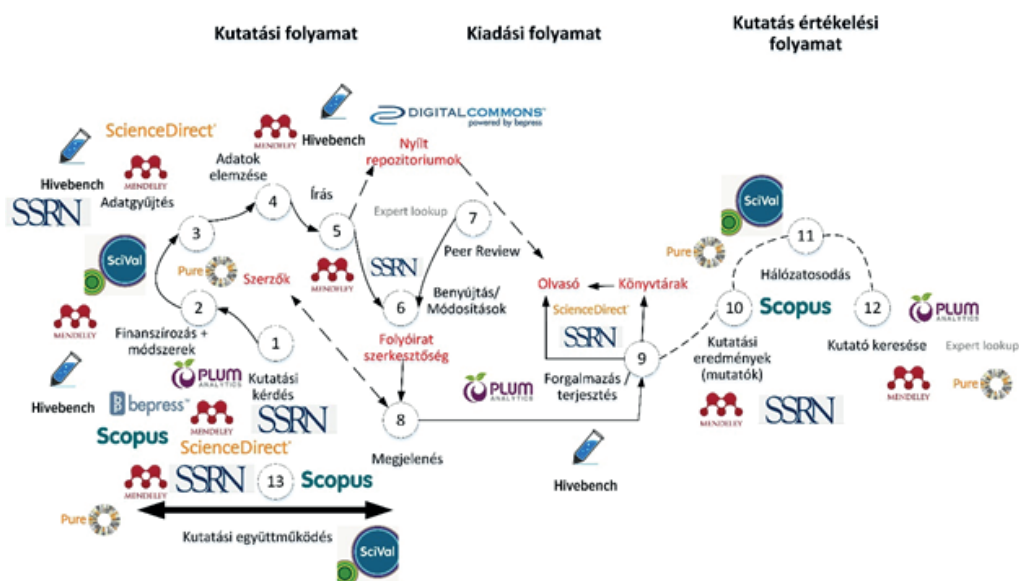
URBANOVICS Anna – SASVÁRI Péter (2019): *European Studies on Society, Science and Technology hálózat bemutatása.* Working paper. DOI: <http://doi.org/10.13140/RG.2.2.27148.05766>

Vákát oldal

A tudományok kutatás elixírje

Bevezetés: Az Elsevier

Az *Elsevier* vállalat tagja a kutatási és üzleti analitikai és adatmenedzsmentet végző szolgáltatásokat gyűjtő RELX csoportnak. A holland tulajdonú cég a kutatási folyamat összes lépésére megoldásokat kínál, legyen szó akár stratégiai, akár operatív tevékenységekről. Az ábrán egy teljes kutatási folyamatot kísérhetünk végig, amelynek minden állomásához különböző Elsevier-szoftverek kapcsolódnak. Az Elsevier kiadó tehát mellett, hogy számos tudományterületen (főleg STEM-tudományok)² piacvezető a folyóirat-kiadásban, a kutatástámogató szolgáltatásaival is elengedhetetlen a mai nemzetközi tudományos közösségben helytállni kívánó kutatóknak.



1. ábra: Kutatási, kiadási és kutatásértékelési folyamat informatikai támogatással

Forrás: POSADA 2017 alapján a szerzők szerkesztése

Az Elsevier-nek a tavalyi (2018) év során nem sikerült megállapodnia az országos konzorciumokat szervező Elektronikus Információs szolgáltatás Nemzeti Programmal (EISZ), ezért 2019. január 11-én az Elsevier-előfizetések megszűntek, az ország felsőoktatási és kutatási intézményei elestek az előfizetési lehetőségektől, így pedig a programok használatától is. Ez a nemzeti szintű döntés az Open Access-mozgalom ösztönzésében

² STEM = Science, technology, engineering, and mathematics.

és annak érdekei mentén döntött el, bár az érintett stakeholderok véleménye nagyban eltért. Egyes kutatók a helyzetet úgy ítélték meg, hogy „levágták a magyar kutatókat a tudományos vérkeringésből”.³ Fél év elteltével, 2019. július 4-én a tárgyalások újraindultak az EISZ és az Elsevier között közös szándéknyilatkozat aláírásával, amelynek keretében a tavalyi évben előfizető intézményekben újra elérhetővé váltak a holland vállalat programjai. Az egyetemek és kutatóközpontok vezetőinek a központi tájékoztatás szerint 2019. július 12-ig kellett eldönteniük, hogy ki kívánják-e fizetni a már csökkentett díjakat, és tovább használják-e a szolgáltatásokat.

Jelen tanulmány célja bemutatni az Elsevier három programját, ezzel segítve a döntéshozatalt egyetemünk vezetői számára. Az egyik ezek közül a Scopus citációs adatbázis, a másik a ScienceDirect teljes szöveges adatbázis, a harmadik pedig a SciVal kutatástámogató program. Míg az első kettő az *operatív tevékenységeknél*, a SciVal a *tudományos stratégia kialakításában nyújt segítséget*. Ezek a szolgáltatások kielégítő választ adhatnak a napjainkban zajló nemzetközi tudományos paradigmaváltás folyamataira, biztosíthatják egyetemünket a legfontosabb kérdésekben való helyes döntések meghozatalában, és útmutatóként szolgálhatnak az egyre szerteágazóbb nemzetközi tudományos világban. Egy-két példa a tudományos paradigmaváltás folyamataira a következő:

- Egyre több országban határoznak meg szakpolitikai szinten tudományos kiválósági programokat (például Kína, Oroszország, Japán, Németország).
- Egyre több országban vezetnek be publikációs modelleket és hozzájuk kötődő motivációs rendszert (például Szlovákia, Csehország, Kína).
- A nemzetközi egyetemi rangsorok tudományos tevékenységgel kapcsolatos indikátorait a Scimago (Scopus adatbázis folyóirat-rangsoroló rendszere) alapján határozzák meg (például QS World University Rankings; World University Rankings, Times Higher Education, THE).
- Egyre több kutatói kiválósági pályázat jelenik meg mind nemzetközi, mind hazai szinten (például European Research Council [ERC], Élvonat, Tématerületi Kiválóság), ezen pályázatok mérőeszköze a Scimago rendszer (amely a Scopus adatbázisra épül).

A szolgáltatások univerzális módon felhasználhatók. A programok a következő tevékenységekben nyújthatnak segítséget:

- tudományos stratégia kialakítása a nemzetközi versenyképesség jegyében;
- saját erősségeink és gyengeségeink mérése, folyamatos követése (dinamikus követés is lehetséges), teljesítménymérés és monitorozás;
- folyamatos visszajelzés (oktatók és hallgatók toborzása), egyetemi rangsorokban való előrehaladásunk nyomon követése;
- kutatási támogatások és ösztöndíjak elnyerése (research grant);
- döntéstámogatás vezetők részére, hatékony tudományos költségvetés kialakítása;

³ DEMETER 2019.

- nemzetközi kapcsolatrendszer bővítése, például akkreditációs programokba való csatlakozás, Erasmus+ és további csereprogramok kialakítása, nemzetközi pályázatokba való beilleszkedés (például Horizont2020);
- adott kutatási terület legfontosabb kutatóműhelyeinek és szerzőinek feltérképezése az együttműködés kialakítása érdekében;
- utánpótlás-nevelés, tehetséggondozás, fiatal kutatók nevelése (tantervbe való integrálása a programoknak);
- könyvtárfejlesztés bővülő szolgáltatásokkal, például témafigyelés.

Scopus

A Scopus a világ legnagyobb citációs adatbázisa, amely a közlemények bibliográfiai metaadatait katalogizálja és teszi kereshetővé. Az adatbázis használatával képet kaphatunk a feltörekvő trendekről, növelhetjük saját közleményeink nemzetközi láthatóságát (amennyiben a Scopusban indexált folyóiratba írunk), erősíthetjük együttműködéseinket más intézményekkel, valamint hatékonyan kereshetünk kutatási területünknek megfelelő kutatási támogatást. Az intézmények erősíthetik nemzetközi pozíciójukat, mert a Scopus (és a rá épülő Scimago rangsor) rangsorképző számos jelentős egyetemi rangsorban. Az adatbázis 2017-ben 69 millió rekordot, 70 ezer hozzárendelt intézményt és 12 millió személyes szerzői profilt tartalmazott. Több mint 5000 kiadót indexáltak, 24 ezer folyóirat és 150 ezer könyv volt bejegyezve, amelyek száma évente rohamosan nő. Az adatbázis előfizetés nélkül csak egy korlátozott preview-funkcióként érhető el, amelyben csak a szerzők adatlapjait jeleníthetjük meg. A Scopus három területen biztosít szolgáltatásokat, amelyek a következők:

- Keresés
 - dokumentum-, szerző-, intézmény- vagy összetett keresés;
 - keresési találatok szűrése különböző paraméterek alapján;
 - teljes szöveges közlemény eléréséhez használható link;
 - bibliográfiai adatok további hivatkozáskezelő programokba való exportálása.
- Felderítés
 - megosztott hivatkozások, szerzők vagy kulcsszavak alapján dokumentumok azonosítása;
 - intézményi azonosító alapján egyes intézmények kutatási teljesítményének megtekintése;
 - szerzői azonosító alapján a szerzők személyes profiljainak megtekintése;
 - ORCID-rendszerrel való összekapcsolás a pontosabb szerzői azonosítás érdekében;
 - programok közötti könnyű váltás: ScienceDirect, Mendeley, SciVal, Reaxys, Engineering Village.
- Elemzés
 - hivatkozások áttekintése adott dokumentumra vagy szerzőre;

- keresési találatok értékelése;
- H-index megtekintése adott szerzőhöz;
- adott szerző publikációs teljesítményének értékelése;
- adott folyóirat teljesítményének értékelése különböző metrikák alapján (Cite-Score, SNIP, SJR);
- közlemények összehasonlítása annak érdekében, hogy eldöntsük, melyiket olvassuk el a PlumX metrikái segítségével.

ScienceDirect

A ScienceDirect az Elsevier teljes szöveges adatbázisa, amely nemcsak a bibliográfiai adatokat, hanem a közleményt teljes terjedelmében elérhetővé teszi az előfizetők számára. Az adatbázis tartalma 16 millió közlemény, 2500 folyóirat, 39 ezer e-könyv és 330 ezer témaösszesítő lap. A ScienceDirect kezdetleges keresést lehetővé tesz az előfizetéssel nem rendelkezők számára is, de a közleményeket e nélkül nem tudjuk letölteni. A keresési találatokról részletes kimutatás és riport nem készíthető a rendszerben, tehát elsősorban az olvasásra alkalmas az eszköz. E mellett kiemelhetjük még a folyamatos ajánlásokat (olyan üzenet, amelyet a beállított kutatási tématerületen történt változásokkal kapcsolatban kapunk, ha például egy új közleményt töltenek fel az adatbázisban), hivatkozáskezelést (exportálható más hivatkozáskezelő programokba), szakirodalomkeresés és témafigyelés. Saját kutatásunkat is menedzselhetjük a rendszer segítségével, elmenthetjük olvasási előzményeinket, könnyen megoszthatunk adott cikket társainkkal, illetve több eszköztől is elérhetjük a ScienceDirectet (remote access).

„Ezenkívül 2019. második félévben 500 magyar levelező szerzős tanulmány open access megjelentetésére nyílik lehetőség.”⁴

SciVal

A SciVal az Elsevier kutatástámogató programja, amely a Scopus citációs adatbázis és ScienceDirect teljes szöveges adatbázis adatain alapul, és ezekre építi saját elemzői tevékenységeit a Big Data és üzleti analitikai eszközök segítségével. Jelenleg több mint 10 ezer kutatási és felsőoktatási intézmény tudományos tevékenységeinek adatait, legfontosabb kutatási témáit, partneri viszonyait és kutatás támogatásait gyűjti össze. Az eszköz a stratégiai döntéshozatalt segíti részletes és jól állítható elemzéseivel.

Kiket támogat?

- kutatóközpontokat – kutatási teljesítmények monitorozását;
- befektetőket – hatékony kutatás finanszírozását;

⁴ URBÁN 2019.

- szakpolitikai döntéshozókat (például tudományos rektorhelyettes) – tudományos stratégia kialakítását;
- kutatás-fejlesztési fejlesztőket és kutatási adminisztrátorokat – részletes adatszolgáltatást és riportkészítést;
- kutatókat – saját kutatási területük figyelését, legújabb trendek követését, együttműködés kialakítását;
- intézetvezetőket – beosztottjaik teljesítményének figyelését;
- könyvtárosokat – hatékony segítségnyújtást a kutatóknak, például témafigyelést;
- hallgatókat – könnyű szakirodalom-gyűjtést a láthatatlan kollégiumok szereplőinek meghatározásával (kit érdemes olvasni?);
- kutatási támogatások kezelőit, gazdasági vezetőket – egyes projektek előrehaladásának, tudományos és gazdasági hatásának mérését.

A SciVal három területen nyújt szolgáltatásokat:

- Kutatástervezés
 - stratégia alkotás;
 - kutatók azonosítása és toborzása adott kutatási területen;
 - partnerkapcsolatok kiépítése (meglévő kapcsolatok értékelése, potenciális partnerek felderítése);
 - kutatási támogatási lehetőségek felismerése.
- Kutatástámogatás
 - szakirodalom-keresés, -feltérképezés, -olvasás és legfontosabb művek áttekintése;
 - együttműködések ösztönzése a kutatók között;
 - elemzés, szintetizálás.
- Kutatásmegosztás
 - adatfeldolgozás és adatmenedzsment;
 - kutatási eredmények közzéte és terjesztése;
 - kutatási eredmények hirdetése, kereskedés.

A programban található elemzési egységek:

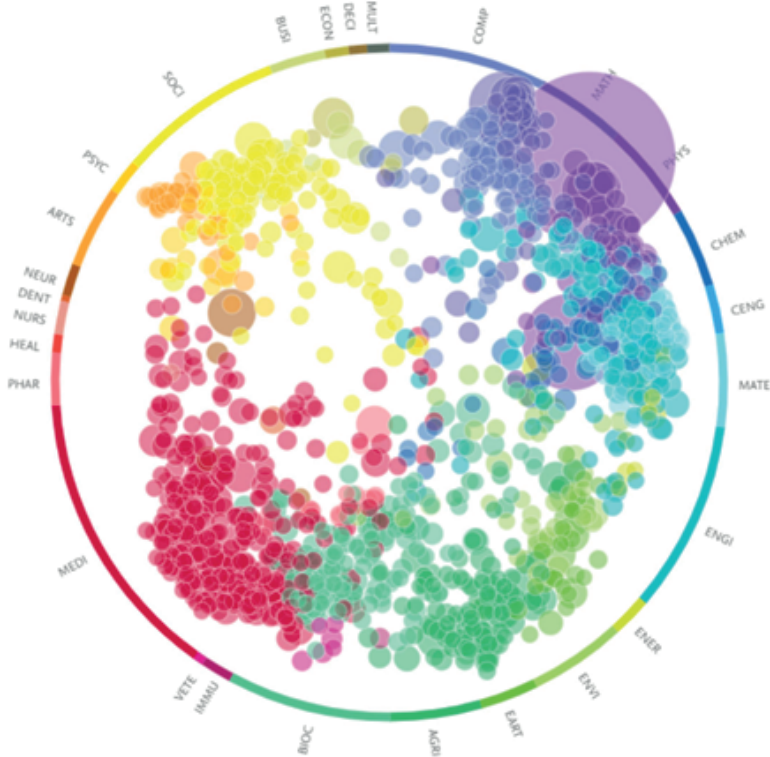
- kutatóintézetek, felsőoktatási intézmények;
- kutatók és kutatói csoportok;
- országok;
- témák és témacsoportok;
- kutatási területek.

A programban elérhető modulok:

- Overview (áttekintés);
- Benchmarking (összevetés);
- Collaboration (együttműködés);
- Trends (trendek);
- Reporting (riportok);
- My SciVal (saját SciValom);
- Scopus.

Overview

Az elemzési egységek kutatási teljesítményének áttekintése, amelyet akár évekre visszamenőleg is vizsgálhatunk (dinamikus változáskövetés).



2. ábra: Hazai kutatási témák és interdiszciplinaritás

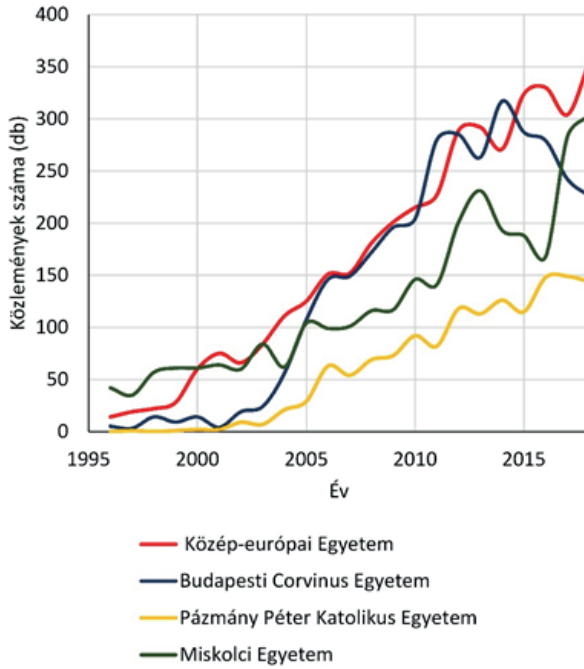
Forrás: a SciVal adatai és BALÁZS 2019 cikke alapján a szerzők szerkesztése

Az általános képet árnyalhatjuk 27 nagyobb tudományterület és 334 kisebb kutatási terület mentén. Az itt elérhető adatok a következők:

- tudományterületi megoszlás;
- top szerzők/intézmények;
- közlemények kategorizálása több változó alapján (például csak Q1-es, D1-es, top 5%, top 1% közlemények megjelenítése);
- hivatkozások kimutatása;
- kutatási támogatások feltérképezése;
- legnépszerűbb folyóiratcímek.

Benchmarking

Saját relatív erősségeinket és gyengeségeinket tudjuk felmérni más intézményekhez képest, vagy két, vagy több elemzési egységet hasonlíthatunk össze egymással különböző változók alapján. Rangsorkészítésre is alkalmas.



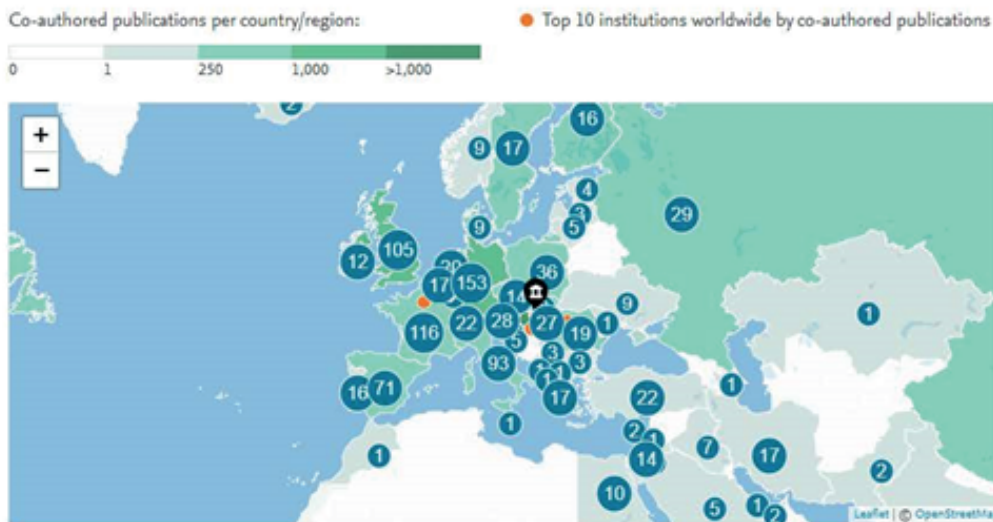
3. ábra: Néhány magyarországi egyetem közleményeinek száma éves bontásban a Scopus adatbázisában

Forrás: a SciVal adatai alapján a szerzők szerkesztése

Collaborations

Meglévő teljesítményének értékelése és potenciális partnerek és együttműködések felderítése társszerzőség alapján.

Alapvetően a társszerzőségben megírt közlemények mentén mutatja meg további lehetőségeinket, ajánl nekünk intézményeket és potenciális együttműködési lehetőségeket. A partneri kapcsolatainkat rangsorolhatjuk is.



4. ábra: Társszerzőség országonként a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen 2014 és 2018 között

Forrás: a SciVal adatai alapján a szerzők szerkesztése

Trends

Adott kutatási terület felmérése a hivatkozások és a használat (milyen gyakran jelenik meg a területen újabb közlemény) alapján.

Ezzel a funkcióval értékelhetjük a legjobban teljesítőket, a feltörekvő sztárokat és a kutatási terület legújabb irányvonalait is. A legfontosabb komponenseket szófelhő formájában külön is megtekinthetjük.

Reporting

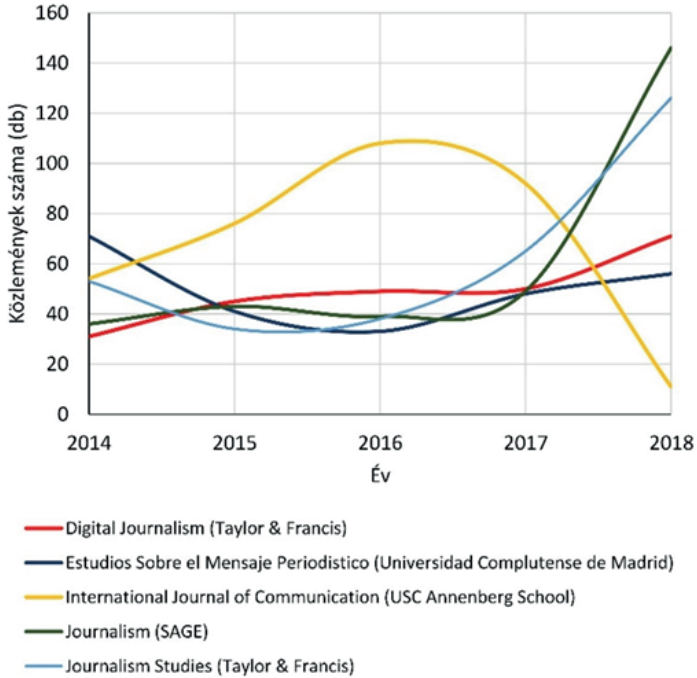
A kereséseink és elemzéseink ebben a modulban elmenthető riport formájában jelennek meg. Innen kinyerhetjük a szükséges adatokat különböző fájlformátumban, könnyen készíthetünk belőlük jól átlátható, illusztratív beszámolókat (lásd a 2. mellékletet).

My SciVal

Kulcsszavak alapján itt adhatunk meg saját kutatási területeket vagy azonosítók alapján közlemény vagy kutatói csoportokat, amelyeket később elemzéseinkhez használni kívánunk.

Scopus

A fül segítségével válhatunk a Scopus adatbázisra, ami a programok közötti könnyű átjárhatóságot biztosítja.



5. ábra: Media, News, Journalism témával leggyakrabban foglalkozó folyóiratok neve és adott évben a közlemények száma

Forrás: a SciVal adatai alapján a szerzők szerkesztése

Reporting

A kereséseink és elemzéseink ebben a modulban elmenthető riport formájában jelennek meg. Innen kinyerhetjük a szükséges adatokat különböző fájlformátumban, könnyen készíthetünk belőlük jól átlátható, illusztratív beszámolókat (lásd a 2. mellékletet).

My SciVal

Kulcsszavak alapján itt adhatunk meg saját kutatási területeket vagy azonosítók alapján közlemény vagy kutatói csoportokat, amelyeket később elemzéseinkhez használni kívánunk.

Scopus

A fül segítségével válthatunk a Scopus adatbázisra, ami a programok közötti könnyű átjárhatóságot biztosítja.

Irodalomjegyzék

- BALÁZS Zsuzsanna (2019): *A magyar egyetemeknek kevés esélyük van rá, hogy megelőzzék a rangsorban a Harvardot vagy az Oxfordot*. Elérhető: <https://qubit.hu/2019/06/28/a-magyar-egyetemeknek-keves-eselyuk-van-ra-hogy-megelőztek-a-rangsorban-a-harvardot-vagy-az-oxfordot> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- DEMETER Márton (2019): *Kommunikációkutató Facebook-bejegyzéséből*. Elérhető: www.facebook.com/photo.php?fbid=10211793499027009&set=a.1433361088108&type=3&theaterwww.facebook.com/photo.php?fbid=10211793499027009&set=a.1433361088108&type=3&theater (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- Élvonal – Kutatói kiválósági program. Elérhető: <https://nkfih.gov.hu/palyazatok/2018/elvonall-kutatoik> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- Engineering Village. Elérhető: www.engineeringvillage.com/home.urlwww.engineeringvillage.com/home.url (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- European Research Council (ERC). Elérhető: <https://erc.europa.eu/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- Journal Metrics in Scopus: SCImago Journal Rank (SJR). Elérhető: <https://blog.scopus.com/posts/journal-metrics-in-scopus-scimago-journal-rank-sjr> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- Journal Metrics in Scopus: Source Normalized Impact per Paper (SNIP). Elérhető: <https://blog.scopus.com/posts/journal-metrics-in-scopus-source-normalized-impact-per-paper-snip> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- Kérdések és válaszok az Elsevier tárgyalásokról. Elérhető: <http://eisz.mtak.hu/index.php/hu/open-access/281-kerdesek-es-valaszok-az-elsevier-targyalasokrol.html> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- Mendeley – Reference Management Software & Researcher Network. Elérhető: www.mendeley.comwww.mendeley.com (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- Mi az Open Access? Elérhető: <https://openscience.hu/hu/mi-az-open-access> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- Orcid. Elérhető: <https://orcid.org/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- PlumX Metrics. Elérhető: <https://plumanalytics.com/learn/about-metrics/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- POSADA, Alejandro (2017): *Preliminary findings: Rent seeking by Elsevier. The Knowledge Gap*. Elérhető: <http://knowledgegap.org/index.php/sub-projects/rent-seeking-and-financialization-of-the-academic-publishing-industry/preliminary-findings/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- Reaxys. Elérhető: www.reaxys.com/#/login (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- RELX. Elérhető: www.relx.com/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- ScienceDirect. Elérhető: www.sciencedirect.com/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- Scimago Journal & Country Rank. Elérhető: www.scimagojr.com/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- Szándéknyilatkozat aláírásával indultak újra a tárgyalások az EISZ és az Elsevier között. Elérhető: www.eisz.mtak.hu/index.php/hu/open-access/337-szandeknyilatkozat-alairasaval-indultak-ujra-a-targyalasok-az-eisz-es-az-elsevier-kozott.html (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- Tématerületi Kiválósági Program 2019. Elérhető: <https://nkfih.gov.hu/hivatalrol/hivatal-hirei/temateruleti-kivalosagi-program-2019> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

- URBÁN Katalin (2019): *Tájékoztató az Elsevier tárgyalásról*. Elérhető: <http://eisz.mtak.hu/index.php/hu/open-access/281-kerdesek-es-valaszok-az-elsevier-targyalasokrol.html> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- URBANOVICS Anna – SASVÁRI Péter (2019): *A tudományos kutatás elixírje*. Working paper. DOI: <http://doi.org/10.13140/RG.2.2.26344.83204>
- ZIJLSTRA, Hans – MCCULLOUGH, Rachel (2016): *CiteScore: a new metric to help you track journal performance and make decisions*. Elérhető: www.elsevier.com/editors-update/story/journal-metrics/citescore-a-new-metric-to-help-you-choose-the-right-journal (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

Vákát oldal

Mesélnek az adatok – magyar, német és osztrák kutatóintézetek tudományometriai vizsgálata

Bevezetés

Az országok tudományos tevékenységeit elsősorban két nagyobb helyszín köti le, azok vagy a felsőoktatási intézmények oktatóitól és kutatóitól, vagy a kutatóhálózatok kutatóitól származnak. A legnagyobb különbséget a tevékenységek profiljában találjuk: míg az egyetemeken elsődleges feladata az előállított tudás megosztása, tehát a hallgatók oktatása, addig a kutatók elsődleges profilja a tudományos kutatás és kutatási eredmények közzétevése a társadalom kihívásaira válaszként. Eddigi tanulmányaink elsősorban az egyetemekkel álltak kapcsolatban, jelen elemzés viszont a kutatóintézetek csoportjait mutatja be és veti össze. Legfőbb célunk, hogy képet adjunk a hazai társadalomtudományi kutatóműhelyekről, valamint azokat összevessük és párhuzamba állítsuk az osztrák és német műhelyekkel.

Az elemzések alapját adó adatokat a Scopus nemzetközi katalógizáló adatbázisokból, a kutatóintézetek tagjainak névlistáit pedig azok hivatalos honlapjáról nyertük ki 2019 februárjában. Habár mára a magyar kutatóintézetek helyzete részlegesen megváltozott a Magyar Tudományos Akadémia és az Innovációs és Technológiai Minisztérium tárgyalásainak nyomán, úgy véljük, érdemes a kutatóintézetek munkatársait publikációs teljesítményük szerint, objektív tudományometriai aspektusból vizsgálni.

A vizsgálatba bevont kutatóintézetek általában lefedik a társadalomtudományi tudományágakat, igyekeztünk az egymással párhuzamba állíthatókat együtt, egymással összevetve is elemezni. A kutatóintézetek a következők:

- Eötvös Loránd Kutatói Hálózat (ELKH) (korábban Magyar Tudományos Akadémia [MTA]) kutatóintézetei:
 - Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont (KRTK);
 - Társadalomtudományi Kutatóközpont (TK).
- Max Planck (Németország) kutatóintézetek:
 - Collective Goods (közjavak);
 - Comparative Private Law (összehasonlító magánjog);
 - Comparative Public Law (összehasonlító közjog);
 - Demography (demográfia);
 - European Legal History (európai jogtörténet);
 - Foreign and International Criminal Law (nemzetközi büntetőjog);
 - Human Development (emberi fejlődés);
 - Innovation and Competition (innováció és verseny);
 - Regulatory Procedural Law (eljárások joga és szabályozása);
 - Religious and Ethnic Diversity (vallási és etnikai sokszínűség);
 - Study of Societies (társadalmak tanulmányozása);

- Tax Law and Public Finance (adó jog és közpénzügyek).
- Osztrák Tudományos Akadémia (Österreichische Akademie der Wissenschaften; ÖAW).
- Osztrák Gazdaságtudományi Intézet (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung; WIFO).

Fontos megjegyeznünk, hogy az egyes kutatóintézetek eltérő létszámmal, eltérő prioritásokkal és eltérő költségvetéssel rendelkeznek, ezért tudományos teljesítményük egymáshoz való hasonlítása csak részben és ezen kikötések figyelembevételével valósulhat meg.

A következő fejezetek a vizsgálatba bevont két magyar kutatóközpont mentén szerveződnek, először a TK, majd a KRTK elemzésére kerül sor, mindegyikhez hozzárendelve a német és osztrák hasonló tudományágakban tevékenykedő intézeteket. Az elemzések a Scopus nemzetközi adatbázisra épülnek a nemzetközi vonatkozásban, hazai vonatkozásban MTMT-alapú vizsgálatokat is végeztünk a magyar kutatók teljesítményéről.

A Társadalomtudományi Kutatóközpont vizsgálata

A Társadalomtudományi Kutatóközpont (TK) vizsgálatát mind a Scopus alapján, mind az MTMT alapján elvégeztük. A kutatóintézetek szintjén vizsgáltuk a következőket:

- Jogtudományi Intézet (TK JTI);
- Kisebbségkutató Intézet (TK KI);
- Politikatudományi Intézet (TK PTI);
- Szociológiai Intézet (TK SZI);
- Számítógépes Társadalomtudomány (TK Recens).

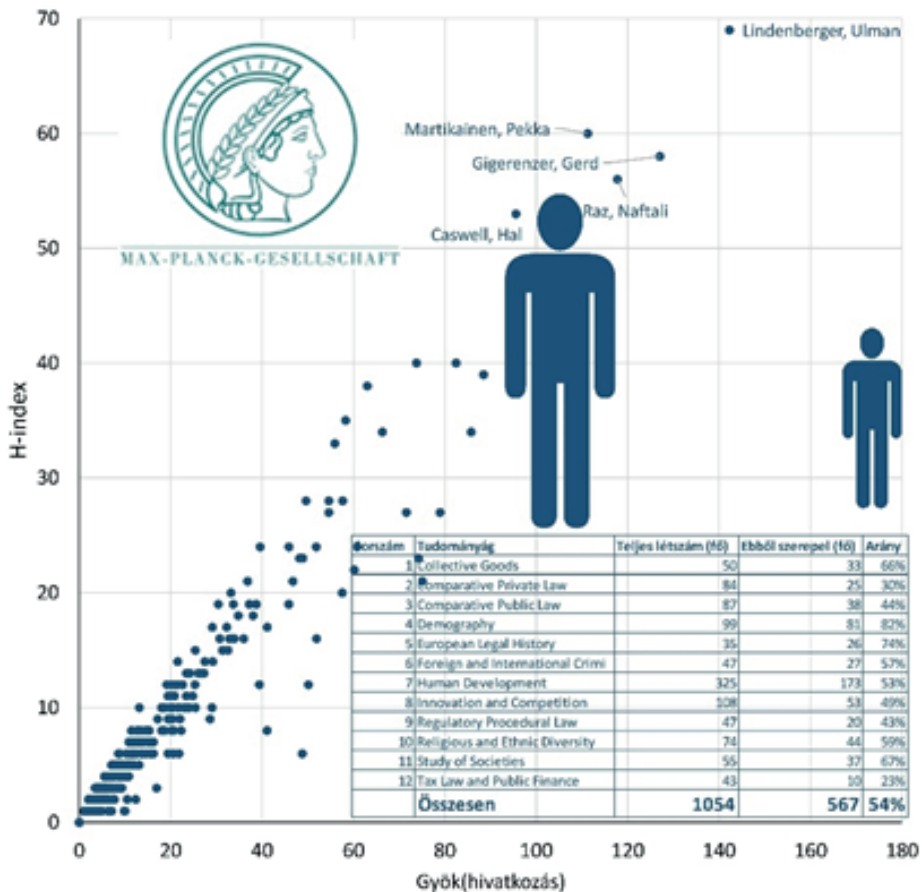
Az elemzésbe a Max Planck kutatóhálózat intézeteit és az Osztrák Tudományos Akadémia intézeteit vontuk be a nemzetközi kitekintés érdekében. A vizsgálatok eredményeit intézményi, tudományági és szerzői szinteken is bemutatjuk.

Az 6. ábrán a német Max Planck kutatóintézet társadalomtudományi kutatóközpontjainak kutatóit vizsgáljuk a Scopus adatbázisa alapján. A vizsgálatba 12 különböző kutatóközpontot vontunk be, amelyek mindegyike tematikusan szerveződött, és mindegyik lefedi a társadalomtudomány valamely tudományágát, különálló kutatási területét. Összesen 1 054 kutatót találtunk a kutatóintézetek tagjainak listáján, közülük 567 fő (54%) rendelkezik a Scopuson szerzői profillal (tehát rendelkezik legalább 1 darab Scopus által indexált közleménnyel). Az egyes kutatóközpontok között mind létszámban, mind a publikációs teljesítmény alapján jelentős eltéréseket figyelhetünk meg.

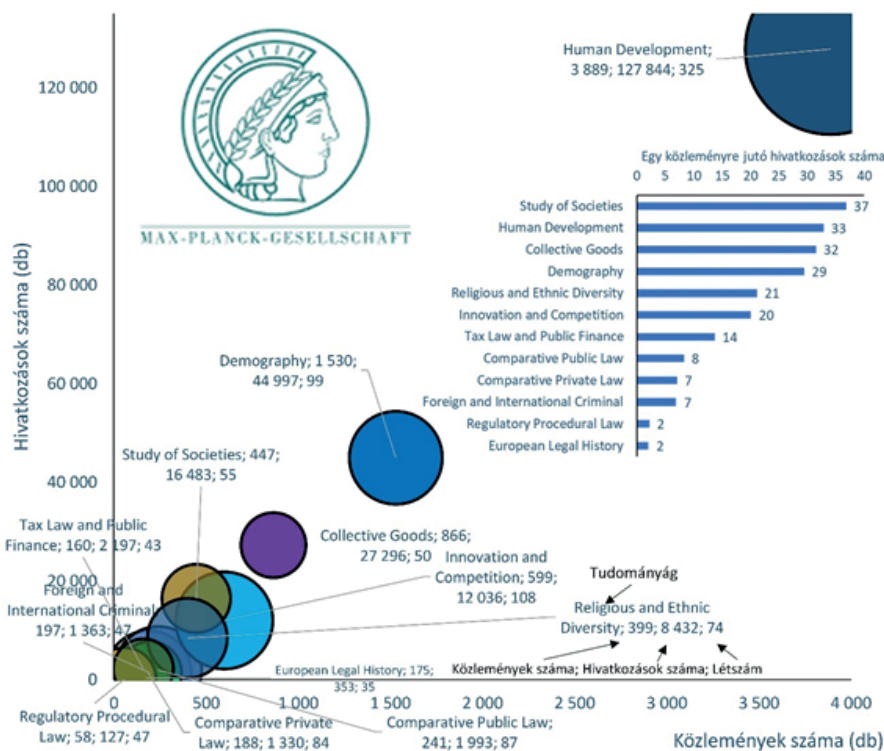
A legnépesebb kutatóközpontok a Human Development (325 fő) és az Innovation and Competition (108 fő), míg a legkisebbek az European Legal History (35 fő) és a Tax Law and Public Finance (43 fő). A Scopusban profillal rendelkezők arányait tekintve a Demography központ emelkedik ki (82%), ezt követi a European Legal History (72%). A legkisebb arányokkal ilyen tekintetben a Tax Law and Public Finance központ (23%)

és a Comparative Private Law központ (30%) rendelkezik. Kiemelkedő publikációs teljesítménnyel rendelkező kutatók Pekka Martikainen (Demography), Gerd Gigerenzer (Human Development), Naftali Raz (Human Development), Hal Caswell (Demography). Itt nagyon fontos megjegyezni, hogy az ELKH kutatóihoz hasonlóan a Max Planck kutatói esetében is a legtöbben felsőoktatási intézményekben is tanítanak és kutatnak. Ez a Max Planck esetében nemcsak európai országokra, hanem tengerentúli intézményekre is kihat, ezáltal egyfajta nemzetközi kutatói hálózatot is kialakítva.

Scopus alapján végzett elemzések



6. ábra: A németországi Max Planck kutatóközpont kutatóinak Scopusos hivatkozásai és H-indexe
 Forrás: a Scopus adatai alapján a szerzők szerkesztése

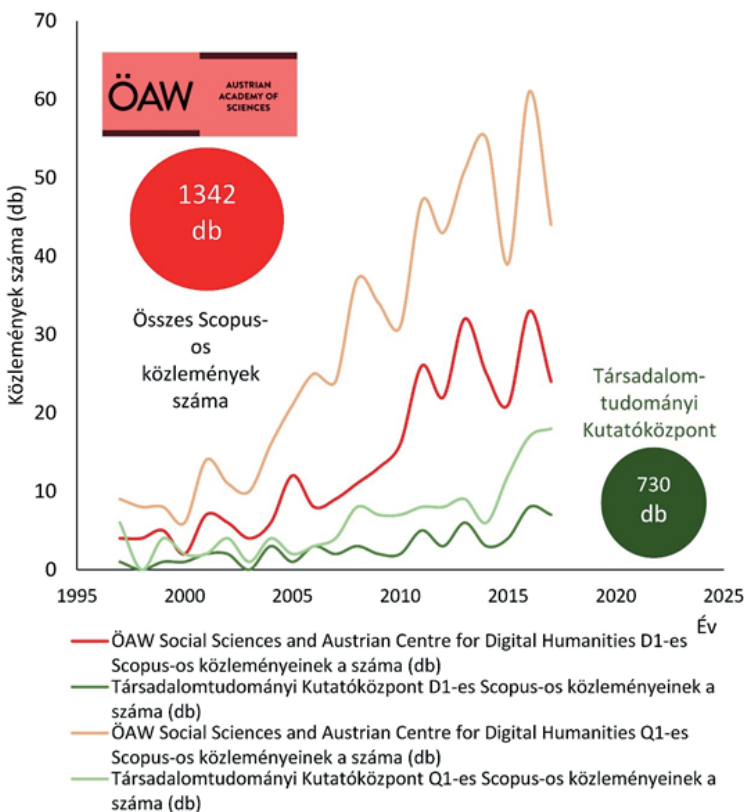


7. ábra: A németországi Max Planck kutatóközpont publikációs teljesítménye tudományáganként
 Forrás: a Scopus adatai alapján a szerzők szerkesztése

A szerzők publikációs teljesítményének leírása után érdemes a tudományágankénti összevetést is elvégeznünk. A 7. ábra ezt foglalja össze a Max Planck kutatói esetében úgy, hogy az egyes kutatóközpontok mentén határozza meg az eltérő tudományágakat. Ez alapján jelentős különbségeket figyelhetünk meg az összes publikációs teljesítmény tekintetében, láthatjuk, hogy a Human Development (325 fő) emelkedik ki 3889 darab közleménnyel, a rájuk érkező 127 844 darab hivatkozással. Ezt követi a Demography központ 1530 közleménnyel és 44 997 hivatkozással, majd a Collective Goods központ 866 közleménnyel és 27 296 hivatkozással. A legkisebb teljesítménnyel a Regulatory Procedural Law központ rendelkezik 58 közleménnyel és 127 hivatkozással, valamint a Tax Law and Public Finance központ 160 közleménnyel és 2197 hivatkozással.

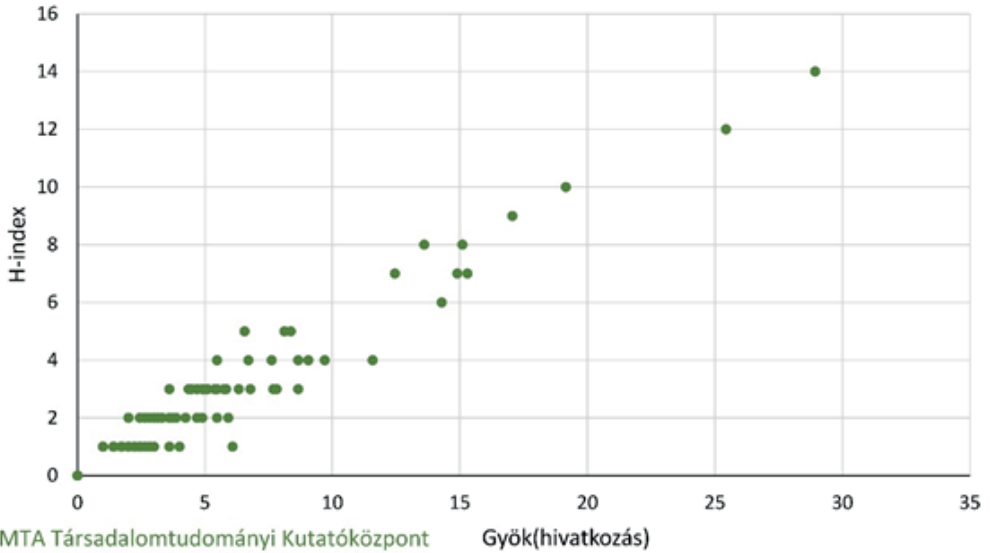
Ezen a ponton természetesen figyelembe kell vennünk az adott tudományágra jellemző publikációs szokásokat, mert ezekre eltérő publikációs intenzitás, eltérő kutatói együttműködési és társszerzési adatok jellemzők. A másik ilyen pont pedig, hogy az abszolút teljesítményt nagyban befolyásolja a központok létszáma is, a nagyobb létszámmal rendelkező műhelyek általában több közleménnyel és ennél fogva több hivatkozással is rendelkeznek. Az egy közleményre jutó hivatkozások száma ezt az abszolút

teljesítményekből kapott képet igyekszik árnyalni, és így is sorrendet állítani a központok között. Az egy közleményre jutó hivatkozások száma általánosan elfogadott tudományometriai indikátor a közlemények hatásának mérésére. Ebből láthatjuk, hogy a Study of Societies központ tűnik ki a következő értékkel: 37 hivatkozás/közlemény. Ezt követi a Human Development (33 hivatkozás/közlemény), majd a Collective Goods (32 hivatkozás/közlemény). A legkisebb arányokkal az European Legal History központ (2 hivatkozás/közlemény) és a Regulatory Procedural Law központ (2 hivatkozás/közlemény) állnak. 10 hivatkozás/közlemény alatti értékkel rendelkezik még a Foreign and International Criminal Law, Comparative Private Law, valamint a Comparative Public Law központ. Itt szintén érdemes megjegyezni, hogy a természettudományokhoz közelebb álló, kvantitatív módszertant használó társadalomtudományi tudományágak (például szociológia, demográfia, fejlődés) sokkal dinamikusabban és nagyobb hivatkozási számokkal alakuló területek. Ezekre általában a nagyobb társszerzőségi szám is jellemző.



8. ábra: Az ÖAW Social Sciences and Austrian Centre for Digital Humanities és a Társadalomtudományi Kutatóközpont kutatóinak minősített közleményeinek száma
 Forrás: a Scopus adatai alapján a szerzők szerkesztése

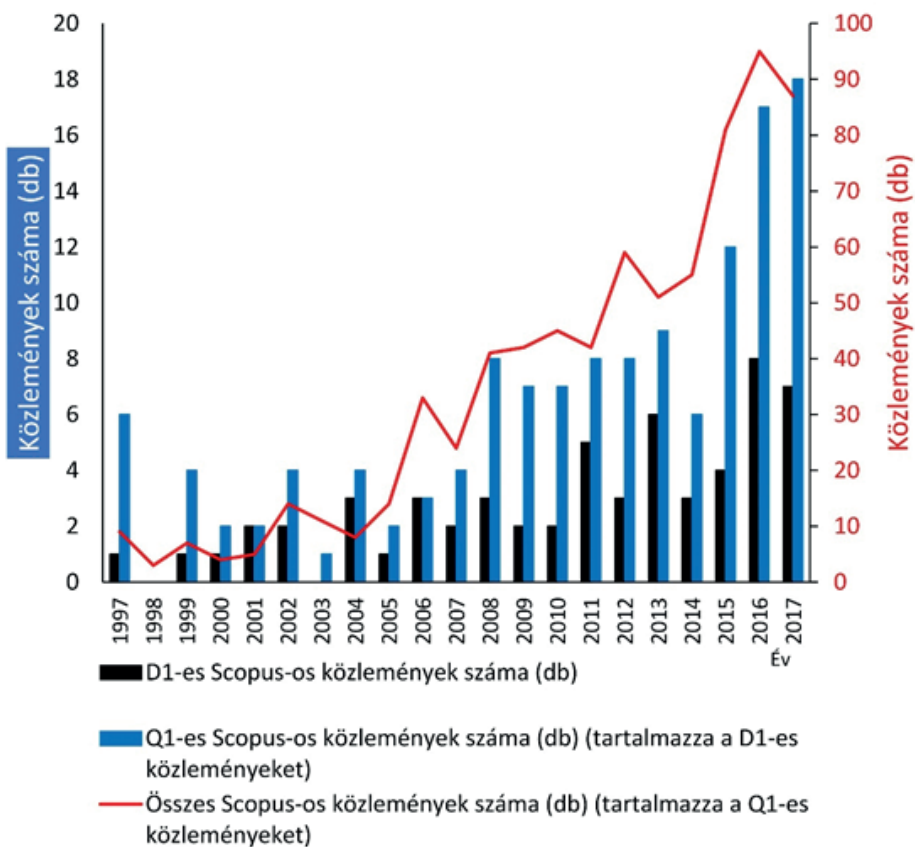
A 8. ábra a TK és az ÖAW publikációs teljesítményeit mutatja egymáshoz viszonyítva, 1997-től. Láthatjuk, hogy az összes Scopus által indexált közlemény tekintetében az ÖAW 1342 darabbal, a TK 730 darabbal rendelkezik, ami jelentős különbség. A Q1-es és D1-es magasan jegyzett publikációk tekintetében ez a különbség szintén megfigyelhető, 2017-ben az ÖAW 44 darab Q1-est, ebből 24 darab D1-est szerzett, míg a TK 18 darab Q1-essel és ebből 7 darab D1-essel követi. Azt viszont érdemes kiemelni, hogy az ÖAW esetében mind a Q1-es, mind a D1-es számában visszaesést láthatunk 2016 és 2017 között, a TK pedig kisebb növekedést mutat.



9. ábra: A Társadalomtudományi Kutatóközpont kutatóinak Scopusos hivatkozásai és H-indexe

Forrás: a Scopus adatai alapján a szerzők szerkesztése

A TK kutatóinak publikációs teljesítményét érdemes saját köreikben egymáshoz viszonyítva is áttekinteni. Kettő szerző emelkedik ki mind a H-index, mind a hivatkozási szám alapján. Közülük Smith Melanie Kay a TK SZI-nek, Számadó Szabolcs a TK Recens Számítógépes Társadalomtudomány intézetének kutatója. Az ábrán kiemelkedő tudományos teljesítménnyel rendelkező kutatók (10 fő) közül 4 fő az TK SZI, 3 fő az TK Recens, 2 fő az TK PTI kutatója. Ebből kitűnik a szociológiai tudományok és a számítógépes társadalomtudomány dominanciája.

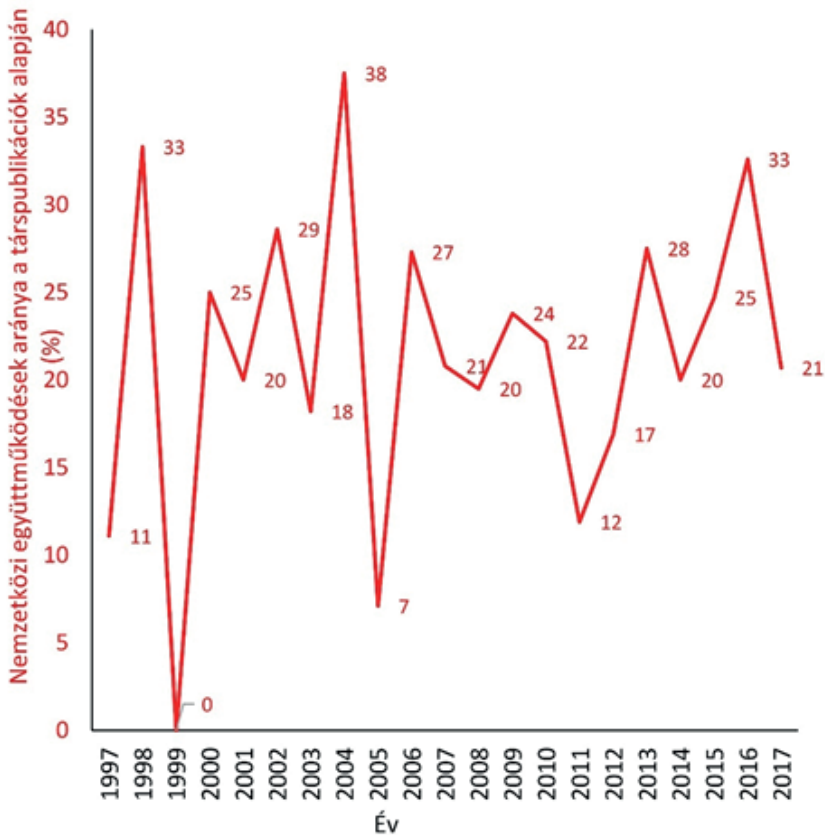


Megjegyzés: 166 fő, 730 db Scopus-os közleménye teljes életpályájukon 19997 és 2017 között

10. ábra: A Társadalomtudományi Kutatóközpont kutatóinak összes, D1-es és Q1-es közleményeinek száma

Forrás: a SciVal és a Scopus adatai alapján a szerzők szerkesztése

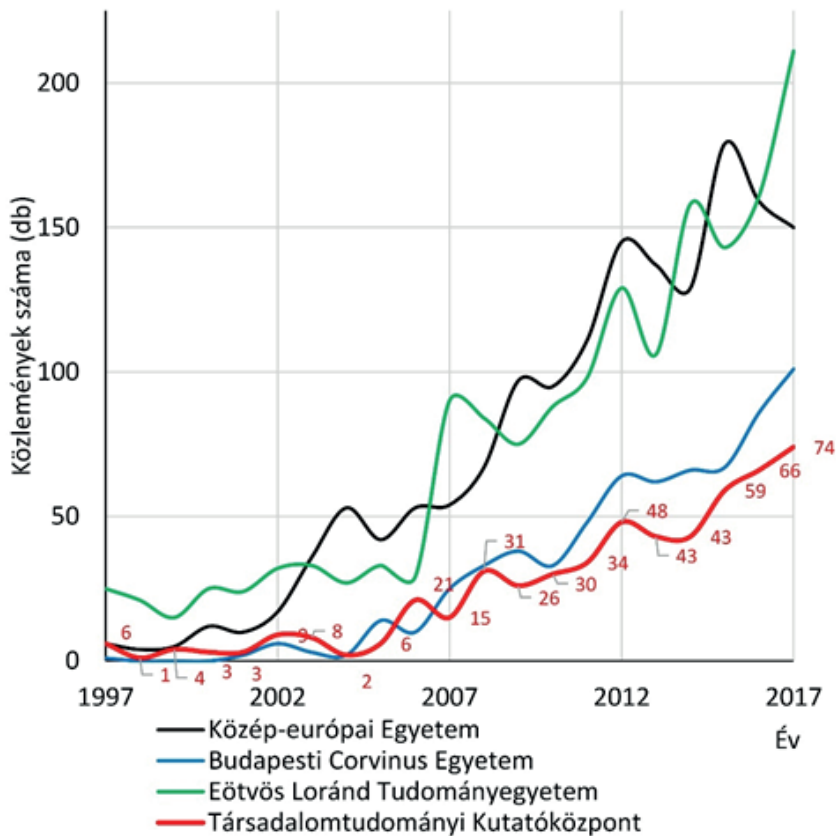
A TK D1-es és Q1-es közleményeinek alakulását írja le a 10. ábra. A vizsgálatot összesen 166 szerző 730 darab Scopus által indexált közleményén végeztük el 1997 és 2017 közötti időszakot tekintve. Az összes Scopus által indexált publikációk számában visszaesés történt 2016 (95 darab) és 2017 (87 darab) között. A D1-es közlemények számában szintén visszaesés történt: 2016-ban 8 darab, 2017-ben 7 darab. Azonban a Q1-es közleményeket tekintve növekedést láthatunk: 2016-ban 17 darab, 2017-ben 18 darab. Láthatjuk, hogy a legnagyobb minőségi ugrás a közleményszámok esetében 2014 és 2015 között történt, ezt követően ezt a számot és növekedést sikerül fenntartani.



11. ábra: A Társadalomtudományi Kutatóközpont kutatóinak nemzetközi együttműködésének aránya a társpublicációk alapján

Forrás: a SciVal és a Scopus adatai alapján a szerzők szerkesztése

A 11. ábra a nemzetközi együttműködésben született közlemények arányát mutatja a teljes publikációs teljesítményhez képest. 1997-ben 11%, 2017-ben 20,7% volt ez az arány, ami összességében, ha a két végpontot tekintjük, nem mondható jelentős növekedésnek. A közbeeső évek viszont szignifikáns eltéréseket jeleznek, amelyek csúcspontja 2004 (37,5%), míg a legalacsonyabb értéket 1999-ben érte el az arány (0%). A 2017. évi 20,7% egyébként megegyezik a 2004. évi adattal, a közbeneső évek viszont ezeknél magasabb értékeket mutatnak (2015-ben 24,7%, 2016-ban 32,6%).

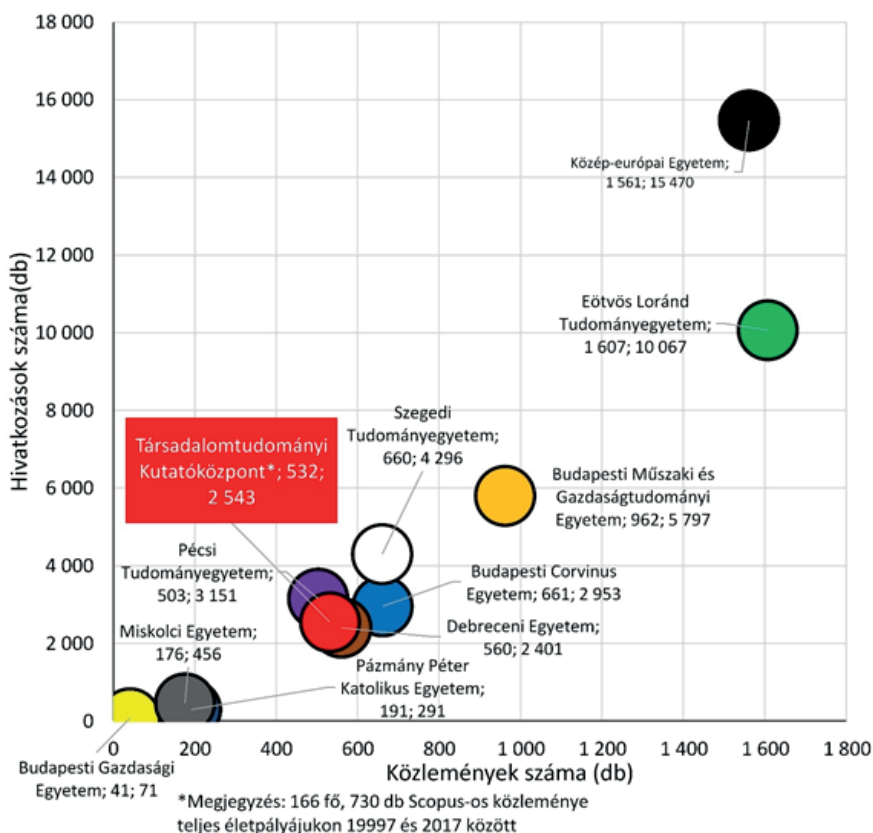


12. ábra: Társadalomtudományi közlemények száma

Forrás: a SciVal és a Scopus adatai alapján a szerzők szerkesztése

A 12. ábra a társadalomtudományi közleményeit mutatja néhány magyar felsőoktatási intézménynek, amelyekhez hasonlíthatjuk a TK teljesítményét is 1997 és 2017 között. Láthatjuk, hogy a legalacsonyabb közleményszámokkal a TK rendelkezik, ez a tendencia viszont évről évre egyre jelentősebbé válik az egyetemek javára.

Mindegyik intézmény növekvő trendet mutat, ezek közül jelentős a 2016 és 2017 közötti növekedés a Budapesti Corvinus Egyetem (BCE, 2016, 86 darab; 2017, 101 darab) és az Eötvös Loránd Tudományegyetem (ELTE, 2016, 161 darab; 2017, 211 darab) körében.



13. ábra: Társadalomtudományi közlemények és az arra érkezett hivatkozások száma az egyes intézményeknél 1997 és 2017 között

Forrás: a SciVal és a Scopus adatai alapján a szerzők szerkesztése

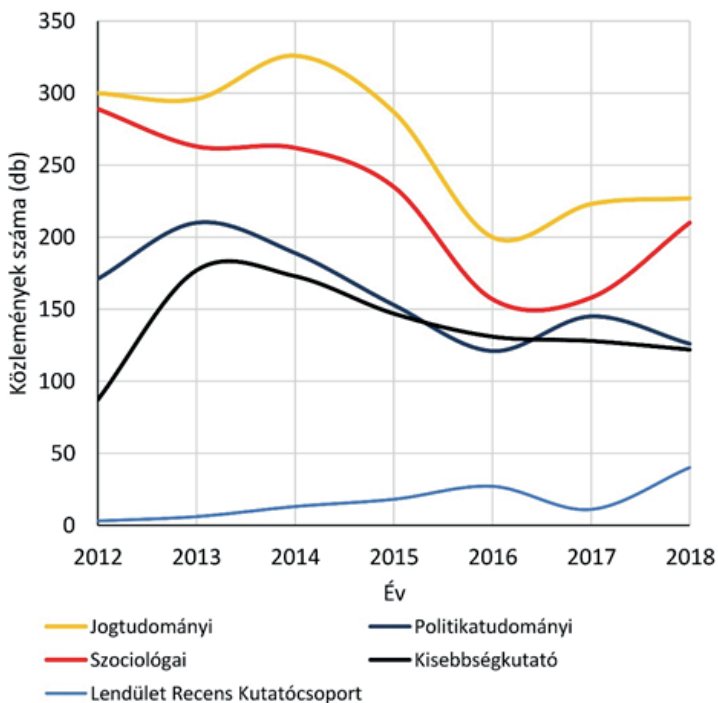
Az TK publikációs teljesítményét a hazai felsőoktatási intézmények publikációs teljesítményével való összevetését a 13. ábra foglalja össze. Ez a vizsgálat arról ad képet, hogy a magyar egyetemek milyen kutatási potenciállal és eredményekkel rendelkeznek az elsődlegesen kutatási feladatokat ellátó Eötvös Loránd Kutatási Hálózathoz képest.

Láthatjuk, hogy a vizsgálatba bevont intézmények 5 klasztert alkotnak a közlemények és hivatkozások száma szerint. Az elemzésben 166 kutató 730 darab Scopus által indexált közleményét vettük számításba, 1997 és 2017 között. A legkiemelkedőbb intézmény a Közép-Európai Egyetem (KEE) 1561 közleménnyel és 15 470 hivatkozással. A második csoport is egyetlen intézményt, az ELTE-t foglalja magában (1607 közlemény, 10 067 hivatkozás). A harmadik csoportba szintén egy egyetem került, a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem (BME) 962 közleménnyel és 5797 hivatkozással. A negyedik csoportban 5 intézményt találunk, ezek a BCE (661 közlemény;

2953 hivatkozás), a Szegedi Tudományegyetem (SZTE, 660 közlemény; 4296 hivatkozás), a Debreceni Egyetem (DE, 560 közlemény; 2401 hivatkozás), az TK (532 közlemény; 2543 hivatkozás), valamint a Pécsi Tudományegyetem (PTE, 503 közlemény; 3151 hivatkozás). A legalsó klaszterbe három intézmény tartozik, ezek a Pázmány Péter Katolikus Egyetem (PPKE, 191 közlemény; 291 hivatkozás), a Miskolci Egyetem (ME, 176 közlemény; 456 hivatkozás) és a Budapesti Gazdasági Egyetem (BGE, 41 közlemény; 71 hivatkozás). Jól kirajzolódik tehát, hogy Magyarországon az egyetemeken is jelentős tudományos munka folyik, amely révén adott esetben a szabályozásoknak köszönhetően megelőzik az ELKH kutatóközpontjainak teljesítményét is.

MTMT alapján végzett elemzések

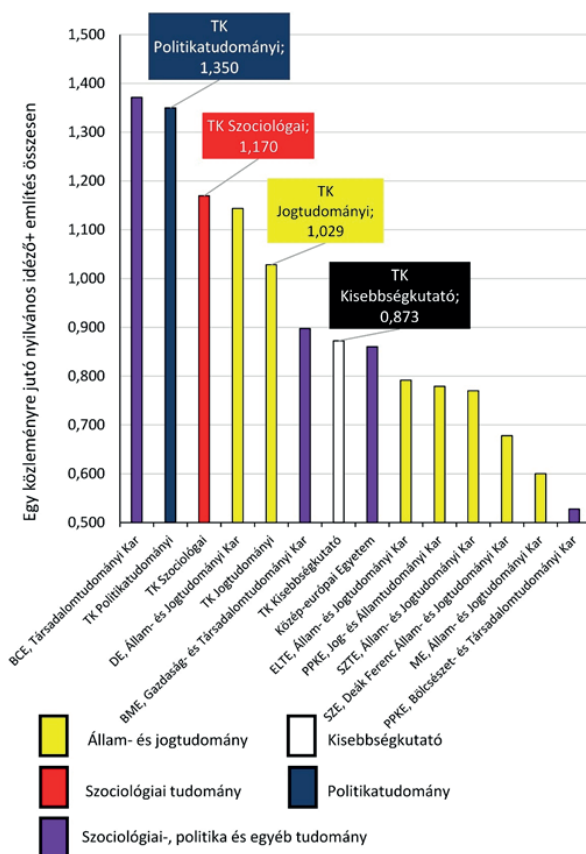
A Scopus-alapú összevetések után az MTMT-adatbázis alapján is elemzéseket készítettünk a magyar vonatkozásokról.



14. ábra: Társadalomtudományi Kutatóközpont intézeteinek publikációs teljesítménye 2012 és 2018 között az MTMT alapján

Forrás: az MTMT adatai alapján a szerzők szerkesztése

A 14. ábra azt írja le, hogy 2012 és 2018 között az MTMT-adatbázisban rögzített közlemények száma hogyan alakult az egyes ELKH-kutatóintézetek tekintetében. Láthatjuk, hogy számosságban még a jogtudományi közleményekből van a legtöbb, de erőteljes visszaeső tendenciát is észrevehetünk. A kutatóintézetek közül 2016 óta a TK SZI és a TK Recens szociológiai és számítógépes társadalomtudományi kutatóintézetek munkája növekszik, a további műhelyek közleményszámok alapján visszaesést vagy stagnálást mutatnak. Ez azért is fontos, mert a Scopus-alapú elemzésben is a TK SZI és a TK Recens térnyerését láthattuk, különösen a szerzők egyéni szintjének összevetésekor. A legtöbb kiemelkedő publikációs teljesítménnyel kutatót ezen intézetek adják a magyar társadalomtudományi kutatásokban. A jogtudomány vezetése a Scopus-alapú vizsgálat során eltűnik, amiből arra következtethetünk, hogy a kutatók a magyar és nem indexált közlemények publikálásában aktívabbak.

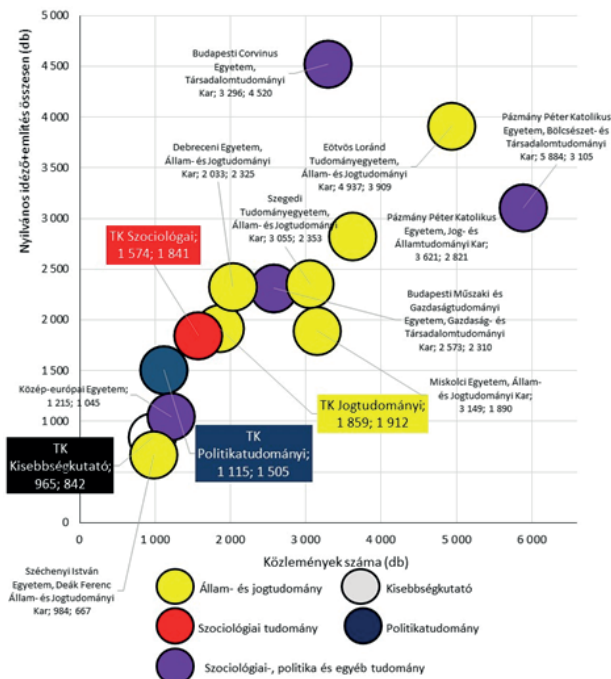


15. ábra: Egyes intézmények esetében az egy közleményre jutó idézések és említések száma 2012 és 2018 között az MTMT alapján

Forrás: az MTMT adatai alapján a szerzők szerkesztése

A 15. ábra az MTMT-alapú teljesítményértékelés tudományági vonatkozásait foglalja össze az TK kutatóműhelyeinek és magyar felsőoktatási intézmények karjainak tekintetében. A mérés alapja az egy közleményre jutó hivatkozások száma. Az egyes tudományágak megoszlásai a következők: 7 csoport az állam- és jogtudományok, 4 csoport a szociológiai, politika- és egyéb tudományok, 1 csoport a szociológiai tudományok, 1 csoport a kisebbségkutatás, valamint 1 csoport a politikatudományok tudományágában releváns. Láthatjuk, hogy a legjobb eredményt (1,375 hivatkozás/közlemény) a BCE Társadalomtudományi Kara érte el, majd ezt követi a TK PTI (1,350 hivatkozás/közlemény), harmadik helyen pedig a TK SZI áll (1,170 hivatkozás/közlemény). A gyengébb teljesítményeket ilyen tekintetben az állam- és jogtudományi karok és központ érte el, ezek közül viszont kiemelkedik a DE Állam- és Jogtudományi Kar (1,150 hivatkozás/közlemény), valamint a TK JTI (1,029 hivatkozás/közlemény).

Az ELKH műhelyei közül a leggyengébb teljesítményt a TK KI érte el, 0,873 hivatkozás/közlemény értékkel. Ezekből az adatokból láthatjuk, hogy habár a felsőoktatási intézményekben is jelentős kutatói potenciál van, a hivatkozási számok tekintetében az ELKH tagjai előtérbe kerülnek. Ez a tudományos hatást és a megjelenő közlemények elért impaktját is mutatják, amelyek szintén az ELKH javára dőlnek el, kivéve a BCE-t, amely a magyar társadalomtudományi képzés zászlóshajója.



16. ábra: Közlemények és az arra érkezett nyilvános idézők és említések száma egyes intézményenként 2012 és 2018 között az MTMT alapján

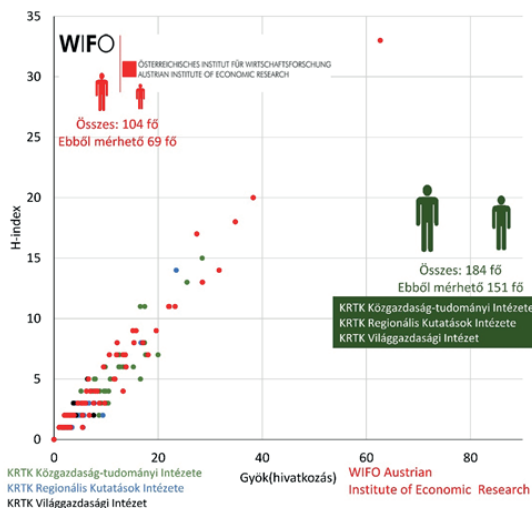
Forrás: az MTMT adatai alapján a szerzők szerkesztése

A publikációs teljesítmények tudományági vonatkozását vizsgálhatjuk az összes megjelent közlemény és a rájuk érkező nyilvános idézők számának összevetésével is. Ennek eredményeit írja le a 16. ábra. Jól láthatjuk, hogy 4 intézmény emelkedik ki ezek alapján. A BCE Társadalomtudományi Kara a hivatkozások számában dominál (3296 közlemény, 4520 hivatkozás), a PPKE Bölcsészeti és Társadalomtudományi Kara a közlemények számában tűnik ki (5884 közlemény, 3105 hivatkozás). Ezeken kívül az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (4937 közlemény, 3909 hivatkozás) és a PPKE Állam- és Jogtudományi Kar (3621 közlemény, 2821 hivatkozás) eredményeit említhetjük.

A többi intézmény hasonló, egységes képet mutat, ideértve az TK műhelyeit is. Közöttük a TK JTI vezet (1859 közlemény, 1912 hivatkozás), majd ezt követi a TK SZI (1574 közlemény, 1841 hivatkozás). A TK Politikatudományi központ 1115 közleménnyel és 1505 hivatkozással, a TK KI pedig 965 közleménnyel és 842 hivatkozással rendelkezik. Természetesen az abszolút teljesítmények nagyban függnek a karok és műhelyek kutatóinak létszámától, valamint attól is, hogy egyes szerzők hova számolták el megjelenő közleményeiket abban az esetben, ha az ELKH-ban és valamely felsőoktatási intézményben is alkalmazottak.

Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont vizsgálata

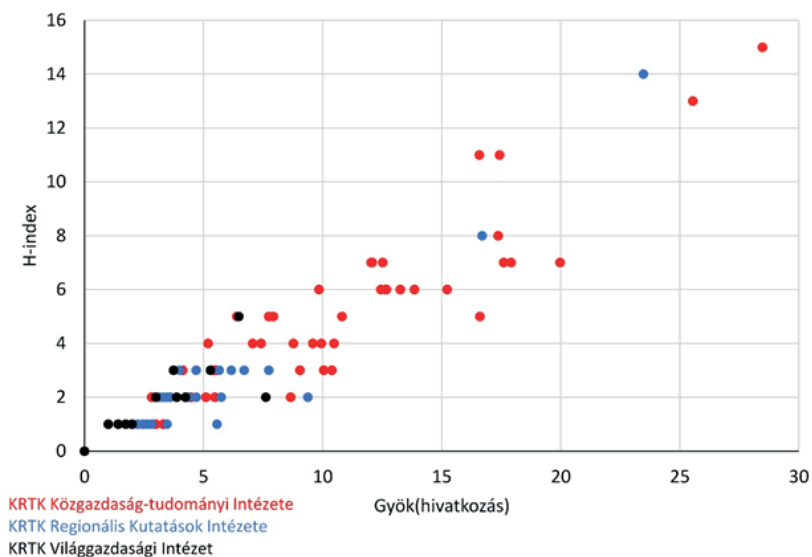
A TK vizsgálata után a KRTK kutatóinak teljesítményét is vizsgáljuk. Itt a WIFO osztrák kutatóközpont adja a nemzetközi összehasonlítási alapot. A KRTK három intézetét külön-külön is elemezzük a Scopus alapján, ami egy sokkal árnyaltabb képet rajzol.



17. ábra: Az osztrák WIFO és a Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont kutatóinak Scopusos hivatkozásai és H-indexe

Forrás: a Scopus adatai alapján a szerzők szerkesztése

A 17. ábrán a Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont és az osztrák WIFO kutatói publikációs teljesítményét láthatjuk. Az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat oldaláról a 184 fő közül 151 fő, az osztrák intézmény esetében a 104 főből 69 fő kerülhetett a Scopus-alapú vizsgálatba. Láthatjuk, hogy a legjobb publikációs teljesítménnyel rendelkező szerzők között nagyobb számban találunk osztrák kutatókat, míg a magyarok körében a KRTK Közgazdaság-tudományi Intézetének (KRTK KTI) kutatói emelkednek ki. A legjobbak listáján találunk még 2 főt a KRTK Regionális Kutatások Intézetéből (KRTK RKI), míg a KRTK Világ gazdasági Intézetének (KRTK VGI) szerzői mutatják a legkisebb publikációs teljesítményt.



18. ábra: A Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont kutatóinak Scopusos hivatkozásai és H-indexe

Forrás: a Scopus adatai alapján a szerzők szerkesztése

A 18. ábra a 17. ábrán látott publikációs teljesítményt mutatja csak a magyar szerzők vonatkozásában. Jól kitűnik a KRTK egyes intézetei közötti különbség: míg a KRTK KTI dominál, addig a KRTK VGI szerzőinek köréből egyetlen kutatót emelhetünk ki.

Összefoglalás és következtetések

Eddigi írásaink elsősorban a felsőoktatási intézményekben folyó tudományos és kutatói tevékenységről szóltak, azok eredményeit vetették össze. Jelen tanulmány viszont ezen kíván változtatni, és más aspektusból tekinteni a kutatói tevékenységre, hiszen elsődlegesen a tudományos akadémiák kutatóintézetei profiljában meghatározó a kutatói

munkavégzés. Az eredményeket nemzetközi és hazai dimenziókban, szerzői és intézményi szinteken végeztük a Scopus és a Magyar Tudományos Művek Tára adatbázisai alapján. Az így kapott empirikus eredmények érdekes összefüggéseket mutatnak, amelyek jól használhatók tudományszervezési célokra is.

Jelen tanulmány legfőbb célja, hogy a Társadalomtudományi Kutatóközpont és a Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont tudományos teljesítményéről adjon képet. A német Max Planck és az Osztrák Tudományos Akadémia és Austrian Institute of Economic Research (WIFO) intézetekkel való összevetésből kitűnik, hogy a magyar kutatóintézetek minden tudományágban jelentős lemaradásokkal és eltérő, visszaeső tendenciákkal rendelkeznek. A Scopus-alapú vizsgálatok lehetőséget adnak a nemzetközileg is magasan jegyzett közlemények áttekintésére, a rájuk érkező hivatkozások összevetése pedig tudományos hatásuk mérésére. Láthatjuk, hogy ezekben is a magyar kutatóintézetek egészen eltérő dinamikával alakulnak.

A Társadalomtudományi Kutatóközpont esetében érdemes kiemelnünk, hogy a TK SZI (szociológia) és a TK Recens (számítógépes társadalomtudomány) mind nemzetközi, mind hazai szinten feltörekvőben vannak, a hazai műhelyek között pedig ezek azok, amelyek növekvő tendenciát mutatnak. A TK JTI (jogtudományok) jól láthatóan az összes közleményszám tekintetében a hazai mérések alapját adó MTMT-adatbázisban abszolút mértékében vezető szerepet tölt be, de visszaesést figyelhetünk meg. Érdekes összefüggéseket mutatnak azok az eredmények is, amelyek a hazai felsőoktatási intézmények kutatási kapacitásainak dominanciájára világítanak rá a kutatóintézetek ellenében.

A Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont esetében az Austrian Institute of Economic Research intézettel való összehasonlítás hozta a legszembeötlőbb eredményeket. Itt is az osztrák kutatók publikációs teljesítményének elsőbbségét olvashatjuk ki az adatokból. A Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont három önálló intézete közül a KRTK KTI (közgazdasági) emelkedik ki, ezt követi a KRTK RTI (regionális), majd a KRTK VGI (világgazdasági).

Javaslatként fogalmazhatjuk meg a következő pontokat:

- A német és osztrák intézmények kutatási területeit érdemes áttekintnünk, és az ott sikeresen működő, aktív kutatási témákban tudatosan jelen lenni magyar kutatóként.
- A német és osztrák kutatókkal érdemes minél aktívabb és erősebb kutatási együttműködések kialakítani akár különböző konkrét kutatási projektek keretében is.
- A német Max Planck kutatói számos egyetemen oktatnak nemcsak Németországban, hanem világszerte. Ott ez egy aktívan működő és hatékony rendszer, amelyet a TK és a KRTK kutatóinak is szükséges lenne áttekinteniük. Későbbi elemzésünk egyik célkitűzése is egyben azt feltérképezni, hogy a Max Planck kutatói milyen egyetemeken, milyen kutatói hálóokban végzik tudományos tevékenységüket, valamint a forrásallokáció és kutatási támogatások pályázása során vajon egyetemeink vagy a Max Planck intézetük nevében pályáznak-e.

Irodalomjegyzék

- SASVÁRI Péter – URBANOVICS Anna (2019): *Mesélnek az adatok – magyar, német és osztrák kutatóintézetek tudományometriai vizsgálata*. Working Paper. DOI: <http://doi.org/10.13140/RG.2.2.21376.79362>
Számítógépes társadalomtudomány. Elérhető: <https://tk.mta.hu/a-tarsadalomtudomanyi-kutatas-modszerei-uj-modszertani-trendek> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- TK Jogtudományi Intézet*. Elérhető: <https://jog.tk.mta.hu/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- TK Kisebbségkutató Intézet*. Elérhető: www.kisebbssegkutato.tk.mta.hu/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- TK Politikatudományi Intézet*. Elérhető: <https://politikatudomany.tk.mta.hu/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- TK Szociológiai Intézet*. Elérhető: www.socio.mta.hu/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

Vákát oldal

Nemzetközi kapcsolatokkal is foglalkozó egyetemek publikációs témáinak vizsgálata

Bevezetés

Napjainkban sokféle nemzetközi egyetemi rangsor létezik. Némelyek csak egyes tudományterületeket, mások képzéstípusokat értékelnek. A legelterjedtebbek a táblázatos megoldások. Nemzetközi táblás értékelést ad például a QS-, a THE-,⁵ az ARWU-⁶ és a Leiden-rangsor⁷ is.

QS World University Rankings

A QS World University Rankings (QS) egyetemi rangsort a brit Quacquarelli Symonds cég állítja össze minden évben 2004-től. 2004 és 2009 között a Times Higher Education (THE) céggel közös listát készítettek. Azt követően a két brit cég önálló listával jelentkezik.

A 2014-es rangsor módszertana szerint az alábbi tényezőket vették figyelembe az oktatási intézmények sorrendjének meghatározásakor.

3. táblázat: QS World University Rankings módszertana

Kategória	Mutató	Súly (%)
A kutatók és oktatók körében kitöltött globális kérdőív	Kutatók értékelése az intézmény elismertségéről	40
A tanítás iránti elkötelezettség mérése	Oktató/hallgató arány	20
Kutatási hatás (Impakt faktor) mérése	Oktatók idézettségei	20
A végzett hallgatók munkaerőpiaci értékelése	Munkaadó elismertsége	10
A hallgatói közösség sokszínűségének mérése	Nemzetközi hallgatók aránya	5
Az oktatói közösség sokszínűségének mérése	Nemzetközi oktatók aránya	5

Forrás: Qs World University Rankings Methodology alapján a szerzők szerkesztése

A QS rangsora a hivatkozási értékek számolásában és kutatói reputáció mérésében 2004 és 2007 között a Web of Science (WoS) nemzetközi katalogizáló adatbázisát használta, ezt követően váltottak az Elsevier tulajdonjában álló Scopus adatbázisra.

A QS-rangsorok két alaptípusra bonthatók: általános és szakterületi. A tématerületi vizsgálathoz 10 intézményt vontunk be, amelyek QS-szakterületi listán jól szerepelnek:

- hármat az Egyesült Királyságból (SOAS University of London, University of Essex, University of Edinburgh);

⁵ *World University Rankings, Times Higher Education (THE).*

⁶ *Academic Ranking of World Universities.*

⁷ *CWTS Leiden Ranking.*

- kettőt Hollandiából (University of Amsterdam, Leiden University);
- egyet Franciaországból (Sciences Po), Svájcban (ETH Zurich – Swiss Federal Institute of Technology), Olaszországból (European University Institute), Dániából (University of Copenhagen) és Magyarországról (Central European University).

4. táblázat: Néhány, nemzetközi kapcsolatok területén is listás egyetem jellemző rangsoradata 2019-ben

Sor-szám	Egyetem	Ország	QS		THE	ARWU
			Politics and International Studies szakterület	Általános		
1	Sciences Po	Franciaország	3	242	401–500	
2	SOAS University of London	Egyesült Királyság	23	309	401–500	
3	University of Amsterdam	Hollandia	26	64	62	101–150
4	Leiden University	Hollandia	29	118	67	82
5	ETH Zurich – Swiss Federal Institute of Technology	Svájc	31	6	13	19
6	University of Essex	Egyesült Királyság	33	370	251–300	501–600
7	European University Institute	Olaszország	35			
8	University of Copenhagen	Dánia	38	72	101	26
9	University of Edinburgh	Egyesült Királyság	40	20	30	31
10	Central European University	Magyarország	41			
11	University of Warwick	Egyesült Királyság	42	62	77	101–150
12	University College London	Egyesült Királyság	45	8	15	15
13	KU Leuven	Belgium	49	80	45	85
14	Aarhus University	Dánia	51–100	145	115	60
15	University of Durham	Egyesült Királyság	51–100	78	133	201–300
16	Humboldt-Universität zu Berlin	Németország	51–100			
17	Lomonosov Moscow State University	Oroszország	51–100	84	189	87
18	Luiss University	Olaszország	51–100			
19	Lund University	Svédország	51–100	92	96	101–150
20	Moscow State Institute of International Relations	Oroszország	51–100	366		

Forrás: QS World University Rankings, Times Higher Education (THE), Academic Ranking of World Universities (ARWU) alapján a szerzők szerkesztése

Az első 10 vizsgált egyetemről elmondható, hogy 2009 és 2018 között, a nemzetközi kapcsolatok területén több mint 450 darab Scopus által indexált közleményt írtak az intézmény kutatói.

A vizsgált intézményekben dolgozó kutatók 1078 tématerületen publikáltak 2009 és 2018 között. Egy közlemény, egy szerző több tématerületben is szerepelhet! Minden téma 3 kulcsszóval (például „Terrorism; Violence; Suicide attacks”) és egyedi azonosítóval (például T.3605) rendelkezik. A témák nemzetközi hatása alapján 5 kategóriába sorolhatók:

1. Top 1%, amely magában foglalja azokat a témákat, amelyek a nemzetközi kapcsolatok területén a legolvasottabbak és legidézettebbek az adott tudományos diskurzusban. Esetünkben nincs ilyen téma.

2. Top 5%, amelyhez tartozik az előbb említett top 1%-os témaerület, továbbá minden további nagyon jelentős témaerület, amely nemzetközi hatása jelentősen meghaladja az átlagot. A vizsgált intézményeinél összesen 14 ilyen témaerületet mutat a SciVal (lásd a 3. számú mellékletet).
3. Top 10%, amelyben benne van az előző top 5%-os témaerület, és ez kiegészül gyakran idézett területekkel. Összesen 40 témaerületet találhatunk a vizsgált intézményeknél (lásd a 3. számú mellékletet).
4. Top 50%, amelyhez tartozik az előző top 10%-os témaerület, és ez kiegészül további 360 témával. Ezek a témaerületek is lehetnek jelentősebbek, de kisebb érdeklődést tudnak kiváltani nemzetközi szinten.
5. Egyéb témáknak nevezünk minden olyan témaerületet, amelyek jelenleg kevésbé olvasottak, alig idézettek, de megjelennek a nemzetközileg jegyzett folyóiratokban és könyvekben. Ilyen témaerület 678 darab volt 2009 és 2018 között a vizsgált intézményeknél.

A vizsgált intézmények kutatói 9071, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és jogelődjeiben (National University of Public Service, NUPS, NKE) 23 darab közleményt írtak 2009 és 2018 között ebben a tudományos témakörben. Minden esetben a közlemények absztraktja a Scopusban elérhető, a teljes tartalom a kiadók oldaláról letölthető előfizetés esetén. A közlemények hatodát (1521 darab) az University of Amsterdam, nyolcadát a Leiden University (1107 darab) és az University of Edinburgh (1071 darab) oktatói írták.

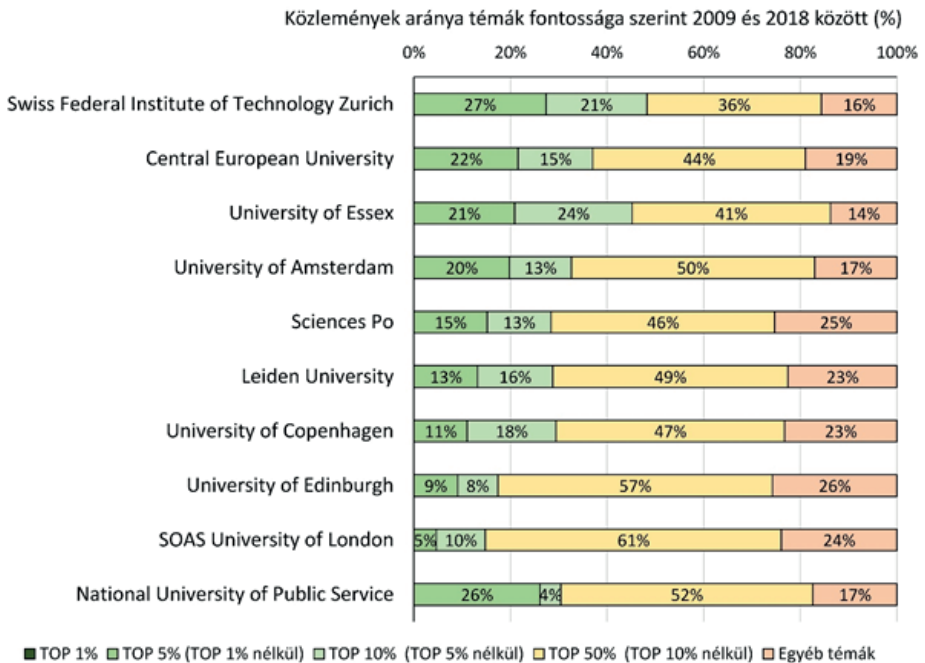
5. táblázat: A nemzetközileg jegyzett intézmények és az NKE publikációinak száma témaerületi kategóriákként

Intézmény neve	Top 5% (top 1% nélkül)	Top 10% (top 5% nélkül)	Top 50% (top 10% nélkül)	Egyéb témák	Összesen (db)
University of Amsterdam	301	195	766	259	1 521
Leiden University	146	172	539	250	1 107
University of Edinburgh	97	89	609	276	1 071
European University Institute	179	129	511	176	995
University of Copenhagen	108	180	464	228	980
SOAS University of London	41	90	543	212	886
Sciences Po	126	110	385	210	831
University of Essex	144	168	284	95	691
Swiss Federal Institute of Technology Zurich	140	107	185	80	512
Central European University	98	70	200	86	454
National University of Public Service	6	1	12	4	23
Végösszeg	1 386	1 311	4 498	1 876	9 071

Forrás: a SciVal adatai alapján a szerzők szerkesztése

A közlemények 15%-a (1386 darab) a top 5% kategóriába, 14%-a (1311 darab) top 10%-hoz tartozik. A publikációk 50%-a (4498 darab) a top 50%-ban található, a fennmaradó 21% (1876 darab) az egyéb közlemények közé sorolható.

A top 5%-os és top 10%-os szinten az összes vizsgált intézménynél írtak legalább egy közleményt. Egyéb témák nagy aránya (26, illetve 25%) a University of Edinburgh és a Sciences Po-ról mondható el.



19. ábra: Közlemények aránya témák nemzetközi hatása szerint 2009 és 2018 között
 Forrás: a SciVal adatai alapján a szerzők szerkesztése

Összefoglalás és következtetések

Az NKE-s kutatók számára fontos tudni, hogy egy adott területen melyek a nemzetközileg legrangosabb intézmények, és ott melyek a legnépszerűbb kutatási témák. Közös publikálás a QS által listázott egyetem oktatóival akkor lehetséges, ha adott téma szakirodalmát megismerjük. Ebben segíthet a legnagyobb kiadók teljes szövegű közleményadatbázisainak használata és olvasása:

- Elsevier (elérhető: www.sciencedirect.com/);
- Springer (elérhető: <https://link.springer.com/>);
- Taylor & Francis (elérhető: www.tandfonline.com/);
- Wiley (elérhető: <https://onlinelibrary.wiley.com/>);
- SAGE⁸ (elérhető: <https://us.sagepub.com/en-us/nam/home>).

A publikálásra benyújtott közlemények egy részét megjelentetik, másik részét elutasítják a folyóiratok. Az elutasítások egyik fő oka, hogy a benyújtott dokumentumok

⁸ A Springer, a Taylor & Francis, a Wiley és a SAGE teljes szövegű adatbázisai 2020. január 1-jétől elérhetők az NKE gépeiről.

témái az adott folyóirat esetén nem relevánsak, még akkor sem, ha maguk a benyújtott közlemények kiválóak egy másik területen. A közlemények témájához jól illeszkedő folyóiratokba való beküldéssel – több esetben – elkerülhető ez a probléma. Egy olyan informatikai rendszer, amely képes arra, hogy olyan folyóiratokat javasoljon, amelyekben hasonló cikkeket tettek közzé, segíthet a szerzőknek annak eldöntésében, hogy hova adják be a közleményeiket. Ezek a folyóirat-kereső rendszerek a legtöbb esetben egy szabadon elérhető online szolgáltatásként jelennek meg.

Példa folyóirat-ajánló rendszerekre:

- Elsevier Journal Finder (elérhető: <https://journalfinder.elsevier.com/>)
- Springer Journal Suggester (elérhető: <https://journalsuggester.springer.com/>)
- Wiley Journal Finder Beta (elérhető: <https://journalfinder.wiley.com/search?type=-match>)
- Edanz Journal Selector (elérhető: www.edanzediting.com/journal-selector)
- Welcome to Jane (Journal/Author Name Estimator) (elérhető: <http://jane.biosemantics.org/>)
- JournalGuide (elérhető: www.journalguide.com/)
- IEEE Publication Recommender (elérhető: <http://publication-recommender.ieee.org/home>)

A legtöbb folyóirat-ajánló rendszernek angol címre és absztraktra van szüksége.

A közlemények írásánál célszerű figyelembe venni a nemzetközi trendeket és az adott terület jelentősebb intézményeinek a publikációs témáit. A top 5% és a top 10% téma-területen végzett kutatás és közleményírás magas hivatkozási számmal kecsegtet, ami hosszabb távon nemzetközi ismertséghez vezethet.

Irodalomjegyzék

Academic Ranking of World Universities (ARWU). Elérhető: www.shanghairanking.com/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

Qs World University Rankings Methodology. Elérhető: www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings/methodology (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

QS World University Rankings. Elérhető: www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

SASVÁRI Péter (2019): *Nemzetközi kapcsolatokkal is foglalkozó egyetemek publikációs témáinak vizsgálata*. Working paper. DOI: <http://doi.org/10.13140/RG.2.2.30270.02886> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

Times Higher Education (THE). Elérhető: www.timeshighereducation.com/world-university-rankings (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

URBANOVICS Anna – SASVÁRI Péter (2020): Sikeres egyetemek, népszerű kutatási témák? A SciVal téma-területi besorolásának jelentősége a nemzetközi tudományos publikálásban. *TMT*, 67. évf. 2. sz. 78–90. Elérhető: <http://tmt.omikk.bme.hu/tmt/article/view/12507> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

Vákát oldal

Jogtudománnyal is foglalkozó egyetemek publikációs témáinak vizsgálata a nemzetközi hatásuk alapján 2009 és 2018 között

Bevezetés

Napjainkban sokféle nemzetközi egyetemi rangsor létezik. Némelyek csak egyes tudományterületeket, mások képzéstípusokat értékelnek. A legelterjedtebbek a táblázatos megoldások, amelyek táblákat állítanak össze, szemléltetve a helyezéseket. Nemzetközi táblás értékelést ad például a QS-, a THE-, az ARWU- és a Leiden-rangsor is. Az előző fejezetben a QS-t néztük meg alaposabban, most a THE kerül górcső alá.

A Times-ranglistamelléklet

A Times ranglistamellékletét (Times Higher Education – THE) először 2004-ben publikálták a britek. A THE több indikátorra épülő eljárással készül, 5 kategóriába rendezve összesen 13 mutatót használ, az objektív adatokat kiegészítették közvélemény-kutatási eredményekkel is.

6. táblázat: A World University Rankings, Times Higher Education (THE) módszertana

Kategória	Mutató	Súly (%)
Gazdasági aktivitás, innováció	Ipari kutatási bevételek	2,5
Nemzetközi vonzerő	A külföldi oktatók aránya	2,5
	A külföldi hallgatók aránya	2,5
	Külföldi társszerzős cikkek	2,5
Oktatás	Az oktatás hírneve	15,0
	PhD-fokozatúak aránya	6,0
	Oktató-hallgató arány	4,5
	PhD-bachelor (BA-) arány	2,25
	Akadémiai bevétel	2,25
Kutatás	A kutatás hírneve	18,0
	Kutatási bevétel	6,0
	Oktatók és kutatók publikációi	6,0
Idézettség	Idézettségi hatás	30,0

Forrás: World University Rankings, Times Higher Education (THE) alapján a szerzők szerkesztése

2014 novemberében reformokat eszközöltek. Az intézményekre vonatkozó adatok gyűjtésében elmélyítették a kapcsolatot a Web of Science (WoS)-szel, és kiegészítették az adatgyűjtést a Scopus-adatbázissal (kutatási publikációk kritériumok).

A tématerületi vizsgálathoz 10 intézményt vontunk be, amelyek a THE-listán szerepelnek:

- kettőt Belgiumból (KU Leuven, Ghent University);

- egyet Franciaországból (CNRS, amely tudományos központ);
- hármat az Egyesült Királyságból (The London School of Economics and Political Science, University of Edinburgh, King's College London);
- és négyet Hollandiából (University of Amsterdam, Leiden University, Utrecht University, Tilburg University).

7. táblázat: Néhány, a jogtudomány területén is listás egyetem jellemző adata 2019-ben

Sorszám	Egyetem neve	THE helyezés	Pontszámok						Rangsorképző		
			Összesen	Oktatás	Kutatás	Hivatkozások	Külső bevételek	Nemzetközi kitátások	Teljes hallgatói létszám (fő)	Egy oktatóra jutó hallgató	Nemzetközi hallgatók aránya (%)
1	The London School of Economics and Political Science	27	81,3	69,0	83,0	92,8	35,1	93,2	10 570	12,1	71%
2	University of Edinburgh	30	79,4	67,3	74,1	96,4	38,9	93,8	29 433	12,8	41%
3	King's College London	36	75,7	61,3	68,5	94,8	45,6	95,6	26 057	12,5	44%
4	KU Leuven	45	73,2	58,7	73,9	85,3	99,3	71,8	45 049	36,3	15%
5	University of Amsterdam	62	68,1	48,0	63,4	91,2	45,3	82,0	26 723	13,5	18%
6	Leiden University	67	66,7	48,3	65,0	83,1	72,7	79,4	28 741	18,7	16%
7	Utrecht University	75	64,7	44,1	61,2	88,4	65,3	65,5	31 833	14,2	9%
8	Ghent University	123	59,7	43,3	55,5	78,4	80,9	59,5	38 080	37,0	10%
9	Tilburg University	201–250	50,1–53,7	36,8	48,8	62,1	55,9	78,2	8 033	21,4	15%
10	CNRS (Nemzeti Tudományos Kutatási Központ)	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
11	National University of Public Service	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

Forrás: World University Rankings, Times Higher Education (THE) alapján a szerzők szerkesztése

Mindegyik intézményről elmondható, hogy 2009 és 2018 között, a jogtudomány területén több mint 500 Scopus által indexált közleményt írtak az ott dolgozó kutatók.

8. táblázat: A legtöbb Scopus által indexált, jogtudományi publikációval rendelkező európai intézmény 2009 és 2018 közötti adatai alapján

Sorszám	Intézmény	Közlemények száma (db)	Megtekintések száma (db)	Tudományterületre súlyozott hivatkozási hatás	Hivatkozások száma (db)
1	University of Oxford	1 407	18 816	1,70	12 371
2	University of Cambridge	1 277	20 613	1,83	14 130
3	University College London	846	13 773	1,55	7 428
4	The London School of Economics and Political Science	827	12 275	1,71	8 650
5	University of Amsterdam	810	10 971	1,41	5 572

Sor-szám	Intézmény	Közlemények száma (db)	Megtekintések száma (db)	Tudományterületre súlyozott hivatkozási hatás	Hivatkozások száma (db)
6	King's College London	799	10 385	1,18	5 035
7	Utrecht University	668	11 581	1,47	5 593
8	CNRS	661	10 743	1,05	4 059
9	KU Leuven	616	11 203	1,37	4 603
10	University of Edinburgh	605	10 031	1,48	4 301
11	Leiden University	598	8 127	1,25	4 059
12	Tilburg University	583	9 279	1,20	3 712
13	Ghent University	560	10 906	1,39	4 523
14	University of Manchester	543	10 224	1,74	4 408
15	Vrije Universiteit Amsterdam	512	10 323	1,67	5 104

Forrás: a SciVal adatai alapján a szerzők szerkesztése

A vizsgált intézményekben dolgozó kutatók 1118 tématerületen publikáltak 2009 és 2018 között. Egy közlemény, egy szerző több tématerületben is szerepelhet! Minden téma 3 kulcsszóval (például „Offense; Crime; Crime hot”) és egyedi azonosítóval (például T.2575) rendelkezik. A témák nemzetközi hatása alapján 5 kategóriába sorolhatók:

1. Top 1%, amely magában foglalja azokat a témákat, amelyek a jog területén a legolvasottabbak, és legidézettebbek az adott tudományos diskurzusban. Esetünkben három ilyen téma van ezen a területen:
 - az „Economy; Industry; Sharing economy”;
 - a „Highway accidents; Accidents; Crash prediction”;
 - a „Research; Visualization; Bibliographic coupling”.
2. Top 5%, amelyhez tartozik az előbb említett top 1%-os tématerület, továbbá minden nagyon jelentős tématerület, amely nemzetközi hatása jelentősen meghaladja az átlagot. A vizsgált intézményeinél összesen 26 ilyen tématerületet mutat a SciVal (lásd a 4. mellékletet).
3. Top 10%, amelyben benne van az előző top 5%-os tématerület, és ez kiegészül gyakran idézett területekkel. Összesen 62 tématerületet találhatunk a vizsgált intézményeknél (lásd a 4. számú mellékletet).
4. Top 50%, amelyhez tartozik az előző top 10%-os tématerület, és ez kiegészül további 417 témával. Ezek a tématerületek is lehetnek jelentősebbek, de kisebb érdeklődést tudnak kiváltani nemzetközi szinten.
5. Egyéb témáknak nevezünk minden olyan tématerületet, amelyek jelenleg kevésbé olvasottak, alig idézettek, de megjelennek a nemzetközileg jegyzett folyóiratokban és könyvekben. Ilyen tématerület 639 darab volt 2009 és 2018 között a vizsgált intézményeknél.

A vizsgált intézmények kutatói 11 104 közleményt írtak, a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen és jogelődjeiben (National University of Public Service, NUPS, NKE) 26-ot 2009 és 2018 között ezen a tudományos területen. Minden esetben a közlemények absztraktja a Scopusban elérhető, a teljes tartalom a kiadók oldaláról letölthető előfizetés esetén. A közlemények hetedét (1535 darab) az University of Amsterdam, és nyolcadát

a King's College London (1375 darab) és a The London School of Economics and Political Science (1306 darab) oktatói írták.

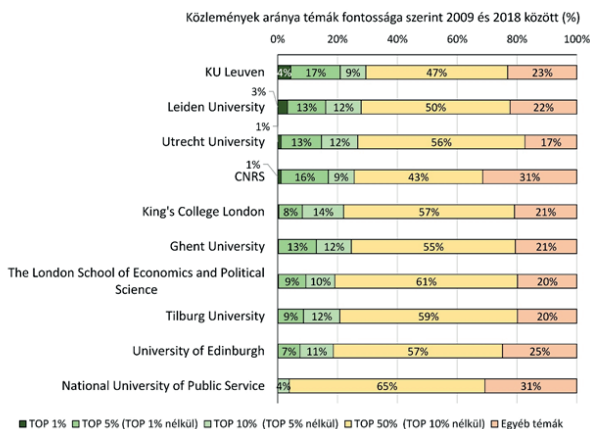
9. táblázat: A nemzetközileg jegyzett jogi intézmények és az NKE publikációinak száma tématerületi kategóriákként

Intézmény neve	Top 1%	Top 5% (top 1% nélkül)	Top 10% (top 5% nélkül)	Top 50% (top 10% nélkül)	Egyéb témák	Összesen (db)
University of Amsterdam	59	163	147	890	276	1 535
King's College London	5	109	189	785	287	1 375
The London School of Economics and Political Science	3	120	127	797	259	1 306
CNRS	13	179	98	487	357	1 134
KU Leuven	49	184	95	528	258	1 114
Leiden University	36	139	130	543	244	1 092
Utrecht University	12	139	125	577	179	1 032
University of Edinburgh	1	63	96	487	214	861
Ghent University	2	109	100	469	176	856
Tilburg University	1	68	97	474	159	799
National University of Public Service	0	0	1	17	8	26
Végösszeg	181	1 273	1 205	6 054	2 417	11 130

Forrás: a SciVal adatai alapján a szerzők szerkesztése

A közlemények 2%-a (181 darab) a top 1% kategóriába, 11–11%-a (1273 és 1205 darab) top 5%-hoz és top 10%-hoz tartozik. A publikációk 54%-a (6054 darab) a top 50%-hoz található, a fennmaradó 22% (2417 darab) az egyéb közlemények közé sorolható.

A top 1%-os, top 5%-os és top 10%-os szinten az összes vizsgált intézménynél írtak legalább egy közleményt. Egyéb témák nagy aránya (31%) az CNRS és az NKE-ről mondható el.



20. ábra: Közlemények aránya témák nemzetközi hatása szerint 2009 és 2018 között

Forrás: a SciVal adatai alapján a szerzők szerkesztése

Összefoglalás és következtetések

Az NKE-s kutatók számára fontos tudni, hogy egy adott területen melyek a nemzetközileg legrangosabb intézmények, és ott melyek a legnépszerűbb kutatási témák. Közös publikálás a THE által listázott egyetem oktatóival akkor lehetséges, ha adott téma szakirodalmát megismerjük. Ebben segíthet a legnagyobb kiadók teljes szövegű közlemény-adatbázisainak használata és olvasása:

- Elsevier (elérhető: www.sciencedirect.com/);
- Springer (elérhető: <https://link.springer.com/>);
- Taylor & Francis (elérhető: www.tandfonline.com/);
- Wiley (elérhető: <https://onlinelibrary.wiley.com/>);
- SAGE⁹ (elérhető: <https://us.sagepub.com/en-us/nam/home>).

A közlemények írásánál célszerű figyelembe venni a nemzetközi trendeket és az adott terület jelentősebb intézményeinek a publikációs témáit. A TOP 1%, TOP 5% és TOP 10% tématerületen végzett kutatás és közleményírás magas hivatkozási számmal kecsegtet, ami hosszabb távon nemzetközi ismertséghez vezethet.

Irodalomjegyzék

- SASVÁRI Péter (2019): *Jogtudománnyal is foglalkozó egyetemek publikációs témáinak vizsgálata a nemzetközi hatásuk alapján 2009 és 2018 között*. Working Paper. DOI: <http://doi.org/10.13140/RG.2.2.22184.52480>
(A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- Times Higher Education (THE)*. Elérhető: www.timeshighereducation.com/world-university-rankings
(A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- URBANOVICS Anna – SASVÁRI Péter (2020): Sikeres egyetemek, népszerű kutatási témák? A SciVal tématerületi besorolásának jelentősége a nemzetközi tudományos publikálásban. *TMT*, 67. évf. 2. sz. 78–90. Elérhető: <http://tmt.omikk.bme.hu/tmt/article/view/12507> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

⁹ Az Elsevier, a Springer, a Wiley és a SAGE teljes szövegű adatbázisai 2020. január 1-jétől elérhetők az NKE gépeiről.

Vákát oldal

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem elemzése a SciVal segítségével

Bevezetés

Az Elsevier vállalat tagja a kutatási és üzleti analitikai és adatmenedzsmentet végző szolgáltatásokat gyűjtő RELX csoportnak. A holland tulajdonú cég a kutatási folyamat összes lépésére megoldásokat kínál, legyen szó akár stratégiai, akár operatív tevékenységekről.

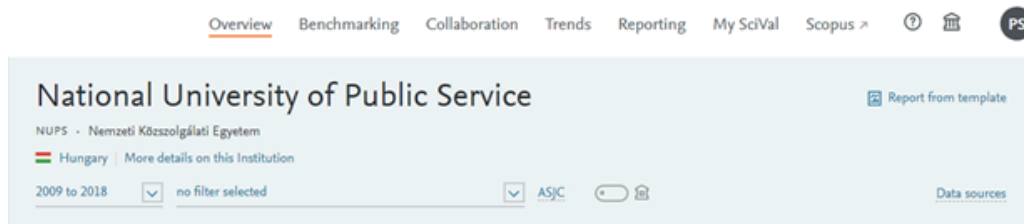
Az Elsevier három programcsomagot kínál a magyar felsőoktatásnak. Az egyik ezek közül a Scopus¹⁰ citációs adatbázis, a másik a ScienceDirect teljes szöveges adatbázis, a harmadik pedig a SciVal kutatástámogató program.

A Scopus egy hivatkozási és absztraktadatbázis, amely a természettudományok, műszaki és orvostudományi kutatások, társadalom- és bölcsészettudományok szakirodalmát indexeli. Az adatbázisban rendelkezésre állnak különféle keresőeszközök, amelyek segítségével a találati halmazok különböző szempontok alapján rendszerezhetők.

A ScienceDirect az Elsevier teljes szövegű tudományos adatbázisa, amelyben több mint 2 614 lektorált folyóiratot és 39 000 könyvet tesznek elérhetővé. Az adatbázis jelenleg több mint 16 millió folyóiratcikket és könyvfejezetet tartalmaz.

A SciVal egy tudományértékelő adatbázis, amely 4 fontos elemet integrál: adatok, technológia, mérőszámok és vizualizációk, ezzel egyszerűen értékelhetővé téve 12 000 intézmény kutatási teljesítményét 230 országból. Az adatbázis a Scopusból, a ScienceDirectből, illetve a világ 5 legnagyobb szabadalmi adatbázisából vett hivatkozási és használati adatokra épül.

2019 októberétől a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és jogelődjei (NKE, NUPS) SciVal¹¹ adatbázis számára láthatóvá vált.



21. ábra: Nemzeti Közszolgálati Egyetem a SciVal adatbázisában

Forrás: a SciVal adatai alapján a szerzők szerkesztése

¹⁰ Elérhető: www.scopus.com (csak előfizetés esetén).

¹¹ Elérhető: www.scival.com (csak előfizetés esetén).

Vizsgálati szintek bemutatása és a SciVal szolgáltatásainak ismertetése

A SciVal segítséget jelent a kutatási trendek felmérésében, a legfontosabb kutatási témák és az adott témához kapcsolódó intézmények, kutatók megkeresésében. A SciVal a szakma által elfogadott mérőszámok széles skáláját használja.

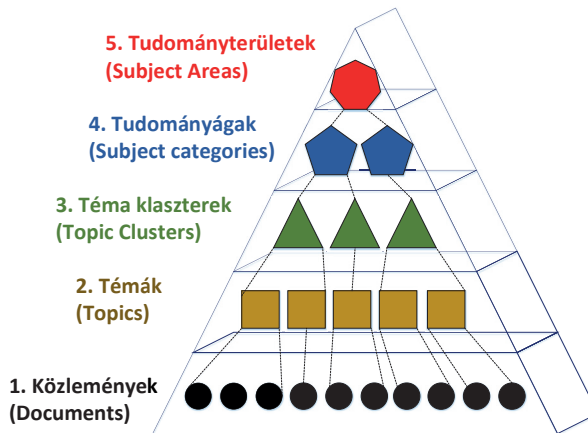
A tudományos együttműködő hálózatok bemutatása mellett az adatbázis segítségével a témához igazodó további lehetséges együttműködő partnerek is azonosíthatók. A SciVal vizualizációs lehetőségei emellett olyan kutatási erősségekre és gyengeségekre is felhívhatják a figyelmet, amelyekre a tradicionális tudományértékelési módszerek használata nem minden esetben világít rá.

A SciVal programban használt adatok kétheti rendszerességgel, a Scopusból és ScienceDirectből vett használati adatok havonta, a szabadalmi adatok pedig évente frissülnek.

A tudománymetriai vizsgálatok esetén öt szintet különböztetünk meg. Ezek az alábbiak:

1. közlemények (Documents),
2. témák (Topics),
3. témaklaszterek (Topic Clusters),
4. tudományágak (Subject Categories),
5. tudományterületek (Subject Areas).

A közlemények szintje a Scopus segítségével, a többi szinten a SciVal programcsomag segítségével elemezhető.



22. ábra: Tudománymetriai vizsgálatok szintjei

Forrás: a szerzők szerkesztése

Közlemények

A minőségi és a nemzetközileg jegyzett publikációk írása elemi érdeke az intézménynek. A minőségi publikációkat (főleg a folyóiratcikkeket) nemzetközileg jegyzett folyóiratokban, illetve kiadóknál kell megjelentetni. Ebben segít az ingyenesen elérhető Scimagojr¹² folyóirat-, könyvsorozat- és konferencialistákat tartalmazó adatbázis. Ha ezekbe a folyóiratokba, könyvsorozatokba írnak az NKE kutatói, akkor az a szerzők számára a Scopus adatbázisába való bekerüléshez vezet. Persze az írás és a későbbi megjelenés (főleg folyamatosan) nem könnyű feladat. Elsődlegesen olvasni kell azoknak a kiadóknak a folyóiratait, amelyekbe írni szeretnénk, továbbá szükséges (egy-egy területen) módszertant is tanulni. Végül motivációra (erkölcsi és anyagi) is szükség van ehhez a nehéz feladathoz.

Témák

A megírt közleményeket a SciVal (Scopus adataira épülő szoftver) kulcsszóelemzés alapján témákba rendezi. Egy témába több közlemény is tartozhat. Jelenleg az NKE 151 különböző témával rendelkezik. A tapasztalt szerzőket motiválni kellene arra, hogy a nemzetközileg jegyzett publikációkba vegyék be a fiatalokat, ezzel több szerző és több publikáció szerepelne egy-egy témában. Így stabilizálná az intézmény helyzete a nemzetközi publikációk területén.

Témaklaszterek

A témaklaszterek szintje a nemzetközi kapcsolatépítés, a közös pályázás szintje. Nemcsak az NKE, hanem más egyetemek (vagy szerzők) témaklaszterei vizsgálhatók. Ha egyezés mutatkozik a klaszterek területén, akkor ez alapja lehet a közös publikációnak vagy pályázatoknak (például H2020), mivel kideríthető, hogy kik és mennyit írtak már korábban az adott klaszterbe. A témaklaszterek lényegében a témák összevonásával képződnek. Az NKE-nek jelenleg 111 darab témaklasztere van, ebből 32 egynél több publikációval rendelkezik. Tovább segítené az együttműködést, ha az egyetem csatlakozna különböző hálózatokba tömörülő felsőoktatási intézményekhez (például EMPA Network – European Masters in Public Administration vagy NASPAA – Network of Schools of Public Policy, Affairs, and Administration), továbbá ha (részben is) ezekhez az intézményekhez igazítaná a képzéseit.

¹² Elérhető: www.scimagojr.com/journalrank.php (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

Tudományterületek és tudományágak

A témaklaszterekből tudományágak, azokból tudományterületek lesznek az összevonások után. Ez a nemzetközi egyetemi rangsor képzésének szintje. Két rangsorképző (THE és QS) közvetlenül csatlakozik a Scopushoz, egy (ARWU) pedig áttételesen (Web of Science-re épít). Van olyan rangsor, amely általános, az összes tudományterületet vizsgálja az adott egyetemen, és van speciális, amely egy-egy tudományterülethez és tudományághoz kapcsolódik.

Az NKE publikációi 24 tudományterülethez köthetők, persze ezek között van olyan, amely néhány publikációt tartalmaz.

A SciVal szolgáltatásai és az NKE

A SciVal a stratégiai döntéshozatalt segíti részletes és jól állítható elemzéseivel. Kiket támogat?

- kutatóközpontokat – kutatási teljesítmények monitorozását;
- befektetőket – hatékony kutatás finanszírozását;
- szakpolitikai döntéshozókat (például tudományos rektorhelyettes) – tudományos stratégia kialakítását;
- kutatás-fejlesztési fejlesztőket és kutatási adminisztrátorokat – részletes adatszolgáltatást és riportkészítést;
- kutatókat – saját kutatási területük figyelését, legújabb trendek követését, együttműködés kialakítását;
- intézetvezetőket – beosztottjaik teljesítményének figyelését;
- könyvtárosokat – hatékony segítségnyújtást a kutatóknak, például témafigyelést;
- hallgatókat – könnyű szakirodalom-gyűjtést a láthatatlan kollégiumok szereplőinek meghatározásával (kit érdemes olvasni?);
- kutatási támogatások kezelőit, gazdasági vezetőket – egyes projektek előrehaladásának, tudományos és gazdasági hatásának mérését.

10. táblázat: Az értékeléstámogatás mint új üzletág a SciVal esetében

Teljesítménydimenzió	Jellemző metrika	Kutatók, intézmények, országok	Tudományterületek, tudományágak, téma klaszterek, témák
Kibocsátás	Közleményszám	SciVal	SciVal
Idézettség hatás	Szakterületi átlaggal korrigált hatás	SciVal	
Kiválóság	top 10% részesedése	SciVal	
Együttműködés, szektorális metszetek	Nemzetközi társszerzős cikkek, ipar-akadémia-cikkek arányai	SciVal	SciVal
Publikációs stratégia	Folyóirat-mérszámok (SJR, JIF stb.)	SciVal	SciVal

Forrás: Soós 2019 előadása alapján a szerzők szerkesztése

A SciVal három területen nyújt szolgáltatásokat:

- Kutatástervezés:
 - stratégia alkotás;
 - kutatók azonosítása és toborzása adott kutatási területen;
 - partnerkapcsolatok kiépítése (meglévő kapcsolatok értékelése, potenciális partnerek felderítése);
 - kutatási támogatási lehetőségek felismerése.
- Kutatástámogatás:
 - Szakirodalom-keresés, -feltérképezés, -olvasás és legfontosabb művek áttekintése;
 - együttműködések ösztönzése a kutatók között;
 - elemzés, szintetizálás.
- Kutatásmegosztás:
 - adatfeldolgozás és adatmenedzsment;
 - kutatási eredmények közzlése és terjesztése;
 - kutatási eredmények hirdetése, kereskedés.

A programban található elemzési egységek:

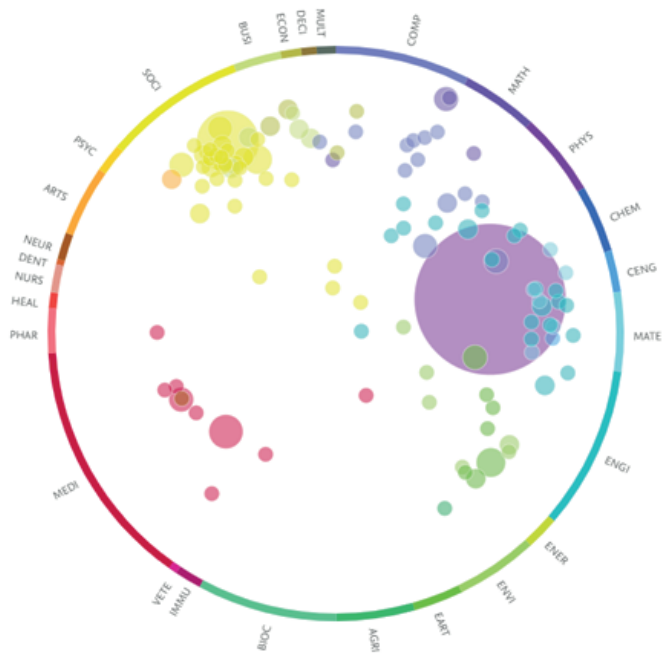
- kutatóintézetek, felsőoktatási intézmények;
- kutatók és kutatói csoportok;
- országok;
- témák és témacsoportok;
- kutatási területek.

A programban elérhető modulok:

- Áttekintés (Overview);
- Összevetés (Benchmarking);
- Együttműködés (Collaboration);
- Trendek (Trends);
- Riportok (Reporting);
- Saját SciVal (My SciVal);
- Scopus.

Áttekintés

Az elemzési egységek kutatási teljesítményének áttekintése, amelyet akár évekre visszamenőleg is vizsgálhatunk (dinamikus változáskövetés).



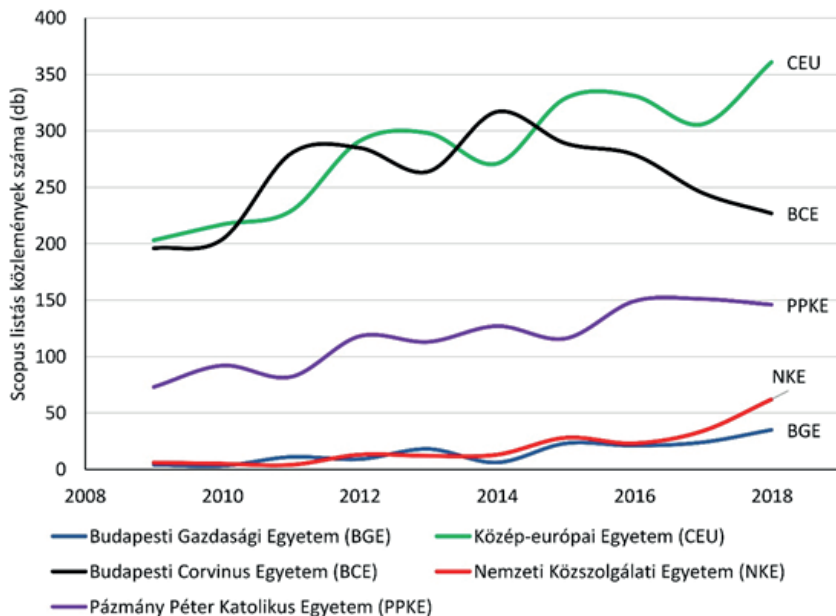
23. ábra: A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kutatási témái publikációk alapján 2009 és 2018 között
 Forrás: a SciVal adatai alapján a szerzők szerkesztése

Az általános képet árnyalhatjuk 27 nagyobb tudományterület és 334 kisebb kutatási terület mentén. Az itt elérhető adatok a következők:

- tudományterületi megoszlás;
- top szerzők/intézmények;
- közlemények kategorizálása több változó alapján (például csak Q1-es, D1-es, top 5%, top 1% közlemények megjelenítése);
- hivatkozások kimutatása;
- kutatási támogatások feltérképezése;
- legnépszerűbb folyóiratcímek.

Összevetés

Saját relatív erősségeinket és gyengeségeinket tudjuk felmérni más intézményekhez képest, vagy több elemzési egységet hasonlíthatunk össze egymással különböző változók alapján. Rangsortkészítéshez is alkalmas.



24. ábra: Néhány magyarországi egyetem közleményeinek a száma éves bontásban a SciVal adatbázisában 2009 és 2018 között

Forrás: a SciVal adatai alapján a szerzők szerkesztése

Együtműködés

Meglévő teljesítménynek értékelése, potenciális partnerek és együtműködések felderítése társszerzőség alapján.

11. táblázat: A Nemzeti Közszolgálati Egyetem közleményei alapján történő vizsgálat 2009 és 2018 között

	Megoszlás	Közlemények száma (db)	Hivatkozások száma (db)	Hivatkozások száma (db)/ Közlemények száma (db)	Tudományterületre súlyozott hivatkozási hatás
Nemzetközi együtműködés	23%	46	153	3,3	0,67
Csak nemzeti együtműködés	37%	74	149	2,0	0,42
Csak intézményi (NKE-s) együtműködés	8%	16	25	1,6	0,26
Egyszerűs (nincs együtműködés)	32%	64	60	0,9	0,34

Forrás: a SciVal adatai alapján a szerzők szerkesztése

Riportok

A kereséseink és elemzéseink ebben a modulban elmenthető riport formájában jelennek meg. Innen kinyerhetjük a szükséges adatokat különböző fájlformátumban, könnyen készíthetünk belőlük jól átlátható, illusztratív beszámolókat (lásd az 5. mellékletet).

Saját SciVal

Kulcsszavak alapján itt adhatunk meg saját kutatási területeket vagy azonosítók alapján közlemény- vagy kutatói csoportokat, amelyeket később elemzéseinkhez használni kívánunk.

Scopus

Aktív link segítségével válhatunk a Scopus adatbázisába, ami a programok közötti könnyű átjárhatóságot biztosítja.

Irodalomjegyzék

SASVÁRI Péter (2019): *A Nemzeti Közszoológati Egyetem elemezhető a SciVal program segítségével*. Working Paper. DOI: <http://doi.org/10.13140/RG.2.2.12954.59849> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

SOÓS Sándor (2019): *Kutatásértékelés és tudománymetria, Lehetőségek a tudományos teljesítmény mérésére napjainkban*. Elérhető: www.mstnet.hu/cikkek/_doku/MST_160419_SoosS_eloadas.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

Vákát oldal

Az EMPA egyetemi hálózat közleményeinek és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem publikációs témáinak vizsgálata nemzetközi hatásuk alapján 2009 és 2018 között

Bevezetés

A felsőoktatási programok sokszínűségének, valamint az egyetemek minőségi és színvonalbeli eltéréseinek köszönhetően egyre több tudományterülethez – akár tágabb, akár szűkebb vetületben – sorban alapítják az *egyetemi hálózatokat*. Ezek minőségi jelzéseként is szerepelnek tagjaik körében, így tehát az oktatói, kutató jó gyakorlatok (best practice) központjaiként működő intézményeket gyűjtik egybe. Ezekbe a körökbe általában sikeres pályázást és kiválasztási folyamatot követően kerülhetnek az egyetemek és kutatói központok, egyfajta zárt elit körbe.

A csatlakozás előnyei

Legfőbb előnyei az egyetemi hálózatokhoz való csatlakozásnak:

- egységes, nemzetközi szinten elismert igazolás megszerzése az intézmény vagy egyes képzései számára;
- a magas nemzetközi reputáció miatt a legjobb oktatói és hallgatói kör számára vonzóvá válik az egyetem;
- a programban részt vevő intézmények szorosabb együttműködését tapasztalhatjuk mobilitási, kutatási, oktatási tekintetben;
- az akkreditációs program megköveteli a folyamatos képzésfejlesztést, így garantálva, hogy a körükbe tartozó intézmények harmonizált, hasonlóan magas szintű képzéseket nyújtsanak;
- a programok ügyvivői tanácsokkal láthatják el a tagokat a jó gyakorlatokat illetően.

A felsorolt előnyök listája természetesen még több tényezővel bővíthető. Láthatjuk, hogy az egyetemek számára az ilyen körökbe való bekerülés elsődleges prioritásként kell hogy szerepeljen egy olyan nemzetközi közegben, ahol a finanszírozás jelentős része (kutatási és oktatási) eredményeiktől függ.

A közigazgatási tudományág (Public Administration) területén is találhatunk ilyen hálózatokat, mind európai (EMPA – European Master of Public Administration Consortium), mind tengerentúli (NASPAA – Network of Schools of Public Policy, Affairs, and Administration) kezdeményezésre.



26. ábra: Az EMPA 12 európai egyeteme

Forrás: EMPA network

Az EMPA-tagságról

Az EMPA 12 európai egyetemet tömörít 9 országból. Az EMPA konzorciumot 1990–1991-ben alapították. Az EMPA hálózata 2014. évi ülése során közös kimeneti követelményeket dolgozott ki minden partnerintézménye számára, ezzel ösztönözve a képzések harmonizálását a résztvevők között, valamint a minőségi oktatást.

Az EMPA intézményeiben dolgozó kutatók – a közigazgatási tudományágban – 157 tématerületen publikáltak 2009 és 2018 között. Minden téma 3 kulcsszóval (például „Nonprofit; Nonprofit organizations; Nonprofit sector”) és egyedi azonosítóval (például T.5108) rendelkezik. A témák nemzetközi hatásuk alapján 5 kategóriába sorolhatók:

1. Top 1%, amely magában foglalja azokat a témákat, amelyek a közigazgatás területén a legolvasottabbak, és legidézettebbek az adott tudományos diszkurzusban. Esetünkben egy ilyen téma van ezen a területen, éspedig a „Government; Electronic government; E-government adoption” téma.
2. Top 5%, amelyhez tartozik az előbb említett top 1%-os tématerület, továbbá minden további nagyon jelentős tématerület, amely nemzetközi hatása jelentősen meghaladja

az átlagot. Az EMPA intézményeinél összesen 5 ilyen tématerületet találunk. Ezek pedig a következők voltak 2009 és 2018 között:

- „Government; Electronic government; E-government adoption”;
- „Welfare state; Welfare; Welfare regimes”;
- „Governance; Network; Governance networks”;
- „Public service motivation; Public service; Motivation PSM”;
- „Nonprofit; Nonprofit organizations; Nonprofit sector”.

3. Top 10%, amelyben benne van az előző top 5%-os tématerület, és ez kiegészül gyakran idézett területekkel. Összesen 13 új tématerületet találhatunk a vizsgált egyetemekenél (lásd a 6. számú melléklet).
4. Top 50%, amelyhez tartozik az előző top 10%-os tématerület, és ez kiegészül további 58 témával. Ezek a tématerületek is lehetnek jelentősebbek, de kisebb érdeklődést tudnak kiváltani nemzetközi szinten.
5. Egyéb témáknak nevezünk minden olyan tématerületet, amelyek jelenleg kevésbé olvasottak, alig idézettek, de megjelennek a nemzetközileg jegyzett folyóiratokban és könyvekben. Ilyen tématerület 85 darab volt 2009 és 2018 között az EMPA egyetemeken.

Az EMPA-hálózat kutatói 1776, a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen és jogelődjeiben (National University of Public Service, NUPS, NKE) 9 darab közleményt írtak 2009 és 2018 között ebben a tudományágban. Minden esetben a közlemények absztraktja a Scopusban elérhető, a teljes tartalom a kiadók oldaláról letölthető előfizetés esetén. A közlemények ötödét (382 darab) az Erasmus University, hatodát (282 darab) a KU Leuven, és nyolcadát (206 darab) a Leiden University egyetem oktatói írták.

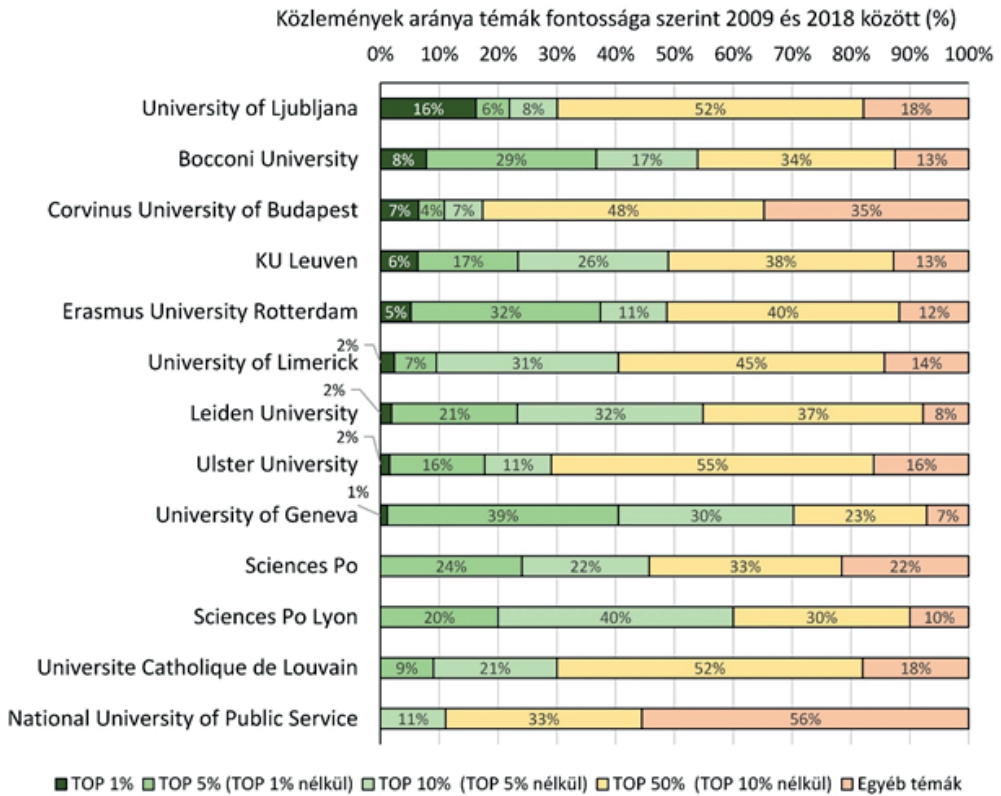
13. táblázat: Az EMPA-hálózat egyetemeinek és az NKE publikációinak száma tématerületi kategóriákként 2009 és 2018 között

Intézmény neve	top 1%	top 5% (top 1% nélkül)	top 10% (top 5% nélkül)	top 50% (top 10% nélkül)	Egyéb témák	Összesen (db)
Bocconi University	10	37	22	43	16	128
Corvinus University of Budapest	3	2	3	22	16	46
Erasmus University Rotterdam	20	123	43	151	45	382
KU Leuven	18	48	72	108	36	282
Leiden University	4	44	65	77	16	206
Sciences Po	0	39	35	53	35	162
Sciences Po Lyon	0	2	4	3	1	10
Tallinn University of Technology	21	5	16	54	53	149
Ulster University	1	10	7	34	10	62
Universite Catholique de Louvain	0	9	21	52	18	100
University of Geneva	1	33	25	19	6	84
University of Limerick	1	3	13	19	6	42
University of Ljubljana	20	7	10	64	22	123
EMPA-hálózat közleményei összesen (db)	99	362	336	699	280	1776
National University of Public Service	0	0	1	3	5	9

Forrás: a SciVal adatai alapján a szerzők szerkesztése

A közlemények 6%-a (99 darab) a top 1% kategóriába, 20–20% (362 és 337 darab) a top 5%-hoz és top 10%-hoz tartozik. A publikációk 40%-a (702 darab) a top 50%-ban található, a fennmaradó 16% (285 darab) az egyéb közlemények közé sorolható.

Top 1%-os témában 9 egyetemen, top 5%-os és top 10%-os szinten az összes EMPA-s intézménynél írtak legalább egy közleményt. Egyéb témák nagy aránya az EMPA-hálózat magyar tagjáról (Budapesti Corvinus Egyetem) és az NKE-ről mondható el.



27. ábra: A közlemények aránya a témák nemzetközi hatása szerint 2009 és 2018 között az EMPA egyetemei és az NKE esetén

Forrás: a SciVal adatai alapján a szerzők szerkesztése

Összefoglalás

Az NKE számára is számos előnnyel és nagy értékkel járna az EMPA egyetemi hálózathoz való csatlakozás. Az EMPA-hálózatban néhány intézménnyel már most is aktív Erasmus-kapcsolatot ápolunk, amit a hálózatba való integrálás után tovább színesíthetnénk más partnerintézményekkel. Ehhez viszont a közös publikációs témák és a kép-

zések szinkronizálása szükséges. A közös publikáláshoz pedig figyelembe kell venni a nemzetközi trendeket és az EMPA egyetemi hálózat kutatóinak a publikációs témáit.

A top 1%, top 5% és top 10% tématerületen végzett kutatás és közleményírás magas hivatkozási számmal kecsegtet, ami hosszabb távon nemzetközi ismertséghez vezethet.

Irodalomjegyzék

EMPA Network – European Masters in Public Administration. Elérhető: www.empa-network.eu/home
(A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

Network of Schools of Public Policy, Affairs, and Administration, NASPAA: The Global Standard in Public Service Education. Elérhető: www.naspaa.org/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

SASVÁRI Péter (2019): *Az EMPA egyetemi hálózat közleményeinek és a Nemzeti Közszoigálati Egyetem publikációs témáinak vizsgálata nemzetközi hatásuk alapján 2009 és 2018 között*. DOI: <http://doi.org/10.13140/RG.2.2.18859.39201> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

URBANOVICS Anna – SASVÁRI Péter (2020): Sikeres egyetemek, népszerű kutatási témák? A SciVal téma-területi besorolásának jelentősége a nemzetközi tudományos publikálásban. *TMT*, 67. évf. 2. sz. 78–90. Elérhető: <http://tmt.omikk.bme.hu/tmt/article/view/12507> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

Vákát oldal

Egyetemi dolgozók mérlegen – a teljesítményértékelési rendszerek nemzetközi példái

Bevezetés

Az egyetemi dolgozók teljesítményértékelése jelen van számos hazai és külföldi egyetemen. A teljesítményértékelés eredményeihez kötik számos esetben az előléptetéseket, keresetek igazítását, kutatási projektek és pályázatok elnyerésének támogatását, a munkához és az egyéni ambíciók megvalósításához szükséges eszközök biztosítását. Ez egy olyan eljárás, amelynek pszichológiai háttéréről rendkívül terjedelmes nemzetközi és hazai szakirodalom érhető el, alapvetően a versenyszférából hozott keretek, eszközök és szemléletmód alapjain nyugszik. Lényege alapvetően az, hogy a felettesek értékeli beosztottjaikat, visszacsatolást és objektív szempontrendszerek mentén adnak véleményt, amelynek pozitív (jutalmazó) és negatív (büntető) hatásai is lehetnek.¹³ A közszféra, így bizonyos értelemben az egyetemi dolgozók teljesítményértékelése Magyarországon is egyre inkább elterjed, amire azért van szükség, mert a formáló nemzetközi tudományos közösségben előtérbe kerülnek a versenyszféra sajátosságai (például pályázati alapú kutatásfinanszírozás, nemzetközi rangsorok szerinti értékelés), ennek nyomán pedig erős versenyhelyzet alakul ki mind intézményi, mind egyéni szinteken.

Jelen tanulmány az egyetemi alkalmazottak teljesítményértékelésére kíván külföldi példákat és módszereket ismertetni, amelyek segítséget nyújthatnak a hazai intézmények jó gyakorlatainak kialakításában is. Mivel a hazai felsőoktatási rendszerben eltérő pozíciókat, eltérő feladat- és munkaköröket találunk a nyugati mintákhoz képest, ezért az elemzés célja, hogy gondolatébresztőként szolgáljon. A munkakörök szétválasztása az oktatási, kutatási és szervezési-szolgáltatási profilok mentén a nemzetközi minták eredményeit látva hatékonyan működik, ez viszont a hazai rendszerben csak korlátozottan van jelen.

Az elemzés először tehát a különböző akadémia és alkalmazotti kategóriákat kívánja munkaköreik szerint csoportosítani, majd a főbb profilok mentén felvázolni a legfontosabb feladatköröket. Ezek a szempontrendszerek rajzolják ki a külföldi teljesítményértékelés irányait is, ezért pontos megértésük elengedhetetlen. Ezt követően pedig különböző konkrét példákon kívánjuk ismertetni a teljesítményértékelés követelményrendszerét.

¹³ JUHÁSZ 2008.

Akadémiai teljesítményértékelés – a nemzetközi szakirodalom áttekintése

A technológiai és tudományos vívmányok gyors fejlődése, az új technológiák implementálása és a piac globalizáltságának növekedése elengedhetetlenné tette a teljesítményértékelést a szervezeteken belül.¹⁴

A teljesítményértékelés egy szisztematikus, célorientált eljárás, amely jól meghatározott időközönként, írásban foglalt követelményrendszerek szerint, objektív mérőszámok mentén mér, mindig adott személy régebbi eredményeihez viszonyítva a fejlődés mértékét.¹⁵ Célja, hogy az alkalmazottak teljesítményét monitorozza, motiválja őket, ezzel hozzájárulva a teljes szervezet moráljának javulásához. Mapeseala és Strydom 2004-es kutatása rámutatott azokra a komolyabb kihívásokra, amelyek az intézményekben a teljesítményértékeléssel kapcsolatban fennállnak.

A teljesítményértékelés a következő célokra használható módszer:¹⁶

- visszacsatolás a munkavállalónak a teljesítményével kapcsolatban;
- fizetésemeléssel, előmenetellel, elbocsátással kapcsolatos döntések megkönnyítése;
- teljesítményjavulás ösztönzése;
- célok kitűzése és megvalósulásuk monitorozása;
- intézményi és egyéni képzési és fejlesztési (például továbbképzések) tervek meghatározása.

A szakpolitikai szinten a felsőoktatási intézményekben történő teljesítményértékelés sosem került előtérbe, ezért az egyetemek sokáig „laissez-faire” hozzáállással kezelték azt, az eljárás pedig a kollegialitás és tudományos szabadság értékeire támaszkodott.¹⁷

A teljesítményértékelés több célt is szolgál egyszerre, elsősorban azonban azt segíti, hogy objektív szempontok alapján felmérjük, hogy adott kutató vagy oktató munkája párhuzamban áll-e az intézményi célkitűzésekkel és stratégiákkal. Az értékelés elemei a „hard” és „soft” tényezőket egyaránt magukban foglalják. A „soft” tényezők közül kiemelkednek a személyes jegyek, mint például a hozzáállás és kutatói vagy oktatói habitus. A teljesítményértékelés „hard”, kvantitatív oldalát a képesítések, oktatott órák száma, tudományos publikációk és az egyes egyetemi és tudományos szervezetekben való szerepvállalás mértéke is meghatározzák.¹⁸ A legtöbb eljárás a kutatói kiválóság mércéjét tartja a legfontosabbnak.¹⁹

Az egyetemek kínálta szolgáltatásoknak elsődleges fogyasztói az ott tanuló hallgatók, ezért részvételük elengedhetetlen a komplex teljesítményértékelésben.²⁰ A hallgatói részvételnek mind az Egyesült Államok,²¹ mind Európa intézményeiben régi hagyományai

¹⁴ ARNAUTU–PANC 2015.

¹⁵ IGBOJEWKE – UGO-OKORO 2015.

¹⁶ ARNAUTU et al. 2015.

¹⁷ MOLEFE 2010.

¹⁸ FLETCHER 2001.

¹⁹ ADOMI–MORDI 2003.

²⁰ ADOMI 2007.

²¹ EMERY et al. 2003.

vannak.²² A hallgatók bevonásával az egyes oktatók és kutatók egészen más megközelítésből kerülnek vizsgálat alá, mert eltérő értékeik kerülnek előtérbe.²³ Ilyenek a tudás és tudásátadás az oktatott területen, az érzékeny témákkal való megfelelő, tiszteletteljes foglalkozás, oktatói készségek, számonkérési készségek.

Akadémiai munkakörök

Az akadémiai munkakörök összetett hierarchiai struktúrát alkotnak, amelyben két fő irányban indulhatnak, akik ezt a hivatást választják. Az *oktatásközpontú* (legfőbb feladat a hallgatók oktatása) és a *kutatáscentrikus* (aktív kutatói, tudományos munka) munkakörök között húzódik a legnagyobb választóvonal, azonban láthatjuk a lentebbi példák alapján is, hogy a rendszer egyfajta vertikális és horizontális vonalat is képez. Ezt azért érdemes hangsúlyozni, mert az oktatói és kutatói munkakörök így szintenként egyenlő elismerésnek és megbecsültségnek örvendnek, egyetlen különbséget az intézmény fő célkitűzése jelenthet. Gondolhatunk itt arra, hogy egy erős kutatói profillal rendelkező tudományegyetem nagyobb hangsúlyt fektet a tudományos és kutatói munkára, ezért létszám tekintetében több kutatói munkakörben lévő alkalmazottat foglalkoztat majd, míg egy, az oktatásra specializálódott egyetemen több oktatói munkakörben dolgozót találunk.

Az egyes akadémiai pozíciók a következők:

- *Tanárségéd (Teaching assistant)*: Tanárségéd, irányítási és útmutatói kötelezettségekkel.
- *Oktatási munkatárs (Teaching fellow)*: Az oktatási munkatárs feladata az oktatási és oktatással kapcsolatos adminisztráció. Segítséget nyújt több kurzus oktatásában is, felügyelet mellett, BA-szinten (beleértve a számonkérést is). MA- és doktori képzésekben nem játszik szerepet.
- *Oktatási főmunkatárs (Senior teaching fellow)*: Az oktatási főmunkatárs több kurzusban oktat BA-szinten. Ez a számonkérést és az adminisztrációs feladatokat is magában foglalja, az adminisztráció tekintetében vezető szerepet vállal egy-egy képzés kapcsán.
- *Vezető oktatási munkatárs (Professorial fellow)*: A vezető oktatási munkatárs az oktatási feladatok irányítását végzi, beleértve a posztgraduális hallgatók ellenőrzését is. Jelentős oktatási tapasztalatokkal és eredményekkel rendelkezik, nemzetközi szinten elismert előadó a tudományterületén. Legtöbb esetben egyetemi docensi kinevezéssel rendelkezik és az oktatásban nyújt kiemelkedő teljesítményt, emellett pedig kutatási eredményei is vannak.
- *Egyetemi adjunktus (Assistant professor)*: A pozíció megkívánja a doktori fokozatot és a fokozatszerzést követő, posztdoktori kutatói éveket.

²² CURTIS 2002.

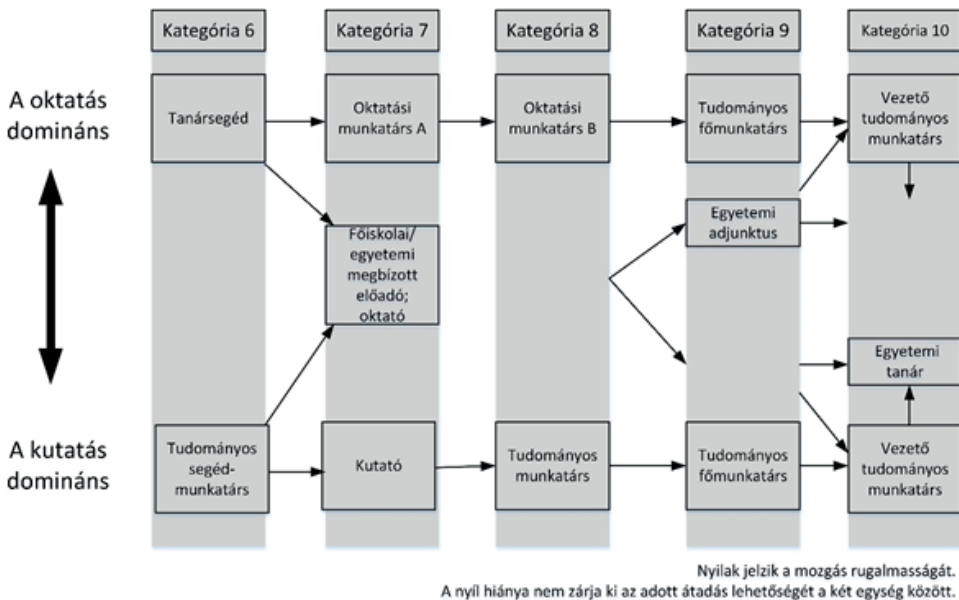
²³ TURK 2016.

- *Egyetemi docens (Associate professor)*: Az egyetemi docens kiemelkedő oktatói teljesítménnyel rendelkezik a tanszéken belül, több kurzusban oktat a posztgraduális szinten is. A feladatköre az oktatási és adminisztrációs kötelezettségeket is lefedi, a képzések adminisztrációjában vezető szerepet tölt be, képzésfejlesztést irányít. Az egyetemi docens kiemelkedő oktatói és tudományos eredményekkel rendelkezik (szakmai is lehet) saját tudományterületén, önálló kutatómunkát végez (tudományterületükön rendszeresen publikál, kutatási támogatásokat nyer el, vagy szakmai tevékenységet végez, tudástranszferben segít az ipar számára). Az egyetemi docens jelentősen hozzájárul az egyetem tervezési és vezetési feladataihoz.
- *Főiskolai/egyetemi megbízott előadó; oktató (Lecturer)*: A megbízott előadó több kurzusban oktat posztgraduális szintig (beleértve a számonkérést, adminisztrációs és képzésfejlesztési teendőket is). Oktatói tevékenységét folyamatosan fejleszti és fenntartja, emellett önálló kutatói vagy szakmai munkát végez. Sokszor más egyetemeken meghívott előadói (visiting professor).
- *Egyetemi adjunktus (Senior lecturer)*: Az egyetemi adjunktus jelentős mértékben hozzájárul tanszéke munkájához. Oktatási feladatokat lát el posztgraduális szintig (beleértve a számonkérést, adminisztrációt és képzésfejlesztést is). Az egyetemi adjunktus oktatói és tudományos eredményekkel rendelkezik (szakmai is lehet) saját tudományterületén, önálló kutatómunkát végez (tudományterületükön rendszeresen publikál, kutatási támogatásokat nyer el, vagy szakmai tevékenységet végez, tudástranszferben segít az ipar számára).
- *Egyetemi tanár (Professor)*: Az egyetemi tanár a legmagasabb fokozat, akinek feladatai főleg a vezetés és kutatási kiválóság megszervezése, szakmai feladatok irányítása, az egyetem szakpolitikai és stratégiai tervezésének irányítása. Oktatási tevékenységekben vezetői szerepet tölt be a tanszékén, több kurzusban is oktat posztgraduális szintig (beleértve a számonkérést, adminisztrációs feladatok vezetését és képzésfejlesztést). Az egyetemi tanár kiemelkedő, nemzetközi szintű oktatói és tudományos eredményekkel rendelkezik (szakmai is lehet) saját tudományterületén, önálló kutatómunkát végez (tudományterületükön rendszeresen publikál, kutatási támogatásokat nyer el, vagy szakmai tevékenységet végez, tudástranszferben segít az ipar számára). Az egyetemi tanár vezetői szerepet lát el az egyetem vezetésében.
- *Docens, vezető előadó (Reader)*: A vezető előadó az egyetemi adjunktus és a professzori szint között helyezkedik el, jelentős számú önálló kutatási eredménnyel rendelkezik.
- *Tudományos segédmunkatárs (Research assistant)*: A tudományos segédmunkatárs számos esetben időszakos szerződéssel segíti egy-egy egyetem vagy kutatóközpont tudományos munkáját. Feladatukban nem önálló, és nem felelnek közvetlenül a kutatási eredményekért.
- *Kutató (Research associate)*: A kutató a tudományos segédmunkatárssal ellentétben sokszor már graduális fokozattal (Master of Science; Master of Engineering; PhD-fokozat) rendelkezik.
- *Tudományos munkatárs (Research fellow)*: A tudományos munkatárs kutatói vagy kutatással kapcsolatos tevékenységet végez önállóan vagy kutatói csapat tagjaként.

Rendszeresen magasan jegyzett tudományos folyóiratokban publikál, vagy monográfiákat, jegyzett konferenciaközleményeket, szabadalmakat szerez kutatásaiból. A kutató bevonható az ipar számára tudástranszferrel kapcsolatos feladatokba. Jelentős mértékben hozzájárul a tanszékének kutatási potenciáljához, kutatási projektjeinek tervezéséhez.

- *Tudományos főmunkatárs (Senior research fellow):* A tudományos főmunkatárs tevékenységi köre hasonló a tudományos munkatárséhoz, de míg a tudományos munkatárs kizárólag kutatói feladatokat lát el, addig a tudományos főmunkatárs a pozíciója miatt formálisan köteles néhány előadást tartani (oktatási tevékenység) és a posztgraduális szinten a hallgatók ellenőrzését, konzultációját végezni.
- *Vezető tudományos munkatárs (Professorial fellow):* A vezető tudományos munkatárs az egyetemen zajló kutatások vezetését és a posztgraduális hallgatók ellenőrzését végzi. Jelentős kutatási és tudományos tapasztalatokkal és eredményekkel rendelkezik, nemzetközi szinten elismert kutató a tudományterületén. Legtöbb esetben egyetemi docensi kinevezéssel rendelkezik, és a kutatásban nyújt kiemelkedő teljesítményt, emellett oktatási tapasztalatai is vannak. Számos kutatási támogatást nyert el, egyetemének kutatási potenciálját nemzetközi elismertségével erősíti.

Az alábbi ábra azt mutatja, milyen átjárási lehetőségek állnak rendelkezésre, valamint ezáltal milyen karrierutak jelentkezhetnek az alkalmazottak számára. Láthatjuk, hogy a meghatározó szempont az oktatásközpontú vagy a kutatáscentrikus pozíció mentén alakult ki. A példa a Heriot Watt Egyetem teljesítményértékelési útmutatójából származik.



28. ábra: Induló tudományos kategóriák felépítése a Heriot Watt Egyetemen

Forrás: Senior Promotions Procedures (Academic), Grade 8–9 or Grade 9–10 alapján a szerzők szerkesztése

Feladatkörök csoportosítása

A Helsinki Egyetem

Az egyéni teljesítményértékelés szempontjait mindig a munkáltatói szerződésnek megfelelően alakítják ki. Ez alapján három nagyobb feladatkörcsoportot tudunk megkülönböztetni a Helsinki Egyetem (University of Helsinki) segédlete alapján: pedagógiai (oktatási) érdekek, kutatási érdekek, egyetemi közéleti és szociális érdekek.

Pedagógiai (oktatói) érdekek részletezve az alábbiak lehetnek:

- oktatói készségek;
- pedagógiai készségek;
- egyéb olyan készségek, amelyek a tanítást támogatják, és tanításon keresztül szerezhetők meg;
- oktatásban és oktatási fejlesztésekben való aktív részvétel;
- hallgatókkal való konzultálás, mentorálásuk;
- oktatási anyagok készítése;
- nemzetközi oktatásban való részvétel;
- oktatáshoz kapcsolódó díjak és elismerések;
- oktatáshoz kapcsolódó kapcsolati háló felépítése, fenntartása és aktív részvétel.

Kutatói érdekek:

- tudományos vagy művészeti publikációs tevékenység (főleg hivatkozott publikációk);
- nemzetközi kutatási együttműködésben aktív részvétel;
- posztgraduális vagy doktori tézisek konzultálása;
- külső pályázatok és erőforrások (kutatási támogatások) szerzése és menedzsmentje;
- tudományos vagy művészeti képesítések száma;
- tudományos vagy művészeti kötelezettségek (doktori tézisek opponálása, nyilatkozatok);
- tudományos és egyetemi közösség körében kivívott elismerés;
- tudományos vagy művészeti díjak és elismerések;
- művészeti érdekeket is beszámítanak, ha azt az egyetem profilja megkívánja.

Egyetemi közéleti és szociális érdekek:

- a munka és munkahely iránti elkötelezettség;
- egyetemi közösségi élet kötelezettségeiben való részvétel;
- együttműködési készségek;
- stakeholderekkel való együttműködés, amennyiben azt a betöltött munkakör megkívánja;
- szakértői kötelezettségek teljesítése a közösség körében.

A Queenslandi Egyetem

Az ausztrál Queenslandi Egyetem (The University of Queensland) teljesítményértékelési útmutatója négy különböző feladatkörcsoportot különböztet meg, valamint az egyes feladatkörökhöz az értékelés során felhasználható bizonyítékok (többnyire dokumentumok) fajtáit is tartalmazza.

A négy feladatkör csoport a következő:

- oktatás;
- ösztöndíjak az oktatás és tanulás területén (ez nagyjából a tehetséggondozást, utánpótlás-nevelést és új képzési módszertanok, képzésfejlesztési feladatok ellátását jelenti);
- kutatás és kreatív munka;
- szolgáltatások és szerepvállalás.

Robbins 2007-es kutatásában az alábbi univerzális dimenziókat javasolta az oktatói munkakörökben tevékenykedők értékeléséhez:

- tudás (oktatott tárgy tudásanyaga);
- vizsgáztatási (számonkérési) eljárások ismerete;
- hallgató-oktató kapcsolatok;
- szervezési készségek;
- kommunikációs készségek;
- oktatott tárgy relevanciája;
- beadandó dolgozatok használata.

Külföldi teljesítményértékelési jó gyakorlatok

A jó gyakorlat bemutatására két egyetemet vizsgáltunk meg részletesen: az Aucklandi Egyetemet (The University of Auckland) és a Heriot-Watt Egyetemet (Heriot-Watt University).

Az Aucklandi Egyetem teljesítményértékelési rendszere

Az Aucklandi Egyetem Új-Zéland legnagyobb egyeteme, az ország legnagyobb városában, Aucklandben található. Ez az ország legmagasabb rangú egyeteme, a 83. helyen áll a 2019/20 QS World University Rangsorban. Az 1883-ban Új-Zélandon alapított egyetemen nyolc kar működik; ezek hat campuson oszlanak meg. 2015-ben 33 ezer hallgató tanult és 2,2 ezer oktató tanított az intézményben.

Az egyetem egyes beosztásokhoz meghatározta a kutatási, oktatási és szolgáltatás/vezetési feladatokat.

Tudományos főmunkatárs 1. feladatai

Kutatás:

- Vezetői készségek kutatások fejlesztésében és mentorálásban.
- Átlagosan 18 lektorált folyóirat-közlemény/könyvfejezet/ tudományos munka szerzője.
- Részt vett már minőségi és impakttal rendelkező kutatásban és tudományos munkában.
- Átlagosan 2 külső kutatási támogatást vagy nemzetközi kutatási pályázatot nyert el.

Oktatás:

- A releváns kutatási eredményekkel tisztában van oktatott területen, és a hallgatóknak is bemutatja ezeket az eredményeket.
- Hallgatók mentorálásában aktívan részt vesz.
- Legalább 2 mesterszintű diplomamunkát konzultált.
- Legalább 2 doktori képzésben részt vevő hallgatót konzultált.

Szolgáltatás és vezetés:

- Vezetői készségekkel rendelkezik
 - Egyetemen belül, főként a karon vagy tanszéken.
 - Külső, helyi, de inkább országos szinten részt vesz a tudományos közéletben.

Tudományos főmunkatárs 2. feladatai

Kutatás:

- Vezetői készségek kutatások fejlesztésében és mentorálásban.
- Átlagosan 35 lektorált folyóirat-közlemény/könyvfejezet/tudományos munka szerzője.
- Részt vett már minőségi és impakttal rendelkező kutatásokban és tudományos munkában.
- Átlagosan 3 külső kutatási támogatást vagy nemzetközi kutatási pályázatot nyert el.

Oktatás:

- Sikeresen vezetett kurzust vagy képzést.
- A releváns kutatási eredményekkel tisztában van oktatott területen, és a hallgatóknak is bemutatja ezeket.
- Hallgatók mentorálásában aktívan részt vesz.
- Legalább 4 mesterszintű diplomamunkát konzultált.
- Legalább 3 doktori képzésben részt vevő hallgatót konzultált.

Szolgáltatás és vezetés:

- Vezetői készségekkel rendelkezik
 - Egyetemen belül, főként a karon vagy tanszéken.
 - Külső, országos, de inkább nemzetközi szinten részt vesz a tudományos közéletben.

Egyetemi adjunktus feladatai

Oktatás:

- Vezetői készségeit bizonyította önálló képzésfejlesztésben, tananyag vagy tanterv fejlesztésében.
- A releváns kutatási eredményekkel tisztában van az oktatott területen, és a hallgatóknak is bemutatja ezeket.
- Hallgatók mentorálásában aktívan részt vesz.
- Legalább 2 mesterszintű diplomamunkát konzultált.
- Legalább 2 doktori képzésben részt vevő hallgatót konzultált.

Kutatás:

- Átlagosan 12 lektorált folyóirat-közlemény/könyvfejezet/tudományos munka szerzője.
- Részt vett már minőségi és impakttal rendelkező kutatásokban és tudományos munkában.
- Átlagosan 2 külső kutatási támogatást vagy nemzetközi kutatási pályázatot nyert el.

Szolgáltatás és vezetés:

- Vezetői készségekkel rendelkezik
 - Egyetemen belül, főként a karon vagy tanszéken.
 - Külső, helyi, de inkább országos szinten részt vesz a tudományos közéletben.

Egyetemi adjunktus 2. feladatai

Oktatás:

- Vezetői készségeit bizonyította önálló képzésfejlesztésben, tananyag vagy tanterv fejlesztésében.
- Sikeresen vezetett kurzust vagy képzést.
- A releváns kutatási eredményekkel tisztában van oktatott területen, és a hallgatóknak is bemutatja ezeket.
- Hallgatók mentorálásában aktívan részt vesz.
- Legalább 4 mesterszintű diplomamunkát konzultált.
- Legalább 3 doktori képzésben részt vevő hallgatót konzultált.

Kutatás:

- Átlagosan 25 lektorált folyóirat-közlemény/könyvfejezet/tudományos munka szerzője.
- Részt vett már minőségi és impakttal rendelkező kutatásokban és tudományos munkában.
- Átlagosan 3 külső kutatási támogatást vagy nemzetközi kutatási pályázatot nyert el.

Szolgáltatás és vezetés:

- Vezetői készségekkel rendelkezik
 - egyetemen belül, főként a karon vagy tanszéken;
 - külső, országos, de inkább nemzetközi szinten részt vesz a tudományos közéletben.

Egyetemi docens feladatai

Oktatás:

- Vezetői készségeit bizonyította önálló képzésfejlesztésben, tananyag vagy tanterv fejlesztésében.
- Olyan akadémiai program-kezdeményezést vezetett, amely hozzájárult az egyetem kurzusának vagy képzésének minőségéhez és kivitelezéséhez.
- A releváns kutatási eredményekkel tisztában van oktatott területen, és a hallgatóknak is bemutatja ezeket.
- Hallgatók mentorálásában aktívan részt vesz.
- Pályakezdő oktatókat mentorált.
- Oktatásban és tanításban való vezető szerepét elismerték publikációi, szakmai konferencia-előadásai és workshopokon való előadásai vagy pályakezdő kollégáinak mentorálása alapján.
- Legalább 6 mesterszintű diplomamunkát konzultált.
- Legalább 5 doktori képzésben részt vevő hallgatót konzultált.

Kutatás:

- Átlagosan 35 lektorált folyóirat-közlemény/könyvfejezet/tudományos munka szerzője.
- Részt vett már minőségi és impakttal rendelkező kutatásokban és tudományos munkában.
- Átlagosan 4 külső kutatási támogatást vagy nemzetközi kutatási pályázatot nyert el.
- Pályakezdő kutatók mentorálásában aktívan részt vett.

Szolgáltatás és vezetés:

- Vezetői készségekkel rendelkezik
 - egyetemen belül, főként a karon vagy tanszéken;
 - külső, országos, de inkább nemzetközi szinten részt vesz a tudományos közéletben.

Egyetemi tanár feladatai

Oktatás:

- Vezetői készségeit bizonyította önálló képzésfejlesztésben, tananyag vagy tanterv fejlesztésében.
- Olyan akadémiai program-kezdeményezést vezetett, amely hozzájárult az egyetem kurzusának vagy képzésének minőségéhez és kivitelezéséhez.
- A releváns kutatási eredményekkel tisztában van oktatott területen, és a hallgatóknak is bemutatja ezeket.
- Hallgatók mentorálásában aktívan részt vesz.
- Pályakezdő oktatókat mentorált.

- Oktatásban és tanításban való vezető szerepét elismerték publikációi, szakmai konferencia-előadásai és workshopokon való előadásai vagy kollégáinak mentorálása alapján.
- Legalább 8 mesterszintű diplomamunkát konzultált.
- Legalább 8 doktori képzésben részt vevő hallgatót konzultált.

Kutatás:

- Átlagosan 50 lektorált folyóirat-közlemény/könyvfejezet/tudományos munka szerzője.
- Részt vett már minőségi és impakttal rendelkező kutatásokban és tudományos munkában.
- Átlagosan 3 kiemelkedő külső kutatási támogatást vagy nemzetközi kutatási pályázatot nyert el.
- Pályakezdő kutatók mentorálásában aktívan részt vett.

Szolgáltatás és vezetés:

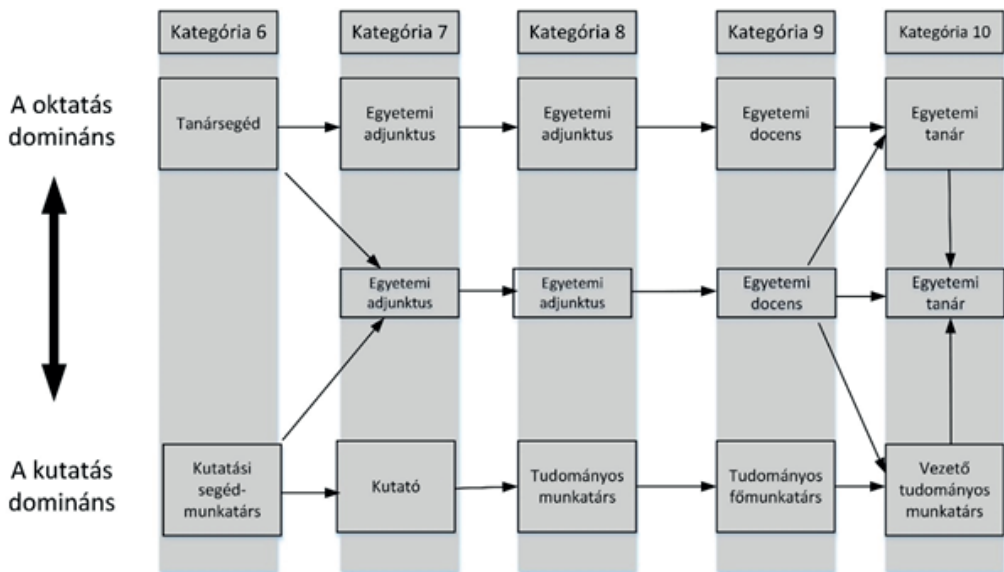
- Vezetői készségekkel rendelkezik
 - egyetemen belül;
 - külső, országos és nemzetközi szinten részt vesz a tudományos közéletben.

Heriot-Watt Egyetem teljesítményértékelési rendszere

A Heriot-Watt Egyetem egy kutatóegyetem, amelynek székhelye a skóciai Edinburgh-ban található. 1821-ben alapították mint az Edinburgh-i Művészeti Iskolát, majd 1966-ban kiadott királyi chartával egyetemi státuszt kapott. Ez az Egyesült Királyság nyolcadik legrégebbi felsőoktatási intézménye. A Heriot-Watt név a skót George Heriot aranyművésztől, valamint James Watt skót feltalálótól származik. Az itt tanuló hallgatók száma eléri a 31 ezer főt, az oktatók száma pedig meghaladja a 1700-as létszámot.

Három aspektust fogjuk vizsgálni kategóriánként:

- oktatás, kutatás és ösztöndíjak,
- kapcsolatépítés,
- és a hálózatosodás.



29. ábra: Új tudományos kategóriák felépítése a Heriot-Watt Egyetemen

Forrás: Senior Promotions Procedures (Academic), Grade 8–9 or Grade 9–10 alapján a szerzők szerkesztése

Kategória 7.

Oktatás:

- Oktatói munkacsoportban egy már meglévő képzésben vagy kurzusban, ha szükséges mentori felügyelet mellett.
- Kisebb létszámú szemináriumi kurzusok és néhány alkalommal nagyobb előadások tartása.
- Tudás átadása gyakorlati készségekként, módszertani és technikai téren.
- Tanulási igények felmérése a hallgatók körében és tananyagok keresése ezekhez illeszkedve.
- A tanulmányi követelmények szerinti tartalom és tananyagok feltérképezésre.
- Új tananyagok tervezése, írása (vagy ellenőrzése), a tanszék kurzusaihoz illeszkedve.
- Oktatáshoz szükséges készségek, megközelítések és módszerek elsajátítása.
- A hallgatók kritikus gondolkodásának és vitakészségének elmélyítése, erősítése.
- A hallgatók munkájának ellenőrzése, tanácsadás tanulási készségekkel és tanulási problémákkal kapcsolatban.
- Megfelelő számonkérési módszerek kiválasztása, hallgatók munkájának értékelése és visszacsatolás számukra.

- A hallgatók teljesítményének növelését segítő lehetőségek keresése, az oktatási módszerek és kivitelezés mérése és a hallgatói vélemények elemzése.

Kutatás és ösztöndíjak:

- Kutatási célkitűzések vagy kutatási tervek készítése saját vagy csoportban végzett kutatási projekthez, ha szükséges mentor segítségével.
- Egyéni és csoportos kutatási projektben aktív részvétel.
- Kutatási terv írása és beadása a megfelelő kutatástámogató intézmény számára (kutatástámogató pályázatok írása).
- Lektorált folyóiratokban, konferenciákon vagy a megfelelő média felületeken kutatási eredmények megosztása.
- Folyamatos kutatás és tudás elmélyítése választott kutatási területén (tanulás).
- A kutatási terület legújabb kutatási eredményeinek a tananyagba való befűzése.

Kapcsolatépítés és hálózatosodás:

- Kollégákkal és hallgatókkal való kapcsolatépítés.
- Egyetemi/tanszéki megbeszéléseken és tanácsokban való részvétel, például oktatási, toborzói, vizsgáztatói csoportok.
- Intézményen belüli kapcsolatépítés információmegosztás érdekében, együttműködések kialakítása.
- Külső együttműködésekben való részvétel (még csak csoporttagként).
- Intézmény/tanszék munkájának hirdetése.

Kategória 8.

Oktatás:

- Oktatási anyagok tervezése és több kurzuson való felhasználása.
- Megfelelő oktatási, tanulást segítő és számonkérési módszerek használata.
- Hallgatói projektek, terepmunkák ellenőrzése.
- Azon területek feltárása az oktatásban, amelyek javításra és átírásra szorulnak.
- Oktatási anyagok és célkitűzések tervezéséhez, szerkesztéséhez és fejlesztéséhez való hozzájárulás.
- Megfelelő számonkérési módszertan kiválasztása és a hallgatók munkájának értékelése, majd visszacsatolás számukra.

Kutatás és ösztöndíjak:

- Kutatási célkitűzések és kutatási tervek kidolgozása saját és csoportos kutatási projektekhez.
- Egyéni és csoport kutatási projektben aktív részvétel.
- Kutatási támogatások felkutatása (megszerzése).
- A gyakornoki időszak alatt szerzett oktatási, kutatási és külsős tevékenységek végzéséhez illeszkedő készségek használata.
- Lektorált folyóiratokban, konferenciákon vagy a megfelelő média felületeken kutatási eredmények megosztása.

- Konferencia-előadások tartása.
- Bírálatokban való részvétel önálló lektorként.

Kapcsolatépítés és hálózatosodás:

- Intézményi/ tanszéki tanácsokban való részvétel és adott esetben irányítás is (oktatási, toborzói, vizsgáztatói csoportok).
- Belső és külső együttműködésekben részvétel és ezek felkutatása, például kutatástámogatások, hallgatói toborzás, intézmény hirdetése, kutatási eredmények hirdetése, bevétel növelése a tanszék számára, kapcsolatépítés jövőbeli együttműködésekhez. Külső együttműködések: például szakmai testületek, szerkesztőség, nemzetközi konferencia szervezői csoportja, kutatási tanácsok és kormányzati szervek.

Kategória 9.

Oktatás:

- Új képzések (különböző szinteken) kidolgozása és kivitelezése.
- Oktatási anyagok és tartalom rendszeres ellenőrzése, frissítése, amikor szükséges.
- Innovatív és megfelelő oktatási módszerek kidolgozása és alkalmazása, a hallgatók tetszésének elnyerése.
- Az oktatási anyagok minőségének biztosítása a minőségi követelményeknek és az intézmény/tanszék előírásainak megfelelően.
- Intézmény/tanszék oktatási stratégiájának kidolgozásában aktív részvétel.

Kutatás és ösztöndíjak:

- Releváns kutatási célok meghatározása, kutatási tervek kidolgozása, kutatástámogatások azonosítása és pályázatok elkészítése, benyújtása.
- Önálló kutatás kivitelezése, az intézmény/tanszék kutatási stratégiájával összhangban. Néhány projekt esetében elsődleges kutató- és projektvezetői szerep, adott esetben kutatói csoport vezetése, vagy az intézmény kutatási vezetéséhez más módon való hozzájárulás.
- Nemzeti és nemzetközi konferenciákon előadás tartása.
- Megfelelő számú és minőségű publikáció készítése, nemzetközi elismertség elérése (publikációk által).
- Intézmény/tanszék kutatási stratégiájához való hozzájárulás.
- Legjelsebb (impakt faktoros) folyóiratok lektorálásában döntéshozás, szakértőknek való kiutalás.

Kapcsolatépítés és hálózatosodás:

- Belső hálók vezetése és fejlesztése, intézményi/tanszéki csoportok vezetése.
- Külső hálók vezetése és fejlesztése. Példák: külső vizsgáztatóval együttműködés, lektorral való együttműködés, ipari szakértői csoport vezetése, folyóirat-szerkesztőségi tag, szakértői csoportokban részvétel, szakmai intézetek vagy kormányzati szervekben részvétel, nemzetközi konferencia szervezőinek vezetése.

- Külső együttműködőkkel kapcsolatépítés, például oktatási intézmények, munkaadók, szakmai szervezetek, annak érdekében, hogy az intézmény kutatási és oktatási együttműködéseit erősítse, kutatási stratégiáról nyilatkozatok adása, hallgatók felkészítése szakmai pályákra.
- Kereskedelem és ipar felé a kutatási eredmények megosztása. Példák: tudásmegosztó központ létesítése, újabb kutatási projektek felállítása.

Kategória 10.

Oktatás:

- Oktatási tevékenységek, oktatásfejlesztés vezetése intézményi szinten.
- Intézmény minőségbiztosítási előírásainak kidolgozása.
- Innovatív megközelítések kidolgozása az oktatásban, oktatási minőség biztosítása az intézményben.
- Intézményi oktatási stratégiák kidolgozása.

Kutatás és ösztöndíjak:

- Intézményi/tanszéki kutatási stratégia fejlesztése és vezetése.
- Intézményi kutatói tevékenységek vezetése és koordinálása.
- Kutatás vezetése és együttműködések kialakítása más intézményekkel.
- Nemzetközi konferenciákon előadás tartása (elismertség – személyes meghívásokat kapjon nemzetközi neves konferenciákról).
- Lektorálás/bírálat vezetése – lektoráló csoportok vezetése, főszerkesztőség.

Kapcsolatépítés és hálózatosodás:

- Intézményi csoportok vezetése, részvétel az egyetemen kapcsolatos döntéshozásban, vezetésben.
- Külső szeniorcsoportok vezetése, például szerkesztőség, kutatói tanácsok, kormányzati tanácsadói csoportok.
- Belső és külső együttműködési hálózatok vezetése és terjesztése (információmegosztás, intézmény kutatásának hirdetése).
- Országos és nemzetközi szinten is promotálja az intézmény kutatási potenciálját (eladja azt).

Következtetés, javaslatok

A felsőoktatási intézményekben akár kutatói, akár oktatói munkakörben dolgozók teljesítményértékelése elsődleges prioritást kell hogy élvezzen minden egyetemen. Ezt könnyen beláthatjuk, ha észrevesszük azokat a mind hazai, mind nemzetközi folyamatokat, amelyek mentén a felsőoktatási rendszer sokkal inkább a versenyszférához válik hasonlónak. A folyamatos verseny a kutatástámogatások elnyeréséért vagy a nemzetközi rangsorokon való előbbre jutásért csak úgy sikerülhet, ha jól meghatározott, objektív

szempontok mentén minden alkalmazottat a saját szintjének és feladatkörének (kutatás vagy oktatás orientáltság) megfelelően értékel az intézmények vezetősége. Láthattuk, hogy az értékelési rendszerben számos szempontrendszer játszik szerepet, valamint nemcsak a vezetők, hanem a hallgatók – mint az intézmények szolgáltatásainak elsődleges fogyasztói – véleménye is hozzáadott értéket képvisel.

A külföldi jó gyakorlatok segíthetik a magyar egyetemek teljesítményértékelésének kidolgozását, valamint a harmonizálás arra is jó lehetőséget teremt, hogy a hazai kutatók és oktatók – őket a nemzetközi sztenderdeknek megfelelően mérve – versenyképessége is nőjön. Jelen tanulmányban ismertetett két egyetem teljesítményértékelési követelményrendszere pedig hozzájárul ahhoz, hogy egészen konkrét eredménytermékekig visszakövethessük az ottani méréseket.

Mindezen lehetőségeket mérlegelve érdemes a Nemzeti Közszolgálati Egyetem vezetőségének, valamint oktatóinak és kutatóinak is elgondolkozniuk azon, hogy melyek azok az elemek, amelyeket átvéve harmonizálttá, a nemzetközi sztenderdekkel egységesebbé tehetjük saját teljesítményértékelésünket.

Irodalomjegyzék

- ADOMI, E. Esharenana – MORDI, Chinedum (2003): Publication in foreign journals and promotion of academics in Nigeria. *Learned Publishing*, Vol. 16, Issue 4. 259–6.
- ADOMI, E. Esharenana (2007): *Student Expectations of Faculty in a Nigerian LIS School*. Publication and academic reward. Scholarly Publishing. 233–37.
- ARNĂUTU, Elena – PANC, Ioana Raluca (2015): Evaluation Criteria for Performance Appraisal of Faculty Members. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 203. 386–392. DOI: <http://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.08.313>
- CURTIS, P. (2002): *Lecturers face student evaluation*. Elérhető: <http://educatioguardian.co.uk> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- EMERY, R. Emery – KRAMER, R. Tracy – TIAN, Robert G. (2003): Return to academic standard. *Quality Assurance in Education*, Vol. 11, No. 1. 37–46. Elérhető: www.emeraldinsight.com/0968-4883.htm (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- FLETCHER, Clive (2001): Performance appraisal and management: The developing research agenda. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, Vol. 74, No. 4. 473–487. DOI: <http://doi.org/10.1348/096317901167488>
- Heriot Watt Egyetem, útmutató*. Elérhető: www.hw.ac.uk/services/docs/hr/policies/SeniorPromotionsProceduresAcademicOct2015.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- IGBOJEKWE, Polycarp A. – UGO-OKORO, Chigozie P. (2015): Performance Evaluation of Academic Staff in Universities and Colleges In Nigeria: The Missing Criteria. *International Journal of Education and Research*, Vol. 3, No. 3. 627–640.
- JUHÁSZ Csilla (2008): Teljesítményértékelés a gyakorlatban. *Jelenkori társadalmi és gazdasági folyamatok*, 3. évf. 1. sz. 64–69.

- MAPESELA, I'Liteboho ,Mabokang Ednah – STRYDOM, Francois (2004): *Performance Management of Academic Staff in South African Higher Education System: A Developmental Project. Presented at the OECD Conference on trends in the Management of Human Resources in Higher Education.* Bloemfontein, University of Free State.
- MOLEFE, Gabedi N. (2010): Performance measurement dimensions for lecturers at selected universities: An international perspective. *SA Journal of Human Resource Management/ SA Tydskrif vir Menslikehulpbronbestuur*, Vol. 8, No.1. Art. #243, 13. DOI: <http://doi.org/10.4102/sajhrm.v8i1.243>
- Queenslandi Egyetem (The University of Queensland) ausztrál egyetem teljesítményértékelési útmutatója.* Elérhető: <https://staff.uq.edu.au/files/341/guidelines-academic-achievement-evidence.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- ROBBINS, Stephen P. – JUDGE, Tim – ODENDAAL, Aletta – ROODT, Gert (2007): *Organisational Behaviour – Global and South African Perspective.* South Africa, Pearson Education.
- TÜRK, Kulno (2016): Performance Management of Academic Staff and its Effectiveness to Teaching and Research – Based on the Example of Estonian Universities. *Trames. Journal of the Humanities and Social Sciences*, Vol. 20, No. 1. 17. DOI: <http://doi.org/10.3176/tr.2016.1.02>
- URBANOVICS Anna – MIKULÁS Gábor – SASVÁRI Péter (2019): *Egyetemi dolgozók mérlegen – az egyetemi teljesítményértékelési rendszerek nemzetközi példái.* Working Paper. DOI: <http://doi.org/10.13140/RG.2.2.21786.39361>

Vákát oldal

Publikálj vagy szegény leszel: egy vizsgálat a tudomány pénzbeli jutalmazási rendszeréről Kínában²⁴

Bevezetés

Már a 18. század óta a tudományos teljesítmények elismeréséért pénzbeli jutalmazást adtak, mégsem tekinthető a legfőbb jutalmazási rendszernek a tudományban,²⁵ ahol a tudósok megpróbálják publikálni a munkáikat és elnyerni társaik elismerését. A pénzjutalmat tartalmazó akadémiai díjakat csak egy nagyon szűk tudományos elit kapja, inkább egy presztízsformáló jutalomnak tartják, mintsem egy nagyobb összegű pénzjutalomnak.²⁶ Akárhogyan is, a jutalmazási rendszer a tudományban megváltozott, amikor a pénzbeli honorálást vezették be az 1980-as években. Ez az ösztönzés elősegítheti a kutatási produktivitást,²⁷ de létrehozhat egy olyan hatást is, amely negatívan hat a kutatók céljaira.²⁸

A korai 1990-es évek óta kínai kutatóintézetek bevezették a *pénz/publikáció jutalomrendszert*, így a kínai tudósok pénzt kaphattak minden megfelelő minőségű publikációért. A munkáik közzétételének célja nemcsak a tudás előmozdítása és az elismerés megszerzése, hanem a jövedelemszerzés.²⁹ Mivel ezek a pénz/publikáció jutalomrendszerek intézményenként változnak, néhány irányelv csak az intézmény tagjai által ismert vagy titkos, szisztematikusan még nem vizsgálták, néhány esettanulmányt leszámítva. Ennek a tanulmánynak a célja, hogy megmutassa a pénz/publikáció jutalomrendszer helyzetét Kínában, és felfedje ennek a trendjét az 1990-es évek végétől.

A tanulmány 168 egyetemi dokumentum elemzésén alapul, amelyek a pénz/publikáció jutalom irányelvvel kapcsolatosak 100 kínai egyetemmel kapcsolatban. A kínai egyetemek 30 és 165 ezer USD közötti pénzjutalmat kínálnak a Web of Science (WoS) rendszerében jegyzett folyóiratokban szereplő publikációkért, és az átlagos pénzjutalom mértéke az elmúlt 10 évben növekedett. Kínában alkalmazott pénz/publikáció jutalomrendszert – néhány esettanulmány kivételével – még sosem tanulmányozták. Ez az első tanulmány, amely felfedi ezen irányelv helyzetét Kínában.

²⁴ Wei Quan, Bikun Chen és Fei Shu *Publish or impoverish: An investigation of the monetary reward system of science in China (1999–2016)* című 2017-es tanulmánya alapján.

²⁵ MERTON 1973.

²⁶ ZUCKERMAN 1992.

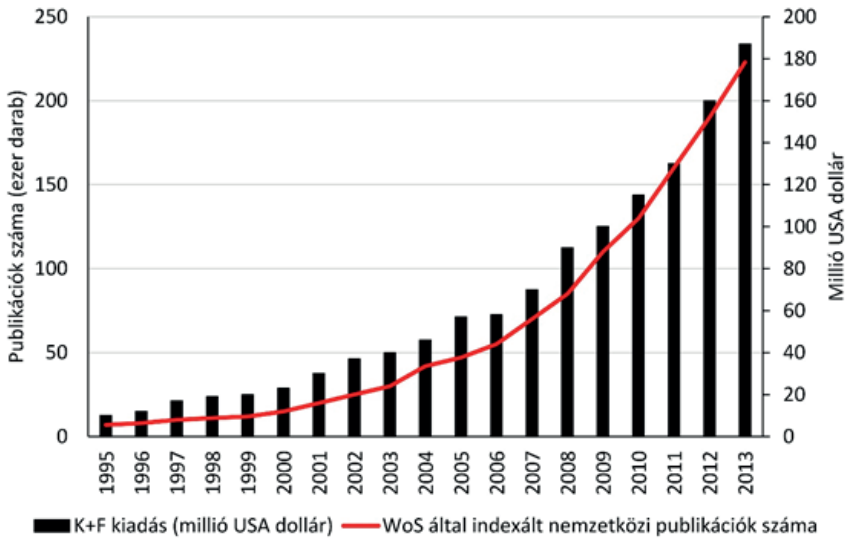
²⁷ FRANZONI et al. 2011.

²⁸ FREY et al. 2013; OSTERLOH–FREY 2014.

²⁹ SUN et al. 2010; WANG 2016.

Kína tudományos aktivitása

Kína jelentős gazdasági fejlődésével a kínai tudományos tevékenység is gyorsan nő. Ahogy a 30. ábrán látható, a kínai tudományos kutatás ráfordításával a tudósok publikációs teljesítménye is nőtt, felállítva egy egyenletesen növekvő mintát az elmúlt 20 évben. 1995-től 2013-ig, Kína K+F-kiadásai közel 33-szorosára nőttek, 5,23 milliárd USA dollárról 177,70 milliárd USA dollárra, mialatt a nemzetközi publikációk száma (a Web of Science-en jegyzett) 17-szeresére nőtt, 13 134-ről 232 070-re (Kínai Nemzetközi Statisztikai Hivatal 1996–2014). Kína a második legnagyobb részt képviselő ország a nemzetközi tudományos kibocsátások számát vizsgálva 2009-óta, a Web of Science-en (a továbbiakban: WoS) jegyzett cikkek 16,3%-át adva.



30. ábra: Kutatási inputok és eredmények Kínában (1995–2013)

Forrás: a szerzők szerkesztése

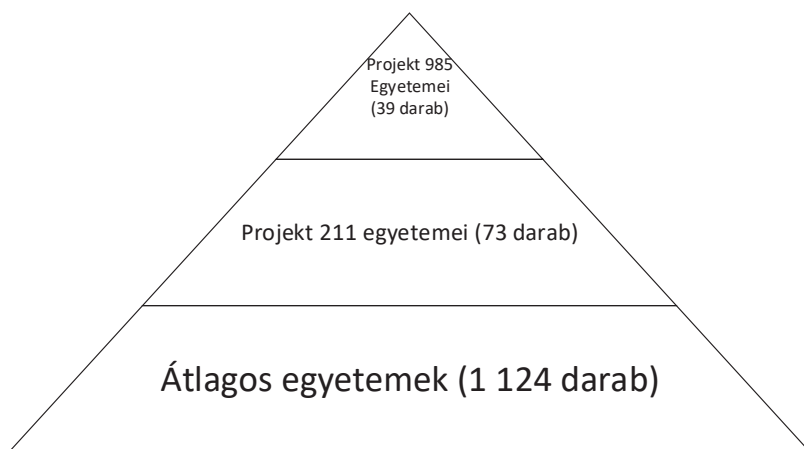
Egyetemek Kínában

Bár Kínában az egyetemek, kutatóintézetek, vállalatok, egyetemekhez nem kapcsolódó kórházak és más ágazatok is részt vesznek a tudományos tevékenységben, mégis az egyetemek meghatározó szerepet töltenek be a kínai tudományos teljesítményben. A monográfiák 82,8%-át, a folyóiratcikkek 73,4%-át ők jegyzik, beleértve a WoS-s

tanulmányok 83%-át.³⁰ Kínában 2595 darab felsőoktatási intézmény van, köztük 1236 egyetemi képzéseket nyújtó szervezet.³¹

Ezek az egyetemek tulajdonosi kör, szakterület és régió szerint változnak, de két nemzeti kutatási program szerint három szintre tagolhatók: *Projekt 211*, *Projekt 985* és a többiek.

A Projekt 211-et 1995-ben vezette be a Kínai Oktatási Minisztérium. A projekt célja az volt, hogy fel kell építeni 100 világszínvonalú egyetemet a 21. század elejére.³² A kínai kormány kedvezményeket és pénzügyi támogatást nyújt a kijelölt egyetemeknek, amelyek részt vesznek a programban, és eddig 2,7 milliárd USD-t ruháztak be.³³ Végül 116 egyetem csatlakozott a projekthez, egy olyan elit csoportot formálva, amely rendelkezik a nemzetközi kutatási támogatás 70%-ával, irányítja a doktorandusz hallgatók 80%-át.³⁴ Négy egyetem összevonását követően ma 112 egyetem részese a Projekt 211-nek.



31. ábra: A kínai egyetemek piramishierarchiája

Forrás: a szerzők szerkesztése

A Projekt 985-öt először Zemin Jiang, a Kínai Népköztársaság korábbi elnöke jelentette be 1998. május 4-én, hogy támogassa a magas tudományos presztízsű kínai egyetemek csoportjának fejlesztését. A *kínai Borostyán Liga* 9 egyetem közreműködésével jött létre 2009-ben, és 30 további egyetem csatlakozott a következő két évben. Ez a 39 egyetem a Projekt 985 résztvevője; magasabb állami támogatásban részesülnek, mint a csak

³⁰ Kínai Nemzetközi Statisztikai Hivatal 2015.

³¹ Kínai Oktatási Minisztérium 2016.

³² Kínai Oktatási Minisztérium 2000.

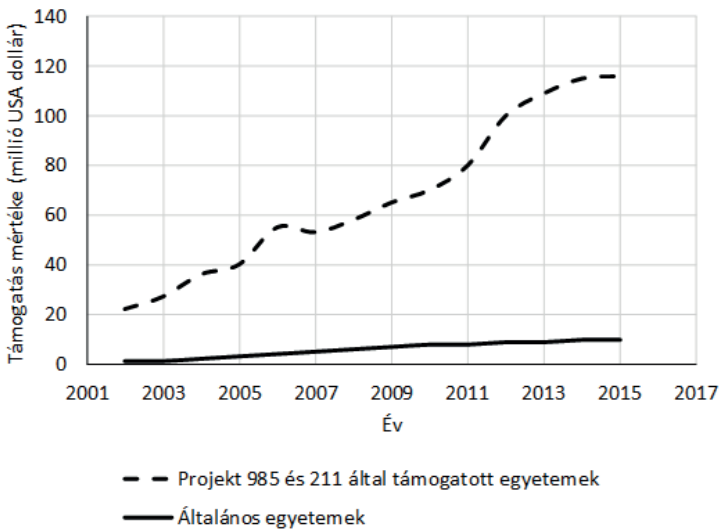
³³ TANG-YANG 2008.

³⁴ TANG-YANG 2008.

a Projekt 211-ben részt vevő egyetemek.³⁵ Mindkét projekthez való csatlakozás lehetősége megszűnt 2011-ben, ezzel egy háromszintű piramishierarchiába tagolva a kínai egyetemeket:

- 39 egyetem részese a Projekt 985-nek (továbbiakban első szintű egyetemek);
- 73 egyetem tagja a Projekt 211-nek, de nem tagja a Projekt 985-nek (továbbiakban második szintű egyetemek);
- 1124 hagyományos egyetem (továbbiakban harmadik szintű egyetemek).

A világszínvonalú egyetemek létrehozásánál a kínai kormány különbséget tesz az egyetemek között, és a támogatás jelentős részét néhány elit egyetem kapja, ami a Máté-effekthez vezetett a kínai egyetem között. A 32. ábra azt mutatja be, hogy hatalmas a szakadék az elit (első és második szintű) és a hagyományos (harmadik szintű) egyetemek között az éves átlagos költségvetésük szempontjából. 2002 és 2015 között az első és második szintű egyetemek éves átlagos költségvetése 23,86 millió USD-ról 113,05 USD-ra nőtt, míg a harmadik szintű egyetemek éves átlagos költségvetése 1,89 millió USD-ról 9,27 millió USD-ra. Az első és második szintű egyetemek költségvetése átlagosan 12-szer magasabb, mint a harmadik szintűeké.³⁶ Habár a kínai kormány egy új kutatási programot (Dupla Világszínvonal) jelentett be 2016-ban, ez még nem volt érvényben a vizsgálat ideje alatt.



32. ábra: Az átlagos egyetemi költségvetés összehasonlítása a Projekt 985 és 211 (elit egyetemek) és általános egyetemek között (2002–2014)

Forrás: a szerzők szerkesztése

³⁵ MOHRMAN 2005.

³⁶ Kínai Oktatási Minisztérium 2003–2016.

A pénz/publikáció jutalom irányelve Kínában

Az 1980-as évektől a kínai kutatás nemzetközi láthatóságának növekedése érdekében a WoS-tanulmányok száma alapján értékelték az intézmények és az egyének kutatási teljesítményét.³⁷ A kínai tudósoktól elvárt, hogy WoS-tanulmányokat publikáljanak az előrejutásukhoz, miközben a kapcsolódó intézményeknek is szükségük van a WoS-tanulmányokra a támogatásokhoz és a rangsoroláshoz.³⁸ A kínai egyetemek és kutatási intézetek kedvezményeket és pénzbeli jutalmat kínálnak, hogy ösztönözzék a tudósokat a WoS-ben jegyzett folyóiratokban való publikálásra.³⁹

Az első pénz/publikáció irányelvet (a továbbiakban: pénzjutalom irányelve) a Nanjing Egyetem Fizika Tanszéke hozta létre 1990 körül. Kezdetben a doktoranduszok 25 USD-t kaptak minden WoS-tanulmányért, ez az összeg később 60 és 120 USD közé emelkedett az 1990-es évek közepén.⁴⁰ Első egyetemenként a WoS-t alkalmazva a kutatási értékelésre a Nanjing Egyetem első helyre került a kínai egyetemek között a legtöbb tanulmányt publikált egyetemenként az 1990-es években;⁴¹ mintájára a kutatásértékelést és a pénzjutalom irányelvét más egyetemek és kutatóintézetek is bevezették.

Manapság minden kínai egyetem és kutatóintézet kialakította saját pénzjutalom-irányelvét.

Régiós különbségek Kínában

Kína 31 tartománya hagyományosan hét földrajzi régióba sorolható: Észak, Északkelet, Északnyugat, Központ, Kelet, Délnyugat és Dél.

A gazdasági fejlődés mértéke régióként jelentősen eltérő. Az egy főre jutó GDP értéke a fejlett régiókban (úgy mint az északi, északkeleti, keleti és déli) jóval magasabb, mint a fejlődő régiókban (úgy mint az északnyugati, központi és délnyugati), ahogyan az 14. táblázatban látható.

Amióta a kínai egyetemeket nemcsak a központi, hanem a helyi kormányzat is támogatja, a gazdasági fejlődés regionális különbségei visszavezethetők a különböző régióból származó egyetemek eltérő pénzügyi kapacitására. A fejlett régióban lévő egyetemeknek elegendő összeg áll rendelkezésükre a költségvetésben, így magasabb pénzbeli jutalmat tudnak felajánlani, mint a fejlődő régiókban lévő egyetemek. Ahogyan a 14. táblázat is mutatja, az átlagos egyetemi költségvetések a fejlett régiókban sokkal magasabbak, mint a fejlődőkben.

³⁷ GONG et al. 2010.

³⁸ WANG et al. 2015.

³⁹ PENG 2011.

⁴⁰ SWINBANKS et al. 1997.

⁴¹ GONG et al. 2010.

14. táblázat: Az egy főre jutó GDP és az átlagos egyetemi költségvetés Kínában régiók szerint USA dollárban (2014)

Régiók	Észak	Északkelet	Északnyugat	Központ	Kelet	Délnyugat	Dél
Egy főre jutó GDP (USA dollár)	8 457	7 853	5 881	6 095	9 544	5 017	7 965
Átlagos egyetemi költségvetés (millió USA dollár)	29,63	17,67	11,58	11,16	18,05	9,69	15,47

Forrás: a szerzők szerkesztése

Irodalmi áttekintés

A tudományos jutalomrendszer

Robert King Merton (1973) a tudomány szociológiáját egy jutalomrendszer és egy elismerési modell segítségével mutatja be. Azt állítja, hogy a tudomány egy társadalmi intézménynek tekinthető, értékekkel, normákkal és szervezettel rendelkezik.⁴² Ez az intézet díjazni tudja a tagjait (tudósok) a teljesítményeikért. A tagok szeretnék bemutatni az eredményeiket, hogy megkapják a jutalmukat.⁴³ Merton rámutat arra is, hogy csak akkor lehet a tudományos eredményeket díjazni, ha azt mások is elismerik. Ennek eredményeként, a tudósok buzgón publikálják a munkáikat, a társaik elolvassák azokat, és elismerik az elért eredményeiket azáltal, hogy idézik vagy hivatkozzák azokat a saját munkájukban. Merton elismerésmódeljét alapul véve a tudomány jutalomrendszerét jutalomháromszöggént is szokták említeni, amely 3 tényezőt tartalmaz: szerzői pálya, idézések, elismerések.⁴⁴

A szakirodalomban található olyan javaslatot, amely szerint más elismerési formát is hozzá kell adni a tudományos jutalomrendszerhez a „jutalomháromszög” mellett. Blum és Sinclair (1973) rámutatnak arra, hogy az akadémiai díjak, tiszteletbeli tagságok és akadémiai bizottságokban való szolgálat szintén elismerést érdemelne mint akadémiai eredmény. Sugimoto, Russell, Meho és Marchionini (2008) összehasonlítja az idézések számát és az akadémiai mentorálás hatását, azt mutatja, hogy az akadémiai mentorálást el kellene ismerni a tudás terjedésében játszott szerepéért. Ahogyan a „social media” és egyéb terjesztési formák beépülnek a tudományos gyakorlatba, egy sokoldalú jutalomrendszert állítottak fel, amely tartalmazza a social mediabeli idézéseket, említéseket, olvasói számot stb.⁴⁵

⁴² MERTON 1957; 1973.

⁴³ MERTON 1957.

⁴⁴ CRONIN – WEAVER-WOZNIAK 1993.

⁴⁵ DESROCHERS et al. 2015.

Akadémiai pénzbeli díjak

1719-ben az első akadémiai díjat az Académie des Sciences kezdeményezte Franciaországban, hogy díjazzák azokat a tudósokat, akik hozzájárulnak a tudomány fejlődéséhez a csillagászat területén. Ezek után néhány akadémiai díjat – pénzbeli jutalommal vagy anélkül – először az Académie des Sciences és a Royal Society of London adott át, honorálva az új tudományos felfedezéseket vagy a régebben elért eredményeket. A Nobel-díj létrehozása után ez lett a legnagyobb pénzbeli jutalommal járó díj az akadémiai világban, és az akadémiai díj kifejezést a teljesítmény és presztízs metaforájává tette.⁴⁶ Manapság számos akadémiai díj létezik, nagyértékű pénzbeli jutalommal elismerve az akadémiai eredményeket, belföldi és nemzetközi szinten egyaránt. Ezek a nagy díjak átformálják a tudományos jutalomrendszer felső határait.⁴⁷

Mivel ezek a jelentős összegű akadémiai díjak csak egy maréknyi kiemelkedő tudósra ítéltetők oda, inkább a kitüntetést és dicsőségértékét említhetjük, mintsem az anyagi értékét.⁴⁸ Továbbá Robert King Merton (1957) azt is állítja, hogy a pénzbeli jutalom elnyerése nem lehet a fő célja bármilyen nemű tudományos tevékenységnek, mert megváltoztatja az önzetlenség normáját, utalva arra, hogy érzéketlenné teszi az alkotót. Azt állítja: „A többi intézményhez hasonlóan, a tudománynak is megvan a rendszere az elért eredmények díjazásában. Ezek a díjak a mai napig nagy megtiszteltetéssel járnak, amikor a tudomány mércéje nagyon magas, a tudomány keresése kulturálisan úgy definiálható, hogy elsődlegesen ez egy önzetlen kutatás az igazság után és csak ezután szólhat arról, hogy a jövedelemszerzés forrása is.”⁴⁹

1986-ban az Egyesült Királyság elfogadta a kutatásértékelés gyakorlatát (RAE, Research Assessment Exercise), amely nemzetközi támogatást nyújt különböző szakterületeknek az elért eredmények és más tudósok bírálati alapján. A publikálást ösztönző pénzbeli jutalmak reformnak tekinthetők, ami elterjedt szerte a világban; néhány országban még egy olyan bónuszrendszert is bevezettek, amely nem az intézményeknek, hanem egy-egy adott személynek szól, minden egyes olyan megírt cikkért, amely a legnevesebb nemzetközi tudományos folyóiratokban megjelent.⁵⁰ Valójában a gazdasági ösztönzők hatással vannak az egyetemi kutatásra mind intézeti,⁵¹ mind egyéni szinten.⁵²

⁴⁶ ZUCKERMAN 1977.

⁴⁷ ZUCKERMAN 1992.

⁴⁸ ZUCKERMAN 1992.

⁴⁹ MERTON 1957, 659.

⁵⁰ FRANZONI et al. 2011.

⁵¹ THURSBY et al. 2001; THURSBY et al. 2002.

⁵² FREY et al. 2013; OSTERLOH et al. 2014.

A pénzbeli jutalom Kínában

A fent leírtak szerint a pénzbeli jutalom irányelvét a tudományos produktivitás és publikációs kedv elősegítésére vezették be Kínában. Esettanulmányokkal támasztotta alá néhány kínai tudós, hogy a pénzbeli jutalom növelheti a tudósok motivációját és javíthatja a produktivitást WoS-folyóiratokban való publikálásnál.⁵³

A pénzbeli jutalmazás irányelvei néhány negatív hatást is kiváltak. Kínai kutatók a rövid távú kutatásokat részesítik előnyben, amelyek gyors, bevétellel járó publikációkhoz vezetnek, ellentétben a hosszú távú kutatásokkal; lényegében WoS-folyóiratokban publikálni az egyetlen kutatási cél.⁵⁴ Néhány kínai tudós azt látja megoldásként, hogy plagizált vagy összecsapott kutatást publikáljon, más által megírt tartalmakat szerezzen, vagy a szerzőségét áruolja.⁵⁵ A pénzbeli jutalom megerősíti a már meglévő Máté-effektet is a kínai egyetemek között.⁵⁶ A harmadik szintű egyetemekkel összehasonlítva az első és második szintű egyetemek rendelkeznek nagyobb tudományos erőforrással, ajánlanak magasabb pénzbeli jutalmakat a publikációkért, motiválva ezzel tudósikat tudományos teljesítményük növelésére.⁵⁷

A pénzbeli jutalom egy belső díj, ezeket a díjakat a kínai egyetemek csak belső dokumentumokon, rendszereken jelentik be. Néhány egyetem bizalmasan kezeli, hogy elkerüljék a konkurenciát más egyetemekről. Habár a pénzbeli jutalom irányelvét 20 éve alkalmazzák, még mindig csak nagyon keveset tudunk egyrészt a publikációkért fizetett összeg mértékéről egyénenként, másrészt arról, hogy a pénzbeli díj változtat-e a folyóiratok minőségén, továbbá, hogy jelentősen eltér-e a pénzbeli juttatás irányelve a különböző egyetemeken.

Szem előtt kell tartani, hogy a tanulmány a természettudományra korlátozódik, beleértve a műszaki tudományokat és az orvostudományt. A társadalomtudomány és a humán tárgyak jobban lokalizáltak kutatási szempontból, és a tudásterjesztés különböző módszerei ismertek a folyóirat-publikációkon túl, a legtöbb kínai egyetemnek különböző rendszere van a teljesítmény értékelésére és jutalmazására társadalomtudomány és humán tárgyak terén. A kínai tudósok számára a társadalomtudomány és humán tudományok területén további módszerek állnak rendelkezésre pénzjutalmak elnyerésére; például helyi/hazai/egyetemi folyóiratokban publikáció vagy monográfiák kiadása. Másrésztől a pénzjutalmak csak WoS-folyóiratokban publikált tanulmányokért járnak a humán tudományoknál is.

⁵³ LI-ZHANG 2008; LI-ZHONG 2013; SHAN et al. 2013; ZENG et al. 2012.

⁵⁴ JIN-ROUSSEAU 2004.

⁵⁵ HVIENDAHL 2013; QIU 2010.

⁵⁶ ZHONG et al. 2008.

⁵⁷ LI 2013; QI 2009.

Módszertan

Adatgyűjtés

A pénz/publikáció irányelve jellemzése érdekében Kínában 100 kínai egyetemet tanulmányoztunk, megvizsgálva a pénzzutalom-irányelveiket az 1990-es évektől, nyilvános és nem nyilvános adatokat is felhasználva.

Először a háromszintű piramishierarchiát és a regionális különbségeket szem előtt tartva besoroltuk az 1236 kínai egyetemet 21 kategóriába szintenként és régióként. Másodszor megpróbáltuk megszerezni az egyetemektől minden kategóriában a pénzzutalom-politikát, hogy a minta reprezentatív legyen. Mivel a legtöbb pénzzutalom-irányelvet belső dokumentumokban rögzítették, amelyek nem elérhetők külső forrásból, így olyan egyetemeket kellett választanunk minden kategóriában, ahol ezek az adatok hozzáférhetők. A kínai keresőmotort (Baidu) használtuk arra, hogy megtaláljuk és összegyűjtsük az információkat a kiválasztott egyetemek hivatalos oldalairól. Végül egy kézi ellenőrzéssel megbizonyosodtunk arról, hogy a beszerzett dokumentumok hivatalosak és érvényesek.

Ahogy a 15. táblázat mutatja, 100 kínai intézetet választottak ki a vizsgálathoz: 25 első szintű, 33 második szintű és 42 harmadik szintű egyetemet. A minták a kínai egyetemeket képviselik a hét régióból, az előzőekben tárgyaltak szerint. Némely kínai egyetemnek több pénzzutalom-politikája is van (például módosított vagy teljesen új irányelvek), a vizsgálat ideje alatt néhány egyetemenél kettő vagy több is érvényben van. Összesen 168 pénzzutalom-irányelv érkezett a 100 egyetemtől. 45 egyetemnek egy-egy irányelve volt, 45 egyetem kettő-kettő irányelvvel rendelkezett, a Zhejiang Egyetem és a Guizhou Általános Egyetem 5, illetve 4 pénzzutalom-irányelvvel, míg 8 egyetem egyenként 3-3 irányelvvel rendelkezett. Az első általunk vizsgált pénzzutalom-irányelvet 1999-ben vezették be; a pénzzutalom-politikák száma ezt követően nőtt, 2015-ben elérve a csúcspontot 21 irányelvvel. A vizsgálatunk megkezdésekor, 2016-ban 8 irányelvet vezettek be.

15. táblázat: A mintavételi egyetemek elosztása a szintek és a régiók között

Szintek, régiók	Észak	Észak-kelet	Észak-nyugat	Centrum	Kelet	Délnyugat	Dél	Összesen
Első szint (Projekt 985)	3 (10)	3 (4)	3 (4)	4 (5)	7 (11)	3 (3)	2 (2)	25 (39)
Második szint (Projekt 211)	4 (19)	3 (7)	4 (9)	4 (7)	12 (20)	3 (7)	3 (4)	33 (73)
Harmadik szint	5 (178)	3 (130)	5 (94)	4 (162)	14 (334)	7 (127)	4 (99)	42 (1124)
Összesen	12 (207)	9 (141)	12 (107)	12 (174)	33 (365)	13 (137)	9 (105)	100 (1236)

Megjegyzés: A zárójelben szereplő számok az egyes kategóriákban a kínai egyetemek számát képviselik.

Forrás: a szerzők szerkesztése

Az adatok korlátozott elérhetősége miatt nem véletlenszerű adatminta-vételezést használtunk az adatgyűjtéshez, ami a tanulmányt korlátozza. A tudományos és technológiai személyzet (S&T personnel), a nemzetközi publikációk száma, a kapott kutatási támogatás és a végzős hallgatók számának összehasonlításakor (lásd a 16. táblázatot) azt a megállapítást tehetjük, hogy a mintában szereplő első szintű egyetemek helyzete nagyon hasonló az összes első szintű egyeteméhez, míg a mintában szereplő második szintű egyetemek helyzete kissé jobb, mint az összes második szintű egyetem helyzete.

16. táblázat: Statistika összehasonlítása a mintavételi egyetemek és az összes egyetem között átlagosan (2014)

Szintek	Tudományos és technológiai személyzet	Nemzetközi publikációk	Kutatási finanszírozás (millió USA dollár)	Végzős hallgatók száma (fő)
Első szint mintája	5 482	3 071	205,97	16 176
Első szint összesen	4 830	2 896	210,68	15 700
Különbség (első szint)	0%	0%	0%	0%
Második szint mintája	2 228	807	62,16	7 937
Második szint összesen	1 822	684	56,43	7 071
Különbség (második szint)	0%	0%	0%	0%
Harmadik szint mintája	1 045	290	19,05	3 348
Harmadik szint összesen	831	136	9,16	1 209
Különbség (harmadik szint)	0%	30,90%	32,80%	105,10%

Forrás: a szerzők szerkesztése

Úgy tűnt, hogy a mintában szereplő harmadik szintű egyetemek magasabb színvonalúak, mint az összes harmadik szintű egyetem átlagosan. Egymintás T-próbával ($\alpha = 0,05$) összevetettük a mintát a sokasággal annak érdekében, hogy a minta reprezentatív-e. Ahogyan a 16. táblázat is mutatja, nem találtunk szignifikáns eltérést a minta és a sokaság között a négy indikátornál az első és a második szintű egyetemek esetében és egy indikátornál (S&T personnel) a harmadik szintű egyetemek esetében. Ezzel szemben nagy fokú eltérést tapasztaltunk a harmadik szintű egyetemekenél a minta és a sokaság között a nemzetközi publikációk száma, a megkapott kutatási támogatások és a végzős hallgatók tekintetében. A T-próba kimutatja, hogy az első és második szintű mintáknál a sokaság az elvárt értéket hozza, míg a harmadik szintnél ez az érték gyenge eredményt mutatott ebben a vizsgálatban.

Adatelemzés

Minden pénzbelijuttalom-irányelv előírásokat tartalmaz jogosultság, összeg, kalkuláció és fizetés módjára vonatkozóan. Nehéz volt összehasonlítani a különböző kritériumokat tartalmazó irányelveket. Annak érdekében, hogy össze tudjuk hasonlítani a különböző egyetemek különböző években kiadott pénzbelijuttalom-irányelveit, példaként kiválaszt-

tottunk néhány folyóiratot, és kiszámítottuk az ezekben közzétett egyetlen publikációért járó pénzbeli jutalmat a különböző pénzelijutalom-irányelvek szerint. A kiválasztott folyóiratok különböző kategóriákba (Journal Impact Factors [JIFs], Journal Citation Report [JCR] Quartiles) tartoznak. Ahhoz, hogy az összehasonlítás érthető legyen, kilenc népszerű folyóiratot választottunk ki, amelyek ismertek lehetnek a tanulmányt olvasók körében is, köztük több tudományágat átfogó tudományos folyóiratot (az első négy) és öt könyvtár- és információtudománnyal foglalkozó folyóiratot (az utolsó öt), ahogyan a 17. táblázatban is látható.

17. táblázat: Az összehasonlításhoz kiválasztott folyóiratok listája

Folyóirat neve	JIF (5 év)	JCR-kvartilis
Nature	41,458	Q1
Science	34,921	Q1
Proceedings of National Academy of Sciences (PNAS)	10,285	Q1
PLOS One	3,535	Q3
MIS Quarterly	9,510	Q1
Journal of the Association for Information Science and Technology (JASIST)	2,762	Q1
Journal of Documentation	1,480	Q2
Library Hi Tech	0,741	Q3
International Journal of Library and Information Science (LIBRI)	0,469	Q4

Forrás: a szerzők szerkesztése

Mind a Journal Impact Factort (JIF), mind a Journal Citation Reportot (JCR) – amelyekben a folyóiratok megtalálhatók – felhasználták a pénzbeli jutalom mértékének kiszámításában a legtöbb pénzelijutalom-irányelv esetén. Meg kell jegyezni, hogy a két-éves JIF helyett az ötéves JIF-et választottuk, mert azt gyakrabban használják a kínai egyetemeken. Az irányelveknél használt JCR-kvartilis nem az eredeti négy egyenlő negyedre tartalmazó érték, hanem a Kínai Tudományos Akadémia által módosított kategória. Összehasonlítva az eredeti JCR-kvartilissel, amely 4 részre van osztva, a módosított JCR-kvartilis egy piramishierarchiát használ: a legjobb folyóiratok 5%-a kerül a Q1-es csoportba, míg a folyóiratok 5–20%, 20–50% és 50% alattiak kerülnek a Q2-, Q3- és Q4-csoportokba.

Eredmények

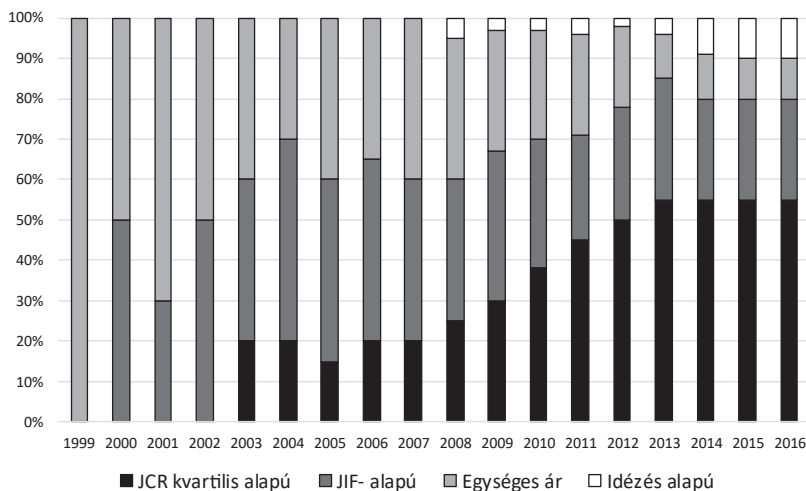
A pénz/publikáció jutalom irányelvének helyzete Kínában körvonalazódni kezdett, miután mind a 168 pénzelijutalom-irányelvet elemezték. A kínai egyetemek pénzbeli jutalmának mértéke 30 és 165 ezer USD között állapítható meg egy WoS által jegyzett folyóiratban publikált tanulmányért, az átlagos jutalom mértéke az utóbbi 10 évben emelkedik. Az eredmények segítenek a pénz/publikáció jutalom irányelvei kondícióinak, összegének, sokszínűségének az áttekintésében és trendjeinek megismerésében.

Alkalmasság és módszer

A WoS – magában foglalva a következőket: a Science Citation Index Expanded (SCIE), Social Science Citation Index (SSCI), Arts and Humanities Citation Index (AHCI) és a Conference Proceedings Citation Index (CPCI) – fontos szerepet játszik a kínai pénzbelijutalom-irányelveknél. A WoS-adatok és a JCR megfelelőségi mutatója a pénzbeli jutalom mértékének meghatározó értéke. Az összes pénzbelijutalom-irányelvnél csak a WoS-tanulmányok fogadhatók el, kivételt képez néhány egyetem, amely kisebb mértékű pénzbeli jutalmat ad olyan tanulmányokért, amelyek Engineering Index (EI) besorolással rendelkeznek. A különböző folyóiratokban publikált WoS-tanulmányok eltérő mértékű pénzbeli jutalommal járnak, a JIR- és a JCR-kvartilis szerinti besorolástól függően. A 168 pénzbelijutalom-irányelv elemzése alapján 4 fő csoportba soroltuk azokat:

1. Egységes jutalom (31): Az egyetemek ugyanolyan az összeget fizetnek minden WoS-tanulmányért, attól függetlenül, hogy hol lettek publikálva.
2. Eredeti JIF-alapú jutalom (49): Az egyetemek aszerint jutalmazták a tanulmányokat, hogy milyen JIF-es minősítésű folyóiratban lettek publikálva. Egyes egyetemek különböző fokozatot rendelnek a megfelelő folyóiratokhoz, és a magasabb JIF-es értékkel rendelkező folyóiratban való publikációért magasabb összeget fizetnek. Néhány egyetem a JIF-et szorzóként használja a pénzbeli jutalom differenciálására (a pénzbeli jutalom mértéke egyenlő az alap összeg megszorozva a folyóirat JIF-es értékének megfelelő szorzóval).
3. JCR-kvartilis-alapú jutalom (99): Az egyetemek a Kínai Tudományos Akadémia szerint módosított JCR-kvartilis alapján fizetnek eltérő jutalmat publikációkért.
4. Idézésalapú jutalom (15): Az egyetemek az idézések számát veszik alapul egy adott időintervallumon belül, és ezek után fizetnek jutalmat. Néhány egyetem egy küszöbértéket állít fel az idézések számához, és amennyiben ezt a küszöbértéket átlépi a publikált tanulmány idézésének száma, azután fizetnek jutalmat; bizonyos egyetemek az Essential Science Indicators-t (ESI) (például népszerű tanulmány és sokat idézett tanulmány) használják küszöbértékként, és ezután díjazák a tanulmányokat.

A 168 irányelv közül 31, 49, 99 és 15 irányelvet találtunk, amelyek a 4 fő csoportba tartoznak. Ezek száma azért több mint 168, mert néhány pénzbelijutalom-irányelv több csoportba került, mivel az egyetemek több módszert használnak a nemzetközi publikációk díjazásánál. Trendeket is felfedezni véltünk az irányelveknél az 1990-es évek végétől, ahogyan a 33. ábrán is látható. Az egységes jutalom- és az eredeti JIF-alapú irányelvek népszerűek voltak az 1990-es évek végén és a 2000-es évek elején, de a népszerűségük csökkent a JCR-kvartilis-alapú irányelv bevezetésével. 2005 óta egyre több kínai egyetem vette át ez utóbbi irányelvet, amely a legmeghatározóbbá vált 2013 óta.



33. ábra: A kategória szerinti pénzbeli jutalmakra vonatkozó szabályok aránya (1999–2016)

Forrás: a szerzők szerkesztése

Szerzőség

Az egyéni pénzbeli jutalmak értéke WoS-cikkenként 30 USD és 165 ezer USD között változik. Nem minden tanulmány szerzője jogosult pénzbeli jutalomra. A 168-ból 118 pénzbelijutalom-irányelv esetében csak az első szerzőnek ítélnék pénzzutalmat; néhány egyetem elvárásai közé tartozik, hogy ha többen írják a cikket, nem lehet más szerzőt kijelölni a jutalomra, csak az elsődleges szerző lehet jogosult; a 118 irányelvből ez 22-nél állapítható meg. Ezenkívül 25 kivételes irányelvnél az egyetemek nem csak az elsődleges szerzőt jutalmazzák a nagy presztízsű folyóiratban (például Nature, Science) publikált tanulmány esetében. 13 irányelv tartalmazza, hogy nem csak az elsődleges szerzők kapnak pénzzutalmat, az elsődleges szerző díjánál alacsonyabb összegben (például a jutalom értékének 50%-a második szerző, 25%-a harmadik szerző esetében stb.). A 168-ból 12 esetben nincs semmilyen elvárás a szerzővel kapcsolatban.

A pénzzutalom összege

40 egyetem 75 irányelvének vizsgálata alapján, amelyek rendelkeztek pénzbeli jutalommal és érvényben voltak 2008 és 2016 között, elemeztük a pénzbelijutalom-irányelvet, kiszámítottuk az átlagos pénzzutalmat egy tanulmányért, amely a kilenc folyóirat valamelyikében lett publikálva. Megállapíthatjuk, hogy a kínai egyetemektől kapott

pénzjutalom átlagos értéke 2008 és 2016 között emelkedett, ahogyan az 18. táblázatban is látható.

1. *Nature, Science*: A legtöbb pénzbelijutalom-irányelv különös figyelmet szentelt az ebben a két népszerű folyóiratban publikált tanulmányoknak. A kínai egyetemek a legmagasabb pénzjutalmat adják a Nature- és Science-beli tanulmányokért. A szerző(k) akár 165 ezer USD értékű pénzjutalomban is részesülhetnek; néhány egyetem azt is bejelentette, hogy a Nature- vagy a Science-beli tanulmányokért kapható pénzjutalom tárgyalható. Valójában az átlagos jutalom értéke a 2008-as 26 212 USA dollárról 67%-kal növekedett 2016-ra, 43 783 USA dollárra.
2. *PNAS*: Habár a Proceedings of National Academy of Sciences szintén egy nagy presztízsértékű folyóirat, a kínai egyetemek nem kezelik kiemelten. Viszont a JIF- és a JCR-kvartilis helyezése alapján az átlagos pénzjutalom egy PNAS-tanulmányért több, mint 3000 USA dollár, ami 2008-as 3156 USA dolláros átlagról 2016-ra 3513 USA dollárra emelkedett.
3. *PLOS ONE*: Bár a PLOS ONE az eredeti JCR-kvartilis szerint Q1-es folyóirat, a Kínai Tudományos Akadémia módosított JCR-rangosra szerint csak Q3-ba tartozik. Ennek eredményeként egy PLOS ONE-tanulmány átlagosan 1000 USA dollár pénzjutalmat ér, ami az átlagos 2009-es 1096 USA dollárhoz képest csökkent, 2016-ban csak 984 USA dollár jutalommal járt.
4. *MIS Quarterly, JASIST*: Mindkét folyóirat Q1-es folyóiratként szerepel a saját kategóriájában (Könyvtár- és Információtudomány) a JCR szerint. A MIS Quarterly's JIF-je magasabb, mint a JASIST-é, habár az utóbbi tekinthető az elsődleges folyóiratnak a Könyvtár- és Információtudományban, az átlagos pénzjutalom mértéke magasabb egy MIS Quarterly-s cikkért, mint egy JASIST-os tanulmányért. 2008-tól 2016-ig az pénzjutalom átlagos értéke egy MIS Quarterly-tanulmányért kismértékben növekedett 2613 USA dollárról (2008) 2938 USA dollárra (2016), miközben a pénzjutalom átlagos értéke egy JASIST-tanulmányért jelentősen, 43%-kal nőtt a 2008-as 1737 USA dollár átlagról 2488 USA dollárra 2016-ban.
5. *Journal of Documentation*: A JCR szerinti Q2-es kategóriájú folyóirat, egy Journal of Documentationben publikált tanulmány pénzjutalma 1000 USA dollár fölött volt. Az átlagos érték a 2008-as 1082 USA dollárról 2016-ra 1482 USA dollárra emelkedett.
6. *Library HI Tech, LIBRI*: Bár mindkét folyóirat a WoS által jegyzett, az alacsony JIF-érték miatt csak a JCR szerinti Q3- és Q4-kategóriába sorolhatók. Ez a rangsor a pénzjutalomban is tükröződik: ezen két folyóirat valamelyikében publikált tanulmányért az átlagos pénzjutalom értéke 800 USA dollár alatt van. Az átlagos összeg egy LIBRI-s publikációért a 2008-as 650 USA dolláros átlagról, 484 USA dollárra csökkent 2016-ra.

18. táblázat: A válogatott folyóiratokban közzétett papírok átlagos készpénzes díjainak összehasonlítása (2008–2016)

Folyóirat neve	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Science, Nature	\$26 212	\$26 006	\$25 781	\$25 365	\$33 990	\$36 658	\$38 908	\$43 783	\$43 783
PNAS	\$3 156	\$3 025	\$3 353	\$3 443	\$3 664	\$3 619	\$3 751	\$3 513	\$3 513
PLOS One	\$1 096	\$1 086	\$1 035	\$994	\$991	\$915	\$941	\$984	\$984
MIS Quarterly	\$2 613	\$2 570	\$2 553	\$2 654	\$2 876	\$2 864	\$2 992	\$2 938	\$2 938
JASIST	\$1 727	\$1 858	\$1 841	\$1 887	\$2 066	\$2 303	\$2 435	\$2 488	\$2 488
Journal of Documentation	\$1 082	\$1 087	\$1 042	\$1 111	\$1 167	\$1 265	\$1 329	\$1 408	\$1 408
Library Hi Tech	\$781	\$775	\$756	\$741	\$740	\$768	\$795	\$783	\$783
LIBRI	\$650	\$644	\$577	\$560	\$538	\$509	\$517	\$484	\$484

Megjegyzés: A teljes összeg (USA dollárban), amelyet az első szerzőnek ítéltek oda.

Forrás: a szerzők szerkesztése

Összefoglalva: a kínai egyetemek különböző összegű pénzjutalmat fizetnek aszerint, hogy az adott folyóirat, amelyben a tanulmány megjelent, hol helyezkedik el a JIF- és a JCR-kvartilis alapján képzett rangsorban. A pénzjutalmak átlagos értéke az elmúlt 10 évben nőtt, kivéve az olyan folyóiratokban való tanulmányok publikációja esetében, amelyek JIF-je alacsony értékkel rendelkezett. A legmagasabb pénzjutalommal díjazott publikációk a *Nature* és a *Science* folyóiratokban voltak.

Ez a trend tükröződik abban is, hogy öt pénzbelijutalom-irányelvet megváltoztattak a Zhejiang Egyetemen, ahogyan ez a 19. táblázatban is látható. A pénzjutalom összege a népszerű, magas presztízssértékkel rendelkező folyóiratokban (például *Nature*, *Science*, *PNAS*) való publikációért növekedett, míg más folyóiratokban való publikációk esetében csökkent. Csak az első szerző kaphat pénzjutalmat, kivéve, amikor a nem első szerzők csökkentett összegű jutalomban részesülnek a *Nature*-ben vagy a *Science*-ben történő publikálásért.

19. táblázat: A pénzbeli jutalmak összehasonlítása a Zhejiang Egyetem pénz/publikáció politikájában

Folyóirat neve	2002	2005	2008	2010	2015
Science, Nature	\$6 000	\$30 000	\$30 000	\$30 000	\$45 000
PNAS	\$900	\$2 100	\$2 250	\$1 500	\$1 500
PLOS One	\$900	\$600	\$600	\$600	\$0
MIS Quarterly	\$900	\$750	\$900	\$900	\$1 050
JASIST	\$525	\$450	\$450	\$600	\$0
Journal of Documentation	\$525	\$450	\$450	\$0	\$0
Library Hi Tech	\$525	\$300	\$225	\$0	\$0
LIBRI	\$525	\$300	\$225	\$0	\$0
Támogatható szerző	Csak az első szerző	Csak az első szerző (kivéve <i>Science</i> , <i>Nature</i>)	Csak az első szerző (kivéve <i>Science</i> , <i>Nature</i>)	Csak az első szerző (kivéve <i>Science</i> , <i>Nature</i>)	Csak az első szerző (kivéve <i>Science</i> , <i>Nature</i>)
Értékelési típus	JIF	JIF	JIF	JIF	JCR-kvartilis

Forrás: a szerzők szerkesztése

Szintek és régiók szerinti különbség

Sikerült azt is megállapítanunk, hogy a különböző szintekhez tartozó egyetemek különböző módok szerint határozzák meg a pénzbeli jutalom irányelveit. A 15 idézésalapú irányelvből 14-et bevezettek az első és második szintű egyetemeknél, amíg 60%-ban egységesített pénzbelijutalom-irányelveket használtak a harmadik szintű egyetemek. A régiók szerint is különbséget lehet tenni az egyetemnél a pénzbelijutalom-irányelvek módjainak meghatározásában. A fejlődőben lévő régiókban az egyetemek 90%-a preferálta a JIF-alapú vagy a JCR-kvartilis-alapú jutalomirányelveket, míg a fejlett régióban az egyetemek 60%-a az egységesített jutalmakat részesítette előnyben.

Váratlan eredmény, hogy a harmadik szintű egyetemek a kisebb költségvetésük ellenére többet fizetnek a publikációkért, mint az első és második szintű egyetemek. 2016-ban a harmadik szintű egyetemek kétszer, háromszor magasabb jutalmat fizettek, mint az első vagy második szintű egyetemek egy tanulmány publikációjáért néhány folyóiratban. Az ezekben a folyóiratokban publikált tanulmányokért a második szintű egyetemek által fizetett átlagos jutalom összege a harmadik és az első szintű egyetemek által fizetett összeg között van. Nem találtunk jelentős különbséget a különböző régiók egyetemei közötti átlagos pénzzutalom összegében.

Megjegyzések

Hagyományos értelemben a pénzbeli jutalom ösztönző elem az üzleti életben, jutalom az alkalmazottaknak a kimagasló teljesítményükért.⁵⁸ A kínai egyetemek is alkalmazzák, hogy jutalmazzák kutatóikat a kutatási teljesítményükért, így növelve a publikációs produktivitást. Figyelembe véve a kínai tudósok alacsony bérét – az egyetemi tanárok átlagos éves fizetése kb. 8600 USA dollár, míg egy pályakezdő professzor átlagos fizetése kb. 3100 USA dollár,⁵⁹ – a pénz/publikáció átlagos összege óriási ösztönző hatású: egy JASIST-tanulmány jutalomértéke megegyezik egy pályakezdő kutató éves fizetésével, míg egy *Nature*- vagy *Science*-cikk pénzzutalma egy egyetemi professzor átlagos éves fizetésének húszszorosa. A pénzbeli jutalom irányelve sikeres, mivel Kína nemzetközi tudományos publikációk terén az elmúlt 20 évben folyamatos növekedést eredményezett.

Másrésről a pénzbeli jutalom rendszere negatív hatást is eredményez. A kínai tudósok a pénzbeli jutalmat külső hatásként érzékelik, nem belső motivációs eszközként.⁶⁰ Más szóval, csak a pénz vezérli őket a publikálásban, nem a tudás terjesztése és elismerés elnyerése a tudomány jutalomrendszere szerint.⁶¹ Például Gao professzor a Heilongjiang Egyetemről 279 tanulmányt publikált egyetlen folyóiratban, *Acta Crystallographica*

⁵⁸ AGUINIS et al. 2013.

⁵⁹ ALTBACH 2012.

⁶⁰ AGUINIS et al. 2013; KOHN 1993.

⁶¹ MERTON 1973.

Section E és a Heilongjiang Egyetem által kínált teljes pénzjutalom több mint felét kizárólag ő kapta 2004 és 2009 között.⁶² Ebben az esetben a pénzbeli jutalom egy negatív ösztönzési hatást generált.⁶³ Gao professzor egyetlen kutatási területe ebben az 5 évben egy új kristályszerkezet felfedezése volt a laboratóriumában, és az eredményeit jegyezte le ugyanabban a folyóiratban, elérve, hogy rövid idő alatt megnyerje ezeket a pénzjutalmakat, szemben azzal, ha hosszabb távú kutatásba fogott volna, amivel nem tudott volna ilyen nagy számban pályázni a pénzjutalomra. Ráadásul az egyre növekvő számú publikációnál megjelentek a kínai akadémiai csalások, mint plagizálás, akadémiai tisztességtelenség, másvalaki által írt tanulmányok, hamis szakértői botrányok.⁶⁴ Miután rákerestünk a WoS rendszerében, elmondhatjuk, hogy a kínai szerző által publikált tanulmányok korrekcióinak száma az 1996-os 2-ről 2016-ra 1234-re emelkedett, elérve történelmileg is a legmagasabb értéket.

Ez a tanulmány többek között megállapítja a tudományos teljesítmény mérésére szolgáló eszközök visszaélészerű használatát is a pénzbelijutalom-irányelveknél. Bár a JIF széles körben rosszul mérhető a különböző tanulmányok értékelésében használt eszközként,⁶⁵ ennek ellenére majdnem az összes pénzbelijutalom-irányelvben arany szabályként tekintenek rá, és arra használják, hogy meghatározzák egyes kutatások értékét. Továbbá ez a tanulmány rámutat, hogy csak a WoS-en szereplő adatok elfogadottak ezekben az irányelvekben, kivételt képez néhány egyetem által felajánlott kisebb pénzjutalom olyan tanulmányokért, amelyek az Engineering Index (EI)-ben jegyeztek. Habár a Scopus a WoS alternatívája is lehet a teljesítmény mérésének tanulmányozásában,⁶⁶ és több kínai folyóiratot jegyez,⁶⁷ nem ismerik el a kínai egyetemek. Ez azt is jelenti, hogy a WoS által nem jegyzett folyóiratok, beleértve több millió – kínai folyóiratokban publikált – tanulmányt, szinte mind ignorálva vannak, és ki vannak zárva a pénzjutalommal járó díjakból.

Megállapítottunk egy pozitív trendet ezen pénzbelijutalom-irányelvek között. Ezek fókuszra a mennyiségről a minőségre toledott el, amikor a kínai egyetemek (különösen az első és második szintű egyetemek) kellő számú WoS-tanulmányt publikáltak. Ez az oka, hogy 2008 óta számos egységes összegű jutalomirányelvet váltott fel a JCR-kvartilis-alapú vagy idézésalapú irányelv. A minőség növelése érdekében ezek az egyetemek növelték a Q1-es és Q2-es folyóiratokban megjelent publikációkért járó pénzjutalmak összegét, csökkentették vagy megszüntették a Q3-as és Q4-es folyóiratokban megjelent publikációk díjazását. Néhány egyetem meg is szüntette a JIF-alapú irányelvek alkalmazását, helyettük az idézés mennyisége számít a minőség növeléséhez szükséges kritériumnak az idézésalapú jutalom irányelveknél. Az egyetemek közötti hierarchikus

⁶² LEI-LAI 2010.

⁶³ FREY et al. 2013; OSTERLOH et al. 2014.

⁶⁴ HVIStENDAHL 2013.

⁶⁵ ARCHAMBAULT-LARIVIÉRE 2009; LOZANO et al. 2012; SEGLEN 1997.

⁶⁶ NORRIS et al. 2007; TORRES-SALINAS et al. 2009.

⁶⁷ MONGEON – PAUL-HUS 2016.

különbséget ez a trendváltás jelezte. Amikor első és második szintű egyetemek csökkentették vagy megszüntették a pénzjutalmat az olyan tanulmányokért, amelyek alacsony JIF-es ranggal rendelkeztek (például Q3-as és Q4-es folyóiratok), néhány harmadik szintű egyetem növelte az összeget ugyanazon kategóriájú tanulmányért. A harmadik szintű egyetemeknek nagyobb elvárásaik vannak mind mennyiségben, mind minőségben a nemzetközi publikációk terén, mint az első és második szintű egyetemeknek, viszont a harmadik szintű egyetemek több pénzt fizetnek az egyes tanulmányért.

Összefoglalás

Ebben a tanulmányban, miután megvizsgáltunk 168 pénz/publikáció jutalomirányelvet 100 kínai egyetem bevonásával, jellemeztük az irányelv helyzetét Kínában, és megmutattuk a trendjeit az 1990-es évek óta. A kínai egyetemek alkalmazzák az üzleti szférában is elfogadott pénzbeli jutalmat a tudományos publikáció produktivitásának előmozdítására, ami a kínai nemzetközi tudományos publikációk radikális növekedéshez vezetett. A pénz/publikáció irányelv a Máté-effektet is előidézi,⁶⁸ mivel a publikációkért járó pénzjutalom összege meghaladja az egyetemi professzorok éves fizetését. A publikációk nemcsak pénzjutalmat jelentenek a kutatóknak, hanem egy lehetőséget a jövőbeli támogatásokra és előléptetésre, ami így kimondja az akadémia arany szabályát Kínában: publikálj vagy szegény leszel.

Ez a tanulmány feltárja, hogy a pénzbeli jutalom-irányelveket széles körben arra használják, hogy növeljék a kutatások produktivitását; ezek az irányelvek talán néhány negatív hatással is járnak a kutatások produktivitásának növelése közben, amelyeket még nem vizsgáltak szisztematikusan. Még mindig keveset tudunk arról, milyen lehetséges hatást gyakorolhatnak ezek az irányelvek a kutatási aktivitásra, ezt a jövőben meg kell vizsgálni. A tanulmányban bemutatott áttekintés alapul szolgálhat a jövőbeli tanulmányokhoz, amelyek a pénzbeli jutalom-irányelvek következményeit és meghatározóit vizsgálják.

Néhány korlátozó tényező szerepel ebben a tanulmányban. A korlátozott adatelérhetőség miatt nyilvános mintavételezést használtunk, ami befolyásolhatja a minta reprezentációját a véletlenszerű mintavételezéshez képest; a mintavételezési csoport a harmadik szintű egyetemenél sokkal kisebb, mint az első és második szintű egyetemenél. A társadalomtudomány és a humán tárgyak vizsgálata nem képezte a tanulmány részét. Azt reméljük, a jövőbeli kutatások több adatot fognak összegyűjteni, és leküzdik ezeket a korlátokat. Habár ez a tanulmány a pénz/publikáció jutalom irányelveinek helyzetét mutatja be Kínában, nem vizsgáltuk, hogy létezik-e összefüggés az irányelvek és a publikációk száma között, amit egy jövőbeli kutatás feltárhat.

⁶⁸ MERTON 1968.

Irodalomjegyzék

- AGUINIS, Herman – JOO, Harry – GOTTFREDSON, Ryan K. (2013): What monetary rewards can and cannot do: How to show employees the money. *Business Horizons*, Vol. 56, No. 2. 241–249. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2012.11.007>
- ALTBACH, Philip G. – REISBERG, Liz – YUDKEVICH, Maria – ANDROUSHCHAK, Gregory – PACHECO, Iván F. (2012): *Paying the professoriate: A global comparison of compensation and contracts*. Routledge.
- ARCHAMBAULT, Éric – LARIVIÈRE, Vincent (2009): History of the journal impact factor: Contingencies and consequences. *Scientometrics*, Vol. 79, No. 3. 635–649. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11192-007-2036-x>
- BLUME, Stuart S. – SINCLAIR, Ruth (1973): Chemists in British universities: A study of the reward system in science. *American Sociological Review*, Vol. 38, No. 1. 126–138. DOI: <http://doi.org/10.2307/2094336>
- CHEN, X. (2006): Li xiang dao xiang xing de zheng ce zhi ding ,985 zheng ce' guo cheng fen xi. *Peking University Education Review*, Vol. 4, No. 1. 145–157.
- DESROCHERS, Nadine – BOWMAN, Timothy David – HAUSTEIN, Stefanie – MONGEON, Philippe – QUAN-HAASE, Anabel – PAUL-HUS, Aadèle – COSTAS, Rodrigo – LARIVIÈRE, Vincent – PECOSKIE, Jen – TSOU, Andrew (2015): *Authorship, patents, citations, acknowledgments, tweets, reader counts and the multi-faceted reward system of science*. St. Louis, MO. Paper presented at the Proceedings of the Association for Information Science and Technology. DOI: <https://doi.org/10.1002/ptra2.2015.145052010013>
- FRANZONI, Chiara – SCCELLATO, Giuseppe – STEPHAN, Paula (2011): Science policy. Changing incentives to publish. *Science*, Vol. 333, No. 6043. 702–703. DOI: <http://doi.org/10.1126/science.1197286>
- FREY, Bruno S. – OSTERLOH, Margit – HOMBERG, Fabian (2013): Organizational Control Systems and Pay-for-Performance in the Public Service. *Organization Studies*, Vol. 34, No. 7. 949–972. DOI: <https://doi.org/10.1177/0170840613483655>
- GONG, F. – QU, M. (2010): Nan jing da xue ge an: SCI ying ru ping jia ti xi dui zhong guo da lu ji chu yan jiu de ying xiang. *Higher Education of Sciences*, No. 3. 4–17.
- HVISTENDAHL, Mara (2013): China's publication bazaar. *Science*, Vol. 342, No. 6162. 1035–1039., DOI: <http://doi.org/10.1126/science.342.6162.1035>
- Institute of Scientific and Technical Information of China (2016). *Statistical Data of Chinese S&T Papers 2016*. Beijing.
- JIN, Bihui. – ROUSSEAU, Ronald (2004): Evaluation of research performance and scientometric indicators in China. In MOED, Henk F. – GLÄNZEL, Wolfgang – SCHMOCH, Ulrich eds.: *Handbook of quantitative science and technology research: the use of publication and patent statistics in studies of S&T systems*. Dordrecht–London, Kluwer Academic Publishers. 497–514. DOI: <http://doi.org/10.1007/1-4020-2755-9>
- KOHN, Alfi (1993): Why incentive plans cannot work. *Harvard Business Review*, Vol. 71, No. 5. 54.
- LEI, Y. – LAI, Y. (2010): *Hei long jiang da xue yi jiao shou nian jian* *Acta Crystallographica fa lun wen 279 pian*. China Youth Daily.
- LI, J. (2013): Ma tai xiao ying xia de gao xiao jiao shi xin chou ji li ce lue chong gou. *Journal of Henan Normal University (Philosophy and Social Science Edition)*, No. 5. 163–166.
- LI, Z. – ZHANG, H. (2008): Cong jin liu nian ke yan lun wen chan chu tan tao bei jing da xue lin chuang zhong liu xue yuan lun wen jiang li zhi du. *Chinese Journal of Medical Science Research Management*, Vol. 21, No. 1. 38–39.
- LI, Z. – ZHONG, R. (2013): Jiang jin ji li yu xue shu cheng guo, lai zi Zhe Jiang da xue SCI lun wen jiang licheng guo de zheng ju. *Journal of Industrial Engineering/Engineering Management*, Vol. 27, No. 2. 220–226.

- LOZANO, George A. – LARIVIÈRE, Vincent – GINGRAS, Yves (2012): The weakening relationship between the impact factor and papers' citations in the digital age. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, Vol. 63, No. 11. 2140–2145. DOI: <https://doi.org/10.1002/asi.22731>
- MERTON, Robert King (1957): Priorities in scientific discovery: A chapter in the sociology of science. *American Sociological Review*, Vol. 22, No. 6. 635–659.
- MERTON, Robert King (1968): The Matthew Effect in Science: The reward and communication systems of science are considered. *Science*, Vol. 159, No. 3810. 56–63.
- MERTON, Robert King (1973): *The sociology of science: theoretical and empirical investigations*. Chicago, University of Chicago Press.
- Ministry of Education of China (2000): *Introduction to the Project 211*. Beijing Retrieved. Elérhető: www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_846/200804/33122.html (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- Ministry of Education of China (2003–2016): *Scientific Statistics in Higher Education Institutions 2016*. Beijing, Higher Education Press.
- Ministry of Education of China (2014): *2014 Nian Gaodeng Xuexiao Keji Tongji Ziliao Huibian*. Beijing, Higher Education Press.
- Ministry of Education of China (2016): *List of higher education institutions*. Beijing. Elérhető: www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe_634/201606/t20160603_248263.html (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- MOHRMAN, Kathryn (2005): World-class universities and Chinese higher education reform. *International Higher Education*, No. 39. 22–23.
- MONGEON, Philippe – PAUL-HUS, Adèle (2016): The journal coverage of Web of Science and Scopus: a comparative analysis. *Scientometrics*, Vol. 106, No. 1. 213–228. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11192-015-1765-5>
- National Bureau of Statistics of China (1996–2014): *China Statistical Yearbook on Science and Technology*. Beijing, China Statistics Press.
- National Bureau of Statistics of China (2015): *China Statistical Yearbook*. Beijing, China Statistics Press.
- NORRIS, Michael – OPPENHEIM, Charles (2007): Comparing alternatives to the Web of Science for coverage of the social sciences' literature. *Journal of Informetrics*, Vol. 1, No. 2. 161–169. DOI: <http://doi.org/10.1016/j.joi.2006.12.001>
- OSTERLOH, Margit – FREY, Bruno S. (2014): Ranking Games. *Evaluation Review*, Vol. 39, No. 1. 102–129. DOI: <http://doi.org/10.1177/0193841X14524957>
- PENG, Changhui (2011): Focus on quality, not just quantity. *Nature*, Vol. 475, No. 7356. 267. DOI: <https://doi.org/10.1038/475267a>
- QI, Y. (2009): Ma tai xiao ying dui ke ji jiang li de ying xiang. *Journal of Lanzhou Jiaotong University*, Vol. 28, No. 5. 167–169.
- QIU, Jane (2010): Publish or perish in China. *Nature*, Vol. 463, No. 7278. 142–143. DOI: <https://doi.org/10.1038/463142a>
- SEGLÉN, Per O. (1997): Why the impact factor of journals should not be used for evaluating research. *BMJ: British Medical Journal*, Vol. 314, No. 7079. 498. DOI: <http://doi.org/10.1136/bmj.314.7079.497>
- SHAN, Z. – HAN, Z. – ZHAO, J. (2013): Xin jiang yi ke da xue di yi fu shu yi yuan ke yan lun wen jiang li zhi du gai ge qian hou lun wen chan chu de dui bi fen xi. *Beijing Medical Journal*, Vol. 35, No. 2. 147–149.
- SUGIMOTO, Cassidy R. – RUSSELL, Terrell G. – MEHO, Lokman I. – MARCHIONINI, Gary (2008): MPACT and citation impact: Two sides of the same scholarly coin? *Library & Information Science Research*, Vol. 30, No. 4. 273–281.
- SUN, X. – ZHANG, J. (2010): Qian yi gao xiao xue shu lun wen jiang li xian zhuang. *Science and Technology Innovation Herald*, No. 35. 227.

- SWINBANKS, David – NATHAN, Richard – TRIENDL, Robert (1997): Western research assessment meets Asian cultures. *Nature*, Vol. 389, No. 6647. 113–117. DOI: <https://doi.org/10.1038/38088>
- TANG, J. – YANG, C. (2008): *Over 10 billion yuan to be invested in „211 Project”*. Elérhető: <http://en.people.cn/90001/6381319.html> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- THURSBY, Jerry G. – JENSEN, Richard – THURSBY, Marie C. (2001): Objectives, characteristics and outcomes of universitylicensing: A survey of major US universities. *The Journal of Technology Transfer*, Vol. 26, No. 1–2. 59–72. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1007884111883>
- THURSBY, Jerry G. – THURSBY, Marie C. (2002): Who is selling the ivory tower? Sources of growth in university licensing. *Management Science*, Vol. 48, No. 1. 90–104.
- TORRES-SALINAS, Daniel – LOPEZ-CÓZAR, Emilio Delgado – JIMÉNEZ-CONTRERAS, Evaristo (2009): Ranking of departments and researchers within an university using two different databases: Web of Science versus Scopus. *Scientometrics*, Vol. 80, No. 3. 761–774. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11192-008-2113-9>
- WANG, L. (2016): *Gao xiao zai guo jia ke ji jiang li zhi du zhong huo jiang xian xiang ji qi ying xiang yin su de yan jiu: yi jiao yu bu zhi shu gao xiao wei shu ju cai ji dui xiang*. Shanghai, (Master of Arts), East China Normal University.
- WANG, Y. – LI, L. (2015): Gao xiao ke yan Ji yao yang wang xing kong geng yao jiao ta shi di. *Chinese University Technology Transfer*, No. 7. 4–7.
- ZENG, L. – AN, Z. – WANG, L. (2012): SCI lun wen jiang li zhu du dui gao xiao ke ji chuang xin de cu jin zuo yong, yi dian zi ke ji da xue wei li. *Journal of UESTC (Social Sciences Edition)*, Vol. 14, No. 5. 110–112.
- ZHONG, Z. – CHEN, X. (2008): Ke ji jiang li zhong de „ma tai xiao ying” ji qi dui ce. *Journal of Guangdong Institute of Socialism*, No. 3. 73–77.
- ZUCKERMAN, Harriet (1977): *Scientific Elite: Nobel Laureates in the United States*. New York, Free Press.
- ZUCKERMAN, Harriet (1992): The proliferation of prizes: Nobel complements and Nobel surrogates in the reward system of science. *Theoretical Medicine*, Vol. 13, No. 2. 217–231. DOI: <http://doi.org/10.1007/bf02163629>

Vákát oldal

Az MTA IX. Osztály hazai listás folyóiratai a nemzetközi folyóiratminősítési követelmények tükrében⁶⁹

Bevezetés

A mai információrobbanás utáni világban, ahol az infokommunikációs eszközök sorban hidalják át az országok közötti távolságokat, a kutatási eredmények nemzetközi szintű publikálására van szükség. Ezt könnyen beláthatjuk, ha belegondolunk, hogy hiába írjuk értékes gondolatainkat a helyi közösség által szerkesztett lapba, vagy épp egyetemünk tanulmánykötetébe, a tanulmányunkat így csak egy viszonylag szűk kör érheti el.

A tudományos közösség tagjait pályájuk egésze során végigkíséri a publish or perish jelensége, amely miatt a publikációk egyre nagyobb számú megjelentetésére kényszerülnek, amit számos esetben a helyi lapokban, a könnyebb úton kívánják megvalósítani. Emellett szól többek között a nemzetközileg jegyzett folyóiratok kettős vakbírálatának hosszas folyamata, az idegen nyelv okozta nehézségek, valamint a Máté-effektus negatív hatása is. A Máté-effektus itt azt jelenti, hogy az egyes országok szerzőinek munkássága között, még akkor is, ha azonos nivójú lapban történt a publikálás, bizonyos országok javára erőteljes pozitív, míg más régiókból származók esetén egyértelmű negatív hatás figyelhető meg. Ez elsősorban a nyugati országok szerzői számára kedvezően dől el, és a magasabb hivatkozási számokban tűnik ki.⁷⁰

Ezek mind olyan tényezők, amelyek miatt a hazai kutatók és szerzők előszeretettel fordulnak a magyar egyetemek, kutatócsoportok vagy egyéb kiadók gondozásában megjelenő folyóiratokhoz. A nemzetközi publikálásra vonatkozó követelményeket érdemes lenne a magyar lapok nemzetközi szintre juttatásával biztosítani, de legalább is megfontolandó alternatívaként kínálkozik a lehetőség, hogy valamely nagy nemzetközi kiadó adatbázisában regisztráljuk helyi folyóiratainkat.⁷¹ Ehhez azonban egyrészt a jelenlegi helyzet feltérképezése, másrészt pedig a nemzetközi követelmények felmérése elengedhetetlen. Jelen tanulmány célja a két legjelentősebb nemzetközi adatbázis követelményeinek ismertetése (Scopus, Clarivate Analytics Web of Science), valamint a jelenleg a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) IX. Osztályában kategorizált folyóiratok vizsgálata a nemzetközi követelményrendszer szempontjai alapján.

⁶⁹ Az adott fejezet másodközlése az alábbi közleménynek: SASVÁRI–URBANOVICS 2019.

⁷⁰ MERTON 1968.

⁷¹ BARTOL et al. 2013.

Elméleti háttér

Az egyre nagyobb tömegben megjelenő publikációk miatt egyre nagyobb kihívássá válik szűkebb vagy tágabb tudományterületünk összes kutatási eredményét áttekintenünk.⁷² Habár már az 1990-es években is folytattak arról kutatásokat, hogy a közlemények mekkora hányada képvisel igazi impaktot a tudományban, ennek jelenléte a 21. században csak még inkább felerősödött.⁷³ Másik tényezőként jelentkezik a pályázati alapú finanszírozás modellje, amely világszerte, így Magyarországon is egyre nagyobb teret kap, akár egyetemi, akár egyéni szinten. Ez a versenyképességre és átláthatóságra, alapvetően számszerűsíthető és objektív követelményrendszerre épülő modell a támogatásokat elnyert szerzőktől a magas impaktfaktorial rendelkező folyóiratokban való publikálást várja el.⁷⁴ A Bartford-elv szerint minden tudományterületet tekintve kiválaszthatjuk azt az 1000 folyóiratot, amelyben a jelentős tudományos eredményeket közlik, ehhez képest a továbbiak gyakorlatilag olvasatlanul állnak.⁷⁵ A Garfield-elv ezt tovább szűkítve mondja ki, hogy minden tudományterületen a folyóiratok mindössze 20%-a gyűjti a hivatkozások 80%-át, amiből arra következtethetünk, hogy a folyóiratok pozicionálása, valamint a nemzetközi olvasóközönség számára könnyű elérés biztosítása prioritást kell hogy élvezzen minden kiadó számára.⁷⁶ Könnyen beláthatjuk, hogy ez egy önmagát is generáló folyamat, mert a legnevesebb kutatók legértékesebb tudományos eredményeiket a folyóiratok e szűk csoportjában fogják publikálni, mert innen remélhetik a legtöbb hivatkozást munkájukra. Ez pedig magyarázza a koncentrációs hatás által tovább erősített top nemzetközi folyóiratok csoportjának kialakulását.

A *publish or perish* által életre hívott óriási publikációs nyomás miatt egyre több predátor és pszeudo-nemzetközi tevékenységet folytató, valójában azonban impakttal és így olvasói közönséggel nem rendelkező folyóirat született.⁷⁷ Az értékesebb folyóiratok kiszűrésének legbiztosabb módja épp ezért a nemzetközi katalógizáló adatbázisok folyamatos ellenőrzése, amelyek közül a Scopus és a Web of Science (WoS) tűnik ki.⁷⁸ Mindkettő katalógizáló adatbázis célul tűzte ki a komoly tudományos értékű folyóiratok, konferenciakiadványok és könyvek-könyvsorozatok indexálását, amelyre egy több szempontból álló szigorú szelektálási folyamatot és követelményrendszert állítottak fel.⁷⁹ Mindkét adatbázis követelményrendszere és jelenleg indexált tartalmuk elérhető online, a Scopus esetében a Scimago (SJR) oldalán, a Web of Science esetében pedig a Master Journal List hasábjain. Habár évtizedekig a Web of Science volt az egyetlen olyan komplex, az összes tudományterületet lefedő nemzetközi adatbázis, amellyel a szerzők hivatkozásait gyűj-

⁷² WEILENMANN 2014.

⁷³ WUCHTY et al. 2007.

⁷⁴ BRITO et al. 2019.

⁷⁵ BRADFORD 1934.

⁷⁶ GARFIELD 1971.

⁷⁷ DEMIR 2018.

⁷⁸ GRUZ et al. 2009.

⁷⁹ MONGEON 2015.

teni és értékelni tudták, a Scopus és Google Scholar adatbázisok 2004. évi indulásuk óta jelentős alternatívákká váltak mára.⁸⁰ Ennek oka, hogy mindhárom adatbázis eltérő lefedettséggel rendelkezik, valamint különböző módszertanok alapján állapít meg rangsort az indexált tartalom minőségét illetően.

A Scopus nemzetközi citációs adatbázis folyóiratokat, könyveket, könyvsorozatokat és konferenciakiadványokat indexál. Az indexálásnak komoly feltételei vannak, kategóriánként eltérve egymástól. A folyóiratok kategóriájában kvalitatív és kvantitatív szempontok szerinti minimum követelményeket is megfogalmazott az Elsevier. Az alapvető követelmények közé az alábbiak tartoznak:

- lektorált tartalom és nyilvánosan elérhető, lektorálási folyamatra vonatkozó szabályzat;
- rendszeres megjelenés és ISSN-azonosító;
- angol nyelvű absztrakt és cím;
- latin betűkkel írt szöveg a nemzetközi olvasóközönség számára;
- etikai kódex és a megjelenéshez kapcsolódó szabálytalanságokra vonatkozó információk.

A minimumkövetelményekhez pontosan megfogalmazott kritériumok is társulnak, az általános követelmények spektrumait követve.

20. táblázat: Minimumkövetelményeken felüli kritériumok a Scopus adatbázisba kerülésnél

Indikátor	Követelmény
1. Folyóirat-szabályzat	Meggyőző szerkesztőségi szabályzat Lektorálás formája Szerkesztők földrajzi diverzitása Szerzők földrajzi diverzitása
2. Tartalom	A közölt eredmények adott tudományterülethez való hozzájárulása Absztraktok érthetősége A folyóirat célkitűzésének megvalósítása A cikkek olvasottsága
3. Folyóirat hitelessége	A folyóirat közleményeinek Scopusbeli hivatkozottsága Szerkesztők hitelessége
4. Megjelenés rendszeressége	Nincsenek késések vagy megszakadások a megjelenésben
5. Online elérhetőség	A teljes folyóirat tartalma elérhető online Angol nyelvű saját honlap A folyóirat honlapjának minősége

Forrás: a Scopus, Content Policy and Selection alapján

A WoS háromféle indexet is működtet: Science Citation Index, Social Science Citation Index, AHCI, valamint az ESCI-rendszert. A regionális folyóiratok különleges helyzetben vannak, mert azok nem feltétlenül a nemzetközi olvasóközönséghez szólnak, mégis esélyt kapnak a WoS-indexhez, ami során az alapvető követelményeknek meg kell felelniük.⁸¹ Specifikus követelmények velük szemben, hogy habár íródhatnak nemzeti nyelven, a legfontosabb bibliográfiai adatoknak angolul is szerepelniük kell, valamint a kiemelt szerepük van a régió életében fontos témákkal kapcsolatos kutatási eredmények

⁸⁰ MARTÍN-MARTÍN et al. 2018.

⁸¹ HICKS et al. 2010.

közlésében. A nemzetköziség feltétele mindkét adatbázis tekintetében alapvető jelentőségű.⁸²

21. táblázat: Követelmények a Clarivate Analytics Web of Science adatbázisba kerülésnél

Indikátor	Követelmény
1. Alapvető megjelenési követelmények	Lektorálás formája Etikai kódex feltüntetése Pontos megjelenés Formai követelmények: informatív címek, angol nyelvű bibliográfiai adatok, cím és absztrakt
2. Szerkesztői tartalom	A folyóirat képes-e gazdagítani a tudományterületet? A folyóirat pozicionálása a szerkesztők által
3. Nemzetközi fókusz	Nemzetközi olvasóközönség Szerzők és szerkesztők nemzetközi diverzifikáltsága
4. Hivatkozás elemzés	Folyóirat jelentőségének és befolyásának mérése a hivatkozások alapján

Forrás: a Testa James, Journal Selection Process, Clarivate Analytics Web of Science alapján

Mind a Scopus, mind a WoS adatbázisairól elmondható, hogy csak adott évre vonatkoznak, azokat évente felülvizsgálják. A WoS esetében a folyóiratoknak az utolsó három megjelent lapszámukat veszik alapul, míg a Scopusban az elégtelen vizsgálati eredmények után a szerkesztőknek egy év áll rendelkezésükre a kiadvány fejlesztéséhez. Ez az eljárás nagyban hozzájárul az adatbázisokban indexált tartalom láthatóságának növeléséhez, a globális olvasóközönség megtartásához, valamint a versenyképes tartalom folyamatos monitorozásához.

A két táblázat alapján láthatjuk, melyek azok a követelmények, amelyek minden újság számára elengedhetetlen a nemzetközi indexálás megszerzéséhez:

- angol nyelvű cím és absztrakt;
- etikai kódex;
- minden közlemény absztraktja elérhető és letölthető;
- Scimago- és WoS-rendszerben alsóbb besorolásba kerülnek azok a folyóiratok, amelyek nem jelennek meg rendszeresen, mert ezekre nem lehet hivatkozni (ez hosszabb távon akár kizáráshoz is vezethet).

A két katalogizáló adatbázisban jelentősen dominálók a kiadóknak – például Elsevier, Springer, Wiley-Blackwell, IEEE – saját üzleti intelligencián alapuló folyóirat-kereső motorjuk van.⁸³ Ezeket a szerzők már kutatásuk elején, akár egy angol nyelvű cím és angol nyelvű absztrakt megadása esetén is használni tudják, tovább szűkítve a találatokat tudományterületre vagy az Open Access megjelenés kritériumára.

A keresőfelület használata segítheti a szerzők tudatos folyóirat-választását, mert mutatja a témához leginkább illeszkedő, legrelevánsabb nemzetközi kiadványok legfőbb mutatóit. Ilyen metrika a relevancia skálája, impaktfaktora, CiteScore-pontszáma, a bírálati és megjelenési időtartam, a közleménybefogadási arány, az Open Access-státusza, valamint a nem Open Access-folyóiratok esetében az embargóidő és Open

⁸² CALVER et al. 2010.

⁸³ SASVÁRI 2019a.

Access-megváltási költségek. A kereső funkciók mellett közleményünket direktben beküldhetjük a folyóirat szerkesztőségének, ami további segítséget nyújthat a kutatóknak. A hazai listás folyóiratoknak a nemzetközi tudományos közegeben való fennmaradáshoz alkalmazkodniuk szükséges, mind a Scopus és Web of Science kritériumainak betartásával, mind a nemzetközi folyóiratkeresők által meghatározott mutatók feltüntetésével.

A kutatás menete

Ezen indikátorok alapján érdemes megfigyelnünk az MTA IX. Osztályában listázott folyóiratok minőségi adatait. Az MTA Gazdaság- és Jogtudományi Osztályának nyolc tudományos bizottsága saját folyóiratlistát alkotott meg, amelyek adott bizottsághoz tartozó kutatók tudományos teljesítményét mérik. Az előmeneteli lehetőségek pályázásakor a publikációs listájuk mentén habitusvizsgálaton mennek keresztül a kutatók, ezen folyamat egyik lényegi pontja pedig a Magyar Tudományos Művek Tárában (MTMT) rögzített publikációs teljesítményük ellenőrzése. A folyóiratlisták alapvetően nemzetközi A, B, C, D és hazai A, B, C, D kategóriákba sorolja a folyóiratokat, amelyek után a szerzők különböző pontszámokat kapnak.⁸⁴

Mivel a Scopus és WoS adatbázisai elkötelezettek a nemzetközileg is releváns tudományos eredményeket közlő folyóiratok menedzselésében, ezért ezen adatbázisok jó példát szolgáltatnak a bizottságok munkájában, folyóirataik pedig elsőbbséget kell hogy élvezzenek a hazai kutatók körében is. Másik ok pedig az, hogy e két nemzetközi adatbázisnak rangsorképző szerepe is van, bármely nemzetközi rangsort tekintjük is (például QS World University Rankings, Academic Ranking of World Universities, World University Rankings, CWTS Leiden Ranking).⁸⁵

A nyolc tudományos bizottság a következő:

- Állam- és Jogtudományi Bizottság (ÁJB);
- Demográfiai Bizottság (DEM);
- Gazdaságtudományi Doktori Minősítő Bizottság (GMB);
- Hadtudományi Bizottság (HTB);
- Nemzetközi és Fejlődéstanulmányok Doktori Bizottság (NFDB);
- Politikatudományi Bizottság (PTB);
- Regionális Tudományos Bizottság (RTB);
- Szociológia Bizottság (SZOC).

Elemzésünkbe a IX. Osztály bizottságai által elkészített és 2018-ban érvényben lévő folyóiratlista összesen 531 darab rangsorolt folyóiratát vontuk be, amelyek közül 298 darab eltérő. Ez annak köszönhető, hogy egy-egy lapot több tudományos bizottság is saját listáján szerepeltethet. A minőségi besorolás alapján 73 darab A kategóriás, 140 darab B kategóriás, 176 darab C kategóriás és 141 darab D kategóriás folyóiratot vizsgáltunk,

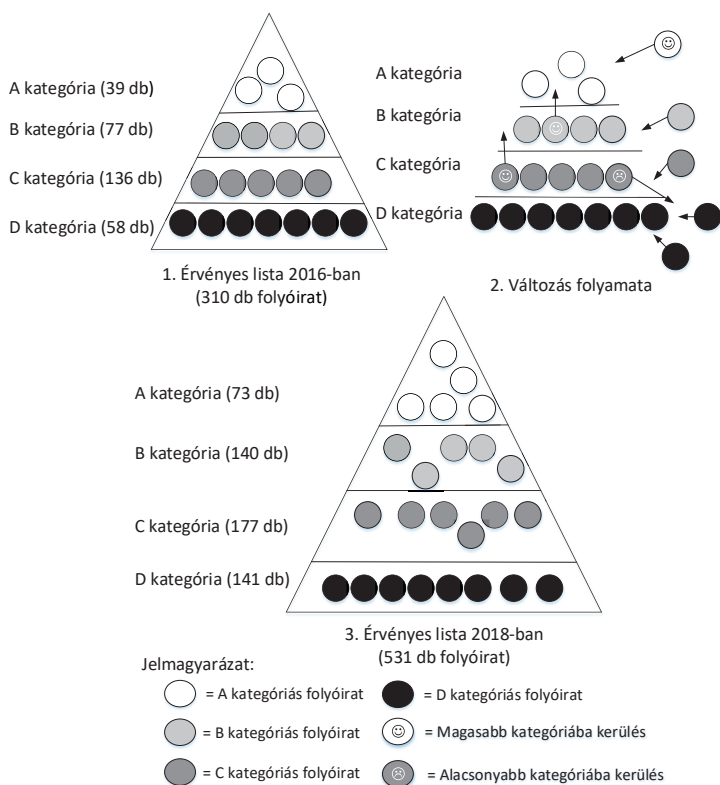
⁸⁴ *Ügyrend...* 2016.

⁸⁵ SASVÁRI et al. 2019.

azonban azt fontos kiemelnünk, hogy adott lap különböző besorolásokat kaphat egyes tudományos bizottságoktól. A legbővebb listával az AJB rendelkezik (105 darab), majd a PTB (99 darab) és SZOC (81 darab) következnek. A legkevesebb lapot az NFDB (46 darab), a GMB (45 darab) és a HTB (38 darab) kategorizálja. Arányaiban a legtöbb A kategóriás lapot az AJB listázza (21%), a legkevesebbet a GMB (6,7%) és NFDB (6,5%). A D kategóriás folyóiratok aránya a GMB (42,2%) és az AJB (34,3%) esetében a legnagyobb.

A nyolc tudományos bizottság által összeállított folyóiratlista egyes lapjait először leíró, majd további statisztikai eszközökkel elemeztük, aminek eredményeit a nemzeti követelményrendszerek tükrében értékeltük.

Kutatási eredmények



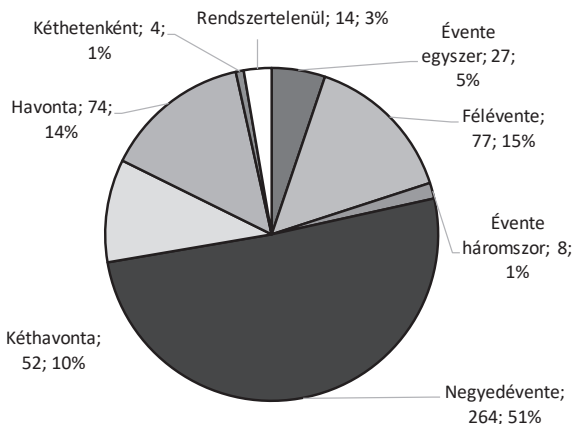
34. ábra: Az MTA IX. Osztály hazai listás folyóiratainak bővítése

Forrás: a szerzők szerkesztése

A 34. ábra jól szemlélteti az MTA IX. osztály tudományos bizottságai által elfogadott folyóiratlisták alakulását az idő tekintetében. 2016-ban 310 darab folyóiratot jelöltek meg

a bizottságok, majd 2018-ban ez a szám már 531 darabra növekedett. Az egyes bizottságok ugyanazokat a folyóiratokat több listán is szerepeltetik, ezért 2016-ban a 310 közül 184 volt eltérő, 2018-ban az 531 közül 298 darab. A 2018-as lista a 2016. évből 302 darab folyóiratot vezetett át, a maradék 43% (229 darab) újonnan került a listába. A korábbi években már szereplő folyóiratok 10%-a (53 darab) került magasabb minőségi kategóriába, míg a 5%-a (29 darab) került lejjebbibe. A folyóiratok 41%-a (220 darab) minőségi besorolása nem változott a korábbi évekhez képest, ami alapvetően egy nagyon csekély mértékű szelektálási rendszert és gyenge követelményrendszert sugall. Tovább gyengíti a listákat az is, hogy az újonnan besorolt folyóiratok visszamenőlegesen is megkapják ugyanazt a minőségi besorolást, ami akár tudatos változtatásokhoz és a folyóiratok gyors felfuttatása utáni kevésbé hatékony folyóirat-menedzsmenthez vezethet. Az ábráról leolvashatjuk tehát, hogyan változnak a folyóiratok minőségi kategóriái, de ezek csak a már komoly problémákat mutató lapok esetében jelentkeznek.

A folyóiratlisták alakulásának áttekintése után érdemes az egyes lapokat leíró statisztikai módszerekkel vizsgálnunk. Az adatok jól mutatják, hogy az egyes minőségi kategóriák nem arányosak egymással, így az A kategória 14%-ot (73 darab), a B kategória 26%-ot (140 darab), a C kategória 33%-ot (177 darab), a D kategória pedig 27%-ot (141 darab) tömörít. Láthatjuk, hogy elsősorban a B és C kategóriák tömörítenek arányukban sok folyóiratot, aminek oka, hogy az esetlegesen lejjebb csúszó egykor A minősítésű lapok, valamint számos újonnan bekerülő lap is ezekbe a kategóriákba kerülnek.



35. ábra: Az MTA IX. Osztály hazai listás folyóiratainak megjelenési gyakorisága
 Forrás: a szerzők szerkesztése

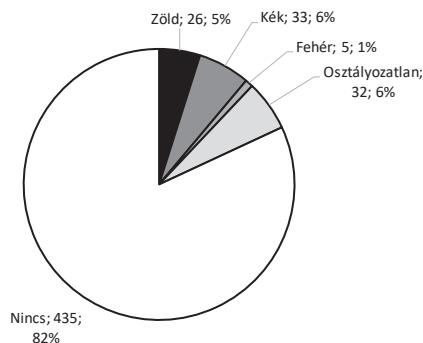
A megjelenési gyakoriság alapján is számos eltérést figyelhetünk meg a folyóiratok között (35. ábra): a negyedéves *quarterly-típusúak* emelkednek ki 51%-kal (264 darab), míg a havi megjelenés 14%-ot, a kéthavi megjelenés pedig 10%-ot ért el. Ezekre a megjelenési egységekre érdemes elsősorban figyelni tehát a megjelenés pontosság kapcsán. Fontos

kiemelnünk, hogy a lapok 3%-a (14 darab) bevallottan rendszertelenül jelenik meg, amelyek közé a tematikus lapok és különböző ünnepi kiadványok tartozhatnak.

Az A, a B, a C és a D kategóriák és Sherpa/RoMEO-rendszer használata, az archiválási politika weboldali feltüntetése, a folyóirat saját weblapjának jelenléte, a folyóiratban megjelenő cikk angol cím megléte, a folyóiratban megjelenő angol absztrakt megléte, a DOI-szám használata, a REAL_J-repozitórium használata, a Scimago/Scopus-indexálás előfordulása közötti keresztábra-elemzés azt mutatja, hogy közöttük szignifikáns, de gyenge kapcsolat figyelhető meg (Lambda, Goodman and Kruskal-tauérték alapján). Az etikai kódex megléte, és a WoS-indexálás tekintetében nem mutatható ki egyértelmű összefüggés.

22. táblázat: Pearson-féle khi-négyzet Lambda-, Goodman and Kruskal- tau- és bizonytalansági együttható

	Pearson-féle khi-négyzet	Asymptotic Significance (2-sided)	Lambda		Goodman and Kruskal-tau		Bizonytalansági együttható	
			Érték	Approx. Sig.	Érték	Approx. Sig.	Érték	Approx. Sig.
Sherpa/RoMEO	30,827	0,000	0,031	0,093	0,058	0,000	0,066	0,000
Archiválási politika	8,379	0,039	0,050	0,637	0,016	0,039	0,010	0,040
Folyóirat weblap	10,551	0,014	0,00		0,020	0,015	0,011	0,011
Angol cím	11,515	0,009	0,00		0,022	0,009	0,011	0,008
Angol absztrakt	13,154	0,004	0,00		0,025	0,004	0,013	0,004
DOI	27,808	0,000	0,130	0,460	0,520	0,000	0,028	0,000
REAL_J-repozitórium használata	62,339	0,000	0,046	0,141	0,117	0,000	0,057	0,000
Scimago/Scopus-indexálás	18,072	0,000	0,02	0,116	0,340	0,000	0,230	0,000
Etikai kódex	5,101	0,165	0,000		0,010	0,165	0,006	0,160
WoS-indexálás	2,749	0,432	0,005	0,527	0,005	0,433	0,004	0,425



36. ábra: Az MTA IX. Osztály hazai listás folyóiratainak Sherpa/RoMEO-jelenléte

Forrás: a Sherpa/RoMEO kiadói copyright-szerződések és szerzői archiválás alapján a szerzők szerkesztése

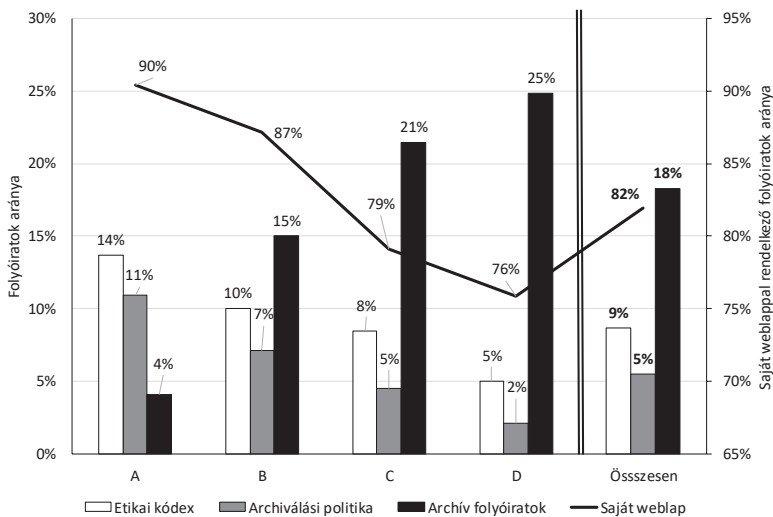
A számunkra igazán lényeges adat az Asymptotic Significance (2-sided) oszlopában található, a szignifikanciaértéke több helyen 0,05 alatti, ami azt jelenti, hogy a táblázatban látható eltérések valóban szignifikáns eltérések. Vagyis a magasabb besorolású lapoknál nagyobb arányban találjuk meg a korábban bemutatott Scopus- és a WoS-kritériumokat.

Az archiválási politika feltüntetése számos folyóirat esetében elmarad, 82%-uk nem rendelkezik semmilyen előírással erre vonatkozóan, míg további 6%-uk az osztályozatlan kategóriába került. A fennmaradó 12% közül 6% (33 darab) a kék archiválási politikát választotta, amely értelmében a szerzők archiválhatják a postprint verziót (tehát a már végleges és lektorált kéziratot), míg 5% (26 darab) a preprintet és postprintet is szabadon felhasználhatóvá tette, a maradék 1% (5 darab) pedig egyáltalán nem engedélyezi az archiválást a szerzőknek.

23. táblázat: Szerzői archiválási politika szintje a Sherpa/RoMEO alapján

RoMEO-szín	Szerzői archiválási politika
Zöld	Archiválható preprint és postprint (végleges, lektorált kézirat)
Kék	Archiválható postprint (végleges, lektorált kézirat)
Sárga	Archiválható preprint (lektorálás előtti kézirat)
Fehér	Archiválás hivatalosan nem támogatott
Osztályozatlan	Folyóirat regisztrált az oldalon, de nem besorolt.

Forrás: a Sherpa/RoMEO kiadói copyright-szerződések és szerzői archiválás alapján



37. ábra: Az MTA IX. Osztály hazai listás folyóiratainak tulajdonságai kategóriánként

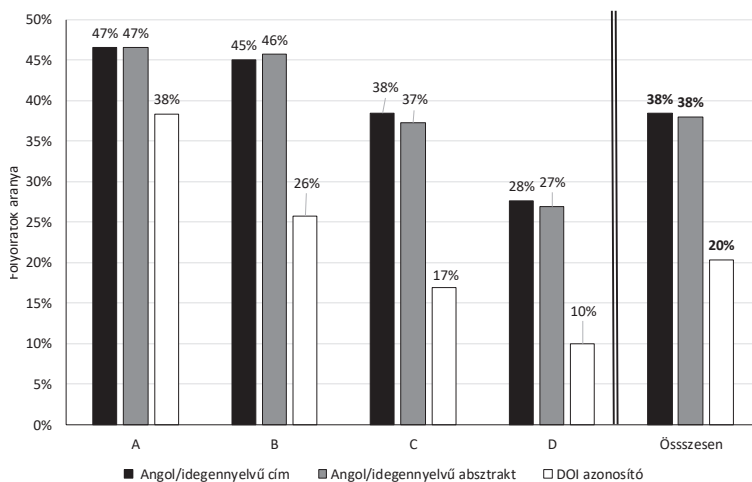
Forrás: a szerzők szerkesztése

A besorolások alapján a Sherpa/RoMEO fehér archiválási politikája a legszigorúbb, amely minden felhasználási jogosultságot megvon a szerzőktől, amivel azonban a lap azt a kockázatot vállalhatja, hogy megjelenő közleményeire nem érkezik elegendő hivatkozás,

mivel azok olvasását csak szűk körben teszi lehetővé. A nemzetközi tudományos folyóirat-kiadás csúcsát jelentő *Nature* sárga besorolással, a *Science* pedig zöld besorolással rendelkezik, amivel egyértelműen a szélesebb olvasói közönséget célozzák világszerte. Üzleti modelljét tekintve a profitmaximalizálásra törekvő folyóiratok számára szintén e két archiválási politika a kedvező valamennyi embargóidő meghatározásával.

A 37. ábra a folyóirat-menedzsment legfontosabb elemeit tünteti fel az egyes minőségi kategóriák tekintetében. Ezek sorban a saját weblap, az etikai kódex, az archiválási politika feltüntetése, valamint az a tény, hogy a folyóirat maga archív-e. Archívnek tekintünk minden olyan folyóiratot, amely az Országos Széchényi Könyvtár, a MATARKA és az MTMT adatbázisa, valamint folyóirat-weboldala alapján az utóbbi 3 éve nem adott ki új közleményt.

Láthatjuk, hogy mindegyik tényező esetében az A kategória emelkedik ki, míg az archív lapok többségét a D kategória tömöríti. Saját weblappal átlagosan a folyóiratok 82%-a rendelkezik, etikai kódexszel 9%-uk, archiválási politikával mindössze 5%-uk. Ez azért is érdekes, mert mind az etikai kódex, mind az archiválási politika ingyen és egyszerűen feltüntethető bármely lapnál. A lapok 18%-a archív, amely tényezőt tekintve a D kategória 25%-kal, a C kategória 21%-kal tűnik ki. Meglepő azonban, hogy még az A kategória körében is 4% az archív lapok aránya, ami azért nagy probléma, mert ezek a folyóiratok már nem jelentetnek meg új közleményeket, így egyetlen előnyük a régebbi cikkeikre érkező hivatkozások.



38. ábra: Az MTA IX. Osztály hazai listás folyóirataiban megjelent cikkek tulajdonságai kategóriánként
 Forrás: a szerzők szerkesztése

A nemzetközi láthatóságot növelő tényezők közül hármat emelhetünk ki, az angol vagy idegen nyelvű címet, angol vagy idegen nyelvű absztraktot és a DOI-azonosítót. Utóbbi a közlemények digitális egyedi azonosítója, amivel könnyebb őket megtalálni célzott keresés során. Láthatjuk, hogy mindegyik tényező tekintetében az A kategóriás lapok

emelkednek ki, különösen nagy a dominanciájuk a DOI-azonosítóval való ellátottság szempontjából. Átlagosan mind az angol cím, mind az angol absztrakt 38-38% körül alakul, míg DOI-azonosítóval a lapok 20%-a rendelkezik mindössze. Ebből arra következtethetünk, hogy az A kategóriás folyóiratok körében tudatosabb folyóiratmenedzsment történik, amely során a nemzetközi láthatóság is előtérbe kerül a lapok közel 50%-nál.

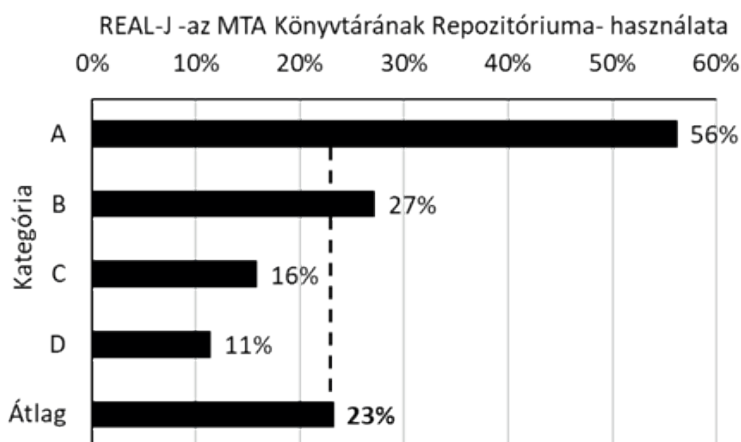
A DOI-azonosítóval való ellátottság az egyik legjelentősebb lépésként jelentkezik a közlemények nemzetközi láthatóságának és ezáltal olvasottságának növelése érdekében. E tényező jelenlegi állapotát a 24. táblázat írja le az egyes bizottságokra vetítve. A listás folyóiratok átlagosan 20%-a rendelkezik ilyen egyedi kóddal, amelyek közül az A kategóriás lapok emelkednek ki 38%-kal, míg a D kategóriások között csak 10% ez az arány. A bizottságok tekintetében a legrosszabb értékkel a HTB (8%) rendelkezik, ezt követi a PTB (12%), az AJB (14%) és az NFDB (15%). Az talán még nagyobb probléma, hogy egyes bizottságok D kategóriáinál csak DOI-azonosító nélküli lapok szerepelnek, ezek a HTB, az NFDB és a SZOC.

24. táblázat: Az MTA IX. Osztály hazai listás folyóiratainak DOI-számmal való ellátottságának aránya bizottságonként és kategóriánként

Bizottság, kategória	DOI számmal való ellátottság (%)				
	A	B	C	D	Arány
AJB	9	19	15	14	14
DEM	57	24	22	7	23
GMB	67	67	18	21	29
HTB	17	10	8	0	8
NFDB	67	23	11	0	15
PTB	33	14	9	5	12
RTB	50	54	26	20	34
SZOC	67	33	25	0	31
Arány	38	26	17	10	20

Forrás: a szerzők szerkesztése

Az A kategóriás folyóiratok tekintetében az AJB (9%) és a HTB (17%) mutat nagyon alacsony értékeket. A rangsor másik végét az RTB (34%) és a SZOC (31%) tudhatja magáénak, amelyekről elmondhatjuk, hogy listáikat igyekeztek a DOI-azonosítóval rendelkező folyóiratok körében felépíteni minden kategóriában. A legkimagaslóbb a 67%-os ellátottsággal rendelkező GMB A és B kategória, NFDB A kategória és SZOC A kategória érte el.



39. ábra: REAL-J – az MTA Könyvtárának Repoitóriauma használata kategóriánként
 Forrás: a szerzők szerkesztése

A repoitórium használata szintén a láthatóság egyik alapköve, mert hosszú időre (25 évre) garantálja a közlemények folyamatos elérését digitálisan, az elérési útvonal megváltoztatása nélkül.

2012-ben az MTA elnöke rendelkezett az akadémiai támogatással született tudományos művek open access elérhetővé tételéről (jelenleg nyitott a nem akadémiai támogatású közlemények felé) és a nyílt elérésű szöveg helyének az MTMT-n keresztül történő feltüntetéséről.⁸⁶

Open Access-elérhetőseget biztosító repoitórium egyes altípusai:

- REAL (Az MTA és/vagy az OTKA és/vagy az NKFIH által támogatott kutatási programok publikációi és jelentései.)
- REAL-D (Az MTA doktorainak [DSc] és kandidátusainak [CSc] értekezései.)
- REAL-EOD (Szerzői jogi korlátozások alól felszabadult könyvek digitális gyűjteménye.)
- REAL-J (Digitalizált és digitálisan készült folyóiratok és periodikák gyűjteménye. Évfolyamonként/kötetenként vagy évfolyamonként/füzetenként tárolja a tudományos folyóiratokat.)
- REAL-MS (A Kézirattár és Régi Könyvek Gyűjteménye, illetve a Keleti Gyűjtemény teljes szövegű kéziratai.)
- REAL-PHD (PhD-disszertációk gyűjteménye.)
- REAL-R (A Kézirattár és Régi Könyvek Gyűjteménye, illetve a Keleti Gyűjtemény teljes szövegű könyvei.)

⁸⁶ MTA elnökének 27/2012. (IX. 24.) számú határozata.

A magyar folyóiratok szerkesztői számára legfontosabb a REAL-J, amelyet az MTA működtet. Ebben a repozitóriumban a vizsgált lapok 23%-a tölti fel megjelent tartalmát, amelyek közül szintén az A kategóriás lapok tűnnek ki 56%-kal. A további kategóriák erőteljes leszakadást mutatnak, a B besorolású lapok közül is mindössze 27% használja aktívan a REAL által kínált lehetőségeket.

A pontos megjelenés elengedhetetlen feltétele mind a Scopus, mind a WoS indexálási rendszerének, sőt a folyóiratok kiválasztásánál is alapvető feltétel és mértékegység az utolsó megjelent lapszámhoz való igazítás. Ezek alapján könnyen beláthatjuk, hogy csak azon folyóiratoknak van esélyük komoly reputációra, olvasóközönségre és végső soron nemzetközi láthatóságra is szert tenni, amelyek pontosan jelennek meg. Habár ez számos esetben függhet egyéb tényezőktől is (például finanszírozásbeli problémáktól), a kiadók profi folyóirat-menedzsmentjének mértéke a pontos megjelenés.

Megjelenési késésről akkor beszélünk, ha – a megjelenési gyakoriság figyelembevételével – a folyóirat következő száma adott időpontban nem jelenik meg. A megjelenési késés nagysága pedig hónapszámban mért: amennyi azóta eltelt, hogy nem jelent meg az adott folyóirat következő száma. (A vizsgálatunk csak a 2018. novemberhez viszonyított állapotot mutatja.)

A 25. táblázat foglalja össze, hogy az egyes folyóiratok átlagosan hány hónapos késéssel jelennek meg; kiemelhetjük, hogy a teljes lista átlaga 41 hónap (3,5 év).

25. táblázat: Az MTA IX. Osztály hazai listás folyóiratainak DOI-számmal való ellátottságának aránya és folyóiratai megjelenési késéseinek a nagysága hónapokban, bizottságonként és kategóriánként

Bizottság, kategória	Megjelenési késés nagysága hónapokban (hónap)				
	A	B	C	D	Átlag
AJB	22	19	19	31	24
DEM	19	25	24	36	27
GMB	0	3	111	78	76
HTB	16	17	69	216	86
NFDB	1	32	68	63	52
PTB	3	30	80	42	47
RTB	16	8	16	39	20
SZOC	4	37	38	60	35
Arány	12	25	51	59	41

Forrás: a 2018. novemberi állapotok alapján a szerzők szerkesztése

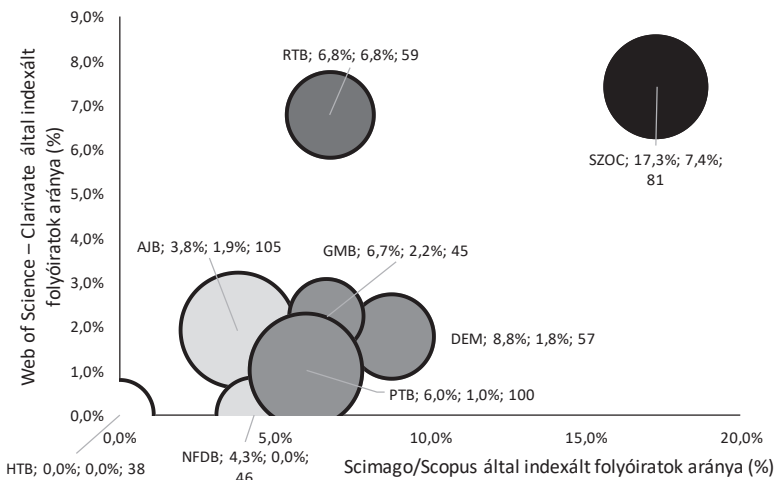
A legkisebb értékkel az RTB rendelkezik (20 hónap), a HTB ennek több mint négyszerese (86 hónap). Habár jól láthatóan a D kategóriás folyóiratok torzítják el az átlagot átlagos 59 hónapos késésükkel, ezen belül is jelentős negatív hatással a HTB D kategóriája van 216 hónappal (18 év). Ezt követi a GMB C kategóriája 111 hónap (9,25 év) késéssel. A legpontosabbaknak a GMB A kategóriás lapjai tekinthetők, itt egyáltalán nem beszélhetünk késésről. Jó eredmény még az NFDB A kategória (1 hónap), a PTB A kategória (3 hónap), a GMB B kategória (3 hónap) és a SZOC A kategória (4 hónap) késéssel.

26. táblázat: Folyóiratok megjelenésének minősítése

Megjelenés minősítése	Folyóiratok száma (db)
Pontos (0–3 hónapos késés)	101
Elfogadható (4–6 hónapos késés)	35
Késik (7–11 hónapos késés)	24
Nagyon késik (1 évnél több)	138
Összesen	298

Forrás: a 2018. novemberi állapotok alapján a szerzők szerkesztése

A fenti táblázatra tekintve láthatjuk, hogy a 298 lap közül 101 jelenik meg pontosan (0–3 hónap késéssel), 35 elfogadható (4–6 hónap), 25 késik (7–11 hónap) és 138 darab nagyon késik (egy évnél több késéssel).



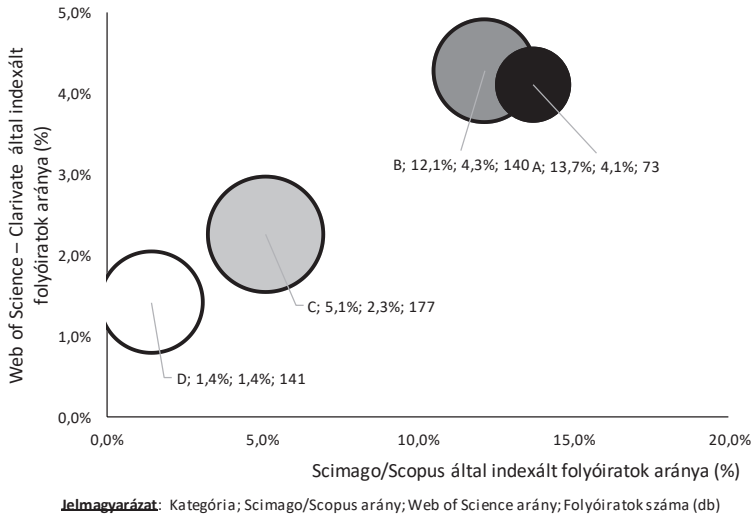
Jelmagyarázat: Bizottság neve; Scimago/Scopus arány; Web of Science arány; Folyóiratok száma (db)

40. ábra: Az MTA IX. Osztály hazai listás folyóiratainak Web of Science (Clarivate) és Scimago/Scopus szerinti indexálásának aránya bizottságonként

Forrás: a szerzők szerkesztése

A nemzetközi indexáláshoz elengedhetetlen összetevők statisztikai elemzése után érdemes azt is megfigyelnünk, hogy a hazai listás folyóiratok körében jelenleg, hogy áll a Scopus- és WoS-indexálás. Láthatjuk, hogy a D kategóriában a legkevesebb ez az érték 2-2 darab folyóirattal, a C kategóriában 9 darab Scopus- és 4 darab Web of Science-indexált, a B kategóriában 17 darab Scopus- és 6 darab Web of Science-indexált, az A kategóriában 10 darab Scopus- és 3 darab Web of Science-indexált lappal következnek. Megfigyelhetjük, hogy a Scopus általi indexálás több folyóira terjed ki, ami annak tudható be, hogy a Scopus adatbázisa bővebb körben listáz a társadalomtudományi folyóiratok között. Az A és B kategóriák indexáltsága egyértelműen kiemelkedik, míg az A kategóriában a Scopus-, a B kategóriában a Web of Science-indexálás terjedt el inkább.

A bizottságok tekintetében a SZOC dominál mindkét nemzetközi index tekintetében 17,3% (14 darab) és 7,4% (6 darab) értékkel. Ezt követi az RTB 6,8-6,8% (4-4 darab) aránnyal, a lista másik végén pedig a HTB-t találjuk 0-0%-kal.



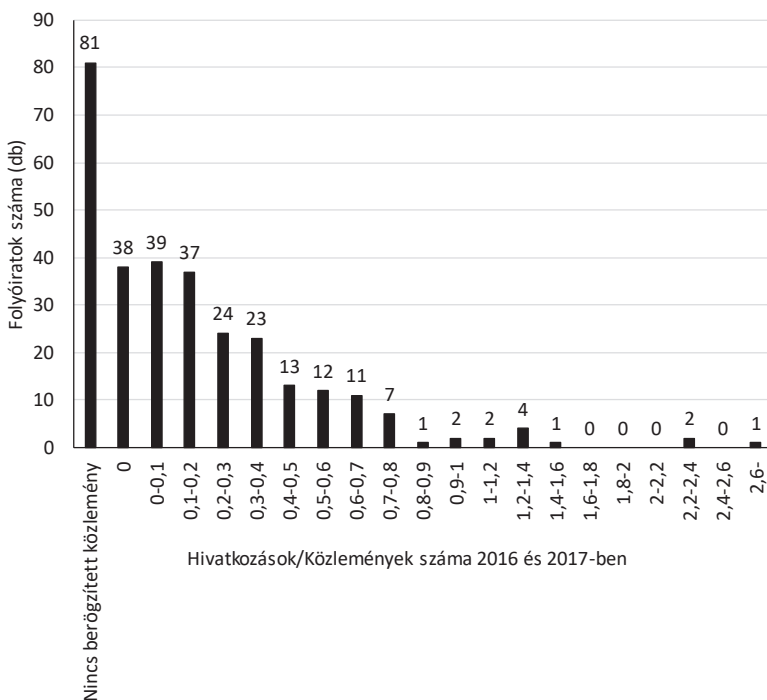
41. ábra: Az MTA IX. Osztály hazai listás folyóiratainak Web of Science (Clarivate) és Scimago/Scopus szerinti indexálásának aránya kategóriánként

Forrás: a szerzők szerkesztése

A folyóiratok H-indexének mérése nemzetközileg elterjedt mutatója és helyettesítője az impaktfaktornak (IF). A Scimago-rangsor a H-indexet, a WoS Master Journal List az IF-mutatót használja az egyes lapok értékelésében. A H-index használatát 2006-ban javasolta Braun Tibor és szerzőtársai, amely mutatószámnak előnye, hogy egyszerre értékeli a mennyiségi (közlemények darabszáma) és minőségi (közleményekre érkező hivatkozások száma) értékeket.⁸⁷ A mutatóval könnyebben ellensúlyozható a *review-jellegű* folyóiratok „túlértékelése”, valamint adott időszakra (általában utolsó két évre) vonatkozóan mér.⁸⁸

⁸⁷ BRAUN et al. 2006.

⁸⁸ BRAUN 2010.

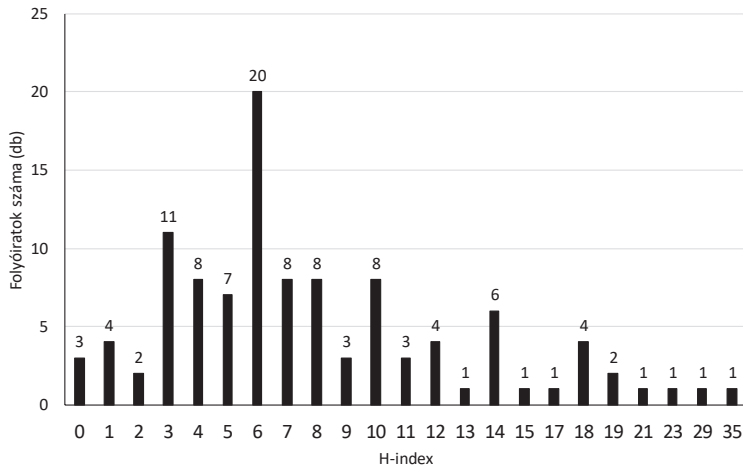


42. ábra: Az MTA IX. Osztály hazai listás folyóiratainak egységnyi közleményre jutott hivatkozásainak az eloszlása 2016-os és 2017-es adatok alapján

Forrás: a szerzők szerkesztése

A hazai listás folyóiratok esetében is tudunk IF-et számolni az MTMT adatai alapján. Ezek alapján láthatjuk, hogy 81 folyóirat nem rendelkezik berögzített közleménnyel az utóbbi két évben. A legtöbb folyóirat a közlemény és hivatkozások arányában erősen az 1-et sem éri el, ami azt jelenti, hogy több közleményt rögzítenek be, mint amennyi hivatkozás érkezik. Ebből következtethetünk arra, hogy a legtöbb közlemény nem gyakorol hatást a tudományra, illetve a lapok egy-egy „sztárcikke”, amely nagy népszerűségnek örvend, gyűjti be a hivatkozások jelentős részét. Egyetlen folyóirat, az Acta Medicinæ et Sociologica rendelkezik 2,6 arányszámmal e tekintetben.⁸⁹

⁸⁹ SASVÁRI 2019c.



43. ábra: Az MTA IX. Osztály hazai listás folyóiratainak H-index szerinti eloszlása 2018 decemberében
 Forrás: a szerzők szerkesztése

H-indexet nemcsak személyek munkásságának mérésében, hanem folyóiratoknál is számolhatunk akár az MTMT berögzített közleményei és rájuk érkező hivatkozások mutatóit használva. A H-index ebben az esetben azt mutatja meg, hány adott folyóirat hány darab közleményére érkezett legalább ugyanannyi hivatkozás. A vizsgált folyóiratok legtöbbje ezek alapján 10-nél kisebb H-index-értékkel rendelkezik. 20 darab lap 6-os H-indexet mutat, ami azt jelenti, hogy pontosan 6 darab olyan közleménnyel rendelkeznek, amelyekre egyenként 6-6 hivatkozás érkezett.⁹⁰ A magasabb H-indexszel büszkélkedő folyóiratok közül 12-nek van 15-nél magasabb értéke. Ezek közül 4 darab 18-as H-indexszel rendelkezik, míg a legkiemelkedőbb folyóirat 35-ös értékkel vezeti a rangsort. Ez a *Tér és Társadalom* című lap, amelyet a DEM, PTB, RTB, SZOC A-ban, ÁJB B-ben, GMB C kategóriában listáz, valamint megtalálható a WoS-adatbázisban is.

27. táblázat: Az MTA IX. Osztály hazai listás folyóiratainak 2016-os és 2017-es hivatkozásainak és közleményeinek a száma kategóriánként

Kategória	Közlemények száma (db)		Hivatkozások száma (db)		Hivatkozások száma (2016, 2017) / Közlemények száma (2016, 2017)
	2016	2017	2016	2017	
A	2 457	2 638	1 568	613	0,43
B	3 985	3 936	1 628	1 001	0,33
C	3 371	3 049	1 415	788	0,34
D	2 288	2 294	914	554	0,32
Összesen	12 101	11 917	5 525	2 956	0,35

Forrás: a szerzők szerkesztése

⁹⁰ SASVÁRI 2019b.

A közlemények és hivatkozások arányában átlagosan 0,35 értéket figyelhetünk meg a minőségi kategóriák bontásában, amelyben az A kategóriás lapok 0,43 aránnyal emelkednek ki. A további kategóriák közel azonos értéket értek el.

28. táblázat: Az MTA IX. Osztály hazai listás folyóiratainak 2016-os és 2017-es hivatkozásainak és közleményeinek a száma bizottságonként

Bizottság	Közlemények száma (db)		Hivatkozások száma (db)		Hivatkozások száma (2016, 2017) / Közlemények száma (2016, 2017)
	2016	2017	2016	2017	
AJB	2 053	2 000	1 140	667	0,45
DEM	1 565	1 632	528	284	0,25
GMB	941	1 048	561	354	0,46
HTB	654	685	412	240	0,49
NFDB	997	953	413	185	0,31
PTB	2 161	2 165	787	433	0,28
RTB	1 714	1 640	865	497	0,41
SZOC	2 016	1 794	819	296	0,29
Összesen	12 101	11 917	5 525	2 956	0,35

Forrás: a szerzők szerkesztése

Ugyanezt, ha a tudományos bizottságok szintjén vizsgáljuk, már nagyobb eltéréseket figyelhetünk meg. A legmagasabb értékkel a HTB rendelkezik (0,49), ezt követi az AJB (0,45) és GMB (0,46). A legkisebb értéket a DEM 0,25 érte el. Ezek az arányok adódhatnak abból, hogy a HTB esetében nagyon kevés közleményt rögzítettek a többi bizottsághoz képest, míg a hivatkozásokat rendre rögzítik a szerzők. Habár ez nagyban függ a folyóiratok megjelenésében tapasztalható legjelentősebb késésektől is, ahogy a HTB esetében láthattuk.

29. táblázat: Az MTA IX. Osztály folyóiratainak H-indexe bizottságonként és kategóriánként 2018 decemberében

Bizottságok, kategóriák	A	B	C	D	Átlag
AJB	8,91	9,76	8,42	5,50	7,79
DEM	22,71	12,12	8,78	7,20	11,07
GMB	17,33	14,83	9,00	7,95	9,89
HTB	10,17	9,10	5,08	3,20	6,45
NFDB	19,67	10,62	6,18	6,00	8,31
PTB	19,00	10,19	6,00	6,80	8,87
RTB	21,25	11,46	11,87	4,64	11,33
SZOC	14,00	8,67	9,54	4,69	9,33
Átlag	14,77	10,38	8,23	5,92	9,10

Forrás: a szerzők szerkesztése

A H-index vizsgálatakor az átlagot 9,1-ben határozhatjuk meg, amelyből az RTB (11,33) és DEM (11,07) tűnnek ki, míg a HTB (6,45) és AJB (7,79) kerültek a lista végére. A C és D kategóriás folyóiratok esetében a HTB komoly lemaradásokat mutat 5,08 és 3,20 H-index-értékkel. Az A kategóriás lapok körében pedig az AJB lapjainak 8,91

H-indexe szakadt le leginkább, míg a rangsorvezető helyeken szereplő DEM 22,71 és RTB 21,25 H-indexszel rendelkezik.

Következtetések, javaslatok

Jelen tanulmányunk az MTA IX. Osztály tudományos bizottságainak hazai listás folyóiratait vetette össze a két legismertebb nemzetközi multidiszciplináris katalogizáló adatbázis, a Scopus és a Web of Science folyóirat-kiválasztási folyamatának követelményrendszere alapján. A hazai kiadású lapoknak ezek alapján szükséges prioritásait felállítaniuk, mert az egyre növekvő nemzetközi tudományos piacon ezen követelményeknek való megfelelés mentén dől el egész szerkesztőségek fennmaradása. A tanulmány eredményeit épp ezért azoknak a döntéshozóknak, szerkesztőknek és szakértőknek ajánljuk, akik alakítani tudják a hazai lapok egyes paramétereit, valamint akik az MTA IX. Osztály bizottságainak tagjai számára ajánlott folyóiratlistát összeállítják. Úgy véljük, a nemzetközi katalogizáló adatbázisok követelményrendszerei jó példaként szolgálhatnak a hazai folyóiratok számára annak érdekében, hogy a nemzetközi tudományos közösség igényeihez és elvárásaihoz jobban tudjanak igazodni, ezzel pedig jelentős mértékben növeljék versenyképességüket. Mindezen kritériumok figyelembevétele nagyban hozzájárulhat az olvasottság és ezáltal az idézettség növeléséhez, ami minden lap életében prioritás.

Javaslatainkat is ezen igény megfogalmazása nyomán tesszük a négy minőségi kategória tekintetében. A kategorizálást a három éve folyamatosan működő lapok esetében javasoljuk. Az alapvető megjelenési követelmények minden folyóiraatra egyaránt kötelező technikai jellegű pontok. Ezek közül a legfontosabbak a saját weboldal létrehozása és a pontos megjelenés maximum 3 hónapos késéssel. A saját, önálló weboldalon feltüntetendő adatok az etikai kódex, szerzői útmutató, folyóirat küldetésnyilatkozata, indexáltsági állapot, ISSN, lektorálás formája. Ezenkívül a főszerkesztő és kapcsolattartó neve és elérhetősége, a szerkesztőségi tagok és a kiadó neve és elérhetősége is segítik a folyóirat beazonosítását. Alapvető információ még a megjelenés gyakorisága és az open access feltüntetése.

A D kategóriában az előbb felsoroltak mellett további követelményt jelent az angol nyelvű absztrakt és angol nyelvű cím, a folyóirat archiválási politikájáról való nyilatkozás, valamint a közlemények a megjelenést követő 3 hónapon belüli feltöltése az MTMT-rendszerbe. Ez utóbbihoz kapcsolódóan az utóbbi 3 évben az összes megjelent közlemény 90% feletti MTMT-rögzítése kötelező.

A C kategóriában a D kategóriára megfogalmazott követelményeken felül a DOI-azonosító, valamint a közlemény 90% feletti rögzítése valamely MTMT által minősített repozitóriumba jelennek meg javaslatunk szerint.

A B kategória folyóiratainak a C kategória felé támasztott követelményeken túl a szerkesztőségi tagok és szerzők földrajzi diverzitásáról is gondoskodniuk szükséges. A szerkesztőbizottsági tagok legalább 3 intézményből, a szerzők legalább 6 különböző

intézményből származzanak. A szerkesztőbizottság legalább 1/3 rendelkezzen legalább egy darab Scimago/Scopus vagy Web of Science által indexált közleménnyel.

Az A kategória lapjainak az eddig felsorolt követelményeken túl fel kell készülniük a nemzetközi folyóiratkereső-motoroknak való megfelelésnek, feltüntetve saját weboldalon az elfogadási arányt és a bírálati és megjelenési időt, valamint aktívan használniuk kell valamelyik folyóiratkezelő rendszert. A folyóirat szerkesztőbizottsági tagjai legalább 5 intézményből, szerzői legalább 8 intézményből való származása biztosítja a diverzitást. Emellett a szerkesztőbizottság 2/3-ának szükséges legalább 1 Scimago/Scopus vagy Web of Science által indexált közleménnyel rendelkeznie, a folyóirat pedig rendelkezzen indexáltsággal valamelyik nemzetközi indexáló szervezetnél.

Az összes kategória tekintetében végigfutó arányos követelmény az előző két év alapján számolt Scimago/Scopus által listázott folyóiratokból származó egy közleményre jutó hivatkozások száma (elsősorban), ugyanilyen módszertannal számolt Web of Science által listázott folyóiratokból származó hivatkozások száma (másodsorban) és MTA IX. Osztály által listázott folyóiratokból származó hivatkozások száma (harmadsorban).

A teljes követelményrendszer tartalmazó listát a tanulmány 7. számú mellékletében tüntettük fel. A megalkotott szempontrendszer összes mutatója a nemzetközi katalógizáló adatbázisokból veszi kritériumait, ezáltal pedig a nemzetközi tudományos trendekhez való igazodást és megfelelést szolgálja. A követelményrendszer egyes pontjai pusztán technikai jellegűek, ezek javítása néhány heti átfutással megoldható. A szerkesztőbizottságok, szerzők és közlemények diverzifikáltságának megteremtése viszont csak tudatosan alakítható folyamat, amelyet a lehető legsürgősebben kell megkezdniük a szerkesztőknek. Amennyiben ezen feltételrendszer pontjait sikeresen implementálják a folyóiratok, nagyban növelhetik nemzetközi versenyképességüket, ami a hosszú távú nemzetközi sikerhez vezet el.

Irodalomjegyzék

- A Magyar Tudományos Akadémia elnökének 27/2012. (IX. 24.) számú határozata: Tudományos művek nyílt hozzáférésű közzétételének irányelvei. Elérhető: https://mta.hu/data/dokumentumok/hatteranyagok/akademiai_szabalyozasok/27_2012_elnoki_hat_Open_Access5.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- BARTOL, Tomaz – BUDIMIR, Gordana – DEKLEVA-SMREKAR, Doris – PUSNIK, Miro – JUZNIC, Primoz (2013): Assessment of research fields in Scopus and Web of Science in the view of national research evaluation in Slovenia. *Scientometrics*, Vol. 98, No. 2. 1491–1504. DOI: <http://doi.org/10.1007/s11192-013-1148-8>
- BRADFORD, Samuel C. (1934): Sources of information on specific subjects. *Engineering*, No. 26. 85–86. DOI: <https://doi.org/10.1177/016555158501000407>
- BRAUN Tibor – GLÄNZEL, Wolfgang – SCHUBERT András (2006): A Hirsch-type of Index for Journals. *Scientometrics*, No. 69. 169. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11192-006-0147-4>
- BRAUN Tibor (2010): Új mutatószámok tudományos folyóiratok értékelésére. *Magyar Tudomány*, 2. sz. 212–217.

- BRITO, Ricardo – RODRÍGUEZ-NAVARRO, Alonso (2019): Evaluating research and researchers by the journal impact factor: Is it better than coin flipping? *Journal of Informetrics*, Vol. 13, No. 1. 314–324. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.joi.2019.01.009>
- CALVER, Michael C. – WARDELL-JOHNSON, Grant – BRADLEY, J. Stuart – TAPLIN, H. Ross (2010): What makes a journal international? A case study using conservation biology journals. *Scientometrics*, Vol. 85, No. 2. 387–400. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11192-010-0273-x>
- DEMIR, Selcuk Besir (2018): Predatory journals: Who publishes in them and why? *Journal of Informetrics*, Vol. 12, No. 4. 1296–1311. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.joi.2018.10.008>
- Edanz Journal Selector*. Elérhető: www.edanzediting.com/journal-selector (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- Elsevier journal finder Find the perfect journal for your article*. Elérhető: <https://journalfinder.elsevier.com/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- GARFIELD, Eugene (1977): The Mystery of the Transposed Journal Lists – Wherein Bradford’s Law of Scattering Is Generalized According to Garfield’s Law of Concentration. In *Essays of an Information Scientist*. Philadelphia, PA, USA, ISI Press. 222–223.
- GUZ, A. N. – RUSHCHITSKY, Jeremiah J. (2009): Scopus: A system for the evaluation of scientific journals. *International Applied Mechanics*, Vol. 45, No. 4. 351–362. DOI: <http://doi.org/10.1007/s10778-009-0189-4>
- HICKS, Diana – WANG, Jian (2010): Coverage and overlap of the new social sciences and humanities journal lists. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, Vol. 62, No. 2. 284–294. DOI: <https://doi.org/10.1002/asi.21458>
- IEEE Publication Recommender, Find the best match for your scholarly article*. Elérhető: <http://publication-recommender.ieee.org/home> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- JournalGuide, Find the best journal for your research*. Elérhető: www.journalguide.com/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- MARTÍN-MARTÍN, Alberto – ORDUNA-MALEA, Enrique – THELWALL, Mike – LÓPEZ-CÓZAR, Delgado Emilio (2018): Google Scholar, Web of Science, and Scopus: A systematic comparison of citations in 252 subject categories. *Journal of Informetrics*, Vol. 12, No. 4. 1160–1177. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.joi.2018.09.002>
- MERTON, Robert K. (1968): The Matthew Effect in Science: The reward and communication systems of science are considered. *Science*, Vol. 159, No. 3810. 56–63. DOI: <http://doi.org/10.1126/science.159.3810.56>
- MONGEON, Philippe – PAUL-HUS, Adèle (2015): The journal coverage of Web of Science and Scopus: a comparative analysis. *Scientometrics*, Vol. 106, No. 1. 213–228. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11192-015-1765-5>
- SASVÁRI Péter (2019a): *Néhány folyóiratkereső rendszer felsorolása és példa segítségével vázlatos bemutatása*. Working Paper. DOI: <http://doi.org/10.13140/RG.2.2.28994.22721>
- SASVÁRI Péter (2019b): *Az MTA IX. Osztály hazai folyóiratainak H-indexe és az összes dokumentumainak a száma az MTMT alapján*. Working Paper. DOI: <http://doi.org/10.13140/RG.2.2.27122.56001>
- SASVÁRI Péter (2019c): *Az MTA IX. Osztályának, hazai folyóiratainak hivatkozásai és közleményeinek a száma és az aránya 2016 és 2017 esetén*. Working Paper. DOI: <http://doi.org/10.13140/RG.2.2.16427.08486>
- SASVÁRI Péter – URBANOVICS Anna (2019): *Nemzetközi egyetemei rangsorok*. DOI: <http://doi.org/10.13140/RG.2.2.24779.03365>
- Scopus: Content Policy and Selection*. Elérhető: www.elsevier.com/solutions/scopus/how-scopus-works/content/content-policy-and-selection (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- Springer Journal Suggester, Personalized recommendation*. Elérhető: <https://journalsuggester.springer.com/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- TESTA, James: Journal Selection Process, Clarivate Analytics Web of Science (WoS)*. Elérhető: <https://clarivate.com/essays/journal-selection-process/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

- Ügyrend az MTA Gazdaság- és Jogtudományok osztályának az MTA Doktora Tudományos cím megszerzéséért indított eljárásban való közreműködéséről (2016). Elérhető: https://mta.hu/data/dokumentumok/doktori_tanacs/IX.%20Osztyaly/Doktori_Ugyrend_IX_Osztyaly.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- WEILENMANN, Anna-Katharina (2014): A new paradigm for the scientific article. *Information Services & Use*, Vol. 34, No. 3–4. 315–319. DOI: <http://doi.org/10.3233/ISU-140753>
- Welcome to Jane Journal/Author Name Estimator. Elérhető: <http://jane.biosemantics.org/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- Wiley Journal Finder Beta, Find the journal that's right for your research. Elérhető: <https://journalfinder.wiley.com/search?type=match> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
- WUCHTY, Stefan – JONES, Benjamin F. – UZZI, Brian (2007): The Increasing Dominance of Teams in Production of Knowledge. *Science*, Vol. 316, No. 5827. 1036–1039. DOI: <http://doi.org/10.1126/science.1136099>

Az MTMT használata lekérdezésekhez, avagy tájékoztatás a Scimago szerint Q-s és az MTA-listás folyóiratokban írt cikkek kereséséről, valamint Q-s hivatkozások listázásáról az MTMT alapján

Bevezetés

A mai nemzetközi tudományos közösségben való sikeres helytállás érdekében a magyar kutatóknak is a nemzetközileg jegyzett folyóiratokban érdemes legújabb kutatási eredményeiket megjelentetniük. A tudományterületek szerinti legrelevánsabb folyóiratokat a nemzetközi multidiszciplináris katalogizáló adatbázisok igyekeznek egybegyűjteni, amelyek közül is Clarivate Analytics által működtetett Web of Science és az Elsevier tulajdonában álló Scopus emelkednek ki. A társadalomtudományok területén a Scopus több jegyzett folyóirattal rendelkezik, amelyeket a Scimago Journal Ranking (SJR) rangsorol. Az SJR-rendszerben négy minőségi kategóriát alakítottak ki a folyóiratok között, ezeket más néven kvartiliseknek nevezzük. A Q4 a tudományterületi rangsorokon szereplő folyóiratok utolsó 25%-át, a Q3 a harmadik 25%-ot, a Q2 a második 25%-ot, míg a Q1 az első 25%-ot fedi le. A listán ezen kívül megkülönböztethetjük még a D1 felső decilis (top 10%) kategóriáját, és a top 1%-ot. Ezeket a kategóriákat az SJR-index alapján határozzák meg, és évente felülvizsgálják.

Az MTMT használata

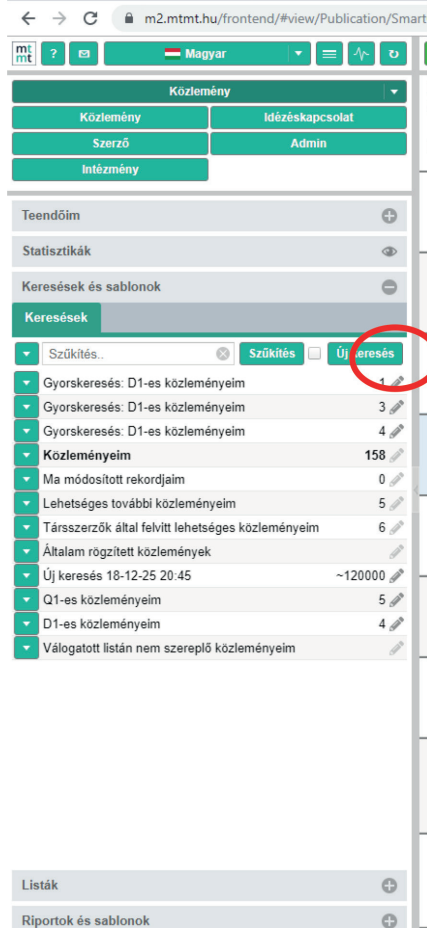
Az MTA doktori pályázatok értékelése során csak nemzetközi nyilvántartásba vett, ISSN-számmal rendelkező tudományos szakfolyóiratokban megjelent, 3 folyóiratoldalnál (szóközökkel együtt 11,5 ezer karakternél) hosszabb közleményeket (szakcikk, összefoglaló cikk, esszé) és hivatkozásait veszik figyelembe. Az MTA IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztály (GJO) által listás folyóiratok, a doktori bizottságok közzétett folyóiratlistái, amelyek ABCD kategóriákba rendezve felsorolják, hogy alapesetben mely folyóiratokban megjelent közleményeket és hivatkozásait veszik figyelembe és milyen pontértékekkel. Minden bizottság befogadja azokat a folyóiratokat is, és pedig D kategóriásként, amelyek a saját listáján ugyan nem, de a GJO más bizottsága(i) listáján szerepelnek.

Az MTMT lehetőséget biztosít arra, hogy a közleményeket kvartilisek és GJO-besorolás alapján, és bármilyen közleményekre érkezett hivatkozásokat, idézeteket minősíteni tudjuk kvartilis szerinti besorolások alapján is.

A lekérdezés lépéseit láthatjuk a következő oldalakon.

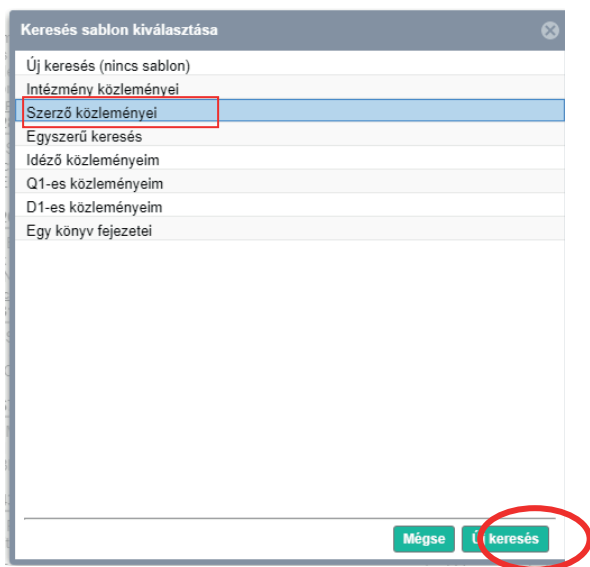
Hány Q-s közleményem van az MTMT szerint?

1. Indítsuk el és lépünk be az MTMT-be! (Link: www.mtmt.hu/)
2. Kereséseken belül nyomjuk meg az „Új keresés” gombot!



The screenshot shows the MTMT search interface. At the top, there is a navigation bar with the MTMT logo, a search icon, and a language dropdown set to 'Magyar'. Below this is a 'Közlemény' (Publication) section with buttons for 'Közlemény', 'Időszakkapcsolat', 'Szerző', 'Admin', and 'Intézmény'. The main content area is titled 'Keresések és sablonok' (Searches and templates) and contains a 'Keresések' (Searches) section. This section has a search input field with a placeholder 'Szűkítés...' and a 'Szűkítés' (Filter) button. To the right of the input field is a red circle around the 'Új keresés' (New search) button. Below the search bar is a list of search results, each with a dropdown arrow, a description, and a count. The results include: 'Gyorskeresés: D1-es közleményeim' (1), 'Gyorskeresés: D1-es közleményeim' (3), 'Gyorskeresés: D1-es közleményeim' (4), 'Közleményeim' (158), 'Ma módosított rekordjaim' (0), 'Lehetséges további közleményeim' (5), 'Társzerzők által felvitt lehetséges közleményeim' (6), 'Általam rögzített közlemények', 'Új keresés 18-12-25 20:45' (~120000), 'Q1-es közleményeim' (5), 'D1-es közleményeim' (4), and 'Válogatott listán nem szereplő közleményeim'. At the bottom of the page, there are sections for 'Listák' (Lists) and 'Riportok és sablonok' (Reports and templates).

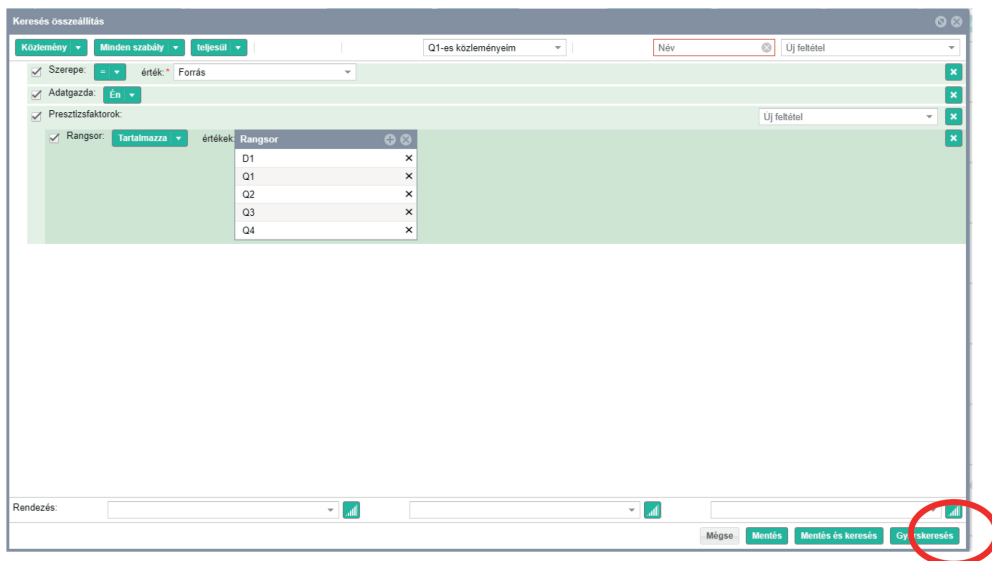
3. Válasszuk ki a „Q1-es közleményeim” aktív linket!



4. Bővítsük a keresési listát a „+” jel segítségével! Adjuk hozzá a „Q2, Q3 és Q4” kategóriákat!



5. Végül nyomjuk meg a „Gyorskeresés” gombot!



Középen megjelenik egy lista a Q1–Q4 közleményekről!

Hány MTA-listás közleményem van az MTMT szerint?

1. Indítsuk el és lépünk be az MTMT-be! (Link: www.mtmt.hu/)
2. „Keresések”-en belül nyomjuk meg az „Új keresés” gombot!

m2.mtmt.hu/frontend/#view/Publication/Smart

Magyar

Közlemény

Közlemény Idézőkapcsolat

Szerző Admin

Intézmény

Teendők

Statistikák

Keresések és sablonok

Keresések

Szűkítés... Szűkítés Új keresés

Gyorskeresés: D1-es közleményeim 1

Gyorskeresés: D1-es közleményeim 3

Gyorskeresés: D1-es közleményeim 4

Közleményeim 158

Ma módosított rekordjaim 0

Lehetséges további közleményeim 5

Társzerzők által felvitt lehetséges közleményeim 6

Általam rögzített közlemények

Új keresés 18-12-25 20:45 ~120000

Q1-es közleményeim 5

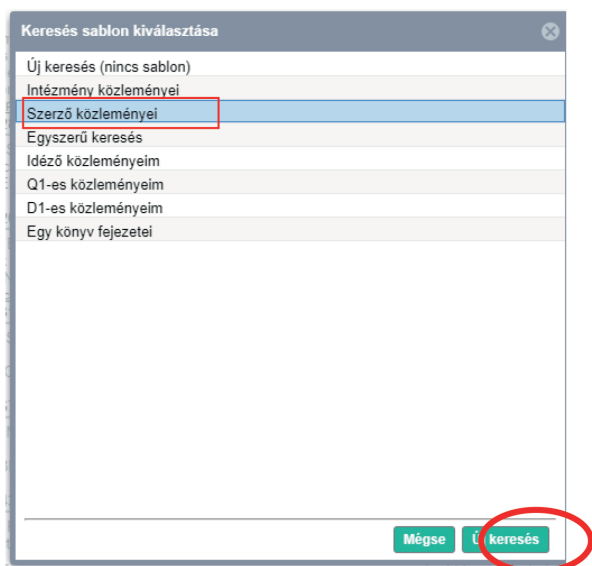
D1-es közleményeim 4

Válogatott listán nem szereplő közleményeim

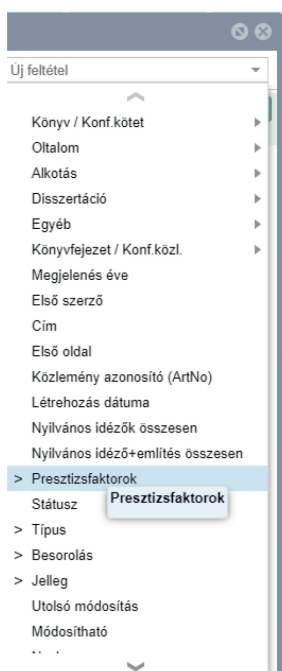
Listák

Riportok és sablonok

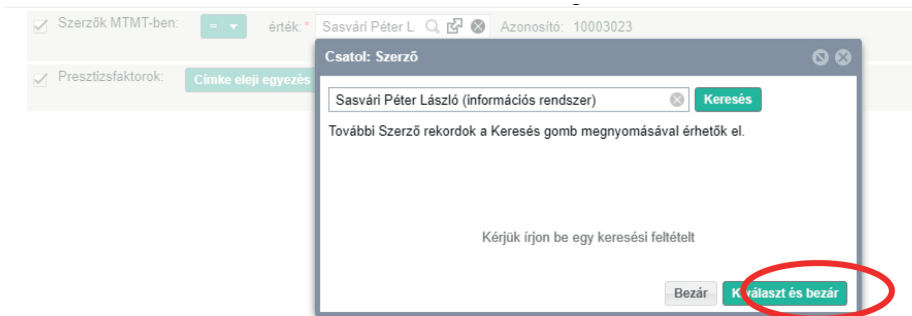
3. Válasszuk ki a „Szerző közleményei” aktív linket!



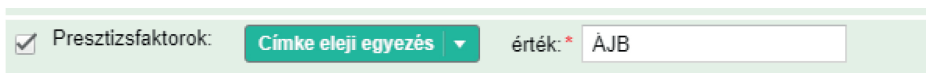
4. Válasszuk ki az „Új feltétel” és a „Presztizsfaktorok” aktív linket!



5. Válasszuk ki a „Szerzők MTMT-ben” és keressük ki magunkat!



6. Válasszuk ki a „Presztizsfaktorok:” és „Címke eleji egyezés” beállítást, majd írjuk be annak a bizottságnak a nevét (például ÁJB, DEM, GMB, HTB, NFDB, PTB, RegTB, SZTB...), amelyre kíváncsiak vagyunk!



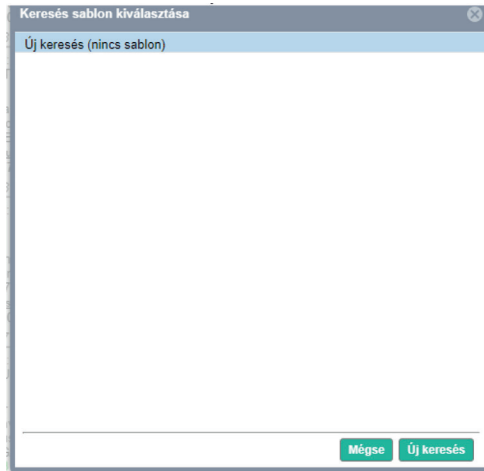
Középen megjelenik egy lista az adott bizottság listás közleményeiről!

Hány Q-s hivatkozásom van az MTMT szerint?

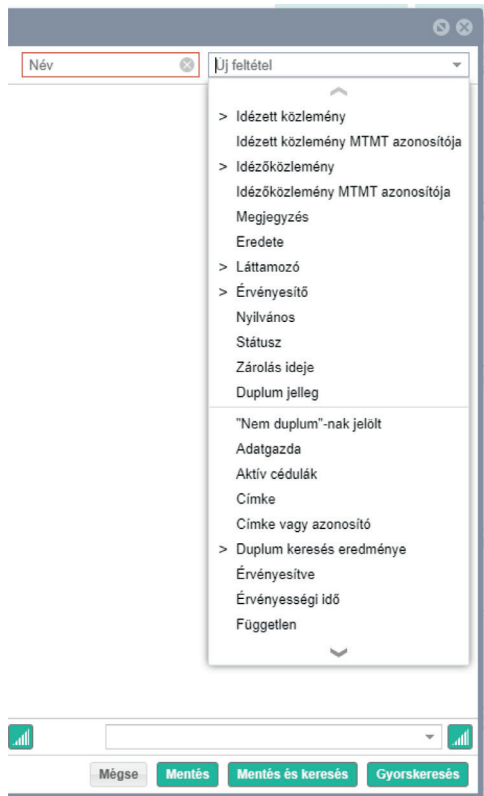
1. Indítsuk el és lépünk be az MTMT-be! (Link: www.mtmt.hu/)
2. Nyomjuk meg az „Idézéskepcsolat” gombot!
3. „Keresések”-en belül nyomjuk meg az „Új keresés” gombot!



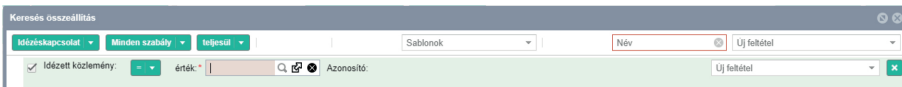
4. „Keresés sablon kiválasztás”-nál az „Új keresés”-t válasszuk ki!



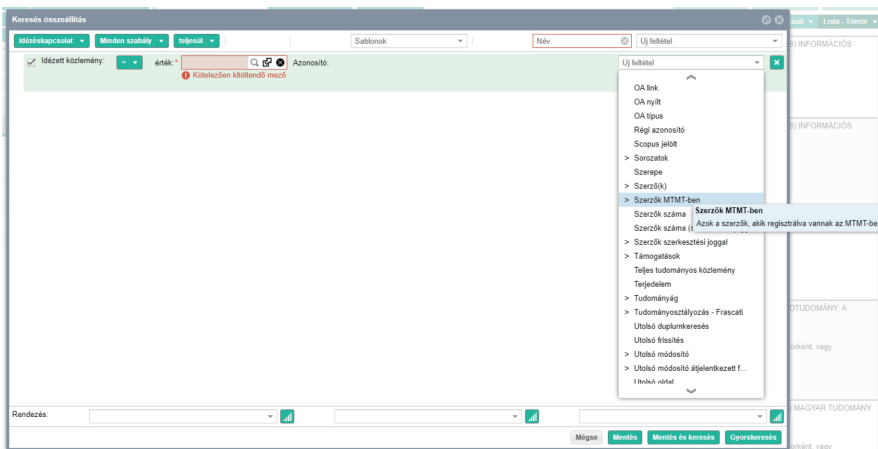
5. Az „Új feltétel”-nél válasszuk ki az „Idézett közleményt”!



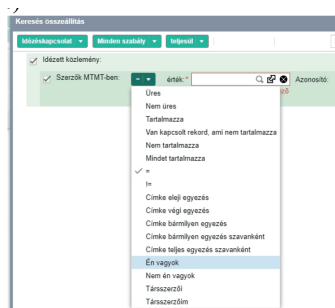
Eredmény:



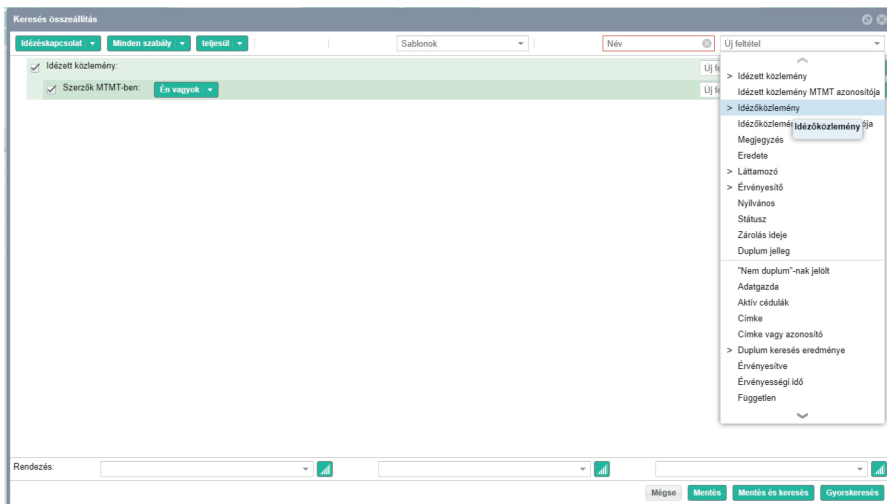
6. Az „Idézett közlemény”-en belül az „Új feltétel”-nél, „Szerzők MTMT-ben” menüpontot válasszuk ki!



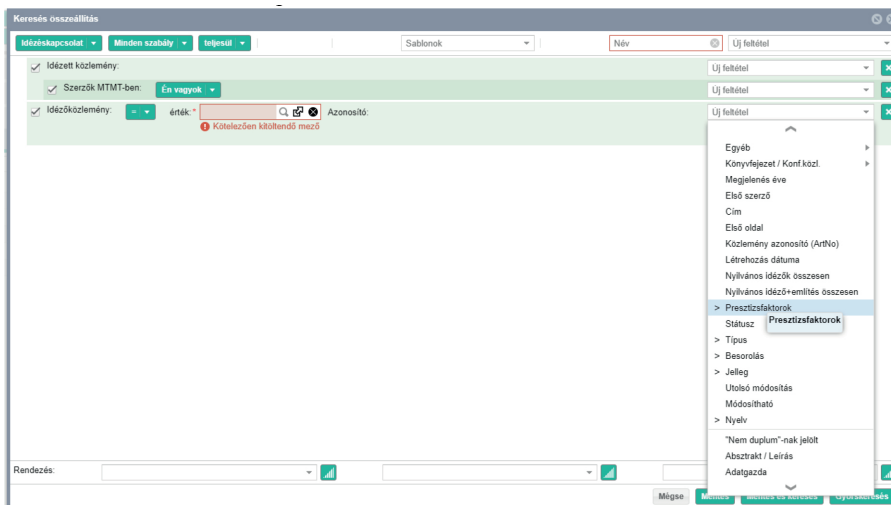
7. A „Szerzők MTMT-ben”-nél „Én vagyok” menüpontot válasszuk ki! (Persze bárki mását megvizsgálhatok!)



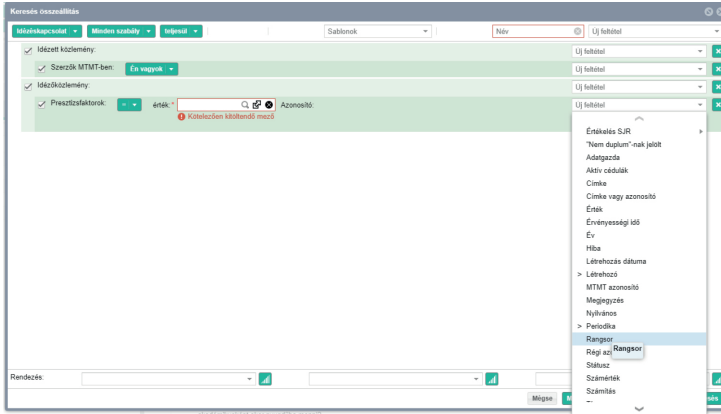
8. A legfelső „Új feltétel”-t válasszuk, majd keressük meg „Idézőközlemény”-t!



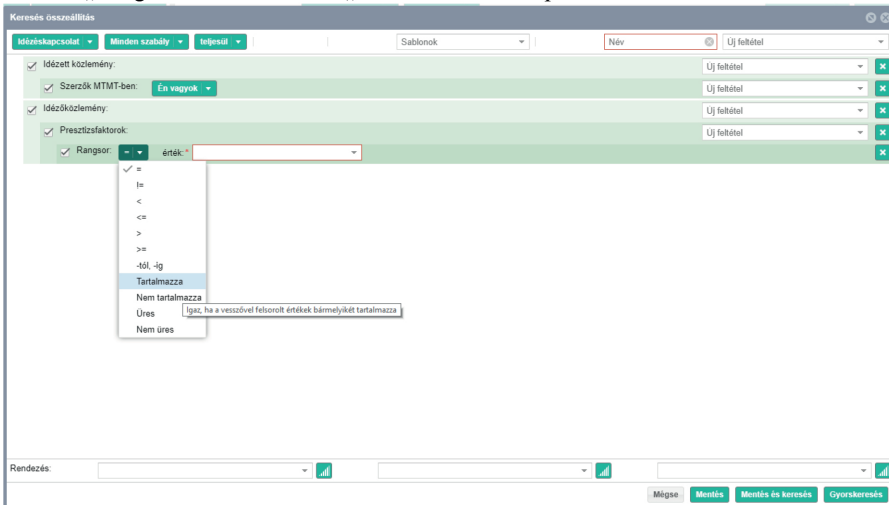
9. Az „Idézőközlemény”-nél válasszuk az „Új feltétel”-t, majd keressük meg „Presztízs-faktorok” menüpontot!



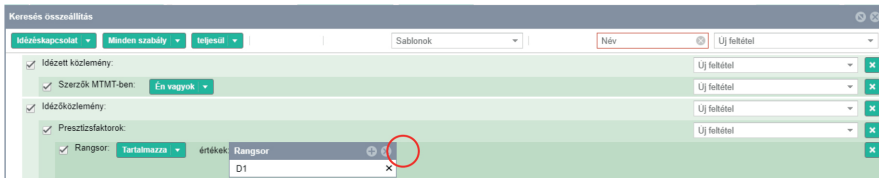
10. A „Presztízfaktorok”-nál válasszuk az „Új feltétel”-t, majd keressük meg „Rangsor” menüpontot!

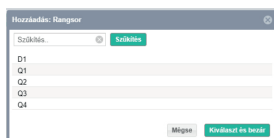


11. A „Rangsor”-nál válasszuk a „Tartalmazza” menüpontot!

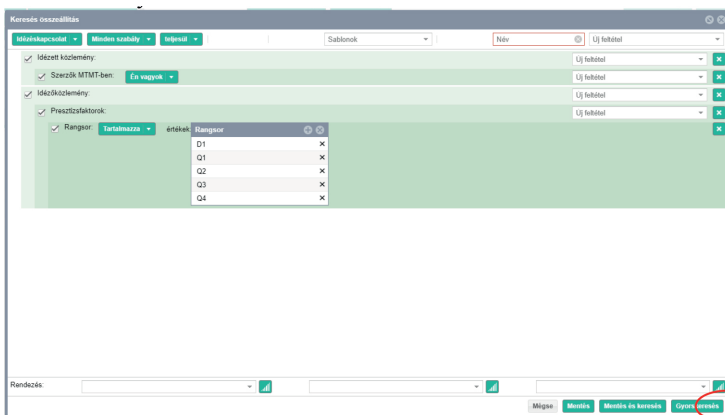


12. Adjuk hozzá a kvartiliseket (Q1, Q2, Q3 és Q4) a „+” segítségével!

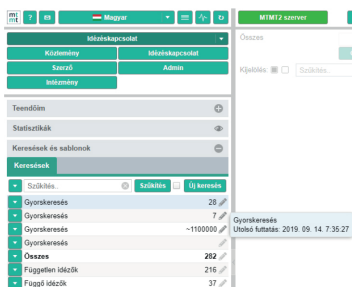




13. Nyomjuk meg a „Gyorskeresés” gombot (vagy „Mentés és keresés”)! Középen tételesen megjelenik az eredmény!



14. Ez a keresés megjelenik „Gyorskeresés”-ek között! Így később is felhasználható és módosítható!



Összefoglalás

Rövid tanulmányunkban megismerkedhettünk három nagyon fontos kérdés megválaszolására alkalmas MTMT-s lekérdezéssel. Mi mást javasolhatnánk: próbálja ki őket a gyakorlatban!

Irodalomjegyzék

Az MTA IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya (GJO) által listás folyóiratok. Elérhető: <https://mta.hu/doktori-tanacs/a-ix-osztaly-doktori-kovetelmenyrendszere-105380> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)
Scimago Journal Ranking (SJR). Elérhető: www.scimagojr.com/journalrank.php?type=j (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

Vákát oldal

Esettanulmány: Intenzív heti kurzus – vagy a kevesebb néha több?

Bevezetés

Egy projekt heti, intenzív heti kurzusokban való meghirdetése nem ismeretlen fogalom sem külföldi, sem magyar egyetemeken. Alapvetően tömbösített, nagyobb szervezett óramennyiséget jelöl, amelyet a szemeszter bizonyos időszakára hirdetnek meg.

Általában azt láthatjuk, hogy elsősorban:

- módszertani (például statisztikai alapismeretek);
- egy-egy szoftver megismerését célzó (például SPSS; Matlab; STATA);
- készségfejlesztő (például prezentációs technikák);
- idegen nyelvi oktatás cserehallgatóknak;
- nemzetközi tekintetben jól meghatározható slágertéma köré szervezik ezeket a kurzusokat.

Jelen tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem (BCE) egyik hallgatójával való beszélgetés során formálódott, az ő gondolatait pedig nemzetközi kutatásokban is bizonyított, külföldi és hazai egyetemek jó gyakorlatain keresztül kívánja ismertetni.

A heti kurzusokat általában tehát 1–3 hét alatt lezajló, intenzív és tömbösített munkaórát igénylő, többnyire választható kurzusok formájában szervezik meg. Láthatjuk, hogy az egyetemek kutatási profiljától függetlenül számos esetben megtalálhatjuk ezeket a kurzusokat, valamint külföldi egyetemeken a téli és nyári iskolák kurzusai hasonló tematikában és célkitűzésekkel valósulnak meg.

Budapesti Corvinus Egyetem projektheti szabadon választható kurzusainak működési rendje

A BCE Magyarországon az egyik legkiemelkedőbb társadalomtudományi egyetem. Mind kutatási profiljaiban, mind nemzetköziesítési folyamataiban, mind képzési módszertanában és szakjainak tematikájában igyekszik a külföldi, főleg nyugati nemzetközileg is elismert egyetemek jó gyakorlatait implementálni. Ezzel olyan versenyképes lehetőségeket kínál hallgatóiknak, amelyek bizonyítható eredményeket hoznak tanulmányi és tudományos versenyeken, projekteken és tudományos teljesítményekben. Az egyetem számos akkreditációs program tagja, kiterjedt nemzetközi mobilitási lehetőségekkel és partnerhálózattal rendelkezik nemcsak európai, de a legismertebb Európán kívül intézményeket is becsatornázva, együttműködve ezekkel. Ezért a kurzusai és képzései tematikájában prioritásként kezeli a nemzetközi szakirodalomra, nemzetközileg elismert módszertanra és nemzetközi oktatókra (vagy magyar oktatók, de külföldi tudományos tapasztalatokkal) való építkezést, a mobilitást és kreditelismerést segítő.

A BCE számos nemzetközi hallgatót fogad mind rendes képzési, mind nemzetközi mobilitási programokon belül, ezért kiemelten fontos, hogy a lehető legkevesebb vizsgaidőszakban teljesítendő kollokviumot vagy szóbeli vizsgát hirdessen. Ez azt is jelenti egyben, hogy a szemeszter során intenzív órai munka alapján kapnak a hallgatók érdemjegyeket, és a gyakorlati oktatás előtérben van.

A projektheti szabadon választható kurzusokat is ezen célkitűzések jegyében hirdetik meg. A legtöbb ilyen kurzus 3–6 ECTS-kreditértékben az őszi vagy tavaszi szünet utáni első hétben zajlik. A hallgatóknak ilyenkor a szemeszter során tradicionális keretek között meghirdetett kurzusai elmaradnak általában. A projektheti szabadon választható kurzusokat a rendes tantárgyfelvételi időszakban szükséges felvenni a Neptun rendszerben.

Struktúra szerint:

- csak a 9. projekthéten lesznek órák;
- a szorgalmi időszak 1–8 oktatási heteiben órarend szerinti órák és a 9. héten tömbösített órák is lesznek;
- a szorgalmi időszak 9. hetében tömbösített órák és ezt követően a szorgalmi időszak 10–13 oktatási heteiben órarend szerinti órák lesznek;
- a szorgalmi időszak minden oktatási hetében órarend szerinti órák lesznek, és a 9. projekthéten is lesz óra.

A BCE Sociology MA szakon tanuló hallgatóknak kínált kurzusok címei:

- Practical Dynamic Programming with Applications in Economics (3 ECTS);
- International Trade and Development (4 ECTS);
- Introduction to Game Theory (6 ECTS);
- Future of Redistribution (6 ECTS);
- Portfolio Construction and Risk Management (3 ECTS);
- Mechanism Design in Matching Markets (6 ECTS);
- Political Economy of Post-Communist Transition in Central and Eastern Europe (6 ECTS);
- Capital, Labor and Power in the Age of Automation (6 ECTS);
- Trade Wars and Globalization (3 ECTS).

A felvett kurzus az órarendben az alábbi módon jelenik meg.

	Hétfő 11/4	Kedd 11/5	Szerda 11/6	Csütörtök 11/7	Péntek 11/8
08.00	08.00 - 13.10 [Óra] Trade Wars and Globalization (7VG32NBKCSM) - E-P - (Változó, lásd bővebb órarendi információ) Páratlan hét (Szeged-Maszák Ildikó) (C VIII.ea.)	08.00 - 13.10 [Óra] Trade Wars and Globalization (7VG32NBKCSM) - E-P - (Változó, lásd bővebb órarendi információ) Páratlan hét (Szeged-Maszák Ildikó) (C VIII.ea.)	08.00 - 13.10 [Óra] Trade Wars and Globalization (7VG32NBKCSM) - E-P - (Változó, lásd bővebb órarendi információ) Páratlan hét (Szeged-Maszák Ildikó) (C VIII.ea.)	08.00 - 13.10 [Óra] Trade Wars and Globalization (7VG32NBKCSM) - E-P - (Változó, lásd bővebb órarendi információ) Páratlan hét (Szeged-Maszák Ildikó) (C VIII.ea.)	
09.00					
10.00					
11.00					
12.00					
13.00					
14.00					

44. ábra: Intenzív heti kurzus és a Neptun

Forrás: a szerzők szerkesztése

Ebből jól látszik, hogy valóban intenzív munkaórát jelent, négy nap alatt 24 akadémiai órányi mennyiségben. Ez megegyezik azzal a mennyiséggel, amely a 12 hét 1 alkalom/hét struktúra adna.

Projektheti kurzusok módszertani sajátosságai

Érdemes az intenzív heti kurzusok tanmenetbe való illesztésének lehetőségét a hallgatói tapasztalatok szempontjából is megvizsgálni. Scott (2003) kvalitatív elemzése úgy találta, hogy a hallgatók egyértelműen az intenzív heti kurzusokat részesítik előnyben, de csak bizonyos kulcstényezők megléte esetén. Ezek hiánya könnyen fájdalmasan unalmassá tehetik a kurzusokat.

30. táblázat: Intenzív kurzusokat hirdető nemzetközi intézmények

Sor-szám	Intézmény neve	Ország	Kurzus címe
1	Bonn-Cologne Graduate School of Physics and Astronomy	Németország	Quantum Technologies ⁹¹
2	Bonn-Cologne Graduate School of Physics and Astronomy	Németország	The flow of entropy in solids ⁹²
3	Deakin University	Ausztrália	Engineering Intensive Week for Cloud Campus students ⁹³
4	European Spatial and Planning Network (ESDP) ⁹⁴	Több ország	Intensive Programme ⁹⁵
5	Queen's University Faculty of Health Sciences	Kanada	Intensive weeks (módszertan és könyvtárháshasználat) ⁹⁶
6	University of Cologne	Németország	Reactions and targets for low-energy nuclear physics experiments ⁹⁷
7	University of Southern Queensland	Ausztrália	Master of Business Administration Master of Project Management ⁹⁸

Forrás: a szerzők szerkesztése

A kulcstényezők tekintetében az egyik legfontosabb az oktató személyiségéhez, professzionalitásához kapcsolódó tulajdonságok köre:

- *Lelkesedés*: a hallgatók azokat az oktatókat kedvelik, akik lelkesedéssel, már-már szenvedéllyel adják át az oktatott kurzus témáját. Az oktató lelkesedése könnyen

⁹¹ Olvasásra: Intensive Week Course Quantum Technologies. Elérhető: www.oscar.uni-bonn.de/eventsfolder/intensive-week-2019 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

⁹² Olvasásra: Intensive Week Course The flow of entropy in solids, http://gradschool.physics.uni-koeln.de/Dokumente/Intensive_Week_CondMatter_2019_2_small.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

⁹³ Olvasásra: *Engineering Intensive Week for Cloud Campus students*. Elérhető: <https://www.deakin.edu.au/engineering/engineering-intensive-week> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

⁹⁴ ESDP-partnerintézetek: Katholieke Universiteit Leuven (Belgium), Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Olaszország), TU Berlin (Németország), National Technical University of Athens (Görögország), University College London (Egyesült Királyság), Universidade de Aveiro (Portugália), Cardiff University (Egyesült Királyság), University of Newcastle upon Tyne (Egyesült Királyság), Università di Milano Bicocca (Olaszország), Harokopio University of Athens (Görögország), Politecnico di Torino (Olaszország), Universiteit Utrecht (Hollandia), KTH-Royal Institute of Technology (Svédország), Middle East Technical University of Ankara (Törökország), Universitat de Barcelona (Spanyolország), Politecnico di Milano (Olaszország), Coventry University (Egyesült Királyság), WU (Wirtschaftsuniversität Wien) (Ausztria), Universität Wien (Ausztria), Universität Autonoma de Barcelona (Spanyolország), Lulea University of Technology (Svédország), Universiteit Van Amsterdam (Hollandia), Technical University of Kenya (Kenya), Università degli Studi di Napoli (Olaszország), Università degli Studi di Salerno (Olaszország).

⁹⁵ Olvasásra: *Intensive Programme General Information*. Elérhető: <https://esdp-network.net/intensive-programme-general-information> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

⁹⁶ Olvasásra: *HQ Programs Intensive Weeks*. Elérhető: <https://healthsci.queensu.ca/hqprograms/programs/doctor-philosophy-health-quality/intensive-weeks> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

⁹⁷ Olvasásra: *BCGS Intensive Week Course*. Elérhető: www.ikp.uni-koeln.de/students/intensive-week-2019/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

⁹⁸ Olvasásra: *Postgraduate intensive workshops*. Elérhető: www.usq.edu.au/current-students/academic/residential-schools/postgrad-intensive-workshops (A letöltés dátuma: 2020. 03. 27.)

átragad a hallgatóra, aki ezáltal több energiát hajlandó a tanulásnak szentelni, végső soron fontosabbá és jelentőségteljesebbé téve az adott kurzust.

- *Tudás, tapasztalat és jó kommunikációs készségek:* az oktató tárgyi tudása és a kurzus témájának ismerete nem feltétlenül elégséges, a hallgatók jobban értékelik a tárgyi tudás mellett felhalmozott gyakorlati tapasztalatot. Az oktatónak életre kell keltenie tárgyát, képesnek kell lennie arra, hogy elmagyarázza annak jelentőségét, mindezt érthető és érdekes megfogalmazásban.
- *Hajlandóság a tanulásra és a konzultálásra:* a hallgatók az olyan oktatókat kedvelik, akik hajlandók kilépni a tudás egyedüli letéteményesének szerepéből és társsá, a tanulási folyamat részesévé válni, meghallgatván a hallgatók véleményét, ötleteit, teret engedvén nekik a kurzus menetének alakításában, a beadandó feladatok meghatározásában, még akár a kurzus tematikájának módosításában is.
- *Hallgatói orientáció:* a megkérdezett hallgatók közül sokan úgy érzékelték, hogy a legtöbb oktató az oktató-hallgató viszonyt feleslegesnek tekinti, ezzel azt a benyomást keltvén, hogy a hallgató nem fontos, szerepe jelentéktelen. Az oktató erősítheti a hallgatók tanulási élményét az intenzív heti kurzusokon, ha érezteti, hogy minden egyes hallgatóval törődik a kurzus folyamán.

Az olyan oktatási módszerek felhasználása kerül előtérbe az intenzív heti kurzusok során, amelyek kreativitásuk és változatosságuk által fenn képesek tartani a hallgatók motivációját és érdeklődését:

- *Aktív tanulás:* a hallgatók egyhangúan hangsúlyozták az aktív tanulás fontosságát. A hallgatók már bizonyos szintű előzetes tudással érkeznek a kurzusra, minél aktívabban tudnak részt venni a kurzus anyagának elsajátításában, annál gyorsabban és hatékonyabban épülnek be a kurzus által adott ismeretek a meglévő tudáskészletükbe.
- *A csoporttársak közötti interakció és a téma megvitatása:* az egyik legfontosabb oktatási módszer következetes alkalmazása a csoporttársak közötti interakció és a tananyag kis és nagyobb csoportokban történő megvitatása. A hallgatók elmondása szerint az interakció növelte érdeklődésüket a téma iránt, és azáltal tette lehetővé a hatékonyabb tanulást, hogy az interakció révén szóban is megfogalmazhatták a témával kapcsolatos véleményüket.
- *A téma mélységi áttekintése a széles körű információátadás helyett:* mivel a tanulási folyamat gyorsabb az intenzív heti kurzusokban, az oktatónak összeszedetten és könnyen követhetően kell előadni a kurzus anyagát. Kevesebb téma mélységi áttekintése hasznosabb, mert a túl sok tématerület érintése és a látszólag lényegtelen, nagy mennyiségű információ tanulása túlterheléssel jár és megnehezíti a megtanult anyag későbbi felidézését és alkalmazását.

A hatékony intenzív heti kurzusok sikeréhez szükségesek a megfelelő tantermi és csoporttársak közötti körülmények is:

- *Csoporttársak közötti kapcsolatok:* a hallgatók fontosnak tartják, hogy az oktató segítse elő a szoros kapcsolatot mind a hallgatók között, mind pedig a hallgatók és az oktató között a bizalom és a részvétel szintjének növelése érdekében.

- *Hangulat és közérzet a tanórán:* a nyugodt tantermi légkör jelentősen javítja az intenzív heti kurzusok tanulási élményét a hallgatók szerint. Ennek elérése érdekében az oktatóknak törekednie kell a támogató, előítéletektől mentes tantermi légkör kialakítására.

Az intenzív heti kurzusok teljesítményértékelési gyakorlata is eltér a hagyományos féléves kurzusok teljesítményértékelésétől:

- *A beadandó feladatokat illetően:* a kisebb, rövidebb idő alatt teljesíthető feladatokat részesítik előnyben a hallgatók. A hallgatóknak időre van szükségük, hogy a kurzus anyagát elsajátítsák, a túl sok feladat ennek teljesítését akadályozza.
- *Vizsga:* az intenzív heti kurzusok hallgatói elutasítják a hagyományos tesztjellegű vizsgákat, mert megítélésük szerint azok inkább magolásra ösztönöznek. Ehelyett esszéjellegű vizsgákat javasolnak, amelyekben jobban bemutatathatják a tudásukat, vagy akár gyakori rövidebb tesztek. A teljesítményértékelés egyéb módjai is felmerültek, mint például a csoportprojekt vagy az órai prezentáció.

Ha ezen kulcstényezők jelen vannak az intenzív kurzusokban, számos szempontból járulhatnak hozzá annak sikerességéhez. A fókuszált, megszakítatlan tanulás lehetővé teszi a hallgatók számára, hogy mélyebben elmerüljenek a témában, és ne kelljen más tárgyakra is figyelmet fordítaniuk, esetleg rangsorolni az egyes kurzusok fontossága között, ami elsősorban a hagyományos kurzusok esetében fordul elő. Az adott téma mélyebb megvitatása szintén a tananyag hatékonyabb elsajátítását segíti elő, ahogyan egy hallgató fogalmazott, kevésbé valószínű, hogy egy intenzív kurzuson olyasmi hangzik el, hogy „ezzel ma nem foglalkozhatunk, mert nincs rá elég idő”. Mivel az intenzív kurzusokon a hangsúly az alapvető fogalmakra helyeződik, a hallgatóknak nem kell redundáns vagy a kurzus témájától távolabb eső kérdésekkel foglalkozniuk. A fenti tényezőknek köszönhetően a hallgatók jobban memorizálható tanulási élményről számolhatnak be, amely hosszabb távon tudáskészletük része marad, és alapot ad ismereteik további gyarapításához. Az intenzív heti kurzusok további előnye, hogy a mélyebb kapcsolatok, a bajtársiasság és a közösségi érzés kialakítása révén hozzájárul a csoporttársak közötti kapcsolatok és a tanórák hangulatának javulásához is. Mindezen tényezők együttesen azt eredményezik, hogy a hallgatók úgy érzik, az intenzív heti kurzusokon jobb tanulmányi teljesítmény elérésére képesek, mint a hagyományos, egy szemeszteren át tartó kurzusokon.

Következtetések, javaslatok

A Nemzeti Közszerződési Egyetem (NKE) minden képzése és szakja kínál olyan kurzusokat és tantárgyakat, amelyeket az intenzív/projekthét keretein belül innovatív oktatási módszerekkel meg lehetne oldani. Tipikusan ilyenek a módszertani és egy-egy specifikus kérdésre koncentrálnó tárgyak, amelyek oktatása intenzív formában akár hozzáadott értéket is teremthetne az intézmény hallgatói számára. A külföldi hallgatók igényeit is jobban kielégítené, valamint a magyar hallgatók elé állított tanulmányi követelményeket

és terheket csökkenthetné, átstrukturálhatná, ha a szabadon választható kurzusaikat nem a vizsgaidőszakban kollokvium vagy szóbeli vizsga által, hanem a félév közben órai tevékenységekkel tudnák teljesíteni. Ez különösen fontos egy olyan egyetemen, ahol a hallgatóknak átlagosan 9-10 különböző tantárgyat kell teljesíteniük félévenként. A megszokottól eltérő tanulási élmény, az interaktív feldolgozása egy-egy témának csoportmunka, projektfeladatok, beadandó esszék, önálló kutatás, multimédiás tartalom önálló készítése, szimulációs gyakorlati formában való feldolgozása elmélyíthetné, a hallgatóhoz közelebb hozhatná az adott tananyagot, a munka során jól használható készségeket erősíthetné bennük (vitakultúra, prezentációs készség, önálló feladat- és problémamegoldás, csoportmunka, önálló kutatás és elemzés).

Mindezen hozadékokat és lehetőségeket mérlegelve érdemes az NKE oktatóinak is elgondolkodniuk azon, hogy melyik kurzusokat és milyen formában tudnák meghirdetni egy-egy intenzív kurzus keretében.

Irodalomjegyzék

- KUCSERA, John V. – ZIMMARO, Dawn M. (2010): Comparing the Effectiveness of Intensive and Traditional Courses. *College Teaching*, Vol. 58, No. 2. 62–68.
- SCOTT, Patricia A. (2003): Attributes of high-quality intensive courses. *New Directions for Adult and Continuing Education*, Issue 97. 29–38.
- URBANOVICS Anna – SASVÁRI Péter (2019): *Intenzív heti kurzus-vagy a kevesebb néha több?* DOI: <http://doi.org/10.13140/RG.2.2.34757.60644>

Rövidítésjegyzék

Rövidítés	Jelentés
AHCI	Arts and Humanities Citation Index
ÁJB	Állam- és Jogtudományi Bizottság (MTA IX. Osztály)
ARWU	Academic Ranking of World Universities
BCE	Budapesti Corvinus Egyetem
BGE	Budapesti Gazdasági Egyetem
CPCI	Conference Proceedings Citation Index
DE	Debreceni Egyetem
DEM	Demográfiai Bizottság (MTA IX. Osztály)
DOI (-azonosító)	Digital Object Identifier
ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System (európai kreditátviteli és -gyűjtési rendszer, röviden: kredit)
EI	Engineering Index
EISZ	Elektronikus Információszolgáltatás Nemzeti Programmal

ELKH	Eötvös Loránd Kutatási Hálózat
ELTE	Eötvös Loránd Tudományegyetem
EMPA	European Master of Public Administration Consortium
ERC	European Research Council
ESI	Essential Science Indicators
ESST	European Studies of Society, Science and Technology (Európai társadalmi, tudományos és technológiai tanulmányok)
GJO	MTA IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztály
GMB	Gazdaságtudományi Doktori Minősítő Bizottság (MTA IX. Osztály)
HTB	Hadtudományi Bizottság (MTA IX. Osztály)
IF	Impaktfaktor
JASIST	Journal of the Association for Information Science and Technology
JCR	Journal Citation Report
JIFs	Journal Impact Factors
KEE	Közép-Európai Egyetem
KRTK	Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont
KRTK KTI	Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézete
KRTK RKI	Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete
KRTK VGI	Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Világgazdasági Intézete
LIBRI	International Journal of Library and Information Science
MA	Master of Art
MATARKA	Magyar Folyóiratok Tartalomjegyzékeinek Kereshető Adatbázisa
ME	Miskolci Egyetem
MTA	Magyar Tudományos Akadémia
MTMT	Magyar Tudományos Művek Tára
NASPAA	Network of Schools of Public Policy, Affairs and Administration
NFDB	Nemzetközi és Fejlesztéstanulmányok Doktori Bizottság (MTA IX. Osztály)
NKE/NUPS	Nemzeti Közszolgálati Egyetem/National University of Public Services
NKUA/NTUA	National Technical University of Athens
ÖAW	Österreichische Akademie der Wissenschaften (Oszták Tudományos Akadémia)
PNAS	Proceedings of National Academy of Sciences
PPKE	Pázmány Péter Katolikus Egyetem
PTB	Politikatudományi Bizottság (MTA IX. Osztály)
PTE	Pécsi Tudományegyetem
QS	Quacquarelli Symonds World University

RTB	Regionális Tudományos Bizottság (MTA IX. Osztály)
SCIE	Science Citation Index Expanded
SJR	Scimago Journal Rankings
SPSS	Statisztikai szoftver, Statistical Product and Service Solutions (eredetileg: Statistical Package for the Social Sciences)
SSCI	Social Science Citation Index
STATA	Statisztikai szoftver, „statistics” és „data” szavak összevonásával keletkezett
STEM	Science, technology, engineering, and mathematics
SZOC	Szociológia Bizottság (MTA IX. Osztály)
SZTE	Szegedi Tudományegyetem
THE	Times Higher Education
TK	Társadalomtudományi Kutatóközpont
TK JTI	Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet
TK KI	Társadalomtudományi Kutatóközpont, Kisebbségkutató Intézet
TK PTI	Társadalomtudományi Kutatóközpont, Politikatudományi Intézet
TK Recens	Társadalomtudományi Kutatóközpont, Számítógépes Társadalomtudomány
TK SZI	Társadalomtudományi Kutatóközpont, Szociológiai Intézet
USD	USA-dollár
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (Osztrák Gazdaságtudományi Intézet)
WoS	Web of Science

Mellékletek

1. melléklet

Specializáció neve és az ahhoz használt irodalmak listája

Sor-szám	Egyetem neve	Specializáció neve	Kötelező és javasolt irodalmak
1	Aalborg University	Innovation Systems, Social and Ecological Change	N. A.
2	Alpen-Adria-Universität Klagenfurt (Austria)	Governance, Innovation and Sustainability	Barben, Daniel – Fisher, Erik – Selin, Cynthia – Guston, David H. (2008): Anticipatory Governance of Nanotechnology: Foresight, Engagement, and Integration. In Hackett, Edward J. – Amsterdamska, Olga – Lynch, Michael E. – Wajzman, Judy eds.: Handbook of Science and Technology Studies. Third Edition. Cambridge, Mass., MIT Press. 979–1000.
3	Alpen-Adria-Universität Klagenfurt (Austria)	Governance, Innovation and Sustainability	Bora, Alfons – Hausendorf, Heiko (2006): Participatory science governance revisited: normative expectations versus empirical evidence. Science and Public Policy, Vol. 33, No. 7. 478–488.
4	Alpen-Adria-Universität Klagenfurt (Austria)	Governance, Innovation and Sustainability	El-Chichakli, Beate – von Braun, Joachim – Lang, Christine – Barben, Daniel – Philp, Jim (2016): Five cornerstones of a global bioeconomy. Nature, No. 535. 221–223. DOI: 10.1038/535221a
5	Alpen-Adria-Universität Klagenfurt (Austria)	Governance, Innovation and Sustainability	Hagendijk, Rob – Irwin, Alan (2006): Public Deliberation and Governance: Engaging with Science and Technology in Contemporary Europe. Minerva 05, Vol. 44, No. 2. 167–184.
6	Alpen-Adria-Universität Klagenfurt (Austria)	Governance, Innovation and Sustainability	Hulme, Mike – Mahony, Martin (2010): Climate change: What do we know about the IPCC? Progress in Physical Geography, Vol. 34, No. 5. 705–718.
7	Alpen-Adria-Universität Klagenfurt (Austria)	Governance, Innovation and Sustainability	Jasanoff, Sheila (2007): Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States. Princeton, N. J., Princeton University Press.
8	Alpen-Adria-Universität Klagenfurt (Austria)	Governance, Innovation and Sustainability	Rip, Arie (2001): Contributions from Social Studies of Science and Constructive Technology Assessment. In Stirling, Andrew ed.: On Science and Precaution in the Management of Technological Risk. Volume II. Case Studies. Sevilla, Institute for Prospective Technology Studies. 94–122.
9	Alpen-Adria-Universität Klagenfurt (Austria)	Governance, Innovation and Sustainability	Saille, Stevienna de – Medvecký, Fabien (2016): Innovation for a steady state. A case for responsible stagnation. Economy and Society, Vol. 45, No. 1. 1–23.
10	Alpen-Adria-Universität Klagenfurt (Austria)	Governance, Innovation and Sustainability	Star, Susan L. (1999): The ethnography of infrastructure. American Behavioral Scientist, No. 43. 377–391.
11	Alpen-Adria-Universität Klagenfurt (Austria)	Governance, Innovation and Sustainability	Stilgoe, Jack – Owen, Richard – Macnaghten, Phil (2013): Developing a framework for responsible innovation. Research Policy, Vol. 42. 1568–1580. DOI:10.1016/j.respol.2013.05.008
12	Alpen-Adria-Universität Klagenfurt (Austria)	Governance, Innovation and Sustainability	Stirling, Andrew – Rayner, Steve (2012): Governing geoengineering: lessons, syndromes, responses. In Blackstock, Jason – Miller, Clark – Rayner, Steve eds.: The governance of climate geoengineering: science, ethics, politics and law. The earthscan science in society series. Routledge, London.
13	Alpen-Adria-Universität Klagenfurt (Austria)	Governance, Innovation and Sustainability	Stirling, Andy (2014): Transforming power: social science and the politics of energy choices. Energy Research & Social Science, No. 1. 83–95.

Sorszám	Egyetem neve	Specializáció neve	Kötelező és javasolt irodalmak
14	Alpen-Adria-Universität Klagenfurt (Austria)	Governance, Innovation and Sustainability	Voß, Jan-Peter – Bornemann, Basil (2011): The Politics of Reflexive Governance: Challenges for Designing Adaptive Management and Transition Management. <i>Ecology and Society</i> , No. 16. 9. DOI: 10.14279/depositonce-4483
15	Autonomous University of Madrid	Economics and Management of Innovation	Griliches, Z. (1990): Patents Statistics as Economic Indicators: A Survey. <i>Journal of Economic Literature</i> , Vol. XXVIII, 1661–1707.
16	Autonomous University of Madrid	Economics and Management of Innovation	Cullis, R. (2007): Using patent filings to measure innovation. <i>Journal of Intellectual Property Law & Practice</i> , No. 2. 345–352.
17	Autonomous University of Madrid	Economics and Management of Innovation	Borrás, S. (2003). The innovation policy of the Europe Union. From government to governance. Edward Elgar.
18	Autonomous University of Madrid	Economics and Management of Innovation	Nauwelaers, Claire – Wintjes, Rene (2008). Innovation policy in Europe. Measurement and Strategy. Edward Elgar.
19	Autonomous University of Madrid	Economics and Management of Innovation	American Psychological Association (2006): Publication Manual of the American Psychological Association, Publicado por APA. Sexta edición, Estados Unidos, 51.
20	Autonomous University of Madrid	Economics and Management of Innovation	Moses, J. W. – Knutsen, T. L. (2012): Ways of knowing. Competing methodologies and methods in social and political research. Red Globe Press.
21	Autonomous University of Madrid	Economics and Management of Innovation	Edquist, C. (1997): Systems of Innovation. Technologies, Institutions and Organizations. London and Washington, Pinter.
22	Autonomous University of Madrid	Economics and Management of Innovation	Hidalgo, A. – Albers, J. (2008): Innovation management techniques and tools: a review from theory and practice. <i>R&D Management</i> , Vol. 38, Issue 2. 113–127.
23	Lund University	Sustainability Transitions and the Geography of Innovation	N. A.
24	Maastricht University	Science and Public Policy	Alasuutari, Pertti (2014): Epistemic Governance. An Approach to the Politics of Policy Making. <i>European Journal of Cultural and Political Sociology</i> , Vol. 1. No. 1. 67–84.
25	Maastricht University	Science and Public Policy	Barry, Andrew (2001): Political Machines. Governing a Technological Society. London, Athlone. Bijker, W. – Hendriks, R. – Bal, R. (2009): The Paradox of Scientific Authority. Boston, MIT. 107–135.
26	Maastricht University	Science and Public Policy	Callon, Michel – Lascombe, Pierre – Barthe, Jannick (2009): Acting in an Uncertain World. An Essay on Technological Democracy. Boston, MIT Press. 300.
27	Maastricht University	Science and Public Policy	Chilvers, Jason – Kearnes, Matthew (2016): Remaking Participation. Science, environment and emergent publics. London, Routledge. 32–63.
28	Maastricht University	Science and Public Policy	Mitchel, Dean (1999): Governmentality. Power and Rule in Modern Society. London, Sage.
29	Maastricht University	Science and Public Policy	Frickel, Scott – Moore, Kelly (2006): The New Political Sociology of Science. Madison, University of Wisconsin Press. 3–35.
30	Maastricht University	Science and Public Policy	Jasanoff, S. (2004): States of Knowledge. The Co-production of Science and Social Order. London, Routledge.
31	Maastricht University	Science and Public Policy	Jasanoff, S. – Kim, S. H. (2015): Dreamscapes of Modernity. Sociotechnical Imaginaries and the Fabrication of Power. Chicago, University of Chicago Press.
32	Maastricht University	Science and Public Policy	Jasanoff, Sheila – Hilton, R. Simmet (2017): No funeral bells: Public reason in a 'post-truth' age. <i>Social Studies of Science</i> , Vol. 47, No. 5. 751–770.

Sor-szám	Egyetem neve	Specializáció neve	Kötelező és javasolt irodalmak
33	Maastricht University	Science and Public Policy	Owen, R. L. – Bessant, M. – Heintz, M. eds. (2014): Responsible Innovation. Managing the Responsible Emergence of Science and Innovation in Society. Wiley-Blackwell. 306.
34	Maastricht University	Science and Public Policy	Voß, Jan-Peter – Freeman, Richard eds. (2016): Knowing Governance. The Epistemic Construction of Political Order. London, Macmillan. Research and Policy. 300.
35	Nicolaus Copernicus University in Toruń	The Theory and Practice of Risk Society	N. A.
36	NKUA/NTUA, Athens	Philosophy and History of Science and Technology	N. A.
37	NKUA/NTUA, Athens	Science, Technology and Sustainability: North-South Comparison	Gavroglu, K. – Patiniotis, M. – Papanelopoulou, F. – Simões, A. – Carneiro, A. – Diogo, M. P. – Nieto-Galan, A. (2008): Science and Technology in the European Periphery: Some Historiographical Reflections. History of Science, Vol. 46, No. 2. 153–175. DOI: https://doi.org/10.1177/007327530804600202
38	NKUA/NTUA, Athens	Science, Technology and Sustainability: North-South Comparison	Hogselius, Per – Hommels, Anique – Kaijser, Arne – van der Vleuten, Erik eds. (2013): The Making of Europe's Critical Infrastructures. Hamshire, Palgrave Macmillan. 157–183.
39	NKUA/NTUA, Athens	Science, Technology and Sustainability: North-South Comparison	Legendijk, Vincent (2008): Electrifying Europe: The Power of Europe in the Construction of Electricity Networks. Amsterdam, Aksant.
40	NKUA/NTUA, Athens	Science, Technology and Sustainability: North-South Comparison	van der Vleuten, Erik – Kaijser, Arne eds. (2006): Networking Europe: Transnational infrastructures and the shaping of Europe, 1850–2000. Sagamore Beach, MA, Science History Publications.
41	NKUA/NTUA, Athens	Enabling and Disabling Dimensions of Technological Change	Blume, Stuart S. (2012): What can the study of science and technology tell us about disability? In Watson, Nick et al. eds: Routledge Handbook of Disability Studies. London, New York Routledge. 452.
42	NKUA/NTUA, Athens	Enabling and Disabling Dimensions of Technological Change	Danermark, B. (2002): Interdisciplinary Research and Critical Realism: the Example of Disability Research. International Journal of Critical Realism, 56–64. DOI: 10.1558/aeth.v5i1.56
43	NKUA/NTUA, Athens	Enabling and Disabling Dimensions of Technological Change	Galis, Vasilis (2011): Enacting disability: how can science and technology studies inform disability studies? Disability and Society, Vol. 26, No. 7. 825–838.
44	NKUA/NTUA, Athens	Enabling and Disabling Dimensions of Technological Change	Mauldin, Laura (2014): Precarious Plasticity: Neuropolitics, Cochlear Implants, and the Redefinition of Deafness. Science, Technology; Human Values, Vol. 39, No. 1. 130–153.
45	NKUA/NTUA, Athens	Enabling and Disabling Dimensions of Technological Change	Mills, Mara (2011): Hearing Aids and the History of Electronics Miniaturization. IEEE Annals of the History of Computing. 24–44.
46	NKUA/NTUA, Athens	Enabling and Disabling Dimensions of Technological Change	Moser, Ingunn (2006): Disability and promises of technology: Technology, subjectivity and embodiment within an order of the normal. Information, Communication; Society, Vol. 9, No. 3. 373–395.
47	NKUA/NTUA, Athens	Enabling and Disabling Dimensions of Technological Change	Tympas, Aristotle (2004): Calculation and Computation. New Dictionary of the History of Ideas, Vol. I. New York, Charles Scribner's Sons. 255–259.
48	NKUA/NTUA, Athens	Enabling and Disabling Dimensions of Technological Change	Tympas, Aristotle (2005): Computers: Analog, and, Computers Hybrid. Encyclopedia of 20th-Century Technology. London, Routledge.

Sor-szám	Egyetem neve	Specializáció neve	Kötelező és javasolt irodalmak
49	NKUA/NTUA, Athens	Enabling and Disabling Dimensions of Technological Change	Wolbring, Gregor (2005): The Triangle of EnhancementMedicine, Disabled People, and theConcept of Health: A New Challenge for HTA, HealthResearch, and Health Policy. Alberta Heritage Foundationfor Medical Research. 220.
50	NKUA/NTUA, Athens	Enabling and Disabling Dimensions of Technological Change	Winance, Myriam (2006): Trying Out the Wheelchair: The Mutual Shaping of People and Devices through Adjustment. Science, Technology, & Human Values, Vol. 31, No. 1. 52–72.
51	NKUA/NTUA, Athens	Law, Science and Technology	Arapostathis, Stathis – Graeme, Gooday (2013): Patently Contestable: Electrical Technologies and Inventor Identities on Trial in Britain. MIT Press. 310.
52	NKUA/NTUA, Athens	Law, Science and Technology	Arapostathis, Stathis – Graham, Dutfield eds. (2013): Knowledge Management and Intellectual Property: Concepts, Actors and Practices from the Past to the Present. Edward Elgar. 328.
53	NKUA/NTUA, Athens	Law, Science and Technology	Biagioli, Mario – Woodmansee, Martha – Jaszi, Peter (2011): Making and Unmaking Intellectual Property. Chicago, University of Chicago Press. 466.
54	NKUA/NTUA, Athens	Law, Science and Technology	Biagioli, Mario – Riskin, Jessica (2012): Nature Engaged, Science in Practice from the Renaissance to the Present. New York, Palgrave-MacMillan Publishers. 285. DOI: 10.1057/9780230338029
55	NKUA/NTUA, Athens	Law, Science and Technology	Biagioli, Mario (2006): Galileo's Instruments of Credit: Telescopes, Images, Secrecy. Chicago, University of Chicago Press. 316.
56	NKUA/NTUA, Athens	Law, Science and Technology	Biagioli, Mario – Galison, Peter (2003): Scientific Authorship: Credit and Intellectual Property in Science. New York, Routledge. 396.
57	NKUA/NTUA, Athens	Law, Science and Technology	Cloatre, Emilie – Pickersgill, Martyn eds. (2014): Knowledge, Technology and Law (Law, Science and Society). Routledge. 268.
58	NKUA/NTUA, Athens	Law, Science and Technology	Hilgartner, Stephen (2012): Selective flows of knowledge in technoscientific interaction: information control in genome research. The British Journal for History of Science, 267–280.
59	NKUA/NTUA, Athens	Law, Science and Technology	Hilgartner, Stephen (2009): Intellectual Property and the Politics of Emerging Technology: Inventors, Citizens, and Powers to Shape the Future. Chicago-Kent Law Review, Vol. 84, No. 1. 197–224.
60	NKUA/NTUA, Athens	Law, Science and Technology	Hilgartner, Stephen – Miller, Clark – Hagendijk, Rob (2014): Science & Democracy: Making Knowledge and Making Power in the Biosciences and Beyond. Routledge. 248
61	NKUA/NTUA, Athens	Law, Science and Technology	Jasanoff, Sheila (1995): Science at the Bar. Harvard University Press. 304.
62	NKUA/NTUA, Athens	Law, Science and Technology	Jasanoff, Sheila (1990): The Fifth Branch: Science Advisors as Policymakers. Harvard University Press. 320.
63	NKUA/NTUA, Athens	Law, Science and Technology	Jasanoff, Sheila (2002): Science and the Statistical Victim: Modernizing Knowledge in Breast Implant Litigation. Social Studies of Science, Vol. 32, No. 1. 37–69.
64	NKUA/NTUA, Athens	Law, Science and Technology	Jasanoff, Sheila (2005): Law's Knowledge: Science for Justice in Legal Settings. American Journal of Public Health, Supplement 1. Vol. 95, 549–558.
65	NKUA/NTUA, Athens	Law, Science and Technology	Jasanoff, Sheila (2011): Reframing Rights: Bioconstitutionalism in the Genetic Age. Boston, MIT Press. 320.

Sorszám	Egyetem neve	Specializáció neve	Kötelező és javasolt irodalmak
66	NKUA/NTUA, Athens	Law, Science and Technology	Jasanoff, Sheila (2006): States of Knowledge: The Co-production of Science and the Social Order. London, Routledge. 332.
67	Tallinn University of Technology	Innovation Policy and Small States	Kattel, Rainer – Drechsler, Wolfgang – Karo, Erkki (2018): Innovation Bureaucracy: How governments successfully organize innovation. Yale University Press. 320.
68	Tallinn University of Technology	Innovation Policy and Small States	Karo, Erkki – Kattel, Rainer (2018): The Bit and the Rainforest: Towards an Evolutionary Theory of Policy Capacity. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. IIPP Working Paper Series. 30.
69	Tallinn University of Technology	Innovation Policy and Small States	Mazzucato, Mariana (2011): The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths. Anthem Press, UK. 266.
70	Tallinn University of Technology	Innovation Policy and Small States	Mazzucato, Mariana (2016): From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy. Industry and Innovation, Vol. 23, No. 2. 140–156.
71	Tallinn University of Technology	Innovation Policy and Small States	Fagerberg, Jan – Martin, Ben – Andersen, Esben (2013): Innovation Studies. Evolution and Future Challenges. Oxford University Press. 230.
72	Tallinn University of Technology	Innovation Policy and Small States	Nelson, Richard (2011): The Moon and the Ghetto revisited. Science and Public Policy, Vol. 38, No. 9. 681–690.
73	Tallinn University of Technology	Innovation Policy and Small States	Nelson, Richard (1994): The Co-evolution of Technology, Industrial Structure, and Supporting Institutions. Industrial and Corporate Change, Vol. 3, No. 1. 47–63.
74	Tallinn University of Technology	Innovation Policy and Small States	O'Reilly, Charles, A. – Tushman, Michael L. (2008): Ambidexterity as a dynamic capability: Resolving the innovator's dilemma. Research in Organizational Behavior, No. 28. 185–206.
75	Tallinn University of Technology	Innovation Policy and Small States	Breznitz, Dan – Ornston, Darius (2016): The politics of partial success: fostering innovation in innovation policy in an era of heightened public scrutiny. Socio-Economic Review, Vol. 16, No. 4. 1–21.
76	Tallinn University of Technology	Innovation Policy and Small States	Lember, Veiko (2018): The role of new technologies in co-production. In Brandsen, T. – Steen, T. – Verschuere, B. eds.: Co-production and co-creation: engaging citizens in public service delivery. Routledge. 115–127.
77	Tallinn University of Technology	Innovation Policy and Small States	Tönurist, Piret – Kattel, Rainer – Lember, Veiko (2017): Innovation Labs in the Public Sector: what they are and what they do? Public Management Review, Vol. 19, No. 10. 1455–1479.
78	Tallinn University of Technology	Innovation Policy and Small States	Lember, Veiko – Kattel, Rainer – Tönurist, Piret (2018): Technological Capacity in Public Sector: The Case of Estonia. International Review of Administrative Sciences, Vol. 84, No. 2. 214–230. DOI: 10.1177/0020852317735164
79	Tallinn University of Technology	Innovation Policy and Small States	Niaros, Vasilis – Kostakis, Vasilis – Drechsler, Wolfgang (2017): Making (in) the smart city: The emergence of makerspaces. Telematics and Informatics, Vol. 34, No. 7. 1143–1152. DOI: 10.1016/j.tele.2017.05.004
80	Tallinn University of Technology	Innovation Policy and Small States	Bauwens, Michel – Kostakis, Vasilis – Troncoso, Stacco – Utratel, Ann Marie (2017): Commons Transition and Peer-to-Peer: A Primer. Amsterdam, Transnational Institute. 44.
81	Tallinn University of Technology	Innovation Policy and Small States	Soe, Ralf-Martin – Drechsler, Wolfgang (2018): Agile local governments: experimentation before implementation. Government Information Quarterly, Vol. 35, Issue 2. 323–335. DOI: 10.1016/j.giq.2017.11.010

Sorszám	Egyetem neve	Specializáció neve	Kötelező és javasolt irodalmak
82	Tallinn University of Technology	Innovation Policy and Small States	Soe, Ralf-Martin (2018): Smart Cities – From Silos to Cross-Border Approach. <i>International Journal of E-Planning Research (IJEPR)</i> , Vol. 7, No. 2. 70–88.
83	University of Lisbon, Portugal	Watermanagement and water uses	Bento, S. – Varanda, M. – Richard-Ferroudji, A. – Faysse, N. (2015): Is Climate Change Research Truly Collaborative? <i>Revista Lusófona de Estudos Culturais</i> , Vol. 3, No. 2. 217–236.
84	University of Lisbon, Portugal	Watermanagement and water uses	Bento, S. – Errahj, M. – Faysse, N. – Richard-Ferroudji, A. – Rollin, D. – Varanda, M. – Schmidt, L. (2009): Farmer perception of climate variabilities and change, and of their impacts at local and regional level: the case of groundwater users of coastal aquifers in France, Portugal and Morocco. <i>Proceedings of the 9th Conference of the European Sociological Association (ESA)</i> . 1–22.
85	University of Lisbon, Portugal	Watermanagement and water uses	Faysse, N. (2006): Troubles on the way: an analysis of the challenges faced by multi-stakeholder platforms. <i>Natural Resources Forum</i> , No. 30. 219–229.
86	University of Lisbon, Portugal	Watermanagement and water uses	Faysse, N. – Rinaudo, J. D. – Bento, S. – Richard-Ferroudji, A. – Errahj, M. – Varanda, M. – Imache, A. – Dionnet, M. – Rollin, G. – Garin, P. – Kuper, M. – Maton, L. – Montginoul, M. (2012): Participatory analysis for adaptation to climate change in Mediterranean agricultural systems: possible choices in process design. <i>Regional Environmental Change</i> . DOI: 10.1007/s10113-012-0362-x.
87	University of Lisbon, Portugal	Watermanagement and water uses	Jasanoff, S. (2003): Technologies of humilities: Citizens participation in governing science. <i>Minerva</i> , Vol. 41, No. 3. 223–244. DOI: 10.1023/A:1025557512320
88	University of Lisbon, Portugal	Watermanagement and water uses	Mostert, E. (2003): The challenge of public participation. <i>Water Policy</i> , No. 5. 179–197.
89	University of Lisbon, Portugal	Watermanagement and water uses	Mourik, R (2004): Did the water kill the cows? The distribution and democratization of risk, responsibility and liability in a Dutch agricultural controversy on water pollution and water pollution and cattle sickness. <i>Universiteit Maastricht, Pallas Publication</i> . 260.
90	University of Lisbon, Portugal	Watermanagement and water uses	O'Connor, Robert E. – Anderson, Patti J. – Fisher, Ann – Bord, Richard J. (2000): Stakeholder involvement in climate assessment: bridging the gap between scientific research and the public. <i>Climate Research</i> , Vol. 14, 255–260.
91	University of Lisbon, Portugal	Watermanagement and water uses	Rinaudo, J. D. – Garin, P. (2005): The benefits of combining lay and expert input for water-management planning at the watershed level. <i>Water Policy</i> , No. 7. 279–293.
92	University of Lisbon, Portugal	Watermanagement and water uses	Roncoli, C. (2006): Ethnographic and participatory approaches to research on farmers' responses to climate predictions. <i>Climate Research</i> , No. 33. 81–99.
93	University of Lisbon, Portugal	Watermanagement and water uses	Varanda, M. – Bento, S. (2013): Scientists and stakeholders: can two separate worlds be joined for sustainable water management? <i>TWAM 2013 International Conference & Workshops – Proceedings</i> . Aveiro, CESAM – Department of Environment & Planning, University of Aveiro.
94	Université Catholique de Louvain	Ethical and Philosophical Stakes of the Sciences in Societies	N. A.
95	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Allen, John – Lavau, Stephanie (2015): 'Just-in-Time' Disease: Biosecurity, poultry and power. <i>Journal of Cultural Economy</i> , Vol. 8, Issue 3. 342–360. DOI: 10.1080/17530350.2014.904243

Sor-szám	Egyetem neve	Specializáció neve	Kötelező és javasolt irodalmak
96	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Ascui, Francisco – Lovell, Heather (2012): Carbon accounting and the construction of competence. <i>Journal of Cleaner Production</i> , No. 36. 48–59. DOI: 10.1016/j.jclepro.2011.12.015
97	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Akrich, Madelein (1992): The De-Description of Technical Objects. In Bijker W. E ed.: <i>Shaping Technology, Building Society. Studies in Socio-technical Change</i> . MIT Press. 205–224.
98	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Asdal, Kristin (2015): Enacting values from the sea. On innovation devices, value practices, and the co-modifications of markets and bodies in aquaculture. In Helgesson, D. – Lee, J. eds.: <i>Value practices in the Life Sciences</i> . Oxford, Oxford University Press. 52.
99	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Asdal, Kristin (2011): The office: The weakness of numbers and the production of non-authority. <i>Accounting, Organizations and Society</i> , Vol. 36, Issue 1. 1–9.
100	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Asdal, Kristin – Marres, Noortje (2014): Performing Environmental Change: The Politics of Social Science Methods. <i>Environment and Planning</i> , Vol. 46. 2055–2064. DOI: 10.1068/a140292e
101	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Danah, Boyd – Crawford, Kate (2012): Critical questions for Big Data. Provocations for a cultural. Technological and scholarly phenomenon, in <i>Information. Communication and Society</i> , Vol 15, No 5. 662–679.
102	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Brandtzæg, Petter Bae (2012): Social Networking Sites: Their Users and Social Implications – A Longitudinal Study. <i>Journal of Computer-Mediated Communication</i> , Vol. 17, Issue 4. 467–488.
103	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Cooper, Melinda (2008): <i>Life as Surplus: Biotechnology and Capitalism in the Neoliberal Era</i> . University of Washington Press. 222.
104	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Dewey, John (1954): <i>The public and its problems</i> . Ohio University Press. 3–37.
105	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Duhigg, Charles (2012): <i>How Companies Learn Your Secrets</i> . The New York Times.
106	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Druglitrø, Tone – Kirk, Robert (2014): Building Transnational Bodies: Norway and the International Development of Laboratory Animal Science, ca. 1956–1980. <i>Science in Context</i> , Vol. 7, Special Issue 02. 333–357.
107	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Foucault, Michel (1978): <i>Security, Territory, Population Lectures at the College De France, 1977–78. Lectures at the College De France, 1977–78</i> . 417. DOI: 10.1057/9780230245075
108	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Fourcade, Marion (2011): Cents and Sensibility: Economic Valuation and the Nature of “Nature” Source. <i>American Journal of Sociology</i> , Vol. 116, No. 6. 1721–1777.
109	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Beckert, Jens – Aspers, Patrik (2011): <i>The Worth of Goods. Valuation and Pricing in the Economy</i> . Oxford University Press. 362.
110	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Hermansen, Erlend (2015): <i>Policy Window Entrepreneurship: The backstage of the World’s Largest REDD Initiative</i> . Working paper.
111	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Hopwood, A. G. (2009): Accounting and the environment. <i>Accounting, Organizations and Society</i> , Vol. 34, Issue 3–4. 433–439.

Sor-szám	Egyetem neve	Specializáció neve	Kötelező és javasolt irodalmak
112	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Horowitz, Roger (2004): Making the Chicken of Tomorrow: Reworking Poultry as Commodities and as Creatures, 1945–1990. In Schrepfer–Scranton eds.: <i>Industrializing Organisms. Introducing Evolutionary History</i> . New York–London, Routledge. 215–235.
113	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Hulme, Mike (2011): Reducing the Future to Climate: a Story of Climate Determinism and Reductionism. <i>Osiris</i> , Vol. 26, No. 1. 245–266.
114	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Hulme, Mike – Mahony, Martin (2010): Climate Change: What do we know about the IPCC? <i>Progress in Physical Geography</i> , Vol. 34, No. 5. 705–718.
115	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Jasanoff, Sheila (2011): Cosmopolitan Knowledge: Climate Science and Global Civic Epistemology. In Dryzek, J. S. – Norgaard, R. B. – Schlosberg, D. eds.: <i>The Oxford Handbook of Climate Change and Society</i> . Oxford, Oxford University Press. 129–143.
116	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Law, John (2010): Care and killing: tensions in veterinary practice. In Mol, Annemarie – Moser, Ingunn – Pols, Jeannette eds.: <i>Care in Practice: On Tinkering in Clinics, Homes and Farms</i> . Bielefeld, Transcript, 57–69.
117	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Lezaun, Javier (2007): A market of opinions: the political epistemology of focus groups. <i>The Sociological Review</i> , Volume 55, Issue Supplement s2. 130–151.
118	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Lippmann, Walter (1997): <i>Public opinion</i> . Free Press Paperbacks. Simon and Schuster. 161–175.
119	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Lunt, Peter – Livingstone, Sonia (2013): Media studies' fascination with the concept of the public sphere: critical reflections and emerging debates. <i>Media, Culture & Society</i> , Vol. 35, No. 1. 87–96.
120	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	MacKenzie-Donald, A. R. (2009): Making things the same: Gases, emission rights and the politics of carbon markets. <i>Accounting, Organizations and Society</i> , Vol. 34, Issue 3–4. 440–455.
121	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Marres, Noortje (2007): The Issues Deserve More Credit: Pragmatic Contributions to the Study of Public Involvement in Controversy. <i>Social Studies of Science</i> , Vol. 37, No. 5. 759–780.
122	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Marres, Noortje – Gerlitz, Carolin (2014): Interface Methods: Renegotiating relations between digital research STS and Sociology. CSISP, Working Paper, No. 3. 33.
123	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Miele, Mara (2001): The taste of happiness; free-range chicken. <i>Environment and Planning A</i> , 2076–2090.
124	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Moser, Ingunn (2006): Disability and the promises of technology. Technology, subjectivity and embodiment within an order of the normal, in <i>Information. Communication & Society</i> , Vol. 9, No. 3. 373–395.
125	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Moser, Ingunn – Thygesen, Hilde (2015): Exploring possibilities in telecare for ageing societies. <i>Ethics of Care: Critical advances in international perspectives</i> . DOI:10.1332/policypress/9781447316510.003.0009
126	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Muniesa, Fabian (2012): A flank movement in the understanding of valuation. <i>The Sociological Review</i> , Vol. 59, Issue Supplement s2. 24–38. DOI: 10.1111/j.1467-954X.2012.02056.x
127	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Muniesa, Fabian – Yuval, Millo – Callon, Michel (2007): An introduction to market devices. <i>The Sociological Review</i> , Vol. 55, Issue Supplement. 1–12. DOI: 10.1111/j.1467-954X.2007.00727.x

Sorszám	Egyetem neve	Specializáció neve	Kötelező és javasolt irodalmak
128	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Nyland, Kari – Pettersen, Inger Johanne – Östergren, Katarina (2009): Same reform – different practices? How regional health enterprises adjust to management control reforms. <i>Journal of Accounting & Organizational Change</i> , Vol. 5, No.1. 35–61.
129	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Oreskes, Naomi (2004): Beyond the Ivory Tower: The Scientific Consensus on climate change. <i>Science</i> , Vol. 306, No. 5702. 1686. DOI: 10.1126/science.1103618
130	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Pols, J. (2012): Care at a distance. On the Closeness of Technology. Chapters 3. The heart of the Matter: Good nursing at a distance. Chapter 8. Innovating care innovation. Amsterdam, Amsterdam UP. 45–62., 135–152.
131	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Porter, T. M. (1992): Quantification and the accounting ideal in science. <i>Social Studies of Science</i> , Vol. 22, No. 4. 633–652.
132	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Rose, Nikolas (2001): The Politics of Life itself. <i>Theory, Culture and Society</i> , Vol. 18, No. 6. 1–30.
133	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Ruppert, Evelyn – Law, John – Savage, Mike (2013): Reassembling the Social Science Methods: The Challenge of Digital Devices. <i>Theory Culture and Society</i> , Vol. 30, No. 4. 22–46. DOI: 10.1177/0263276413484941
134	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Schwarzkopf, Stefan – Rainer, Gries (2010): Ernest Dichter and Motivation Research: New Perspectives on the Making of Post-War Consumer Culture. Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9780230293946
135	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Sarewitz, Daniel (2011): Does Climate Change Knowledge Really Matter. <i>WIREs Climate Change</i> , Vol. 2, No. 4. 475–481.
136	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Singleton, Vicky (2012): When Contexts Meet: Feminism and Accountability in UK Cattle Farming. <i>Science, Technology and Human Values</i> , Vol. 27, No. 4. 404–433.
137	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Sundqvist, Göran – Bohlin, Ingemar – Hermansen, Erlend – Yearley, Steven (2015): Formalisation and Separation: A Systematic Basis for Interpreting Approaches to Summarising Science for Climate Policy. <i>Social Studies of Science</i> , Vol. 45, Issue 3.
138	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	van der Sluijs, Jeroen – van Eijndhoven, Josée – Shackley, Simon – Wynne, Brian (1998): Anchoring Devices in Science for Policy: The Case of Consensus around Climate Sensitivity. <i>Social Studies of Science</i> , Vol. 28, No. 2. 291–323. DOI: 10.1177/030631298028002004
139	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Storsul, Tanja (2014): Deliberation or Self-presentation. <i>Young People, Politics and Social Media</i> . Nordicom Review, Vol. 35, No. 2. 17–28.
140	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Thygesen, Hilde – Moser, Ingunn (2010): Technology and Good Dementia Care: An Argument for an Ethics-in-Practice Approach. In Schillmeyer, M. – Domenech, M. eds.: <i>New Technologies and Emerging Spaces of Care</i> . Farnham, UK, Ashgate Publ. 129–148.
141	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Thompson, Charis (2013): <i>Good Science. The Ethical Choreography of Stem Cell Research</i> . MIT.
142	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Turkle, Sherry (2004): How Computers change the way we think. <i>The Chronicle Review</i> , Vol. 50, Issue 21. B26.
143	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	van Hal, L. B. – Meershoek, A. – Nijhuis, F. – Horstman, K. (2012): The 'empowered client' in vocational rehabilitation: The excluding impact of inclusive strategies. <i>Health Care Analysis</i> , Vol. 20, No. 3. 213–230.

Sorszám	Egyetem neve	Specializáció neve	Kötelező és javasolt irodalmak
144	University of Oslo	Science and Technology in Politics and Society	Willems, Dick (2010): Varieties of goodness in high-tech home care. In Mol, A. – Moser, I. – Pols, J. eds.: Care in Practice. On tinkering in Clinics, Homes and Farm. Bielefeld, Transcript Verlag. 257–276.
145	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Abramovitz, M. (1986): Catching-up, forging ahead and falling behind. Journal of Economic History, 46. 385–406.
146	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Asheim, B. T. – Gertler, M. (2005): The geography of innovation: Regional innovation systems. In Fagerberg, J. – Mowery, D. – Nelson, R. eds.: The Oxford Handbook of Innovation. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199286805.003.0011
147	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Bartelsman, E. J. – Doms, M. (2000): Understanding productivity: lessons from longitudinal microdata. Journal of Economic Literature, Vol. 38, No. 3. 569–594.
148	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Breschi, Stefano – Lissoni, Francesco (2001): Knowledge spillovers and local innovation systems: A critical survey. Industrial and Corporate Change, Vol. 10, No. 4. 975–1005.
149	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Cappelen, Å. – Raknerud, A. – Rybalka, M. (2012): The effects of R&D tax credits on patenting and innovation. Research Policy, No. 41. 334–345.
150	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Castellacci, F. (2007): Evolutionary and new growth theories. Are they converging? Journal of Economic Surveys, Vol. 21, No. 3. 585–627.
151	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Castellacci, F. (2008a): Technology clubs, technology gaps and growth trajectories. Structural Change and Economic Dynamics, Vol. 19, No. 4. 301–314. DOI: 10.1016/j.strueco.2008.07.002.
152	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Castellacci, F. (2008b): Technological paradigms, regimes and trajectories: manufacturing and service industries in a new taxonomy of sectoral patterns of innovation. Research Policy, 37. 978–994.
153	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Castellacci, F. (2008c): Innovation and the competitiveness of industries: Comparing the mainstream and evolutionary approaches. Technological Forecasting and Social Change, Vol. 75. 984–1006.
154	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Castellacci, F. (2011): How does competition affect the relationship between innovation and productivity? Estimation of a CDM model for Norway. Economics of Innovation and New Technology. Vol. 20, Issue 7. 637–658. DOI: 10.1080/10438599.2010.516535
155	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Cooke, P. (2001): Regional innovation systems, clusters and the knowledge economy. Industrial and Corporate Change, Vol. 10, No. 4. 945–974.
156	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Crepon, B. – Duguet, E. – Mairesse, J. (1998): Research, innovation and productivity: an econometric analysis at the firm level. Economics of Innovation and New Technology, Vol. 7, No. 2. 115–158.
157	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	David, P. – Hall, B. – Toole, A. (2000): Is public R&D a complement or substitute for private R&D? A review of the econometric evidence, Research Policy, 29. 497–529.
158	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Fagerberg, J. (1994): Technology and International differences in growth rates. Journal of Economic Literature, 32. 1147–1175.
159	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Fagerberg, J. – Srholec, M. (2008): National innovation systems, capabilities and economic development. Research Policy, 37. 1417–1435.

Sorszám	Egyetem neve	Specializáció neve	Kötelező és javasolt irodalmak
160	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Malerba, F. (2005): Sectoral systems: How and why innovation differs across sectors. In Fagerberg, J. – Mowery, D. – Nelson, R. eds.: The Oxford Handbook of Innovation. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199286805.003.0014
161	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Miles, I. (2005): Innovation in services. In Fagerberg, J. – Mowery, D. – Nelson, R. eds.: The Oxford Handbook of Innovation. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199286805.003.0016
162	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	OECD (2010): R&D tax incentives: rationale, design, evaluation. Paris, Mimeo.
163	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Lundvall, B. Å. – Borrás, S. (2005): Science, technology and innovation policies. In Fagerberg, J. – Mowery, D. – Nelson, R. eds.: The Oxford Handbook of Innovation. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199286805.003.0022
164	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Pavitt, K. (1984): Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory. Research Policy, 13. 343–373.
165	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Wieser, R. (2005): Research and development productivity and spillovers: empirical evidence at the firm level. Journal of Economic Surveys, Vol. 19, No. 4. 587–621.
166	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	van Alphen, K. – van Ruijven, J. – Kasa, S. – Hekket, M. – Turkenburg, W. (2009): The performance of the Norwegian carbon dioxide, capture and storage innovation system. Energy Policy, Vol. 37, No. 1. 43–55.
167	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Andersen, A. D. (2012): Towards a new approach to natural resources and development: the role of learning, innovation and linkage dynamics. International Journal of Technological Learning, Innovation and Development, Vol. 5, No. 3. 291–324.
168	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Bergek, A. – Jacobsson, S. – Carlsson, B. – Lindmark, S. – Rickne, A. (2008): Analyzing the functional dynamics of technological innovation systems: a scheme of analysis. Research Policy, Vol. 37, No. 3. 407–429.
169	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Christiansen, A. C. (2002): New renewable energy developments and the climate change issue: a case study of Norwegian politics. Energy Policy, Vol. 30, No. 3. 235–243.
170	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Fagerberg, J. – Mowery, D. – Verspagen, B. (2009): The evolution of Norway's national innovation system. Science and Public Policy, Vol. 36, No. 6. 431–444.
171	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Ferranti, D. – Perry, G. E. – Lederman, D. – Maloney, W. F. (2002): From Natural Resources to the Knowledge Economy. Washington, World Bank Latin America, World Bank. 202.
172	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Garud, Raghu – Kumaraswamy, Arun – Karnøe, Peter (2010): Path Dependence and Creation? Journal of Management Studies, Vol. 47, 4. 760–774.
173	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Geels, F. W. – Schot, J. (2007): Typology of sociotechnical transition pathways. Research Policy, 36. 399–417.
174	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Jacobsson, S. – Bergek, A. (2004): Transforming the Energy Sector: The Evolution of Technological Systems in Renewable Energy Technology. Industrial and Corporate Change, Vol. 13, No. 5. 815–849.

Sor-szám	Egyetem neve	Specializáció neve	Kötelező és javasolt irodalmak
175	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Jacobsson, S. – Bergek, A. (2011): Innovation system analyses and sustainability transitions: contributions and suggestions for research. <i>Environmental Innovation and Sustainable Transitions</i> , Vol. 1, No. 1. 41–57.
176	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Jaffe, A. B. – Newell, R. G. – Stavins, R. N. (2002): Environmental Policy and Technological Change. <i>Environmental and Resource Economics</i> , No. 22. 41–69.
177	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Kasa, S – Underthun, A. (2010): Navigation in new terrain with familiar maps: Masterminding socio-spatial equality through resource oriented innovation policy. <i>Environment and Planning A</i> , No. 42. 1328–1345.
178	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Markard, J. – Truffer, B. (2008): Technological innovation systems and the multi-level perspective: towards an integrated framework. <i>Research Policy</i> , Vol. 37, No. 4. 596–615.
179	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Narula, R. (2002): Innovation systems and ‘inertia’ in R&D location: Norwegian firms and the role of systemic lock-in. <i>Research Policy</i> , Vol. 31, Issue 5. 795–816.
180	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Rogge, K. S. – Hoffmann, V. H. (2010): The impact of the EU ETS on the sectoral innovation system for power generation technologies – Findings for Germany. <i>Energy Policy</i> , Vol. 38, No. 12. 7639–7652.
181	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Sachs, J. – Warner, A. (1995): Natural resource abundance and economic growth. NBER Working Paper Series 5398. 54.
182	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Smith, K. (2007): Innovation and growth in resource-based economies. <i>CEDA Growth</i> , 58. 50–57.
183	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Smith, K. (2009): Climate change and radical energy innovation: the policy issues. TIK Working Paper. 54.
184	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Ville, S. – Wicken, O. (2012): The dynamics of resource-based economic development: Evidence from Australia and Norway. <i>Industrial and Corporate Change</i> . 60.
185	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Tjernshaugen, A. (2011): The growth of political support for CO2 capture and storage in Norway. <i>Environmental Politics</i> , 20. 227–245.
186	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Unruh, G. C. (2000): Understanding carbon lock-in. <i>Energy Policy</i> , 28. 817–830.
187	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Abreu, M. – Grinevich, V. (2012): The nature of academic entrepreneurship in the UK: Widening the focus on entrepreneurial activities. <i>Research Policy</i> , Vol. 42, No. 2. 408–422.
188	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Beise, M. – Stahl, H. (1999): Public research and industrial innovations in Germany. <i>Research Policy</i> , Vol. 28, No. 4. 397–422.
189	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Bekkers, Rubi – Bodas Freitas, Isabel Maria (2008): Analysing knowledge transfer channels between universities and industry: To what degree do sectors also matter? <i>Research Policy</i> , 37. 1837–1853. DOI: 10.1016/j.respol.2008.07.007
190	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Bozeman, Barry (2001): Technology transfer and public policy: a review of research and theory. <i>Research Policy</i> , 29. 627–655. DOI: 10.1016/S0048-7333(99)00093-1
191	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Cohen, W. M. – Nelson, R. – Walsh, J. P. (2002): Links and impacts: the influence of public research on industrial R&D. <i>Management Science</i> , 48. 1–23.
192	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Debackere, K. – Veugelers, R. (2005): The role of academic technology transfer organizations in improving industry science links. <i>Research Policy</i> , Vol. 34, Issue 3. 321–342.

Sorszám	Egyetem neve	Specializáció neve	Kötelező és javasolt irodalmak
193	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Etzkowitz, H. (1998): The norms of entrepreneurial science: cognitive effects of the new university–industry linkages. <i>Research Policy</i> , Vol. 27, No. 8. 823–33.
194	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Etzkowitz, H. – Leydesdorff, Loet (2000): The dynamics of innovation: From National Systems and ‘Mode 2’ to a Triple Helix of University-Industry-Government relations. <i>Research Policy</i> , 29. 109–123.
195	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Fransman, M. (2001): Designing Dolly: interactions between economics, technology and science and the evolution of hybrid institutions. <i>Research Policy</i> , 30. 263–273.
196	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Grimaldi, R. – Kenney, M. – Siegel, D. S. – Wright, M. (2011): 30 years after Bayh-Dole: Reassessing academic entrepreneurship. <i>Research Policy</i> , 40. 1045–1057.
197	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Gulbrandsen, M. (2005): But Peter’s in it for the money: the liminality of entrepreneurial scientists. <i>VEST Journal for Science and Technology Studies</i> , 18. 49–75.
198	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Gulbrandsen, M. – Mowery, D. C. – Feldman, M. (2011): Introduction to the special section: heterogeneity and university-industry relations. <i>Research Policy</i> , 40. 1–5.
199	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Guston, D. H. (1999): Stabilizing the boundary between US politics and science: the role of the office of technology transfer as a boundary organization. <i>Social Studies of Science</i> , 29. 87–111.
200	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Larédo, P. – Mustar, P. (2004): Public-Sector Research: a Growing Role in Innovation Systems. <i>Minerva</i> , 42. 11–27.
201	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Larsen, M. T (2011): The implications of academic enterprise for public science: An overview of the empirical evidence. <i>Research Policy</i> , 40. 6–19.
202	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Mowery, D. C. – Sampat, B. N. (2004): The Bayh-Dole Act of 1980 and University-Industry Technology Transfer: A Model for Other OECD Governments? <i>Journal of Technology Transfer</i> , 30. 115–127.
203	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	O’Gorman, C. – Byrne, O. – Pandya, D. (2008): How scientists commercialise new knowledge via entrepreneurship. <i>Journal of Technology Transfer</i> , 33. 23–43.
204	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Rosenberg, N. – Nelson, R. (1994): American universities and technical advance in industry. <i>Research Policy</i> , 23. 323–348.
205	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Slaughter, S. – Rhoades, G. (1993): Changes in Intellectual Property Statutes and Policies at a Public University: Revising the Terms of Professional Labor. <i>Higher Education</i> , 26. 287–312.
206	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Tuunainen, J. (2005): Contesting a Hybrid Firm at a Traditional University. <i>Social Studies of Science</i> , 35. 173–210.
207	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Vohora, A. – Wright, M. – Lockett, A. (2004): Critical junctures in the development of university high-tech spinout companies. <i>Research Policy</i> , 33. 147–175.
208	University of Oslo	Innovation and Global Challenges	Whitley, R. (2002): Developing innovative competences: the role of institutional frameworks. <i>Industrial and Corporate Change</i> , 11. 497–528.
209	University of Strasbourg	Environmental Sciences & Management practices in the Anthropocene	Crutzen, Paul J. (2006): Albedo enhancement by stratospheric sulfur injections: A contribution to resolve a policy dilemma? <i>Climatic Change</i> , 77. 211–220.

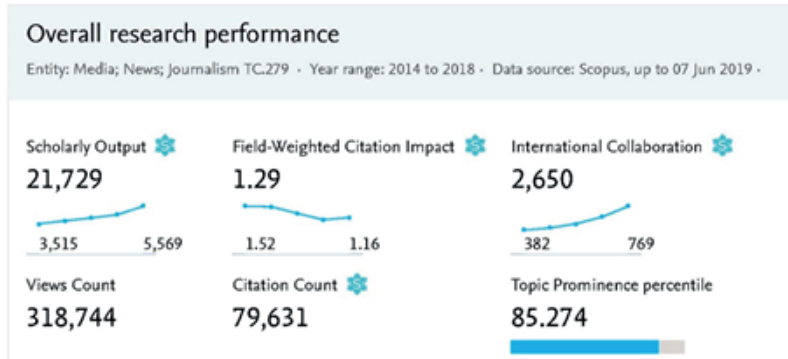
Sor-szám	Egyetem neve	Specializáció neve	Kötelező és javasolt irodalmak
210	University of Strasbourg	Environmental Sciences & Management practices in the Anthropocene	Fleming, James Rodger (2010): Fixing the Sky. The checkered History of Weather and Climate Control. New York, Columbia University Press.
211	University of Strasbourg	Environmental Sciences & Management practices in the Anthropocene	Fleming, James Rodger – Jankovic, Vladimir (2011): Revisiting Klima. The History of Science Society. Osiris, Vol. 26, No. 1. 1–16.
212	University of Strasbourg	Environmental Sciences & Management practices in the Anthropocene	Hamblin, Jacob Darwin (2013): Arming Mother Nature. The Birth of Catastrophic Environmentalism. Oxford, Oxford University Press.
213	University of Strasbourg	Environmental Sciences & Management practices in the Anthropocene	Miller, Clark A. – Edwards, Paul N. (2001): Changing the Atmosphere. Expert Knowledge and Environmental Governance. The MIT Press.
214	University of Strasbourg	Environmental Sciences & Management practices in the Anthropocene	Robock, Alan (2008): 20 reasons why geoengineering may be a bad idea. Bulletin of Atomic Scientists, No. 64. 2. 14–18.
215	University of Strasbourg	Environmental Sciences & Management practices in the Anthropocene	Weart, Spencer (2008): The Discovery of Global Warming. Cambridge, Harvard University Press.
216	University of Trento	Science and Environment in Society; Science and Environmental Communication	Hansen, A. – Cox, B. (2015): The Routledge Handbook of Environmental Communication. Routledge. London–New York.
217	University of Trento	Science and Environment in Society; Science and Environmental Communication	Hackett, E. J. – Amsterdamska, O. – Lynch, M. – Wajcman, J. (2007): The Handbook of Science and Technology Studies. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
218	University of Trento	Science and Environment in Society; Science and Environmental Communication	Bucchi, M. – Trench, B. (2014): Handbook of Public Communication of Science and Technology. London–New York, Routledge.
219	University of Trento	Science and Environment in Society; Science and Environmental Communication	Bucchi, M. (2002): Science in Society. An Introduction to Social Studies of Science. London–New York, Routledge.

Forrás: a szerzők szerkesztése

2. melléklet

SciVal-képernyőképek I.

Summary for Media; News; Journalism



Keyphrase analysis

Entity: Media; News; Journalism TC.279 · Year range: 2014 to 2018 · Data source: Scopus, up to 07 Jun 2019 ·



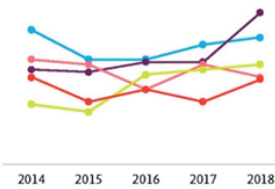
AAA relevance of keyphrase | declining AAA growing (2014-2018)

Top 5 Institutions by Scholarly Output

Entity: Media; News; Journalism TC.279 ·
 Year range: 2014 to 2018 ·
 Data source: Scopus, up to 07 Jun 2019 ·

Institutions Top 5 by Scholarly Output

University of Texas at Austin	237
University of Amsterdam	218
University of Wisconsin	187
University of Pennsylvania	159
University of Zurich	149

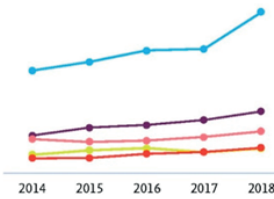


Top 5 Countries by Scholarly Output

Entity: Media; News; Journalism TC.279 ·
 Year range: 2014 to 2018 ·
 Data source: Scopus, up to 07 Jun 2019 ·

Countries & regions Top 5 by Scholarly Output

United States	6418
United Kingdom	2530
Spain	1798
Australia	1134
Germany	971

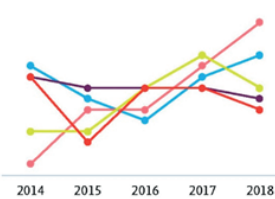


Top 5 Authors by Scholarly Output

Entity: Media; News; Journalism TC.279 ·
 Year range: 2014 to 2018 ·
 Data source: Scopus, up to 07 Jun 2019 ·

Authors Top 5 by Scholarly Output

Maibach, Edward W.	42
De Vreese, Claes Holger	40
Tandoc, Edson	37
Mellado, Claudia	35
Vliegthart, Rens	34

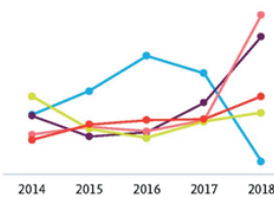


Top 5 Scopus Sources by Scholarly Output

Entity: Media; News; Journalism TC.279 ·
 Year range: 2014 to 2018 ·
 Data source: Scopus, up to 07 Jun 2019 ·

Scopus Sources Top 5 by Scholarly Output

International Journal of Communication	341
Journalism Studies	316
Journalism	313
Estudios Sobre el Mensaje Periodístico	249
Digital Journalism	246



3. melléklet

A nemzetközileg jegyzett egyetemek és az NKE publikációs teljesítménye a nemzetközi kapcsolatok területén 2009 és 2018 között

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
1	Populism; Party; Right-wing parties	98,988	13	26	25	18	1	6	81	8	16	10		204
2	Conflict; Civil war; Civil conflicts	98,714	8	8	12	5	7	55	17	2	4	54		172
3	Governance; Climate; Climate regime	98,434	1	9	5	9	1	18	8	12	14	10		87
4	European Union; EU; Democratic deficit	97,547	21	57	22	36		9	98	24	9	16	2	294
5	Migration; Migrant; Border regime	97,206	4	9	4	7	2		16	2	5	2	1	52
6	China; Chinese; Local officials	97,143	1	3	4	4	6		4	5	5		1	33
7	Russia; Regime; Authoritarian rule	97,073	13	11	13	4	2	1	14	1	11	7	1	78
8	Terrorism; Violence; Suicide attacks	97,003	2	5	20	4	1	11	13	3	1	13	1	74
9	EU; European Union; Neighbourhood policy	96,114	23	38	26	17	2	33	16	25	15	7		202
10	India; Slum; Informal settlements	95,834	2	1	3	1	2		16	4	7	1		37
11	Sustainable development; Development; Poverty reduction	95,58			1	1	2		4	2	4	4		18
12	Turkey; Foreign policy; Adalet ve	95,474	6	8	7	14	14	2	3	8	3	7		72
13	Deliberation; Democracy; Public deliberation	95,068	3	4	3	6		5	7	11	2	12		53
14	Culture; Theory; Conspiracy beliefs	95,006	1		1		1		4	1	1	1		10
15	War; Conflict; Interstate conflict	94,96		3	6	1	2	16	2	1	3	31		65
16	Election; Party; Economic voting	94,885	3	16	2	8		1	14	4	2	31		81
17	Military operations; Virtual reality; Offensive cyber	94,694	1	2	6	1		8	2	3		2		25
18	Terrorism; Internet; Cyber terrorism	94,488		1	2			1	1	1				6
19	Crisis; EU; Banking union	94,458	13	19	4	21		11	16	8	9			101
20	Foreign aid; Donor; Donor countries	94	2	3		2	9	19	5	28	3	2		73
21	International relations; Theory; International society	93,296	4	8	6	4	4	2	2	18	8	1		57
22	Indonesia; Islam; Joko Widodo	93,232			13		9		8		3		1	34
23	Voter; Voting; Turnout rates	93,16		7	1	5		3	8	17	8	14		63

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
24	Bolivia; Latin America; Indigenous peoples	93,129			2	1	4		5	3	2	10		27
25	Peace; Conflict; Liberal peacebuilding	93,029	3		3		12		8	7	7	1		41
26	Interest group; European Union; Campaign contributions	92,762	2	8	35	12			30	23	1	1		112
27	Arctic; Seas; Continental shelf	92,572		2		1	1	5	1	5	1			16
28	China; Chinese; Road initiative	92,556	1			2	2		1	4				10
29	Security; Risk; Politics	92,31			11	8	2	7	29	8	7	13		85
30	Democracy; Citizen; Political trust	92,098	4	8	2	4		1	18	2		4		43
31	Refugee; Migration; Asylum policy	92,041	4	15	15	7	1	3	17	13	2	15		92
32	Clientelism; Party; Distributive politics	91,642	2	2	3	3		1	3		2	1		17
33	Election; Regression discontinuity design; Discontinuity RD	91,611	1		5	1		2	3	1	1	1		15
34	Terrorism; Radicalism; Violent extremism	91,196			5	1		2	4		2			14
35	Woman; Gender; Conflict-related sexual	91,155	6	3	2		8	1	1	1	8	12		42
36	Myanmar; China; International community	91	1		1	5	15	3	5	1	1			32
37	Party; Government; Parliamentary democracies	90,476	7	3	23	3			3	6	4	24		73
38	European Parliament; European Union; Foreign policy	90,335	3	29	19	15		21	3	12	6	4		112
39	Border region; Cross-border cooperation; Border regions	90,209	8		2	3	2		3	13	5			36
40	China; Africa; Soft power	90	5		4	2	19		3	1	4	1		39
41	Human rights; Repression; International human	89,958	2	1	2		2	3	3		2	12		27
42	Party; Party system; Electoral volatility	89,932	13	9	21	9		3	2	3	2	3		65
43	IMF; International Monetary Fund; Global economic	89,862		2	1	2	4	11	8	2		1		31
44	Refugee; Displacement; Refugee camp	88,82	2		1	1	8		1	5	3	1		22
45	International Criminal Court; Justice; Criminal tribunals	88,378	1	9	44	3	6	1	74	13	11	4		166
46	Russia; Ukraine; Foreign policy	87,818	2	4	4	3	2	2		4	2			23
47	Island; National territory; Island communities	87,514			10			1	7	3	4	1		26
48	Central Asia; Russia; Dioxide emissions	87,035	1		2		2	7	1			1		14
49	Lebanon; Refugee; Refugee camp	86,884	1	6	4	2	7	1	2	2	6	1		32

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
50	ASEAN; Asia; Regional integration	86,684		2	2	5	1	2	1	6	1	3		23
51	Russia; Energy; Billion cu	86,145	2		1	1		5	2		1			12
52	Responsibility; UNO; Mass atrocities	86,116	2	11	5	3	7		3	3	1			35
53	Arbitration; Investor; Treaty arbitration	85,903	5	9	30	8	11	2	25	10	8	2		110
54	Great Britain; Ireland; Divided societies	85,681		6					1		11	2		20
55	Party; Candidacy; Intra-party democracy	85,426	7	15	22	8	1		3	3	9	10		78
56	Intelligence; Security; Intelligence community	85,418	1		11	4		1	1	4	3	1	1	27
57	EU; Citizenship; Third-country nationals	85,298	1	22	13	3		1	26	8	22	10		106
58	Zimbabwe; Africa; Robert Mugabe	85,235			3		9		3	12	13	2		42
59	Hong Kong; China; Social movements	85,12		2	1		1				2	2		8
60	Diffusion; Adoption; Policy adoption	85,024			2			3	1	1	1	8		16
61	Security; Theory; Securitization theory	84,988	4	1	1	4	1	2	3	19	6			41
62	Venezuela; Latin America; Social movements	84,697	1						1			3		5
63	Citizenship; Immigrant; Civic integration	84,649	1	11	3	5	1	1	9	2	2	4		39
64	EU; Referendum; Foreign policy	84,637		1	3	1	1	1		2	5	1		15
65	Nuclear weapon; Proliferation; Nuclear nonproliferation	84,561	1		1	4		7		1	1	1		16
66	Refugee; Australia; Refugee resettlement	84,474							2	1	2			5
67	Trade policy; Lobbying; Policy preferences	84,452		1				7		1				9
68	Refugee; Asylum seeker; Asylum seekers	84,447	2	1	1						8			12
69	European Union; Group cohesion; Multilevel governance	84,209	6	12	2	5			4	3	15		1	48
70	Party; Japan; Constituency service	84,009	6		8	3	1	2		1	1			22
71	Voter; Election; Voter identification	83,801	1	3	1			1	1	1		1	1	10
72	Nigeria; Niger; Corporate social	83,75			1		2		2	1	1	2		9
73	Muslim; Australia; Social cohesion	83,675					1		2		1			4
74	Palestinian; Palestine; Foreign policy	83,673		6	2	5	10		1	5	2	2		33

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
75	EU; European Union; Preliminary ruling	83,615		29	8	2	3	1	36	13	9	6	3	110
76	Referendum; European Union; United Kingdom	83,577		1	1					1	3			6
77	European Union; EU; International climate	83,45	2	2	1	8		1	5	2	2	1		24
78	Groundwater; Irrigation; Water supply	83,363					4		1	1		1		7
79	Violence; Drug; Urban violence	83,302			1	3			7	1	1			13
80	Trade agreement; Free trade agreements; Agreements PTAs	83,247		10	1	2	1	6	2	3	5			30
81	European Union; EU; Parliamentary involvement	83,063	2	9	7	11		6	11	7				53
82	Feminist; War; International relations	82,863	3	1	2		4	1			2	3		16
83	Rwanda; Genocide; Transitional justice	82,835	1		11		13	1	3	2	5	1		37
84	WTO; Dispute Settlements; Settlement mechanism	82,827		20	4	8	2	5	14	4	3	2		62
85	European Union; EU; Trade negotiations	82,715	2	6	1	5			3	7	7			31
86	Caucasus; Russian; XX centuries	82,573							1					1
87	India; Gender; Son preference	82,235		1	2		4		1	1	2	1		12
88	Conflict; Israeli; Peace education	81,825							2		1			3
89	Child soldier; War; Appetitive aggression	81,813		1	6		2	2	10	3		4		28
90	Kazakhstan; Kyrgyzstan; Central Asia	81,712	2		3	2	4		4		3	1		19
91	North Korea; China; Nuclear weapons	81,668			7	2	3							12
92	Brazil; Foreign policy; Brazil Russia	81,634		1	2	4	2			1	1	1		12
93	Sri Lanka; Tamil; Ethnic conflict	80,805		2	8		12		1	1	13	2		39
94	Simulation; Student; Active learning	80,562		1		1								2
95	Currency; Renminbi; International currency	80,481	1			1	1		1		1			5
96	Politics; Crisis; Economic policy	80,476	2		1	5			2		4	2		16
97	Syria; Iraq; Foreign fighter	80,464		2	13	5	1	2	1				1	25
98	Iran; Iranian; Foreign policy	79,843	1		2	1	9		2	2	2			19
99	Bosnia and Herzegovina; Bosnian; International community	79,546	6		4			1	4	2	7			24
100	China; Seas; Maritime disputes	79,369			2				1	4	1			8
101	Thailand; Politics; Thaksin Shinawatra	79,13		1		1	6					2		10

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
102	Sanction; Economic sanction; Russia	78,973		5		2	1	1						9
103	Narrative; Politics; Policy narratives	78,763				1			2					3
104	Global leadership; Responsible leadership; Leadership	78,692							1					1
105	Africa; Democracy; Social movements	78,673	1			1			1		3			6
106	Nigeria; Terrorism; Africa	78,29			1		9		4	1	3			18
107	Intellectual property; Patents as Topic; Compulsory licensing	78,204	1				2		1		4			8
108	Malaysia; Institutions; Zakat institution	78,008					2							2
109	Japan; Japanese; Security policy	77,938			2		1			1		1		5
110	China; Chinese; Ethnic minorities	77,516			5	1	4		1	2				13
111	India; China; Maritime security	77,481				1	2			1	1			5
112	Colombia; Drug; Armed conflict	77,445	1	1	2		2					1		7
113	Morocco; Arab; Foreign policy	77,429	1	4		2	13	1	6	2				29
114	Somalia; Africa; African Union	77,337		2		2	12			1	1			18
115	Spain; Party; Regionalist parties	77,287		4	1	1		1	1		10			18
116	Kenya; Election; Africa	76,777		1		3	2				4			10
117	Nepal; India; Woman	76,721			1	2	13		1	7	9			33
118	Russia; Chechnya; Foreign policy	76,541	2		1	2	1	5	4	2	4			21
119	Conflict; Russia; Foreign policy	76,382		2	1		6	1	3		1			14
120	Cambodia; Violence; Phnom Penh	75,767		1			5	1		2	1			10
121	India; Party; Sabha elections	75,759	1		3	10	5	1		1	11	1		33
122	Italian; Italy; Economic crisis	75,501		13		3						1		17
123	Copyright; EU; Legal framework	75,428	5	10		1			18	7	3	2		46
124	India; Land; Social movements	75,186					1		1	3	1			6
125	Capitalist society; Nature; Political economy	75,067		1				1	1		2			5
126	Kenya; Pastoralism; Pastoralist communities	75,058	2		1		3			4				10
127	Ukraine; Ukrainian; Language policy	75,02	1	2		1			1	2	2			9
128	War; Strike; Targeted killing	74,877			1	1	3		1		5			11
129	Cold War; NATO; Arms control	74,785	2	9	2	3	2	5	11	8	5			47
130	Saudi Arabia; Persian Gulf; Arab	74,756		1	1	8	5		1		3			19

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékában	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
131	Military; Security; Security companies	74,704	1	7	3	3		5	2		1	1		23
132	Afghanistan; Taliban; Security	74,669		1	1	1	19		2	1	1	2		28
133	India; Pakistan; Nuclear arsenal	74,657			1									1
134	Public opinion; Foreign policy; International relations	74,594		4		3	1			2		9		19
135	Direct democracy; Referendum; Direct democratic	74,461		1	1			3		1	1	1		8
136	Sierra Leone; Conflict; Political economy	74,34			2		3		2	3	3			13
137	Energy; Governance; Energy governance	74,073	4	2	1	2	1			1				11
138	Indonesia; East-Timor; Conflict	73,77	1		1		2		1	2				7
139	India; Growth; Economic growth	73,704					3		1	1	2			7
140	EU; European; Criminal matters	73,618	1	6	5	3			9		5	2		31
141	Health; Brazil; Health care	73,581		2						1		8		11
142	Foreign policy; President; Leadership	73,536			3		1	1		2	6			13
143	Reintegration; Colombia; Disarmament demobilization	73,51		1		1	1	2	2	1				8
144	Development; Politics; Civil society	73,461									1			1
145	Migration; Ukraine; Labour market	73,46									1			1
146	Muslim; Woman; Islam	73,422		2	1		9		12		3			27
147	EU; Crisis; Economic governance	73,21		11	3	5	2		6			3	1	31
148	Renewable energy; WTO; Subsidy reform	73,006		2	1	1		2		4		1		11
149	Labor; India; Unfree labour	72,843					17		3		1			21
150	Forecasting; Models; Social media	72,782						6	1			3		10
151	Energy; Nuclear energy; Electricity	72,636								1				1
152	Discourse; Hegemony; Discourse theory	72,592	1						1	2	1	31		36
153	Cyprus; Greek; Civil society	72,565	2	1	3	1	2				1			10
154	Piracy; Security; Pirate attacks	72,536		1	7				5	2				15
155	Iraq; Kurdistan; Saddam Hussein	72,367				6	5		1					12
156	Terrorism; Homicide; Lone wolf	72,229			1				2					3
157	Russia; Russian; Soviet Union	72,124									2	1		3
158	Justice; Memory; Transitional justice	71,917	3	2		1	1		2			1	1	11

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
159	EU; European Union; External dimension	71,673		11	4	5		1	8	3	3	1		36
160	Political science; Gender; Political scientists	71,647	1	2			1	1	2			2		9
161	Ethiopia; Africa; Politics	71,514	4		6	2	4		1	2	4			23
162	United Nations; UNO; Legally binding	71,319										1		1
163	Taiwan; China; Economic integration	71,208			1	3	15		1				1	21
164	Governance; Theory; Public administration	71,204	1	1	2	5			1	5	2	1		18
165	Economics; Cereals; Death PCD	71,116				3								3
166	Egypt; Tunisia; Arab	71,079	2	5	1	4	7	3		3	1			26
167	India; Urbanization; Census towns	70,979		1			2		1					4
168	NATO; Deterrence; Nuclear weapons	70,863				2					2			4
169	India; Northeast; Conflict	70,712			1		5		3		10			19
170	Africa; Migrant; Xenophobic violence	70,677			1	1	2		1		1	2		8
171	Abortion; Great Britain; Abortion services	70,65		1							4			5
172	Chile; Democracy; Political parties	70,495			2	1			1					4
173	Brazil; Brazilian economy; Exchange rate	70,392				1	4							5
174	Politics; Theory; Gay bisexual	70,188					2		1	1	1			5
175	Antidumping; WTO; Trade remedy	70,135		2		1			2			1		6
176	Israel; Israeli; Settler colonial	70,108		1	1		6		2		1			11
177	Carl Schmitt; Schmitt; Political theology	69,89			3		2		2		1			8
178	Russia; Russian; Foreign policy	69,884	7	2	1	4			2	2	4			22
179	India; Climate change; Climate policy	69,87						3	1	3				7
180	Military; Soldier; Armed forces	69,82		1	2	1		3	1		3			11
181	EU; European Union; Defence policy	69,72	2	14	3	8	2		4	2	1	8		44
182	Rural employment; Guarantee; Rural India	69,552					2		1		2			5
183	Computer game; Games; Video games	69,497	1		1				1					3
184	Armenian; Armenians; Nineteenth century	69,46	1		6	2	1		2	1	8			21
185	China; Foreign policy; War	69,361		1				1		1	1	2		6
186	Military; Africa; Coup attempts	69,179						3		1	2	4		10

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
187	India; Woman; Political participation	69,124							1			2		3
188	Law of the sea; Jurisdiction; Deep seabed	69,031							2	10	6			18
189	Special economic zones; Zone; Zones SEZs	69,026					3							3
190	Africa; Apartheid; South Africa	68,774				1	1		1		3	2		8
191	WTO; World Trade Organization; Trade negotiations	68,747		3	1	1	1	1			4			11
192	International relations; Realism; International politics	68,561		1	1	1			1	1	4			9
193	Administration; Foreign policy; Middle East	68,538				1		1						2
194	Chemistry; Chemicals; Chemical weapons	68,452									1	5		6
195	Great Britain; Nationalism; National identity	68,357		1		1			1		35	2		40
196	Risk Management; Patient Safety; Hospital guidelines	68,054								1				1
197	Great Britain; Decentralization; Northern Ireland	67,881		2	1					1	40	4		48
198	Rousseau; Enlightenment; Political theory	67,638		2	1				4		2			9
199	Global governance; Governance; International institutions	67,586	1	5		2		1	4			1		14
200	India; Employment; Labour market	67,416							1	1		1		3
201	Treaty; Nuclear weapon; Nuclear weapons	67,024		1	1				1					3
202	Arab; Jordan; Saudi Arabia	66,843		2	3	2	6				2			15
203	Pakistan; India; South Asia	66,758		1		2	6		8		2			19
204	Greenhouse gases; Risk; Nuclear power	66,692						2						2
205	Ships; Oil spills; Oil pollution	66,672			2					3	2	1		8
206	Airports; Airport security; Airport	66,632			1				3				1	5
207	Capitalist society; Marxism; International relations	66,562	2				4		1		3			10
208	Trade unions; Collective bargaining; Industrial relations	66,408		4	1	1			7	4				17
209	India; Food; Public distribution	66,389					1		1	1				3
210	Afghanistan; Military; Counterinsurgency	66,34		1		1	1		1	1	4			9
211	Torture; Dirty hands; Terrorism	66,292					1				1	1		3
212	Sovereign wealth funds; Investment; Funds SWFs	66,277		1		1			2					4

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
213	Media; Russia; Mass media	65,894	4			2			2	1		1		10
214	Canada; Canadian; Foreign policy	65,838		2		1	1	2				2		8
215	Inequality; Foundation; Complaint withdrawal	65,684							1	1	1			3
216	Latin America; Crisis; Global financial	65,562	1			1	1							3
217	China; Power; Public diplomacy	65,17					1		1					2
218	Middle class; Polarization; Africa	65,157			1		1		1					3
219	Russia; Asia; Foreign policy	64,858								1	1			2
220	European Law; European; Van Gend	64,82	1	7	1	12	1	1	3	33	4			63
221	Mozambique; Portuguese; Angola	64,78			3		5		2			1		11
222	Plants; Ethanol; Dr Willy	64,768						1						1
223	Terrorism; Discourse; War	64,635	2	3	1		1	2		1		1		11
224	Voting; Voter; Voting advice	64,63	1	5	5			5	9					25
225	International law; Use of force; Humanitarian intervention	64,55		4	5	1	4		7	3	1	3		28
226	Religion; Civilization; International relations	64,459		1					1		1			3
227	Germany; German; Foreign policy	64,429		4		2	1	3			2			12
228	Yemen; Arab; Middle East	64,351				3	3							6
229	Capitalist society; Globalization; Transnational capitalist	64,285	1				1		1				1	4
230	Liminality; Liminal; Ritual	64,26	1							1	1			3
231	Theory; Capital; Public health	64,146					1							1
232	Geopolitics; Geography; Halford Mackinder	64,141									1			1
233	Liberation; Namibia; Liberation struggle	64,133					3			2	2			7
234	Democratic Republic of the Congo; Governance; Cross-border trade	63,789			2	1	7		3	2	4			19
235	Strategy; Arab; Anti-system attitude	63,576								1				1
236	Syria; Arab; Regime	63,564	2	1		3	1		1	4	1	1		14
237	Parliament; Government; Prime minister	63,538	1		1	2			1		3	2		10
238	Industry; India; Software industry	63,31					1				1			2
239	Woman; Terrorism; Female suicide	63,307								1	1			2
240	China; African; African migrants	63,251			3				5	1				9

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
241	Chile; Agrarian reform; Neoliberalism	63,237					3							3
242	Kosovo; Secession; International community	63,151	2	2	4		1		9		3	1		22
243	Democracy; Populism; Global climate	62,925	4	1										5
244	Hate speech; Freedom of expression; Religion	62,898	6	3		1			6	4	2	3		25
245	Ukraine; Methods; Soviet Union	62,86			2									2
246	Party; Election; Political parties	62,826		3	2				1		3	7		16
247	Ukraine; Ukrainian; Poland	62,682	1	1	1				4	1	1	1		10
248	Caste; India; Akali Dal	62,652		2	2		6	1			1			12
249	China; Chinese; Provincial governments	62,618			2	1								3
250	Refugees; Asian Continental Ancestry Group; Mental health	62,601					2							2
251	International law; Law; International lawyers	62,548			6	4	2		37	2	1	1		53
252	Russia; Civil society; Russian	62,497	1			1				1				3
253	Human security; Security; Japan	62,251		1		1		1		1		1		5
254	Greece; Portugal; Economic crisis	62,242		3	2				1	4		1		11
255	Human rights; UNO; Universal periodic	62,174		3	2		1		3	1		8		18
256	Labor; Labor standards; Global supply	62,071		1					2					3
257	Democracy; Measurement; Emancipative values	61,885				4					1	2		7
258	Persian Gulf; Small state; International relations	61,847		3	1	3		2	1	24				34
259	Agricultural policy; EU; Food	61,829								8				8
260	Laos; Southeast Asia; Ethnic minorities	61,782				1	4		1	1				7
261	Peace; Peace education; Education	61,695			1		1					1		3
262	Pakistan; Afghanistan; Terrorism	61,348	1		1	3	4							9
263	Japan; Trade agreement; Trade policy	61,245	1			1					1			3
264	Feminist; Reproduction; Social reproduction	61,112	1								1	6		8
265	Angola; War; Public health	61,097					3		2		2			7
266	Botswana; Africa; South Africa	61,023						1						1
267	WTO; GATT; Precautionary principle	60,681		11	3			2	4	4	3	2		29

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
268	Precariousness; Work; Reply to	60,662	1											1
269	Africa; Foreign policy; International relations	60,506		2	1			1	1	1	1			7
270	Mali; Africa; West Africa	60,442		1	6	2	7							16
271	China; EU; EU-China relations	60,411	1	6	5				1	1		1		15
272	Mexico; Drug; Drug trafficking	60,153								2				2
273	European Parliament; Diplomacy; Parliamentary diplomacy	59,963		2	2	3		1	7	1				16
274	Asia; China; North Korea	59,962									2			2
275	Economics; Agricultural ecosystem; Multicultural education	59,93								2				2
276	UNO; Peacekeeping; Peacekeeping operations	59,782					2		1					3
277	Election; Public opinion; Opinion polls	59,706	1		2	1			2	3		1		10
278	Nuclear weapon; Autonomous agents; Nuclear weapons	59,643						4		1				5
279	Israel; Palestinian; Israeli	59,439					2							2
280	Evaluation; Austria; Global public	59,398							1					1
281	Corruption; Anti-Corruption; Combating corruption	59,396							1					1
282	India; Biometrics; Border crossing	59,369	2								2			4
283	EU; Regulation; Financial regulation	59,26		2					3	1	1			7
284	Research; Political science; DA-RT initiative	59,229			3		1		3					7
285	Asia; China; Foreign policy	59,149				1								1
286	Liability; Law; International trade	59,108								1		2		3
287	Malawi; Zulu; Food security	59,095			1		3		1	2	3			10
288	Food; Food Industry; United Kingdom	58,91	2							1	1			4
289	Democracy; Politics; Public debate	58,716							1	1				2
290	Human rights; Development; Human rights-based	58,578		1			2		1		3	1		8
291	Fishery; Governance; Sri Lanka	58,469					2		24	1	1			28
292	Federalism; German; Intergovernmental relations	58,42		1	4	1				1	10			17
293	Bangladesh; India; Indigenous peoples	58,41					1							1
294	Bangladesh; South Asia; Political parties	58,354		1	2		3	1			3			10
295	India; Migration; Kerala India	58,171	4				10		2	1	1			18

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
296	Innovation; Carbon; Financial crisis	58,097	1											1
297	Libya; Arab; Foreign policy	58,015			2	1	2				1			6
298	Brazil; Agrarian reform; Social movements	57,927			1		1							2
299	Political science; Relevance; International relations	57,885		1	1					6				8
300	Party; President; Prime minister	57,82	2	2		5		1			1	1		12
301	Constitutional court; Activity; Four-month period	57,772		1		1				1				3
302	Islamic; Pakistan; South Asia	57,603				2	6		1	1				10
303	Israel; Military; Israeli	57,561			1	1				1				3
304	UNO; Voting; Voting cohesion	57,44				1				1				2
305	Resistance; Action; Nonviolent resistance	57,398								1		1		2
306	Asia; Funding; Financial crisis	57,359		1			1				2			4
307	Turkey; Refugee; Temporary protection	57,327							1					1
308	Electronic word-of-mouth; Flow; Experience	57,324			1									1
309	Laughter; Russia; Development	57,323	2			2	1		2					7
310	Refugee; Displaced persons; Refugees	57,306	3		1									4
311	EU; European Union; Dispute settlement	57,175		12		2		1	5	1	1			22
312	Socialism; Temporary organization; Job satisfaction	57,126					1							1
313	Russia; Russian; Criminal justice	57,04	1			2	1		1					5
314	Culture; Modernity; Moral philosophy	57,017	2								1			3
315	Caste; India; Affirmative action	56,767					8	1			1			10
316	Military; Interaction; Civil-military interaction	56,556			3				2					5
317	Responsibility; International Organizations; UNO	56,512		5	21	1			29	1		2		59
318	China; Chinese; Democracy movement	56,389				1	1							2
319	Democracy; Latin America; Rentier populism	56,38	1											1
320	China; Energy; Energy security	56,336			1		3		1	1				6
321	Lithuania; Lithuanian; Civil service	56,292		1	2				1					4
322	Open innovation; Woman; Sustainable supply	56,283		1										1
323	Media; Police; Forensic evidence	56,212					1							1

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékában	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
324	Propaganda; Intelligence; Cold war	56,157			1					1				2
325	Facilities; Laboratory; Particle physics	56,151								1	1			2
326	Referendum; European Union; Indigenous peoples	56,018	1			1				2	7			11
327	Flexicurity; Employment; Labour market	55,899							9	5	1			15
328	Mexico; Party; Party leaders	55,878							1					1
329	India; Innovation; South Africa	55,775			1				1					2
330	Democracy; Epistemic; Information aggregation	55,768	1						1			2		4
331	Innovation; Energy; Energy sector	55,738		1		1			4					6
332	Migration; Refugee; Global justice	55,62			1		2			1		1		5
333	Philippines; Food; Land reform	55,588							2	1				3
334	Hiroshima; Cold War; Atomic bomb	55,563	1											1
335	Political risk; Construction project; Political risks	55,535									1			1
336	Process; Foreign policy; Arbitrary fixated	55,399		1										1
337	Ghana; Africa; Political parties	55,377			3		1				4			8
338	Trade; Biotechnology; Genetically modified	55,31					1				1			2
339	Arab; Egypt; International legal	55,176							1					1
340	El Salvador; Colombia; Political parties	55,166		1										1
341	Twinning; Urban politics; Town twinning	55,054				1			4		2			7
342	China; Economics; Enduring democracy	54,984				1								1
343	Acquired Immunodeficiency Syndrome; HIV; Public health	54,958							1					1
344	Civil disobedience; Law; Resistance	54,813			1	2			3		3			9
345	Eritrea; Refugee; Civil society	54,567			1	1	7							9
346	Federalism; Diplomacy; International relations	54,565		1		2					2			5
347	Indicator; Law; Official statistics	54,547		1		1					1	1		4
348	International law; Court; Quebec jurisprudence	54,528			1									1
349	Models; Embedded systems; Multi-view modeling	54,383							1					1
350	European; Funding; Social sciences	54,277			1			1		1				3

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
351	Cold War; Ronald Reagan; Soviet Union	54,109	1					1	2		1			5
352	Cryptography; Rotors; Cipher machine	54,07						1						1
353	Election; Integrity; International election	53,983		2	4			1	3			2		12
354	Marriage; India; Arranged marriage	53,799					1				2			3
355	Brazil; Indigenous peoples; Indigenous population	53,699				1								1
356	Uganda; Justice; Transitional justice	53,63					1		1	8	1			11
357	Citizenship; European; European disintegration	53,622		1	1	3								5
358	Australia; China; Foreign policy	53,584		1								1		2
359	Crisis; Europe; Economic crisis	53,556				3	1		6					10
360	Confucianism; China; Civil society	53,553		1	3	1								5
361	Brazil; São Paulo; Urban planning	53,527									1			1
362	Water; Growth; L aridorum	53,402							1					1
363	ASEAN; Laos; Economic growth	53,363					1							1
364	Africa; African; Burkina Faso	53,224				6	1							7
365	Euro; Fiscal; Social policies	52,88		1										1
366	India; Muslim; Bharatiya Janata	52,864				6	5		2		1			14
367	Mineral; Quaternary; Disparate patterns	52,781						1	1		1			3
368	Estonia; Labor market; Ideological decline	52,765										1		1
369	Yugoslavia; Croatia; Foreign policy	52,446										1		1
370	Belgium; Belgian; Political careers	52,371		1	2				1	2	1			7
371	Democratic Republic of Congo; Missionaries; Blended foods	52,357									1			1
372	Latin America; Marxism; Latin American	51,93	1								2			3
373	Inequality; Health; Living standards	51,755			1									1
374	Public procurement; EU; Procurement rules	51,644		3	2				1			3		9
375	Zambia; Africa; Colonial	51,613									1			1
376	EU; European Union; Foreign policy	51,587	2	2	2	2			1	7	1			17
377	War; Art; Theoretical lenses	51,359	1						1					2
378	Brain drain; Immigration; Race	51,255							4					4

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
379	Egypt; Revolution; Sexual harassment	51,168					2		2		1			5
380	Memory; European Union; European integration	51,096	1	1	1	4		1	4	1				13
381	Engineering; Research; Catching-up phase	50,951						1			5			6
382	Russia; Nuclear weapon; Arms control	50,932								1	1			2
383	Internet; Scholarship; International relations	50,926			2									2
384	Ordoliberalism; Neoliberalism; Economic policy	50,878		1							1			2
385	China; Migrant; Contemporary China	50,82			1		2			2	1	1		7
386	Enlightenment; Guinea; Informal economy	50,736					1							1
387	UNO; Security; International organizations	50,733		1			1					1		3
388	Party; Democracy; Political parties	50,699	1		1	1			10		1			14
389	Inflation; India; Money supply	50,691			1									1
390	De re; Fortune; Barbaro's De	50,554				1	1		1					3
391	Survivors; Trails; Background force	50,482									1			1
392	India; Pollution; Public transport	50,472						1						1
393	Media; France; International relations	50,442		3										3
394	Israel; Power; Middle East	50,384							1					1
395	International Court of Justice; Court; Provisional measures	50,378			4	3	2		4	7	2	1		23
396	Economics; Labor; Policy positions	50,309							2					2
397	Health; Large scale systems; Health care	50,26		1										1
398	Exile; Chile; Brazilian left	50,209			1									1
399	Cameroon; Practice; Altruistic attitude	50,092									2			2
400	India; Labor; Trade unions	50,074					5			1				6
401	Uganda; Africa; Yoweri Museveni	49,988			1	2	2			1				6
402	Evolution; Multiculturalism; Economics Chap	49,97		1						1				2
403	Indebtedness; Debt restructuring; Pari passu	49,967			1	1						3		5
404	India; Supreme Court; Judicial activism	49,947					1		1		1			3
405	Human rights; Cultural heritage; Multilateral environmental	49,897	2	2						2	1			7

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékában	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
406	African; African women; South Africa	49,616					1							1
407	Syria; Turkey; Middle East	49,439		1				2		1				4
408	Mongolia; China; Social settings	49,41					1							1
409	Bhutan; Happiness; Public administration	49,384								1	1			2
410	Bruno Latour; Latour; Actor-network theory	49,372				6				5				11
411	Organized crime; Italian; Italy	49,169							1		1			2
412	India; Latin America; Public Policy	49,008	1											1
413	African; Human rights; Regional human	48,981			2		2			2		2		8
414	Africa; China; Productivity growth	48,97									2			2
415	Water; Informal settlement; Urban informal	48,918					1			1				2
416	Conflict; Sudan; Food security	48,837		1	1				1					3
417	Israel; Israeli; Arab	48,763			1		2				5			8
418	Climate; Global warming; Fossil fuels	48,705								1				1
419	India; Colonial; Rokeya Sakhawat	48,538	1		1		2			1				5
420	Persian Gulf; Oman; North Africa	48,518					2							2
421	Sudan; Africa; Nineteenth century	48,245	1	2	1	1	1		2		2			10
422	Neighborhood; Ecology; Political ecology	48,18							2					2
423	Human rights; Institution; International human	48,085				1	1		1		1	1		5
424	Race; Bioethics; DNA sequencing	48,023						1	1					2
425	Iraq; Kurdistan; Foreign policy	47,98							1		2	1		4
426	Commonwealth of Nations; Conference; United Kingdom	47,883			1						4			5
427	Muslim; Muslim women; Muslims	47,706							1	1				2
428	Protest; Green space; Social movements	47,451								1				1
429	Africa; Democracy; South Africa	47,376							1					1
430	Space; Security; Outer space	47,284										1		1
431	South Korea; Corruption; Philippines	47,186			1		1							2
432	Diplomacy; Economics; Economic diplomacy	47,118							1					1

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
433	Terrorism; India; Religious extremism	47,082				3	1							4
434	Materials; Chemistry; Live webinars	47,045		1										1
435	Rural areas; Infrastructure; Renewable energy	46,896										1		1
436	Governance; Romania; Local labour	46,849										1		1
437	Human rights; International law; International human	46,84	1						1	2	2	2		8
438	South Korea; Statehood; East Asia	46,767	1										1	1
439	Direct investment; China; Foreign direct	46,667							1					1
440	Agriculture; Conservation of Natural Resources; Ecological thresholds	46,28									2			2
441	Marx; Marxism; Food movements	46,275							1					1
442	Korean War; China; Foreign policy	46,22							1		1			2
443	Algeria; Arab; North Africa	46,16				5	2			1				8
444	Zanzibar; Tanzania; Kenya	46,056			2		4				1			7
445	India; Indian; International relations	45,941			2		1	1						4
446	Human rights; Conflict; Societal constitutionalism	45,725			1						1			2
447	China; International law; Building energy	45,711		1	1		1							3
448	War; Military; Carl von	45,616			2	1			1		3			7
449	Foreign policy; Neoconservatism; George W	45,399					1				1			2
450	Croatia; Family; Social policy	45,358	1	1					1					3
451	River basin; Mexico; Border region	45,255								1				1
452	India; Israel; Foreign policy	45,197			2	1								3
453	China; Chinese; Political economy	45,196					1			1				2
454	Italy; Communist; Foreign policy	45,177		2	2	4								8
455	Emotion; Metaphor; Culminating syntheses	45,163										1		1
456	Narrative; Security; Muslim youth	45,078								3	1			4
457	Peacekeeping; UNO; Peacekeeping operations	45,001			1	1								2
458	China; Foreign policy; Dam	44,986					2							2
459	Philippines; Liberation; Moro Islamic	44,967								1				1

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
460	Brazil; Latin America; Celso Furtado	44,94					1							1
461	Militancy; Woman; Arabian Peninsula	44,935		1										1
462	War; Media; German minority	44,909				2	1		1					4
463	Community; Migration; Annexation	44,883							1		1			2
464	Military; Intelligence; Human terrain	44,802							1					1
465	Anarchism; Democracy; Marxism	44,754				1	1							2
466	Walker; Nationalism; Non-territorial autonomy	44,708								1	2			3
467	Greece; Nationalism; Cultural heritage	44,619							1					1
468	Program; Brazil; Conditional cash	44,599			1						1			2
469	Politics; Voting; Mental health	44,572									1			1
470	Graphical user interfaces; Testing; Battery charger	44,326		6					1					7
471	Euro zone; Crisis; Debt crisis	44,256				1								1
472	China; Chinese; Foreign direct	44,168					2							2
473	EU; Audit; European Commission	44,116	2		3	5							1	11
474	Innovation; Migration; South Africa	43,981			2									2
475	Belarus; Russia; Cultural heritage	43,966				1				1	1	1		4
476	Chile; Latin America; Civil society	43,896			1							1		2
477	Second World War; Woman; Twentieth century	43,864				1					4			5
478	Military; Travel behavior; Presiding Judge	43,702			5				1					6
479	Democracy; Party; Political parties	43,567		1	1	1							1	4
480	Sexual Behavior; Athletic Performance; Friendship	43,551									2			2
481	Britain; Persian Gulf; Foreign policy	43,069	1	1	1			3			1	3		10
482	Decentralization; Great Britain; Social policy	43,051		2		1					2			5
483	Vietnam; International law; Entertain claims	43,019			1			1	1	1		1		5
484	Egypt; Coptic; Religious education	42,912			2		5		1	1	2			11
485	Pakistan; Economic growth; Bangladesh	42,888					1			1				2
486	Peace; Journalist; Public diplomacy	42,882							1	1				2

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
487	Security; Development; Sector reform	42,613				1		1						2
488	War; Ancient; Complex networks	42,597								1				1
489	Sustainable development; Border region; Private sector	42,589			2									2
490	Angola; Zimbabwe; Kenneth Kaunda	42,586			1						1			2
491	European Union; Court of justice; Competition authorities	42,531		3	2						4			9
492	Soviet; Research; Brain drain	42,473				1								1
493	Minority; National minority; Minority languages	42,384	3	2						2			1	8
494	Media; Military; Labour relations	42,28					1							1
495	Switzerland; Democracy; Destructive entrepreneurship	42,155								1	1			2
496	Korea; South Korea; Syngman Rhee	42,095					1				1			2
497	Israel; Israeli; Animal welfare	42,086		1						4				5
498	Democracy; European; European integration	42,022		1	1	1		1						4
499	Iran; Shia; Boir Ahmad	42,016			1		4			3	2			10
500	Russian; China; Analytic narrative	41,938							1	1				2
501	Energy efficiency; Water; Crisis	41,9								1				1
502	Great Britain; Northern Ireland; Political violence	41,869			1									1
503	Argentina; Arthritis; Social forums	41,763			1									1
504	Mediation; Community; Dental students	41,685								1				1
505	Cultural revolution; China; Chinese Communist	41,679				1								1
506	India; Muslim; Bihar India	41,652									2			2
507	Guinea; Benin; Armed conflicts	41,608				2								2
508	Democracy; Uruguay; Factual disagreements	41,493							1					1
509	Waste management; Municipal solid waste; Foreign policy	41,355								3				3
510	Indonesia; China; Tol laut	41,324	1											1
511	Warfare; War; Hybrid warfare	41,318			1									1
512	Microwaves; Association reactions; Indigenous health	41,296			1	1								2
513	Colombia; Latin America; Direct democracy	41,247						1						1
514	Israel; Kibbutz; Israeli society	41,144	1							1	1			3

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
515	Middle East; Arab; Saudi Arabia	41,135		1						1				2
516	Stamp; Currency; Postage stamps	41,102	1	1						3				5
517	Palestine; Palestinian; Digital media	41,092							1					1
518	Responsibility; International criminal law; Offense	41,021		1	2				5					8
519	Refugee; Displacement; Domicile return	40,965										1		1
520	State capitalism; Chinese; Financial crisis	40,942					1		1					2
521	Decentralization; Reform; Government	40,937					1							1
522	Politics; Preservation; Hindu nationalism	40,821									2			2
523	Colombia; Armed Conflict; Coverage	40,728				1								1
524	North Korea; China; Korea	40,4						1		1				2
525	Organized crime; Afghanistan; Drug trafficking	40,37	1				1	1	2			1		6
526	Information; Russian; Friendly living	40,268								1				1
527	Creep; Economic policy; Policy advice	40,255										1		1
528	Israel; Israeli; Actual traffic	40,246								1				1
529	China; ASEAN; Exchange rate	40,18				1								1
530	Honduras; Democracy; Foreign policy	40,172							1					1
531	Persian Gulf; Arab; Security community	39,959							2					2
532	India; Ambedkar; Bhimrao Ambedkar	39,947								1				1
533	France; Work; Financial measures	39,891	1			13				1				15
534	Child; Peace; Peace education	39,841							1					1
535	India; Journalism; Universal digital	39,798					2		1	1				4
536	Politics; Latin America; American countries	39,711			1				1					2
537	Pharmaceutical Preparations; Analgesics; Opioid; Social workers	39,599					1					1		2
538	Investment; WTO; Natural resources	39,57										1		1
539	Practice; Physics; Life continuum	39,548	1			2	1			1				5
540	Sanction; European Union; Sanctions regime	39,166	1	8	2				18			1		30
541	Deterrence; Terrorism; Israel	39,052						4		1				5

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
542	Election; European Parliament; Latin Americans	38,925	1					1	2					4
543	Corporation; China; Corporate governance	38,867									1			1
544	China; Chinese; Chinese citizens	38,758			4				1		1			6
545	Standard; Civilization; International relations	38,733		1										1
546	History; Guilds; Food security	38,662						1						1
547	Political science; Russia; Fifth Republic	38,629	1	1	1	3								6
548	Child Abuse, Sexual; Humiliation; Sexual abuse	38,616							1		1			2
549	Cyprus; Turkey; Foreign policy	38,4									1			1
550	Defense; Armaments; Defence industry	38,361		4		1		1						6
551	Law; Common law; Constitutional statutes	38,35									2			2
552	China; Power; Foreign policy	38,34						1		1				2
553	Citizenship; Denationalization; Dual citizenship	38,323	2	4					1		3			10
554	Algeria; Argentina; En la	38,287									1			1
555	Gandhi; Political theory; Cosmopolitanism	38,191					1							1
556	China; Security; Peacekeeping operations	38,175			1					1				2
557	Nigeria; Chad; Droits réservés	38,08				3								3
558	Chinese; Singapore; Port cities	38,03			1	1			2					4
559	Greece; European Union; Nations Resident	38,005		3	1				1	1				6
560	Museum; Memory; Trauma	37,985							1					1
561	Ancestors; Kenya; Life force	37,913							1		1			2
562	Patent; Court; Infringement litigations	37,882								2		1		3
563	Migration; Immigration; Unwanted immigrants	37,698	1								2			3
564	EU; Europe; Pawn broking	37,636		3										3
565	Morocco; Moroccan; Twentieth century	37,632			2		1			1	1			5
566	China; Automotive industry; Slovakia	37,614	1											1
567	Corruption; China; Discipline inspection	37,578			1	3								4
568	Capitalist society; Political movement; Arab	37,462			1		2							3
569	Human rights; European Court; Armed conflict	37,405		2	1				2					5
570	Aggression; Offense; International Criminal Court	37,341			5		6			1	2			14

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
571	Israel; EU; Israeli	37,104		1	1		1			1				4
572	Pilgrimage; Religion; So-called Oera	37,035			2							1		3
573	Avant-garde; Art; Trade union	37,016		1						2		1		4
574	International trade; Economic development; Sub-Saharan countries	37,001		1		1								2
575	Shakespeare; Bergman; Ingmar Bergman	36,888									1			1
576	Swiss; Switzerland; Labour market	36,852	1	1	1	1		9	2					15
577	Peacekeeping; UNO; United Nations	36,734		1						2				3
578	Japan; Africa; Foreign policy	36,62			1									1
579	Aristotle; Middle East; Accidental	36,548							1					1
580	Emigrants and Immigrants; Perception; UN peacekeeping	36,475						2		1				3
581	Financial crisis; India; Financial performance	36,283					1							1
582	India; Argentina; Globalized supply	36,17					1							1
583	Forest; Rights; Land abandonment	36,091								1				1
584	Technology; Radio; Nuclear energy	35,949						2						2
585	Cerebral Palsy; Delivery of Health Care; Balances risks	35,933		1				1						2
586	State aid; European Commission; Internal market	35,905		3	4		1		2	1	1			12
587	Immunity; Court; Jus cogens	35,881		5		1			3			3		12
588	Azerbaijan; Iran; Exchange rate	35,837	2											2
589	Hong Kong; Cold war; Refugees	35,808			1		5							6
590	Comparison; World politics; Governmental discourse	35,788			1									1
591	Intelligence; Operation; Operations forces	35,728			3		1			5		1		10
592	Turkey; Economics; Financial crisis	35,679		2			1		1					4
593	UNO; Development; Global governance	35,55			1		1							2
594	Korea; Free trade agreements; Stiftung Warentest	35,545						1						1
595	Netherlands; Citizenship; Dutch society	35,466			5				30					35
596	Referendum; Citizen; Cotton flock	35,437							1		1			2

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
597	Switzerland; Swiss; Bounded formal	35,26		1										1
598	Credit; Theory; Party	35,259				1								1
599	Imperialism; Migration; Children's adjustment	35,229							1					1
600	Gender; Identity; Population Shner	35,2			1									1
601	Arab; UNO; Social networks	34,887			1		1				1			3
602	U.S.A.; Peace; Foreign policy	34,878										1		1
603	EU; Laws and legislation; Banking services	34,824								1				1
604	Finland; Estonian; Stalinist society	34,709									1			1
605	Design; UNO; Humanitarian action	34,614				1	1							2
606	Drama; Cinema; Drama/theatre teachers	34,464									1			1
607	Communication; Mediatization; Civil disobedience	34,423										1		1
608	Central bank; Perception; Financial crisis	34,391										1		1
609	Sudan; Africa; Cash transfers	34,263			2									2
610	Mexico; Economy; Effort-reward imbalance	34,095			2				1					3
611	Revolution; Tunisia; Youth unemployment	34,062				5	1		2					8
612	European; Internet; Michel Foucault	34,056				6					1			7
613	China; Justice; Environmental protection	34,007		3	1		2		4					10
614	Development; Formation; Economic growth	33,784	1											1
615	Responsibility; Funding; Meaningful learning	33,756					1							1
616	Refugee; Displacement; Displaced persons	33,745			2		1				1	3		7
617	Consolidation; Treaty; Ethnocultural identity	33,675		1						1				2
618	Financial crisis; IMF; Law	33,666								1				1
619	Israel; Legitimation; Conscientious politics	33,604	1											1
620	Gandhi; Indian; South Asian	33,575									1			1
621	Russia; Introduction; Anglo-Saxon book	33,477						1						1
622	Cooperation; Sweden; International relations	33,324		1						7	2			10
623	Climate change; Syria; International climate	33,297						2						2

Sorszám	Téma (Közlemények száma (db))	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
624	War; Security; Security dilemma	33,261	1											1
625	Lithuania; Periodicals as Topic; Structural reforms	33,235				1								1
626	Soldiers; Frontier; South Asia	33,233				1						1		2
627	Israel; Demography; Palestinian women	33,058					1							1
628	Foreign policy; Security; China	32,967		5				3						8
629	Diaspora; Maoism; Latin America	32,847					1							1
630	Central Asia; OSCE; Foreign policy	32,802			2	1					1			4
631	Michael; Assessment; Financing innovation	32,69		1			1							2
632	Teacher; Gipsy; Lord Moyne	32,683									1			1
633	India; Indian; Gang rape	32,496				1					2	1		4
634	Cuban Missile Crisis; Cuba; Crisis	32,411		1		1						1		3
635	Friendship; International relations; Technology	32,35				2	1							3
636	Treaty; Arms trade; Security	32,346					1				2			3
637	Literary; Postcolonialism; Video games	32,313				1								1
638	Power; Diplomacy; Soft power	32,291			1									1
639	Agrarian change; Agricultural development; Philippine society	32,271					3							3
640	India; China; Foreign policy	32,261					2							2
641	Australia; Power; Middle power	32,202								1	1			2
642	Political economy; International political economy; Economics	32,064				1			2					3
643	Chile; Government; Latin America	32,063				1						1		2
644	Latvian; Latvia; Factors affecting	32,031									3			3
645	Argentina; Brazil; Latin American	31,92									1			1
646	Jus cogens; International law; Peremptory norms	31,857			3	2			6	2				13
647	Capital; Twenty-first century; Capitalism	31,713			1	2								3
648	Manufacture; Communication; Democratic unions	31,702	1											1
649	Arab; Ottoman Empire; Late nineteenth	31,697							1					1
650	Curtain; Stalin; Foreign policy	31,676							1					1

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
651	European Union; EU; Foreign policy	31,432	1						1					2
652	Organized crime; Terrorism; South Asian	31,384			2		1	1						4
653	Guinea-Bissau; Guinea; Organisational transnationalism	31,37			1					4				5
654	Security; War; International relations	31,139					1				1			2
655	Northern Ireland; Mental Health; Risk	31,089			1									1
656	India; Central Asia; Foreign policy	31,04			1				2					3
657	Torture; Security; United Kingdom	30,997			1		1							2
658	Nuclear; Cold War; British nuclear	30,992										1		1
659	Flood; River; Nuclear power	30,962			2	1								3
660	Great War; Past; Islam noir	30,919									1			1
661	Reconciliation; South Korea; International Criminal Court	30,918						1						1
662	Israel; Military; Unmanned aerial	30,901		1		1								2
663	WTO; Trade facilitation; Trade agreements	30,711		2										2
664	India; Medical student; Clinical training	30,704	1											1
665	Genocide; Theory; International criminal	30,579				1				1	1			3
666	Preaching; Nepal; Trait Muslim	30,481			1									1
667	Bosnia and Herzegovina; Croatian; Civil society	30,15			1				3	1				5
668	Malta; European Union; Reinforcing sectoral	30,067		3					1			1		5
669	International business; Political economy; Africa	30,063					2					1		3
670	Sudan; Civil war; Marital expectations	30,045			1						1			2
671	Trade agreement; Colombia; Trade agreements	30,028			1									1
672	Political science; Discipline; Social sciences	29,995		1		1						1		3
673	Sierra Leone; Conflict; International criminal	29,889			9		4		3	1	1			18
674	Citizenship; Exodus; Religious site	29,765									1			1
675	Kazakhstan; New public management; Paris Club	29,444										2		2
676	International relations; Racism; Eurocentrism	29,355					1				1			2

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
677	Watershed; River basins; Classification map	29,279						1	2		1			4
678	Malaysia; Indigenous peoples; Forest	29,051	1					1	1					3
679	China; Chinese; Soviet Union	28,991								3				3
680	European; European integration; Peace	28,99			2									2
681	Tanzania; Kenya; Water resources	28,976					2		1					3
682	Television; Child; Social media	28,912			1						1			2
683	France; Imagining; South Africa	28,776				1					1			2
684	Gandhi; Kant; Social exclusion	28,655									2			2
685	International law; Scholarship; Popular culture	28,559			6	1			4					11
686	Constitutional court; Spain; Legislative initiative	28,469				1					1			2
687	Violence; Philippines; Labour market	28,429	1		1				1					3
688	Muslims; Islam; Late nineteenth	28,393			1									1
689	Surveillance; Information technology; User-generated cyberspace	28,33							1					1
690	Economics; Bailout; Cyprus	28,291								1				1
691	Civil society; Nineteenth century; Friendly societies	28,101									1			1
692	Proteins; Cytokines; Growth factor	28,067								1				1
693	Delimitation; Arctic; Outer limits	28,06			1									1
694	Muslim; Islam; Armed conflict	28,056		1	2	1	4		1					9
695	Mao Zedong; Civil society; Innovations paradigm	27,982			1			1			3			5
696	Crime of Genocide; International Court of Justice; Interamerican Court	27,918							1					1
697	Georgia; Displacement; Fixed pay	27,892								2				2
698	Greece; Court; Negative effects	27,887	2	1										3
699	System; Security; Arbitration decision	27,874							1		1			2
700	Military; Foreign policy; South Korea	27,629			1									1
701	Rhetoric; Democracy; Working class	27,614				1			1			1		3
702	Socialism; Eastern Europe; Post-communist civil	27,598	1	1										2
703	International law; Secession; International legal	27,533		3	2	2	2							9

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
704	Canada; Francophone; Official languages	27,417	1		1									2
705	Police; Russian; ISAF troops	27,24			1							1		2
706	Oil; Energy; Oil crisis	27,192		1		1		2			2			6
707	Partition; Pakistan; South Asian	26,872			1				1		1			3
708	Anti-Fascism; Marxism; Marxist Bias	26,847				1								1
709	Rape; India; Sexual violence	26,743					2		1					3
710	Political culture; Sustainability; School	26,735		1							4			5
711	Iceland; Protest; Danish model	26,676	1	1							2			4
712	Africa; Gross Domestic Product; Statistical tragedy	26,615				1	1				1			3
713	China; India; Sub-regional cooperation	26,602									1			1
714	Space research; Social sciences; Outer space	26,587		1										1
715	Analysis; MERCOSUR; Latin America	26,574		1										1
716	Afghanistan; War; Economic warfare	26,459							2					2
717	Accountability; Reconstruction; Community-driven reconstruction	26,254			1									1
718	NATO; Security; Foreign policy	26,193				2					1			3
719	Slovenia; Governance; Public administration	26,128		1					1				1	3
720	Iranian; Politics; International relations	25,9						1						1
721	European; European integration; Anticipatory deepening	25,852		1						1		1		3
722	India; Europe; Solid antislaavery	25,393							1					1
723	Agroecology; Ecology; Hegemonic discourse	25,363									1			1
724	Peace; Small state; Foreign policy	25,264							1	1	1			3
725	Mauritania; Libya; Social mobility	25,156				1	1			2				4
726	Africa; Economics; Economic growth	25,096		1										1
727	Civil society; Police; Peace	25,094								1				1
728	Intelligentsia; Siberia; Soldiers killed	25,04							1		1			2
729	Agent-based modeling; India; Tamil Nadu	24,894					1							1
730	India; Woman; Uttar Pradesh	24,844					2				3			5

Sorszám	Téma (Közlemények száma (db))	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
731	Election; Party; Political parties	24,836	1							1		1		3
732	India; Economics; Unorganised manufacturing	24,686								1				1
733	Strategy; Foreign policy; Security	24,567								1				1
734	France; Society; Politics	24,548							1					1
735	Psychosomatic Medicine; Psychotherapy; Gero Erdmann	24,433									1			1
736	Females; Physics; Gender inequity	24,358							1					1
737	War; Power; Post-communist Slovenia	24,267							1					1
738	Environment; Armed Conflict; International Humanitarian Law	24,071			4		1					4		9
739	Military; Correctional institution; Discusses ethical-issues	24,051							1		1			2
740	Peace; China; Lays utmost	23,98									1			1
741	Geopolitics; Geography; Kyrgyz live	23,95				1								1
742	Think tank; China; Greenhouse gas	23,749									2			2
743	Treaty; Violence; Domestic violence	23,727									3	1		4
744	Africa; ANC; South Africa	23,691							1					1
745	Ireland; School; Republic	23,651				1								1
746	Citizenship; Commerce; Social transaction	23,526					1		1					2
747	Universal Coverage; Health; Stateless people	23,52				1								1
748	Germany; Occupation; Occupation children	23,452									2			2
749	China; Society; Iran	23,409								1				1
750	Technology; Production; Nations UN	23,404							1					1
751	Nuclear weapon; Material; Nuclear weapons	23,165				1								1
752	Global governance; Power; Venezuela	22,979					1							1
753	WTO; Administration; WTO membership	22,946				1				4	1			6
754	Security; UNO; Armed conflict	22,89			2	1						2		5
755	Gross Domestic Product; Schooling; Steady-state rate	22,871						1						1
756	Colombia; Land; Armed conflict	22,857						1	1	1				3
757	Pastoralism; Governance; Natural resources	22,749			1									1

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
758	Innovation; Technology; Generalized interval	22,49						1						1
759	Burkina Faso; Africa; Social movements	22,467			1	1					1	1		4
760	Saudi Arabia; Political change; Arab	22,456	2	1										3
761	Nuclear weapon; Treaty; Nuclear weapons	22,45									1			1
762	India; Violence; West Bengal	22,432							1	2	1			4
763	Feminism; Labor; Political recruitment	22,388								1				1
764	Cold War; Canada; Political significance	22,372									1			1
765	Ukraine; Protest; Social media	22,361		1			2				1			4
766	Arab; Tunisia; Social media	22,247	1		1				1	1		1		5
767	Egypt; Brotherhood; Highway network	22,246					1							1
768	Democracy; Economics; Critical Review	22,075									1	1		2
769	Turkey; Ataturk; Foreign policy	22,048		1	2		1							4
770	Heritage; Decentralization; Modern communication	22,015			1					2				3
771	Spain; Chile; Social norms	21,939								5				5
772	Power; Taxes; Structural power	21,778		3	1	1	1							6
773	Great Depression; Hungarian; Financial crisis	21,72					1					1		2
774	Nation branding; Politics; Corporate sector	21,709								1				1
775	Peace; Conflict; Peace negotiations	21,645		1				1	2					4
776	China; Evolution; Foreign policy	21,624								1				1
777	Bare life; Carl Schmitt; Food perception	21,623									1			1
778	Sarah; Child; Childhood inclusion	21,568									2			2
779	Russia; Rhetoric; Economic sanctions	21,48			1									1
780	New Zealand; Voter; Electoral reform	21,368			1									1
781	Diplomacy; Public diplomacy; Angola	21,332		1										1
782	Philippines; Institutions; Nusa Tenggara	21,3								2				2
783	Russian; Israel; Participant observation	21,242	1											1
784	Portuguese; Portugal; Lobo Antunes	21,24		1								1		2
785	Italy; Italian; Foreign policy	21,171		4		1		1	1		1			8

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
786	Israeli; Israel; Children's television	21,166						1						1
787	European; Age; World War	21,151		1		1					1			3
788	China; Military; Foreign policy	21,138					1							1
789	Federalism; Democracy; Special issue	21,106								4	1			5
790	Labor; Employment; Trade unions	21,018		1			4							5
791	Police; Twitter; Social media	21,007	1											1
792	Germany; Party; Crowd model	20,738									1			1
793	State Medicine; River; Article casts	20,717								1				1
794	Emancipation; Badiou; Mammuthus rumanus	20,648								1				1
795	Japan; Propaganda; International relations	20,626				1								1
796	International law; Realism; Legal realism	20,625							1	3				4
797	Inequality; Law; Identity assurance	20,619										1		1
798	Convention; Government; Canadian politics	20,547				1				1	1			3
799	Asia; Asian; Financial integration	20,36		1			2		1					4
800	Citizenship; Editorial; Magna Carta	20,311							1	1				2
801	China; Soviet; Soviet Union	20,272								1				1
802	Management; Law; Consumer protection	20,158			1	1	1		1					4
803	Strategy; War; International criminal	19,91	1											1
804	Self-determination; National territory; Natural resources	19,586		1						1	5			7
805	Bosnian; Kosovo; Economic crisis	19,546							1					1
806	Islam; Azerbaijan; Civil society	19,35	1				1							2
807	Democracy; Party; Arend Lijphart	19,275	4		4		1	1						10
808	Arab; Bond yields; Neo-liberal regime	19,254				2								2
809	Economics; Financial variables; Revitalizing industrial	19,223		1										1
810	Israel; Holocaust; Gender-oriented historical	19,182					1							1
811	Societies and institutions; Personnel; Discount rates	19,084	1			1								2
812	Moldova; Soviet; Nineteenth-century Transylvania	18,937				1					1			2

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
813	Afghanistan; Politics; Global South	18,878			1					2		1		4
814	Romania; Information; Analytical platform	18,768			1	2								3
815	South Korea; North Korea; Korea	18,709	1											1
816	Fungi; Water pollution; Antifungal agents	18,646					1							1
817	Air; Military; Health care	18,555									1			1
818	Czech; Czech Republic; Emergent publics	18,415				2				1				3
819	Disability; Equality; Sector equality	18,395									1			1
820	Economy; Access; Diminishing return	18,373					2							2
821	Referendum; Secession; Constitutional court	18,363		1	1						6			8
822	Social capital; Local government; Area	18,301			2				5	1				8
823	Translation studies; Harmony; Iberian Peninsula	18,24				1								1
824	Sovereignty; Soviet; Global foreign	18,215		3			1							4
825	Narrative; Reflexivity; Arab	18,11						1						1
826	Muslim; Reproductive Health; Maharashtra commissioned	18,099									1			1
827	Peace; Disarmament; Soviet Union	18,075				1				1	1			3
828	Turkey; Nationalism; Turkish nationalism	17,967							1					1
829	Latin America; Chile; Latin American	17,896				1								1
830	Morocco; North Africa; Politics	17,595			2		2							4
831	Russia; Politics; Russian politics	17,578			1									1
832	Constitution; Canada; North American	17,485					1							1
833	European Union; Disasters; Consular protection	17,207		1					2	1				4
834	Montenegro; Black Sea; Foreign policy	17,202	4	5								2		11
835	Woman; Zimbabwe; Domestic violence	17,182									1			1
836	India; Film; Social construction	17,173								2				2
837	Human rights; Montaigne; International law	17,126		1										1
838	Psychotherapy; Resistance; Producing multiple	17,082							1					1

Sorszám	Téma (Közlemények száma (db))	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
839	The Netherlands; Empire; Afghan claims	16,897						1	1					2
840	Gillian Rose; Islam; Muslims	16,694			1		1				1			3
841	International law; Election; Democratic Alliance	16,682							1					1
842	International Criminal Tribunal; Accused; Decision	16,681			1					1	2			4
843	Bilateral; Diaspora; RMG export	16,577	1											1
844	India; Woman; Latin American	16,554			1		1		1					3
845	Regionalism; Regional integration; Integration	16,525		1	1	1				4				7
846	Colombia; Health; Public health	16,501					1			1				2
847	Russia; Russian; Armed forces	16,482							1					1
848	Caste; Violence; Educational event	16,48					1							1
849	Australian; Political science; International relations	16,424								1		1		2
850	Destruction; Jihad; Tablighi Jama'at	16,341							1					1
851	Governance; Greece; Metropolitan governance	16,319				3		2						5
852	Social rights; Book; Public debt	16,264									3			3
853	Woman; Muslim women; Immigrant women	16,231			3				3					6
854	Constitutional state; Politics; Legal transplants	16,157				1								1
855	Jazz; South Africa; Music	16,113			1		1				1			3
856	Architectural design; Architecture; Informal learning	16,049				2								2
857	Portugal; Housing; Estado Novo	16,03				1				1				2
858	Self-determination; Secession; Internal self-determination	16,019	1								1			2
859	Canada; Security; Border crossings	15,949		1										1
860	Distance; Corporation; Entrepreneurship domestic	15,938			1						1			2
861	Monster; Argentina; Ruling elites	15,935							1					1
862	Defense; Threat; Missile defence	15,884									1			1
863	Slavery; Clarity; Opium	15,873				1								1
864	Croatian; Salafism; TV fiction	15,863		1										1
865	Politics; Voting; Population growth	15,851		1										1
866	Iran; Islamic; Islamic Republic	15,85									1			1

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
867	Portuguese; Angola; Marcelo Caetano	15,843		1						1				2
868	Afghanistan; Conflict; Customary organizations	15,81						1						1
869	India; Power; Soft power	15,793		1						1	1			3
870	Research; Cooperative Behavior; Scientists supervised	15,769	1											1
871	Military; Latin America; Civil-military relations	15,737										1		1
872	Theory; System; International relations	15,637							1					1
873	Portuguese; Portugal; Same-sex marriage	15,611		1										1
874	War; Police; French irregular	15,605						1						1
875	Regulation; Financial market; Financial crisis	15,513										1		1
876	Disease; Hunger; Louise Bezuidenhout	15,461										1		1
877	Existentialism; Fan; Contemporary	15,376						1						1
878	Sexual differences; Election; France's mainstream	15,294				7				1				8
879	China; Military; Spatial context	15,244							1					1
880	Hegel; Political theory; Political theorists	15,102					1							1
881	Basque; Basque Country; Political movement	14,947		2			1	1				1		5
882	Legal; Russia; European Union	14,889										1		1
883	Revolution; Theory; Revolutionary theory	14,875			1									1
884	Iran; China; Foreign policy	14,869				1				1				2
885	Middle East; Arab; Powerful presidency	14,62			4	1								5
886	Egypt; Revolution; Movement theory	14,612			1		1		1					3
887	Refugee; Exclusion; International refugee	14,571			3			3				5		11
888	Colombia; Civil war; Chronicles official	14,536			2									2
889	Power; Military; Central Asian	14,461						1						1
890	Myanmar; Burma; American Indians	14,451					2							2
891	Vietnam; Vietnamese; Consecutive term	14,372						1						1
892	Russia; Cold War; 20th century	14,359	1									1		2
893	India; Zone; Environmental regulator	14,356						1						1

Sorszám	Téma (Közlemények száma (db))	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
894	Chinese; Analysis; Food security	14,323					3			1				4
895	Japan; Japanese; Japanese society	14,286					1							1
896	Oil; Decolonization; Torture taboo	14,282		2		4								6
897	Gender; Woman; Mobile phones	14,215								3	1			4
898	Migrant; Humanitarianism; Army team	14,188									1			1
899	Crisis; Europe; Presidential campaign	14,105	1							2				3
900	Persian Gulf; Education; Gulf region	14,079			1									1
901	International law; Neutrality; Foreign policy	14,016			1			1	1		3	1		7
902	Hungary; Lithuania; Left-wing radicalism	13,876				1								1
903	Populism; Argentina; Latin American	13,706										1		1
904	Direct democracy; Process; Protagonists choose	13,705								1				1
905	Morocco; Slavery; Nineteenth century	13,561					1				1			2
906	Theory; System; South perspectives	13,556	1											1
907	Portuguese; Seventeenth century; Perspective	13,526		1										1
908	China; Crisis; All-payer claims	13,488				3			2					5
909	CFSP; Legalization; Seas	13,446								3				3
910	Gambia; Election; Agrarian clientelism	13,443									1			1
911	Antisemitism; Philosophy; Accessible perspective	13,318						1						1
912	Size Perception; Illusions; Depth cues	13,279	1											1
913	Middle class; Sustainable; Practice	13,209							1					1
914	Africa; Regional integration; Nigerian telecommunications	13,195					1							1
915	Centrality; Weaving; Financial crisis	13,139										1		1
916	Mandeville; Bees; British press	13,13							1	3				4
917	Democracy; Economics; Economic theory	13,065								2				2
918	Muslims; Indonesian; East Kalimantan	13,054			2									2
919	Practice; International Politics; International community	13,048	1											1
920	India; Seas; Level rise	13,024	1	1										2

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
921	Viral disease; Agricultural policy; Policy objectives	12,86						1						1
922	Sociology; History of ideas; Judith N	12,763								1				1
923	Africa; African; African Association	12,71			1				1					2
924	Islamic; Muslim; Hamid Abu	12,667					1		1					2
925	Security; Africa; Peacekeeping practices	12,664		1		2				1		1		5
926	Turkey; Citizenship; Social mobility	12,591		1		1			1		3			6
927	Age; Corporation; Islamic legal	12,478								1				1
928	Geophysics; Citizenship; Gradient magnetic	12,459	1											1
929	Sports; Sport; Extrinsic motivation	12,231			1									1
930	ASEAN; Asia; Firms internationalization	12,228						1						1
931	Catholic; Lithuania; Social construction	12,191		1										1
932	European; Europe; Monetary union	12,093				2						1		3
933	Caste; Woman; Dalit women	12,057					1		1		2			4
934	Poland; Communist; Collective memory	12,051	2	2		1			1					6
935	Energy; Action plan; Latin America	11,979							1					1
936	China; Art; Art community	11,957								1				1
937	Foreign policy; Introduction; Social responsibility	11,95									1			1
938	Diderot; Justice; Internationalist doctrine	11,804								1				1
939	Istanbul; Ottoman; Nineteenth century	11,772				2	2		1		1			6
940	Income distribution; Stakeholders; Poorest asset	11,716										1		1
941	Islamic; Egypt; Youth	11,672			3				1					4
942	NATO; Security; North Atlantic	11,555				1		1						2
943	Humor; Visual culture; Receiving incentives	11,52									1			1
944	Italian; Italy; Religious parties	11,486				1								1
945	International law; EU; Europe	11,34								14				14
946	Korea; Buddhism; East Asian	11,314	1		3		1							5
947	Argentina; Democracy; Elementary homophily	11,309					1							1
948	Poverty; Gender; Gender equality	11,295					1		1					2

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
949	Military; Foreign policy; Migrants minors	11,235					1							1
950	African; Justice; International courts	11,148								6				6
951	Afrikaner; Afrikaans; South Africa	11,072				1								1
952	Arab; Democracy; Values underpinning	11,001		1			1							2
953	Latin America; Colombia; International relations	10,877		1										1
954	Woman; Marriage; Interpretive phenomenology	10,781					2							2
955	Africa; Faith; Cecil Rhodes	10,756								1				1
956	Arab; Islamists; Arab Spring	10,735			2					3				5
957	African; Government; Journalism community	10,722								2				2
958	Swaziland; Mauritius; HRD practices	10,693										1		1
959	Serbia; Internet; Social media	10,671					4							4
960	India; Feminist; Middle-class women	10,649					1	1	1					3
961	Oral Health; Abortion; Specific ally	10,631										1		1
962	Cambodia; Chamber; International criminal	10,56						2						2
963	Tanzania; South Asia; Colonial rule	10,342			1			1	1					3
964	India; Indian; Foreign policy	10,331				1								1
965	Military; War; Nuclear weapons	10,301								1				1
966	Halakhah; Israel; Soviet Union	10,275								2				2
967	Local; Conflict; Australian capitalism	9,942			2					1				3
968	Czech Republic; Germany; Public administration	9,884				1								1
969	Ireland; Politics; Critically reviews	9,879					1							1
970	Child; Amendment; Aboriginal peoples	9,825								1				1
971	Ontology; Military; Non-profit association	9,783						1						1
972	Primary Health Care; Anniversaries and Special Events; Health	9,61			1									1
973	India; Politics; Ecological values	9,417					1							1
974	Water; India; Drinking water	9,13				1	9							10
975	Citizenship; Pakistan; Baptist Chinese	9,061					1			1				2

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
976	Regionalism; Central America; Spain	9,022				2				1				3
977	Russian; Soviet; Identifies product	9,02				1								1
978	Israeli; Israel; Utopia	8,784					1							1
979	Tamil; South India; Siddhanta Deepika	8,623			1					1				2
980	Indian Ocean; Ocean; Marine protected	8,597			1			1		14				16
981	Egypt; Competition; Resolve territorial	8,553					1	1						2
982	Subaltern; Caste; Muslim interviewees	8,538								1				1
983	China; Film; Shao Yong	8,52								2				2
984	Melanesia; Colonialism; Financial crisis	8,458					1			1	1			3
985	Constitution; Africa; Foreign policy	8,287	1			1								2
986	Japan; Business cycle fluctuations; Public investment	8,241		1										1
987	Food security; Civil society; Climate	8,129										1		1
988	China; Chinese; Army PLA	7,999				1		1		1				3
989	Arab; Nigeria; Social media	7,942						1				1		2
990	Foreign policy; Sri Lanka; Afghanistan	7,884					1							1
991	Václav Havel; Czech; Jan Grossman	7,828								1				1
992	City; Southeastern Europe; Competitive sharing	7,733								1				1
993	Crisis; Eurozone; Currency union	7,7		2			1	1						4
994	Negotiation; Foreign policy; President	7,678		1	1		1							3
995	Police; Intervention; Police reform	7,658				1	1							2
996	Law; EU; Environmental policy-making	7,577		2						1	1			4
997	Psychotic Disorders; Psychoanalysis; MIC ranging	7,565								1				1
998	Croatia; Voting; Ethnic relations	7,311	1											1
999	Isaiah Berlin; Pluralism; Positive liberty	7,213	1							1	4			6
1000	North Korea; Inter-Korean relations; Cold War	7,189			1	1	1							3
1001	Argentina; University policy; Latin America	7,136						1						1
1002	Animal; Law; Animal welfare	7,092			2									2

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
1003	Peru; Mining; Social conflicts	7,019				3								3
1004	Civilization; Violence; Documentary film	6,975								1				1
1005	India; Pipelines; Central Asia	6,885						1						1
1006	Child; India; Personal hygiene	6,821			1									1
1007	Parliament; Reform; Global financial	6,733								1				1
1008	Politics; Economy; RRPE vol	6,73				1								1
1009	Malaysia; Landscape; Kuala Lumpur	6,573					1							1
1010	Africa; African; Delhi Improvement	6,539		1	1		2							4
1011	Groundwater; Water; Emissions trading	6,476								1				1
1012	EU; European; Fiscal heterogeneity	6,395	1			1								2
1013	Diplomacy; Southeastern Europe; Islamic terrorism	6,301									1			1
1014	Art; Market; Digital content	6,292		1	1									2
1015	Muslims; Nationalism; Indian sipahis	6,233					3							3
1016	Heritage; Classical music; Municipal cinema	6,199								2				2
1017	Middle East; Zone; Regional security	6,182									1			1
1018	Island; Latin America; Health professionals	6,123			1									1
1019	Radio; Arab; Public sphere	6,061	2	2					2					6
1020	India; Plantation; Political economy	6,015								1				1
1021	India; Heritage; Day parade	5,912			2		1							3
1022	Rome; Third Republic; Nineteenth century	5,908				1								1
1023	Medical computing; Linear regression; Electric car	5,871						1						1
1024	Nursing; Socialism; Perceived stress	5,848							1					1
1025	Culture; Self-confidence; Public finance	5,838					2							2
1026	Consumers; Fashion; SAGE Publications	5,76							1		1			2
1027	Victims of terrorism; Victim; Political violence	5,716								1				1
1028	Italy; Migration; Urban anthropology	5,685							2					2
1029	Text; Rite; Brill NV	5,647			5		4							9
1030	1960s; Canadian; Abstract object	5,6							1					1

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
1031	Corruption; Human rights; Illicit enrichment	5,555			2							1		3
1032	Russia; Election; Civil guard	5,522	1											1
1033	Cold war; Greece; Soviet Union	5,457		1					2					3
1034	Cosmopolitanism; European integration; Political nations	5,421		3										3
1035	Apartheid; Boycott; Professional criminals	5,398					2							2
1036	Propaganda; Zimbabwe; Georgian Britain	5,394	1											1
1037	Parliament; Politics; Shadow portfolios	5,38	1	1	1		2							5
1038	Court; Thinking; Categories triggering	5,302			2				1			1		4
1039	Planning; India; Reviewing literature	5,18								1				1
1040	Memoir; War; Radical orthodoxy	5,15	1											1
1041	Slovakia; Party; Territorial autonomy	5,029						1	2					3
1042	Armenians; Basques; Armeno-Turkish literature	5,018				1								1
1043	Chronic Disease; Life Style; Burkina Faso	4,897								1	1			2
1044	Morocco; Kinship; Shipping operations	4,831							1		1			2
1045	Political theory; Political science; Art	4,579									1			1
1046	Peru; Party; Ambos paises	4,532			2									2
1047	Security; Aesthetics; Governance indicators	4,388			1									1
1048	War; Exhibition; Cultural diplomacy	4,327								1				1
1049	Christian; Collective action; Comparative religion	4,149									1			1
1050	Tunisia; Arab; Home gating	3,896							1	1	1			3
1051	Diplomacy; Anti-Americanism; International relations	3,573				1				2				3
1052	War; Conflict; Foreign policy	3,532							1		2			3
1053	Uganda; Human rights; Actors organising	3,46					1			1	1			3
1054	Soviet; Museum; Formal salaried	3,397				1			1	1	1			4
1055	Earthquake; Human rights; Central planning	3,327			3	1								4
1056	Communist; Yugoslavia; Milovan Djilas	3,32	2											2
1057	Germany; German; Labour market	2,574										1		1

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Central European University	European University Institute	Leiden University	Sciences Po	SOAS University of London	Swiss Federal Institute of Technology Zurich	University of Amsterdam	University of Copenhagen	University of Edinburgh	University of Essex	National University of Public Service	Összesen
1058	Terrorism; Israel; Mens rea	2,265					1							1
1059	Capital controls; Work; Income inequality	2,187		1						1				2
1060	President; University teacher; Consolidation policy	2,114			2									2
1061	History; Integration process; Foreign citizens	2,109		2										2
1062	Mimulus; Genetic differentiation; M laciniatus	1,974									4			4
1063	War; Military; Imagined bodies	1,959							1					1
1064	Economics; Data Collection; Faizabad district	1,787					1				1			2
1065	Market; Germany; North Korea	1,769									1			1
1066	Politics; War; Military	1,647				4			2					6
1067	Citizen; Regulation; International affairs	1,63							1					1
1068	Government; Power; Numbers Game	1,592							1					1
1069	European; 1960s; Indian lobbying	1,531					1							1
1070	Health care; Research; System-specification system-user	1,403							1	1				2
1071	Temperature; Plateau; Sámi people	1,356						1						1
1072	Security; Netherlands; Agricultural-ecological agents	1,273							4			1		5
1073	Tanzania; Africa; Animal resurrection	1,224				1	1							2
1074	International law; Law; International relations	1,055							1					1
1075	Consensus; Magazines; Majority rule	0,463				2								2
1076	Albania; Albanian; Forgotten voices	0,422									1			1
1077	Bleaching; Consumerism; Mental Models	0,314			1									1
1078	Masculinity; Military; Hegemonic masculinity	0,157						1			1			2
	Végösszeg		454	995	1 107	831	886	512	1 521	980	1 071	691	23	9 071

Forrás: a SciVal adatai alapján a szerzők szerkesztése

4. melléklet

A nemzetközileg jegyzett intézmények és az NKE publikációs teljesítménye a jogtudomány területén 2009 és 2018 között

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
1	Economy; Industry; Sharing economy	99,362	1		4	3	1	2	1	5	1	9	27	
2	Highway accidents; Accidents; Crash prediction	99,211	2			2							4	
3	Research; Visualization; Bibliographic coupling	99,165	10	2	1	44	35	1		54		3	150	
4	Index; Research; Citations received	98,823	19	12	4	48	31	1	1	14	5	9	144	
5	Spatial planning; Planning; Marine spatial	98,545	23	16		1		3	1	3	5	3	55	
6	Violence; Crime Victims; Teen dating	98,507	2	8	11	3	6		9	8	6	2	55	
7	Cooperation; Research; Co-authorship network	98,497	12	1	9	56	53	3	2	69	1	12	218	
8	Governance; Climate; Climate regime	98,434	7	6	10	4	5	40	1	8	14	26	121	
9	Firearms; Violence; Firearm suicide	98,066			2			1	1			1	5	
10	Offense; Crime; Crime hot	97,941	2	17	2	2	5	1	1	3	2	18	53	
11	Gender; Woman; Female faculty	97,761	14	1	5	3	11	1	1	2	2	6	46	
12	Electroencephalography; Fatigue of materials; Driving fatigue	97,74	28	1	1	2	3		1	1	4	10	51	
13	Automobile drivers; Driver; Driver distraction	97,687	14					1	1			5	21	
14	Ethical leadership; Leadership; Prohibitive voice	97,649		6	6	12	1	3	5	14	2	11	60	
15	Sex Offenses; Crime Victims; Assault prevention	97,466		5	1						2	7	15	
16	Fishery; Fisheries; Catch share	96,96	30	1				1	1	4		3	40	
17	Electronic crime countermeasures; Crime; Forensic readiness	96,898	3	1	4		1			1	2	1	13	
18	Human trafficking; Sex trafficking; Trafficking victims	96,819	1	7	32	3	3	5	7	7	3	12	80	
19	Police; Legitimacy; Legal authorities	96,556	3	12	6	10	7	36	1		8		83	
20	Driver; Highway accidents; Aberrant driving	96,511	4	1	4		1		2		1	1	14	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
21	Patents; Patents and inventions; Trade secrets	96,418	10		2	27		11	20	5	1	1	77	
22	Police; Use of force; Body-worn cameras	95,809	3	2	1	2	1	3	2	1			15	
23	Electricity; Costs; Residential solar	95,807				3						2	5	
24	Correctional institution; Child; Paternal incarceration	95,561	1	2	1		7	5		1		7	24	
25	Deception; Cues; Truth tellers	95,293	2	2	5	2	4		10	15	3	2	45	
26	Adolescent; Sexual Behavior; Sexting behaviors	95,185	1	8	3	6		5	1	7	2		33	
27	Nanotechnology; Nanostructured materials; Chemical substances	94,932	9		2	13	2	7		3	1	2	39	
28	Criminals; Offense; Criminal careers	94,875	2	3	20		48	1	8	12	4	26	124	
29	Violence; Child; Community violence	94,826	1		5		1			2	7		16	
30	Corporate governance; Shareholders; Shareholder activism	94,796	1	4	6	2		6	11	1	8	1	40	
31	Military operations; Virtual reality; Offensive cyber	94,694	9		23		6		4	2		3	47	
32	Dementia; Safety; Driving assessment	94,525	10	2	3	16	4				2	2	39	
33	Terrorism; Internet; Cyber terrorism	94,488		1	6		2		1	1		1	12	
34	Air transportation; Airlines; Carriers LCCs	94,456	6	8	1	1		1	1	10	6		34	
35	Self-control; Offense; Self-control theory	94,358		32	3		4	1		7	1	7	55	
36	Social Justice; Organizational justice; Distributive procedural	93,664	5	9	2	7	10	6	5	3		24	71	
37	Violence; Women; Wife beating	93,524		1	3			2		2			8	
38	Prostitution; Sex Workers; Sexual services	93,267	1	2	5	1	5	2	1	6	3	4	30	
39	Criminals; Offender; Probation officers	93,085	1	1	2		3		5	18	1	10	41	
40	Peace; Conflict; Liberal peacebuilding	93,029	3	3	11	3	3	19	1	8	7	3	61	
41	Sexual harassment; Workplace; Woman	92,468		1	2	1		2					6	
42	Memory; Crime; Eyewitness identification	92,131	4				2						6	
43	Refugee; Migration; Asylum policy	92,041	5	7	13	6	15	13	7	17	1	8	92	1
44	Criminals; Child; Online child	91,982	3			2	1	4	5	3	14		32	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
45	Child; Interviews as Topic; Forensic interviews	91,749	2	1	1	2			1		3	1	11	
46	Hydroelectric power; Hydroelectric power plants; Conduit hydropower	91,735	1									2	3	
47	Mining; Industry; Social license	91,709	1				1	2		1	1		6	
48	Mental Health; Police; Health court	91,687			7			1		1	2		11	
49	Piracy; Music; Copyright	91,531	8	5	3	3		3	3	7	6	1	39	
50	Data protection; Data privacy; Protection regulation	91,392	2	1	1	16	1	5	15	4	4	4	53	
51	Airports; Air transportation; Regional airports	91,318	3			1				3	1		8	
52	Violence; Women; Violence DV	91,289		3	1							1	5	
53	Terrorism; Radicalism; Violent extremism	91,196	1	1	20	1	5	6	3	4	2	5	48	
54	Woman; Gender; Conflict-related sexual	91,155	2	2	10	3	2	21	4	1	8		53	
55	Divorce; Child; Physical custody	91,08	2	4	1	10		1	1	10	2	7	38	
56	Criminals; Risk Assessment; Violent recidivism	90,898	2	2	31	2			12	10	6	4	69	
57	Crime; Offense; Violent crimes	90,722	11		3		1	18	6	2		3	44	
58	Rape; Victim; Victim blame	90,689	2		2		1	2	3		2	1	13	
59	Rape; Survivors; Assault survivors	90,48		2	1	1	1			4		3	12	
60	Membership; Violence; Gang involvement	90,457		4		2		1		1		1	9	
61	Woman; Gender; Sexual harassment	90,326		1		1							2	
62	Forensic Sciences; Dermatoglyphics; Crime	90,243	1		1	1	12	3		4	4	1	27	
63	Human rights; Repression; International human	89,958		1		5	2	7	1	3	2	1	22	
64	Surrogate Mothers; Reproduction; Cross-border reproductive	89,872	3	19	7	2		11		3	3	2	50	
65	Offense; Neighborhood; Disorganization theory	89,845	3	2				1		1		1	8	
66	Whistleblowing; Whistleblower; Ethical climate	89,686	1	1		5		3	2		3	5	20	
67	Fishery; Fisheries; Fisheries catches	89,493	5		2		1			1			9	
68	Fishery; Jurisdiction; Regional fisheries	89,312	4	1		4	1	1		1	6	12	30	
69	Fear of crime; Crime; Collective efficacy	89,249		6	2	5	2	22		4		5	46	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
70	Offender; Offense; Sentencing outcomes	89,095	1	1		1	6	3					12	
71	Police; Security; Corporate security	88,925	8	4	9	2	4	18	2	8	6	11	72	
72	Money laundering; Anti-money laundering; Laundering AML	88,895	4	7	4		2	5	4	3	2	24	55	
73	Correctional institution; Prisoner; Prison misconduct	88,643	1	1	3	1	11	5	3	12	1	2	40	
74	Dam removal; Dam; Dam removals	88,606	3										3	
75	Stalking; Victim; Partner violence	88,527		5	1	5	1		6	1			19	
76	International Criminal Court; Justice; Criminal tribunals	88,378	1	4	11	15	44	13	15	74	11	30	218	
77	Criminals; Sex; Sexual offender	88,242		4	3	4	2		3	5	4		25	
78	Police; Police officer; Female officers	88,236	1	1	1	1		4	3	3		1	15	
79	Air transportation; Airlines; International airlines	88,149								1			1	
80	Adolescent; Licensure; Driver education	88,052	2		1								3	
81	Ethics; Ethical decision making; Ethical beliefs	87,949		4					1		2		7	
82	Homicide; Suicide; Child death	87,674	9	2	3		8			1	2	9	34	
83	Crime; Personal computing; Social media	87,511	2		1		1	2	2	1		2	11	
84	Neurosciences; Brain; Neuroscientific evidence	87,353	4	5	7	1	2	4	11	3	10		47	
85	Court; Administrative law; Statutory interpretation	87,118	1				1	1	1		1	1	6	
86	Criminals; Adolescent; Juvenile sex	87,087	2		4		11		2	7	2	2	30	
87	Justice; Victim; Restorative justice	86,99	1	4	3	36	2	11	6		4		67	
88	Aircraft; Air transportation; Aircraft boarding	86,927				1							1	
89	Violence; Domestic Violence; Batterer intervention	86,794							1				1	
90	Amendment; Privacy; Cell phone	86,669	1		1		1		2		5	1	11	
91	Driver; Hazards; Experienced drivers	86,568	4	4									8	
92	Adolescent; Social Justice; Juvenile detention	86,493		16	9		37		1	16		1	80	
93	Police; Suspect; False confession	86,394			34	2					2	2	40	
94	Organized crime; Network; Terrorist network	86,263		7		3	1	1	10	4	1	2	29	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
95	Genetic resources; Genetic resource; Traditional knowledge	86,085	1	2	2	5	1	1			6		18	
96	Arbitration; Investor; Treaty arbitration	85,903	4	3	28	3	30	15		26	8	3	120	
97	Research; Law; Delayed recognition	85,575	8	1	1	28	13			1			52	
98	Offender; Offense; Offender registries	85,528					1	2	3				6	
99	Websites; Website; Search engines	85,516	2	1			1	1	1	3	1		10	
100	EU; Citizenship; Third-country nationals	85,298	3	13	7	9	13	9	5	26	22	11	118	
101	Victimization; Crime Victims; Violent victimization	85,22		1		1	3		1	1		2	9	
102	Hong Kong; China; Social movements	85,12			2		1	2	1		2		8	
103	Offense; Penalty; Punitive attitudes	84,824	1	1	1	2	6	4	5	1	1	1	23	
104	Immigration; Immigrant; Immigration reform	84,823			1		3	1		2			7	
105	School; Schools; Active shooter	84,806	1	2	1		1	2					7	
106	Ontology; Semantics; Legal knowledge	84,703	21	1	1	1	4		1	38	2		69	
107	Homicide; Criminals; Serial murder	84,599		3	1	1		2		1	1	1	10	
108	Budget; Information collection; EPA ICR	84,269			3	1		3	1		1	1	10	
109	Research; Societies and institutions; Author keywords	83,974	1										1	
110	Voter; Election; Voter identification	83,801	2	1	1		1	3	1	1		1	11	1
111	Data; Industry; Systematic literature	83,666			1					2		1	4	
112	EU; European Union; Preliminary ruling	83,615	3	11	9	29	8	5	6	36	9	15	131	3
113	Hate crimes; Offense; Bias crimes	83,437						2	1		1	1	5	
114	Violence; Drug; Urban violence	83,302	2		2	1	1	6		7	1	2	22	
115	European Union; EU; Parliamentary involvement	83,063	15	1	3	13	7	5	3	11		11	69	
116	WTO; Dispute Settlements; Settlement mechanism	82,827		2	12	6	4	15	7	14	3	2	65	
117	Airport; Airports; Air passenger	82,756	1	2						1			4	
118	International Humanitarian Law; Armed Conflict; International armed	82,754	2	3	5	11	10	7	1	15	3	13	70	1

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
119	Offense; Conservation; Wildlife crime	82,679	1		3			1			1	3	9	
120	Virtue ethics; Virtue; Positive organizational	82,583	1	1			1	2	4		5	1	15	
121	Supreme Court; Court; Supreme courts	82,4	1	2		1	1	8		3	1		17	
122	Bankruptcy; Insolvency; Insolvency proceedings	82,165	2	2	1	2	3	10	5	6			31	
123	Road; Highway accidents; Road fatalities	82,091				2							2	
124	Adoption; Family; Transracial adoption	82,086	1	6	4		3	4		2	5	1	26	
125	Disaster; Red Cross; Humanitarian action	82,048	1		2	1	2	9	2	1		4	22	
126	Prisons; Prisoners; Prison population	82,043		4	5		1			1	1		12	
127	Indication; Food; GI protection	82,009	3		2			2	1		2		10	
128	Child soldier; War; Appetitive aggression	81,813		17	1	4	6	1		10		2	41	
129	Patent; Patents as Topic; Reverse payment	81,771						1	1	2	1	1	6	
130	Religion; Adolescent; Protective factor	81,653		2			1			1			4	
131	Airports; Air transportation; Ground access	81,58		1	1			1		1	1		5	
132	Trial; Decision making; Mock jurors	81,367					1						1	
133	Criminology; Greens; Green criminological	81,271		6	1	1			1	1	1	7	18	
134	Fishery; Seafood; MSC certification	80,91								1	2		3	
135	Ethics; Ethics education; Accounting ethics	80,647	1		1	1		1	1				5	
136	Refugee; Asylum seeker; Asylum seekers	80,643	4	5	1		1	1	1	4	11		28	
137	Corporate social responsibility; United Nations Global Compact; Responsibility CSR	80,605	1	1				1		2		1	6	
138	Water; EU; River basin	80,274	2		1	2	1	1	2	8	2	48	67	
139	Prisons; Suicide; Suicide prevention	80,247	2	4	14		2			1	1		24	
140	Probation; Offender; Probation practice	80,153			4	1	6	4		1	4	3	23	
141	Voice; Speech; Forensic voice	80,12	18		2				1		8	2	31	
142	Railroad crossings; Rails; Railway suicide	80,118			1	4							5	
143	Fishery; Fishing community; Fishing communities	80,011	3					2		10			15	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
144	Criminal Justice Systems; Plea bargaining; Wrongful conviction	79,773		1						3		1	5	
145	Juvenile justice; Juvenile court; Minority contact	79,655		2				1	1	3		1	8	
146	Honor; Violence; Honor killing	79,522	2	2		1	5	1	2	3	4	4	24	
147	Parents; Child; Parental alienation	79,403			1	1						1	3	
148	China; Seas; Maritime disputes	79,369	1		7	1	2	4		1	1		17	
149	Violence; Sex; Sexual minority	79,338		1	1								2	
150	Disability; Convention; Legal capacity	78,825			13	4		2	1	1	1	1	23	
151	Corruption; Corporation; Corporate criminal	78,744			6			3		1	2	1	13	
152	Domestic violence; Violence; Violence IPV	78,52			1		2				1		4	
153	Intellectual property; Patents as Topic; Compulsory licensing	78,204	5	1	3	1		12	2	1	4		29	
154	Court; Latin America; Judicial independence	78,017			1		2	3	1	1		3	11	
155	Alcohols; Alcohol; Ignition interlock	77,956										1	1	
156	Law; Discrimination; Sex discrimination	77,925			1	1	1	1		1		1	6	
157	District; Voter; Partisan gerrymandering	77,835	4					2		1			7	
158	Decommissioning; Decommissioning (nuclear reactors); Gas platforms	77,669									1		1	
159	Correctional institution; Prisons; Correctional staff	77,612		1	2		2		1			1	7	
160	Theory; Offense; Theory GST	77,261		2	1	3		1	1				8	
161	Incentive regulation; Regulatory compliance; Electricity	77,047				1			1	1			3	
162	Unmanned aerial vehicles (UAV); Privacy; Journalism	76,922	1	2					1		1		5	
163	Drug; Pharmaceutical Preparations; Drug dealers	76,814		2	1					1	1		5	
164	Habitat; Nature conservation; Conservation	76,733	1	20	2	3	3	1	16	2		18	66	
165	Fan; Audience; Social media	76,692	1	1	1						2		5	
166	Constitutional court; Constitution; Human rights	76,478			1		1	3					5	
167	Loans; Loan; Payday loans	76,422	2				1				2		5	
168	Drug courts; Court; Court participants	76,292		3			2	1		1		1	8	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
169	Cultural Property; Antiquity; Archaeological sites	76,105	4		4		4	1		3	1		17	
170	Offense; Criminal law; Mens rea	76,069		2	10	1	2	6	3		8	1	33	
171	Law; Jurisprudence; Legal positivism	76,03	3		11		3	19	7	5	13		61	
172	Derivatives; Banks; Financial market	76				1		11	1	1	1		15	
173	Speech; Amendment; Free speech	75,983	1		1			1					3	
174	Firearms; Forensic Sciences; Firing pin	75,951	4				1				1		6	
175	Human rights; Corporation; UNO	75,74	1		1	3	2	1	6	1	1	1	17	
176	Neutralization; Narrative; Narrative criminology	75,707			1		1					1	3	
177	Funding; Foundations; Original publication	75,634			2	1	10	2		1	1		17	
178	EU; European Union; Judicial protection	75,605	2	14	23	10	4	2	9	15	4	13	96	4
179	EU; Law; Consumer contracts	75,511	3	4	5	19	5	12	16	23	6	6	99	
180	Copyright; EU; Legal framework	75,428		2	3	5		3	7	18	3	5	46	
181	Crashworthiness; Accidents; Electronic stability	75,226	1										1	
182	Corporate social responsibility; Cinema; Corporate reputation	75,127				1						2	3	
183	Culture; Social Justice; Justice sensitivity	75,12	1	1			1		3			10	16	
184	Insider trading; Insider; Trading	75,045	1	2		2		2	4	5	1	1	18	
185	Competition; Competition Laws; Merger control	74,945	8	1	21	11	3	11	17	7	6	9	94	
186	Code of ethics; Ethics; Ethical culture	74,938		3		2	1		3		2		11	
187	Mining; Sustainable development; Mining industry	74,912					1					1	2	
188	War; Strike; Targeted killing	74,877	2		6		1	4		1	5	2	21	
189	Military; Security; Security companies	74,704	2	1	18	1	3	6		2	1	2	36	
190	Board of directors; Gender diversity; Independent directors	74,647								1			1	
191	Climate; Agreement; Climate regime	74,59	1			2	1	1		3	4	2	14	
192	Detention; Immigration; Immigration detention	74,524	1	1	3			5	1		2	2	15	
193	Class actions; Court; Class certification	74,522		1		1	4		1		1	1	9	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
194	Criminals; Mental Health; Insanity acquittees	74,441			4		1	1	1				7	
195	Correctional institution; Prisoner; Solitary confinement	74,366			1	1	1	2					5	
196	Corporate-law; Corporate law; Corporate governance	74,303	1					2	6	4		1	14	
197	Electricity; Public policy; Renewable energy	74,263	1										1	
198	Climate change; Australia; Climate policy	74,112			1				2		1		4	
199	Energy; Governance; Energy governance	74,073	1	14	4	4	1	3				2	29	
200	Deterrence; Enforcement; Repeat offenders	74,039	4	6	2	14	1			1		1	29	
201	DNA; Databases, Nucleic Acid; Criminal justice	73,935		3	11	2		1		5		1	23	
202	Insurance; Vehicles; Speed limit	73,844	2	7									9	
203	Brazil; Police; Public security	73,63	6					1		1		1	9	
204	EU; European; Criminal matters	73,618	2	10	5	3	5	3	9	9	5	15	66	
205	Health; Brazil; Health care	73,581			4	1		6				1	12	
206	Freedom of information; Transparency; Civil society	73,557				2	2	2	2				8	
207	Taxes; OECD; Treaty disputes	73,427	1	1	1	3	2	25	3		2	1	39	
208	School; Security; Resource officers	73,337										1	1	
209	EU; Crisis; Economic governance	73,21	1	1	2	3	3	20	1	6			37	1
210	Privacy; Data privacy; Informed consent	73,086				2		1	2	2	1	2	10	
211	Muslim; Family law; Dispute resolution	73,064	1		4	1	2	3			2	3	16	
212	Bankruptcy; Credit cards; Personal bankruptcy	73,059	2	1			1	5	2				11	
213	Renewable energy; WTO; Subsidy reform	73,006		2	3	2	1	1	1				10	
214	Licensing; Regulation; Occupational licensing	72,995							1	1			2	
215	Electricity; Industry; Electricity market	72,963				2			1	1			4	
216	Litigation; Settlement; Private information	72,887	8	5			4	1	3	1		1	23	
217	Mediation; Conflict; Dispute settlement	72,874	1	6		15	1	7	1	2		2	35	
218	Constitution; Interpretation; Constitutional theory	72,755	1		3		3	4				2	13	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
219	Planning; Property rights; Hong Kong	72,598			1							1	2	
220	Criminal record; Employment; Criminal records	72,539			1		1				1	6	9	
221	Piracy; Security; Pirate attacks	72,536	2	2	13	1	7	3		5			33	
222	Terrorism; Homicide; Lone wolf	72,229		1	1		1	1		2			6	
223	Justice; Youth; Youth justice	72,086		1	2		1	6		1	19		30	
224	Ecuador; Oil; Ecuadorian Amazon	71,852	4	1	2	1	1			1			10	
225	Homicide; Offense; Homicide rate	71,788	1				2	3				2	8	
226	Terrorism; Law; Criminal justice	71,351	2		3		2	5		2	2		16	
227	Hate speech; Speech; Speech acts	71,279	2			1	2	1		1	1		8	
228	Copyright; Copyright Law; Copyright protection	71,211	1	3	2	1	3			5			15	
229	Whaling; Japan; Scientific whaling	71,195	2	1				1	3	1	1	1	10	
230	Contract; Law; Contract formation	70,904			3	1	2	7		2	3	1	19	
231	Offense; Media; News media	70,832	1			1		1					3	
232	Copyright; Fair use; Copyright infringement	70,69	2					1			1		4	
233	Abortion; Great Britain; Abortion services	70,65			1			1			4		6	
234	Law; Competition; Trade marks	70,364						2			3		5	
235	GATS; Service; Services trade	70,358			2	1		4	7				14	
236	Housing; Access to justice; Legal services	70,311	1					1		1			3	
237	Child; Family law; Domestic violence	70,164			2						3	3	8	
238	Antidumping; WTO; Trade remedy	70,135				7		2	2	2			13	
239	Religion; Religious freedom; Religious exemptions	69,905	1	1	3	2	2	2	1	1	1		14	
240	Carl Schmitt; Schmitt; Political theology	69,89	3		6	6	3	4	1	2	1	2	28	
241	Law; Law of tort; Strict liability	69,823			1				1				2	
242	Privacy; Data privacy; Personal information	69,717	2			2	2		6	4			16	
243	European Union; Healthcare; Cross-border healthcare	69,556	7	1	1	10	6	10	5	2	3	2	47	
244	Penalty; Offender; Legal punishment	69,483				2	2	4		1	1		10	
245	Protest; Police; Social identity	69,373	1		7		1		1	1	6	1	18	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
246	Personnel; Employment; Social networking	69,262	1										1	
247	Indian; Indigenous peoples; Tribal sovereignty	69,193						1		1			2	
248	Law of the sea; Jurisdiction; Deep seabed	69,031		4	2	2		3		2	6	6	25	
249	China; Chinese; Criminal justice	68,919		4	1	1						1	7	1
250	WTO; World Trade Organization; Trade negotiations	68,747	2		13	3	1	4			4		27	
251	Amendment; Law; Bear arms	68,403			1			1					2	
252	Criminals; Crime; Criminal thinking	68,165			9		1			2			12	
253	Contract; International law; Pension cuts	68,145			1			1					2	
254	Eminent domain; Land; Land assembly	68,101			1				1				2	
255	Human rights; European Court; Religious symbols	67,836	2	8	11	10	5	7	2	12	1	11	69	
256	Behavior; Social Identification; Identity fusion	67,591	11							1			12	
257	Supply chains; Trade facilitation; International trade	67,568							4			2	6	1
258	Disability; Mental Health; Jurisprudence	67,424		1	2		1				1		5	
259	Labor law; Worker; Unfair dismissal	67,38	3		1		1	9		1	7		22	2
260	Cannabis; Patient Protection and Affordable Care Act; Medical marijuana	67,177						1					1	
261	Ethical climate; Climate; Nurses	67,089								1	1		2	
262	Treaty; Nuclear weapon; Nuclear weapons	67,024			3	1	1	2		1		4	12	
263	Sports; Periodicals as Topic; Match fixing	66,975					2		3				5	
264	Internet; Behavior; Social media	66,778						1		1			2	
265	Russian; Research; Scientific periodicals	66,684	2										2	
266	Ships; Oil spills; Oil pollution	66,672		4	1		2				2		9	
267	Airports; Airport security; Airport	66,632					1	1		3			5	1
268	Education; School; Public education	66,373			1							1	2	
269	Greens; China; Green building	66,337										5	5	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
270	Human rights; European Court; Degrading treatment	66,316	3	3		2	2	3	2	5	2	8	30	
271	Torture; Dirty hands; Terrorism	66,292			2	2		1			1		6	
272	Grey market; Parallel trade; Gray markets	66,223	2		2	2		9	2			1	18	
273	Marriage; Family; Same-sex marriage	65,999	1	1							1		3	
274	Correctional institution; Geography; Carceral geography	65,626	4								1		5	
275	Energy; Ocean; Offshore wind	65,579	1									4	5	
276	Fishery; Fisheries; Small-scale fisheries	65,293		2						3			5	
277	Cannabis; Policy; Cannabis cultivation	65,287	6	23		3			4	4			40	
278	Coase; Coase theorem; Economic theory	65,276	14		2					1			17	
279	Energy; Personal data; Paddy farming	65,219							2			1	3	
280	Land cover; Biofuel; Crop rotation	65,095										1	1	
281	National security; Freedom of information; Classified information	65,072			2	1		2	1	2			8	
282	Parents; Violence; Child-to-parent violence	64,939	1					1					2	
283	Heart Rate; Behavior; Resting heart	64,908			1		5					1	7	
284	European Law; European; Van Gend	64,82	26		2		1	3	1	3	4	1	41	
285	Emotion; Happiness; International relations	64,769			2			2					4	
286	Mexico; Food; Body mass	64,732		1	2						1		4	
287	Ships; Recycling; Ship recycling	64,663	1				2				2		5	
288	International law; Use of force; Humanitarian intervention	64,55	2	5	5	5	5	5	2	7	1	3	40	
289	Publication; Spectroscopy; Historical roots	64,529								9			9	
290	ILO; EU; Trade union	64,318	2		9	1		4	3	2	1	1	23	
291	Biomedical Research; Biology; Regulatory offences	64,283										1	1	
292	Efficiency; Courts; Public sector	64,163	2										2	
293	President; Senate; District court	64,135			1			1				1	3	
294	EU; European Union; Modified organisms	64,074	5	2	4	1		1	3	4	4	4	28	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
295	Corporate; Moral responsibility; Personhood	64,014						2	2				4	
296	Embryonic Structures; Embryo; Genetic diagnosis	63,932			3			1					4	
297	Law; Social enterprise; Corporation	63,928		1				2					3	
298	Artificial intelligence; Robots; Robotics	63,794		1	1				2		1		5	
299	Sexual exploitation; Police; Child	63,702			1							3	4	
300	Penalty; Offense; Criminal justice	63,694		1	7		3	13	1		1	5	31	
301	Weapons; Delirium; Electrical weapons	63,635			1					1			2	
302	Drug; Pharmaceutical Preparations; International drug	63,623	1		1		1	2				1	6	
303	Lawyer; Law; Legal services	63,518	1	1					1			2	5	
304	Criminals; Forensic Psychiatry; Preventive detention	63,447			2		1				1		4	
305	Supreme Court; Court; Election	63,3						1					1	
306	Petition; Public policy; Political participation	63,224			1			1					2	
307	Violence; Criminology; London riots	63,189	4		2	1		5			1		13	
308	Innovation; Synergy; Triple helix	62,987				1			1	44	1		47	
309	Democracy; Populism; Global climate	62,925	1										1	
310	Hate speech; Freedom of expression; Religion	62,898	2	5	4			2	4	6	2	5	30	
311	New Zealand; Treaty; Native title	62,798			1	1		1		2	1		6	
312	Bystander Effect; Behavior; Moral courage	62,589							1	2		2	5	
313	HIV; Canada; People living	62,553		1				1		1	1		4	
314	International law; Law; International lawyers	62,548	6	1	1	4	6	8	2	37	1	7	73	
315	Crime; Criminals; Juvenile offenders	62,499			5					1			6	
316	Offense; Court; Criminal justice	62,468	1		1	7		3			1		13	
317	Air; Plan; Beach CA	62,38										1	1	
318	Census; Racialization; Entrepot trade	62,191		1			1						2	
319	Human rights; UNO; Universal periodic	62,174	1	1	1	1	2	6		3		2	17	
320	Criminology; Criminal Justice; Offense	62,025	2				1						3	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
321	Fires; Firesetting Behavior; Deliberate firesetting	61,995			4		2			1		4	11	
322	Cloud computing; Clouds; Industry	61,963					1			1			2	
323	Adult; Care; Safeguarding adults	61,808			36	2					2		40	
324	Peace; Justice; Reporting phase	61,777						1					1	
325	Delinquency; Youth; Labeling theory	61,675	1		1		3				1		6	
326	Homicide; Defense; Domestic violence	61,323						1	1				2	
327	Youth; Juvenile justice; Special education	61,273							1	1			2	
328	Sports; Doping; Governing bodies	61,199	1	1	1	10	1	1	1	9	1		26	
329	Methamphetamine; Drug; Public health	61,079								1			1	
330	Malpractice; Patients; Medical treatment	60,87			4						3		7	
331	Writing; Editor; Article titles	60,8			1		3			2			6	
332	Cameras; Augmented reality; Surveillance	60,704							1				1	
333	WTO; GATT; Precautionary principle	60,681	4	1	5	3	3	2		4	3	3	28	
334	Air navigation; Air traffic control; Navigation service	60,626				4		1					5	
335	Law; Will; Undue influence	60,467							1		2		3	
336	Executive; Doctrine; Foreign relations	60,329					1						1	
337	Court; Human rights; International human	60,07				2	3	1	1	2		2	11	
338	Interviews as Topic; Memory; Cognitive interview	60,047	4						1		1		6	
339	Campaign; Finance; Campaign finance	60,046			1								1	
340	EU; European Union; Internal market	59,97	7		2	2	5	3	2	8	4	4	37	
341	European Parliament; Diplomacy; Parliamentary diplomacy	59,963	2	7		3	2	5	2	7		2	30	
342	Evidence; Standard; Reasonable doubt	59,869		3	3		2	9	1		1		19	
343	Court; Civil procedure; Summary judgments	59,692	1							1		1	3	
344	Nuclear weapon; Autonomous agents; Nuclear weapons	59,643										1	1	
345	India; Biometrics; Border crossing	59,369			1						2		3	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
346	EU; Regulation; Financial regulation	59,26	1	3	1	2		14	5	3	1		30	
347	Research; Political science; DA-RT initiative	59,229			1		3	3		3			10	
348	EU; Enterprise; Internal market	59,126		2	3	2		5		2	2		16	
349	Liability; Law; International trade	59,108							3				3	
350	Arbitration; Court; Arbitration clauses	59,106							1				1	
351	Computer science; Research; Computers	58,787				1							1	
352	Disease; Fabrication; Ecosystem Services	58,761	1					1		1	5		8	
353	Offender; Penalty; Economic sanctions	58,628			1		2			1			4	
354	Human rights; Development; Human rights-based	58,578				2		7		1	3		13	
355	Tobacco Products; Cannabis; Nicotine addiction	58,498									2		2	
356	Dependence; Energy; Independent administrative	58,497								1			1	
357	War; Military; Habeas corpus	58,133		1	4			3	1			1	10	
358	Citizenship; Metagenome; DNA testing	57,894									1		1	
359	Woman; Gender; Criminal justice	57,814			6			3			2		11	
360	Constitutional court; Activity; Four-month period	57,772	2					1					3	
361	Securities; Investor; Financial crisis	57,751						1					1	
362	Indonesia; Conservation; Natural resources	57,72					1			2			3	
363	Accountability; Antecedents; Multi-agency coordination	57,608		1								1	2	
364	Homicide; Criminals; Juvenile homicide	57,439					1					1	2	
365	Court; Constitution; Distinctively South	57,413						2	1		3		6	
366	Coroners and Medical Examiners; Death; Nursing homes	57,365			1								1	
367	Asia; Funding; Financial crisis	57,359									2		2	
368	Shareholder; Information; Political spending	57,235				1							1	
369	Police; Forensic Medicine; Police custody	57,214	1		4					2			7	
370	Self-defense; Race; Trayvon Martin	57,196						2			1		3	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
371	EU; European Union; Dispute settlement	57,175	1	6	3	7		5	6	5	1		34	
372	Accident prevention; Crisis; Health care	57,112				1	1	2					4	
373	Russia; Russian; Criminal justice	57,04	2	2	2					1			7	
374	Africa; Constitution; Women judges	57,011					1	3	1	1	1		7	
375	Privacy; Data privacy; Privacy protection	56,995	1		1		2			6			10	
376	Money; The love of money; Unethical intentions	56,993		2									2	
377	Correctional institution; Imprisonment; Mass incarceration	56,975						1					1	
378	Court; President; Recess appointments	56,913				1							1	
379	Advertising; Self-regulation; Advertising self-regulation	56,579							1				1	
380	Responsibility; International Organizations; UNO	56,512		1	5	4	21	3	2	29		15	80	
381	Journalist; Journalism; News media	56,448					1	1		1			3	
382	Law; Contract; Unjust enrichment	56,411	2	1	10			7	2	1	8	1	32	
383	Statelessness; Nationality; Stateless persons	56,356			1			5	13	4		1	24	
384	Police; Judge; Judicial administration	56,309	24	1				1					26	1
385	Television; Cables; Vertical integration	56,259		6									6	
386	Liability; Product liability; Liability rules	56,174	4	5		1	1	1	2	7		1	22	
387	Facilities; Laboratory; Particle physics	56,151									1		1	
388	Offense; Criminal law; Criminal procedure	56,093		1				1				1	3	
389	Referendum; European Union; Indigenous peoples	56,018		1	1			3			7		12	
390	Power; State of emergency; Emergency powers	55,992	1		1			1		5			8	
391	Australia; Court; Australian	55,982				2		1					3	
392	Innovation; Energy; Energy sector	55,738	5			2			7	4			18	
393	Police; Research; Police officers	55,697	1		1			1			2		5	
394	Authentication; Aggression; Online voting	55,592				1			3				4	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
395	China; Mechanics; Postdoc standards	55,557	1		2								3	
396	Dual class shares; Corporate governance; Private benefits of control	55,498						6		1		1	8	
397	Regulation; Oil; Regulatory capture	55,441							1				1	
398	Dispute resolution; Islamic finance; Alternative dispute resolution	55,425								2			2	
399	Criminology; Offense; Criminal Justice	55,401	1	3				5			5	1	15	
400	Cultural heritage; Law; Underwater cultural heritage	55,226						1					1	
401	Stars; Myth; Social workers	55,189							1	1			2	
402	Arab; Egypt; International legal	55,176								1			1	
403	Human rights; Environment; Environmental protection	54,599		1		3			4		4	1	13	
404	Indicator; Law; Official statistics	54,547			5			1	1		1		8	
405	Technology; Law enforcement; Organizational obstacles	54,542			1		2	1					4	
406	International law; Court; Quebec jurisprudence	54,528					1						1	
407	Reparations; Slavery; Transitional justice	54,512					1	1					2	
408	Migrant; Domestic; Domestic workers	54,491	1			1			1				3	
409	Loyalty; Personnel; Employer loyalty	54,44		1					1			1	3	
410	Elderly; Human rights; Age discrimination	54,272				2		2				1	5	
411	Pharmaceutical Preparations; Mycobacterium tuberculosis; Commerce	54,269				1				2		1	4	
412	Homicide; Stress Disorders, Post-Traumatic; Posttraumatic stress	54,227						1	1	1	1	4	8	
413	Argentina; Penalty; Social media	53,884						3		2	1	1	7	
414	Court; Constitution; Supreme Court	53,872							1			1	2	
415	Security of data; Research; Access control	53,85					1				1		2	
416	Learning systems; Foundations; Workplace democracy	53,679						1					1	
417	Uganda; Justice; Transitional justice	53,63				1		2		1	1	1	6	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
418	Data privacy; Authentication; Electronic identification	53,606				3			3	1			7	
419	Crime; Identity theft; Electronic commerce	53,572		1		1	1		3				6	
420	Law; Due Process; Financial generosity	53,424						1					1	
421	Corporate social responsibility; Indonesia; Financial performance	53,398										1	1	
422	Law; Court; Judicial appointments	53,394			3			5	1	1		3	13	
423	Assessment; Regulation; Ex-post legislative	53,358			9		1	4	10	1			25	
424	Disaster; Community development; Energy efficiency	53,356		1		1							2	
425	Patent; Climate; Soybean production	53,316	1							1	1	1	4	
426	Child; Abduction; International Child Abduction	53,057			1							1	2	
427	Elderly; Grants; South Africa	53,003			1			2					3	
428	Law; School law; Legal education	52,967						1					1	
429	Forestry; Conservation of Natural Resources; Forestry sustainable	52,908	1										1	
430	Public policy; Domestic Violence; Criminal justice	52,891	1		2							3	6	
431	Film; Regulation; Variation sampling	52,829			24				5		3	1	33	
432	Mineral; Quaternary; Disparate patterns	52,781	4							1	1	1	7	
433	Nurses; Contract; MRO operations	52,764	1										1	
434	Craft; South Africa; Craft producers	52,71			1		1						2	
435	Fraud; Victim; Online fraud	52,603		1	1	1		1		1		1	6	
436	Offense; Woman; Criminal justice	52,585						3				1	4	
437	Law; Society; Meeting calls	52,516										1	1	
438	Victim; Statement; Criminal justice	52,478	2			4	5		19			3	33	
439	Art; Cultural policy; Cultural policies	52,325	2		1	1						2	6	
440	Offense; Regulation; Criminal liability	52,05	1					1			1	1	4	
441	Violence; Homicide; Residential treatment	52,049	1									1	2	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
442	Interactive television; Digital television; Partner violence	51,951			4			1					5	
443	Culture; Law; Legal culture	51,821			5	1		2		1			9	
444	False Claims; Act; Qui tam	51,81			1								1	
445	Stillbirth; Data Collection; Sexual abuse	51,762			1						1		2	
446	Public procurement; EU; Procurement rules	51,644	1	1	1		2	4	2	1			12	
447	Slovenia; Offense; Criminal offences	51,54		1	2	1		1			1		6	
448	India; Law; Legal pluralism	51,451	2		1	1		2		2	2		10	
449	New Zealand; Environmental legislation; Science-policy negotiations	51,431			1					1			2	
450	Fishery; Management; AC/SC framework	51,395		1									1	
451	Correctional institution; Privatization; Federal prison	51,292		1	1		1	1			1	1	6	
452	Data security; Development; Breach notification	51,186							1				1	
453	Canada; Canadian; Reconciliation	51,138			1					1			2	
454	Net primary production; Czechoslovakia; Human appropriation	51,099					1					1	2	
455	Transformation; Inquiry; Social learning	51,072				2							2	
456	EU; Data protection; Czech Republic	50,94			3			2	2	3		1	11	1
457	Law; Equity; Hong Kong	50,918	3	1	6			3			9		22	
458	Italy; Peru; Financial crisis	50,852						1					1	
459	Age; Remedies; Offense	50,836			1								1	
460	Privacy; Health Insurance Portability and Accountability Act; Public health	50,797										1	1	
461	Grotius; Hugo Grotius; Ius gentium	50,78	1		2	2	3		1	6	1	2	18	
462	Corporation; Social work; Corporate personhood	50,758	1							2	1	1	5	
463	Public policy; Stakeholder; Analytic hierarchy	50,656		1		1							2	
464	Employee; Internship; Independent contractors	50,545						1		1			2	
465	Biometrics; Identity; Asylum seekers	50,383			2	3		1	2			4	12	
466	International Court of Justice; Court; Provisional measures	50,378		1	1	1	4	2		4	2	7	22	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
467	Textiles; Design; Costume culture	50,359		1									1	
468	Law; Comparative Law; Legal education	50,333		1		3	2	1	5		3	2	17	
469	Air Pollution; Asthma; Hypersensitivity	50,304									1		1	
470	Open innovation; Innovation; Alliances	50,299									1		1	
471	Police; Offense; Police complaints	50,298			1		1	3	2		8		15	
472	Death penalty; Death; Capital punishment	50,291						1					1	
473	Family; Care; Gender equality	50,285	1		1	1			2	3	3	2	13	
474	Health; Large scale systems; Health care	50,26	1										1	
475	Africa; African; Customary law	50,198	1	1			1	2	1	2	1	2	11	
476	Crashworthiness; Vehicles; Car body	50,175	1		1								2	
477	Behavior; Youth; Labor market	50,142	1										1	
478	Catchment; Remote sensing; Ecosystem services	50,111				1			1		2		4	
479	Models; Decision making; Film protection	50,094				1							1	
480	Public policy; Policy; Rolf Dieter-Heuer	49,995	1		1						1	1	4	
481	Indebtedness; Debt restructuring; Pari passu	49,967	3		1		1	4					9	
482	India; Supreme Court; Judicial activism	49,947	1	1		1				1	1		5	
483	Law; Student; Legal education	49,907			1				1			1	3	
484	Human rights; Cultural heritage; Multilateral environmental	49,897						2	2		1		5	
485	Electronics; Monitoring; Monitoring EM	49,681	2	4			2	1			2	3	14	
486	Artificial intelligence; Dispute resolution; Logistics cost	49,653				2			1			1	4	
487	Woman; Weblog; Social media	49,648								1	1		2	
488	Military; Military Justice; Sexual assault	49,555	1						1				2	
489	Confidentiality; Electronic Health Records; Conflicting scientific	49,518			2				1		1		4	
490	Bhutan; Happiness; Public administration	49,384									1		1	
491	Law; International law; Hans Kelsen	49,321	4		1		2	1	1	1		1	11	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
492	Child; Adolescent; Residential care	49,239	1	1	2						1		5	
493	Court; Human rights; International criminal	49,228					1						1	
494	Disaster; Disasters; Natural hazards	49,168			1				1				2	
495	Environment; Protected area; Capital	49,104						1	1			1	3	
496	Property; Law; Urban agriculture	49,091					1						1	
497	Indonesia; Governance; Sharing economy	49,036	1			1							2	
498	Insolvency regulation; Insolvency; Cross-border insolvency	48,999					3	2		1			6	
499	African; Human rights; Regional human	48,981		3	1		2	2	3				11	
500	Lawyer; Law; Legal profession	48,952						3					3	
501	Steganography; Cryptography; Couple layered	48,723			1								1	
502	Research; Information systems; Departmental h-index	48,604								2		2	4	
503	Human rights; Institution; International human	48,085			1	4			2	1	1	2	11	
504	Utopia; Thomas More; Raphael Hythloday	48,004			3	1				2		1	7	
505	Social Behavior; Psychology; Mental health	47,963					1		1	4			6	
506	Freedom; Mental Health; Mental capacity	47,872			23					1	1		25	
507	Financial crisis; Finance; Credit	47,795		1					1		2		4	
508	Law; Legality; Constituent power	47,446					1	4	12		3		20	
509	International Sale of Goods; Contract; Price term	47,333				1		2	1	1			5	
510	Canada; Men's rights; Emotional walls	47,242								1	1		2	
511	Law; Privacy; Social media	47,238			1		1	4			4		10	
512	Dialogue; Court; Water bodies	47,236	3										3	
513	Cooperative; Basque; Legal framework	46,996	1			1		3					5	
514	Human rights; International law; International human	46,84			2			4		1	2	1	10	
515	Doctrine; Trust; Public trust	46,556		1					1		1	1	4	
516	Youth; Canada; Criminal Justice	46,546			1	1					2		4	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
517	Law; Constitutionalism; Legal theory	46,531			2			5	4	2	6		19	
518	Law; Politics; Ratio legis	46,496			1								1	
519	Town; Bank; Cape Town	46,076		1	1	1							3	
520	Court; Human rights; United Kingdom	45,942		1	11			9	4		3	1	29	
521	Russian; Child; Civil society	45,889					1						1	
522	Treaty; Law; Foreign policy	45,853		1		1	3			6	1	1	13	
523	Human rights; Conflict; Societal constitutionalism	45,725		1	2	1	1	2	1		1		9	
524	China; International law; Building energy	45,711					1					1	2	
525	Islamic law; Sustainability; Islamic Sufi	45,637					1						1	
526	Violence; Theory; Social control	45,495								1	1		2	
527	Expert; Evidence; Expert Testimony	45,373	1	1				5			1		8	
528	Emotion; Metaphor; Culminating syntheses	45,163							1				1	
529	Decision Making; Patients; Medical decisions	45,101	1			1							2	
530	Administrative law; Authority; Global administrative	45,089			1	2		2	2	2		1	10	
531	Bayesian networks; Artificial intelligence; Legal evidence	45,057			18		1					21	40	
532	Law; Autonomy; International relations	45,028						1					1	
533	Patents as Topic; Embryonic Stem Cells; Regenerative Medicine	44,968			1	1		1			5	1	9	
534	Africa; Subaltern; South Africa	44,92						1					1	
535	Mental Health; Mentally Ill Persons; Forensic psychiatric	44,811	1	6	3	1			1				12	
536	Dispute resolution; Internet; Online dispute	44,79	1	1	3	1	3	1	2				12	
537	Crime; Effect; Crime drama	44,786			1						1		2	
538	Secrecy; Anthropology; Ann scales	44,688	1							1			2	
539	Learning; Reading; Instructional model	44,682			1			1			2		4	
540	Decision; Activity; Contingent faculty	44,576			1			1					2	
541	Dance; Sexuality; Exotic dance	44,516			1								1	
542	Statutory interpretation; Court; Statute	44,449	2			1	1	1		1		1	7	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
543	Jurisdiction; Court; Personal jurisdiction	44,224							2				2	
544	Director; Duty; Directors duties	44,223	2	2				3		1	2		10	
545	Law; Data privacy; Copyright protection	44,207	1	1					1	1	1	2	7	
546	Elevators and Escalators; Perception; Wounds and Injuries	44,067	1										1	
547	Reconciliation; Australia; Settler colonial	44,04			1				1			2	4	
548	Metagenome; Hong Kong; Gut microbiota	43,812									1		1	
549	Violence; Domestic violence; Systemic negligence	43,685						1	1				2	
550	Law; Human dignity; Intellectual Disability	43,659			4				1				5	
551	Bankruptcy; Indebtedness; Municipal bankruptcy	43,641						1					1	
552	Teaching staff; Production; Death rate	43,579			1								1	
553	Democracy; Party; Political parties	43,567	1				1	1					3	1
554	Divorce; Marriage; Unilateral divorce	43,479	1	1	1			3					6	
555	Roman law; Legal; Legal texts	43,458				1	4			1	5	1	12	
556	Fishery management; Fishery; Introductory paragraph	43,303						2			3		5	
557	European Union; EU; Public procurement	43,177	1		4	1	1	3	13	1	2	12	38	
558	Technology; Grounded theory; Theory methodology	43,141								3		3	6	
559	Equity; National bank; Financial institutions	43,013							1	1			2	
560	Suicide; Great Britain; Domestic violence	42,857			1								1	
561	Ecuador; Conflict; Conflict resolution	42,849								1			1	
562	Statement; Executive; Signing statements	42,812								1			1	
563	Caregiver; Canada; Migrant live-in	42,737			1								1	
564	Crime; Police; NCVS trends	42,66					1		1				2	
565	Tolerance; Social; Social tolerance	42,655						1					1	
566	Sustainable development; Border region; Private sector	42,589					2						2	
567	European Union; Court of justice; Competition authorities	42,531			6	1	2	1			4	1	15	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
568	Waste; Agreement; Circular economy	42,478				1		1	1		1		4	
569	Race; Affirmative action; Law	42,411	4										4	
570	Minority; National minority; Minority languages	42,384		2		1		2					5	1
571	Tissue Engineering; Patient Protection and Affordable Care Act; Tourism competitiveness	42,383			1								1	
572	Criminal law; Criminal responsibility; International criminal	42,376		1				3					4	
573	Australia; Power; Middle power	42,329	1					1					2	
574	Guatemala; Latin America; Interpretational shift	42,162	1									1	2	
575	Police; Militarization; Police militarization	41,955				1			1				2	
576	Correctional institution; Prisoner; Criminal justice	41,939			2		1	2			2		7	
577	Nanotechnology; Nanoscience; Economic sector	41,838				1							1	
578	Library; Collections; Issued daily	41,836				1							1	
579	Adolescent; Friends; Partly mediated	41,808			2								2	
580	Choice of law; Choice-of-law; Private international	41,759	1		2	1	2	1		1		1	9	1
581	Lawyer; Legal education; Corporate legal	41,597	6			1	1						8	
582	Police; MMPI; Police officer	41,586			1								1	
583	Data mining; Laws and legislation; Social networking	41,511				1							1	
584	Radicalism; China; Russian Federation	41,449		1		1							2	
585	Pornography; Regulation; Surrounding consent	41,309			1								1	
586	Law; Insurance; Legal regulation	41,081								1			1	
587	Air; Air traffic; Air travel	41,071		2		1	5		1	2			11	
588	Law; Indonesia; Negeri Sembilan	41,032	1					5		5	3	2	16	
589	Responsibility; International criminal law; Offense	41,021			1		2			5		1	9	
590	Evidence; Law; Confession rule	41,006									1	1	2	
591	Human rights; Obligation; International human	40,99	1					5		2			8	
592	Research; Hong Kong; Analytical axes	40,836	1										1	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
593	Computer; Fraud; News article	40,779			1			1		1	1		4	
594	Disability; Biological Science Disciplines; Cerebral Palsy	40,563	2							1			3	
595	Law; Network; Governance	40,56	1										1	
596	Climate; Act; Green economy	40,478										1	1	
597	Air; Emission; Collection request	40,437	1		1								2	
598	Constitution; Amendment; Constitutional amendment	40,365						3	1				4	
599	Jurisdiction; Regulation; Jurisdiction agreements	40,332	1	1	1	2	1	5				1	12	
600	Hong Kong; Semiotics; Interpretation	40,216							1			1	2	
601	Tax; Courts; Economic substance	40,197						1					1	
602	China; ASEAN; Exchange rate	40,18	1										1	
603	Abortion; Woman; Abortion providers	40,035	1		3								4	
604	Africa; Violence; South Africa	40,009	3	2				2		1	3		11	
605	Justice; Hospitals, District; Enterprise culture	39,919	1	1					1	1			4	
606	Medicine; Law; Immune booster	39,665	1								1		2	
607	Interest; Convergence; Criminal justice	39,615	1										1	
608	Posthumous Conception; Law; Posthumous reproduction	39,605	1		1							1	3	
609	Partnership; Regulation; Regulatory cooperation	39,586				2	1	1	1		1	2	8	
610	Investment; WTO; Natural resources	39,57			1			2					3	
611	Seas; Law of the sea; Exclusive economic	39,52		1	3	1					1	3	9	
612	Genealogy; Research; Music movies	39,519									1		1	
613	Governance; Building; Sustainability	39,418				1			2	11			14	
614	Library; Intellectual property; William Dobell	39,286							1				1	
615	Lawyer; Development; Law	39,236						1					1	
616	Sanction; European Union; Sanctions regime	39,166		2	5	8	2	2	1	18		6	44	
617	Data privacy; Industry; Funeral industry	39,132								1			1	
618	Marriage; Ceremonial Behavior; Traditional slaughter	39,063				1	1			1			3	
619	Court; Law; Secular legal	38,969						1					1	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
620	Algae; Nuclear magnetic resonance; Core facilities	38,957					1						1	
621	Election; European Parliament; Latin Americans	38,925				2			1	2			5	
622	Theory; Court; Ratification doctrine	38,909				1					6	2	9	
623	Trade secrets; Trade secret law; Employee	38,871					1						1	
624	Corporation; China; Corporate governance	38,867	1								1		2	
625	Indigenous; Architecture; Australia Day	38,832			1						1		2	
626	Research; Reviews; Alkaline phosphatase	38,829					2			1			3	
627	Police; France; Police officers	38,822	24		2			1			1		28	
628	Citizenship; Subjectivity; Social sciences	38,813	2										2	
629	Dismissal; Supreme Court; Labor market	38,765			1								1	
630	Homeowner; Neighborhood; Public constraints	38,702	1	2									3	
631	Adolescent; France; Constructive thinking	38,674		1									1	
632	Space; Landscape; France	38,668	2										2	
633	Agricultural product; Organizations; Remuneration governance	38,621									2		2	
634	Child Abuse, Sexual; Humiliation; Sexual abuse	38,616								1	1		2	
635	Wounds and Injuries; Adolescent; Traumatic events	38,57			1								1	
636	Competition policy; European; Antitrust	38,51										2	2	
637	Court; Justice; Dispute resolution	38,397	3					1				1	5	
638	Law; Common law; Constitutional statutes	38,35							2		2		4	
639	Citizenship; Denationalization; Dual citizenship	38,323	1		1	2				1	3		8	
640	Prisoners; Crisis; Police officers	38,2							1				1	
641	Law; Scholarship; Legal scholarship	38,092				1			3				4	
642	China; Corporate governance; Chinese	38,069		1			1				1		3	
643	Worker; Labor law; Collective bargaining	37,977	1					1					2	
644	Penalty; Criminal liability; Corporate criminal	37,906						1		1			2	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
645	Patent; Court; Infringement litigations	37,882						1				1	2	
646	Wrongful Life; Liability, Legal; Compensation and Redress	37,765		1				3			1		5	
647	Migration; Immigration; Unwanted immigrants	37,698						1			2	1	4	
648	Christianity; Evolution; Norfolk Island	37,682		1					1				2	
649	Corruption; China; Discipline inspection	37,578			3		1						4	
650	Structure; Voice; Education policy	37,452								1			1	
651	Academic Medical Centers; Technology; Economistic paradigm	37,422					1						1	
652	Human rights; European Court; Armed conflict	37,405					1			2			3	
653	Stabilization; Security; Post-conflict contexts	37,368						2					2	
654	Aggression; Offense; International Criminal Court	37,341	1	1			5				2	1	10	
655	Industry; Societies and institutions; Dispute resolution	37,308							1	2		1	4	
656	Criminology; Offense; Cultural criminology	37,299				1						2	3	
657	Court; Claim; Habeas corpus	37,205											0	1
658	Offense; Criminology; Criminal justice	37,151			3			2	1			1	7	
659	Australia; Midwifery; Vicarious liability	37,116						1			1		2	
660	Human rights; Corporate social responsibility; Law	37,114				2	1	3	2	1		1	10	
661	Israel; EU; Israeli	37,104		3	1		1						5	
662	Planning; Town planning; Humanity; Operating	37,029	1										1	
663	Cooperative; Cuba; Share capital	36,968			2								2	
664	Chile; Concordat; Latin American	36,935	1				2			1			4	
665	Shakespeare; Bergman; Ingmar Bergman	36,888		1							1		2	
666	Contracts; Law; Ambient intelligence	36,878				3		1	1				5	
667	Liability; Polluter pays principle; Environmental damage	36,87		2	1					1			4	
668	Australia; Indigenous peoples; American Indian	36,862	1								1		2	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
669	Rape; Threat; Sexual autonomy	36,846			1			1		3	2		7	
670	History of software; Patents; Denis Diderot	36,582								1			1	
671	Violence; Offense; Intimate partner	36,496			1							1	2	
672	Perspective; Liability; Efficiency failings	36,489		2					1		1		4	
673	Human rights; Court; Indigenous peoples	36,358		1			1			1		3	6	
674	Police; Law enforcement; Undercover police	36,242							1				1	
675	Standards; Catalysts; Cancer incidence	36,053	1										1	
676	Europe; Peace; Mahatma Gandhi	35,991								1	1		2	
677	Theory; International Politics; Legal fictions	35,975	2										2	
678	State aid; European Commission; Internal market	35,905	4	1	5	2	4	2	2	2	1		23	
679	Immunity; Court; Jus cogens	35,881			2	1		2		3		1	9	
680	Legislation; Judicial review; Evidence-based judicial	35,772				2		1	3	1			7	
681	Referendum; Citizen; Cotton flock	35,437	1					1		1	1		4	
682	Right of ownership; Law; Property	35,428						1		1			2	
683	Film; Law; Spanish participants	35,226								1			1	
684	Gender; Identity; Population Shner	35,2		2			1						3	
685	Climate change; Sustainable development; Great Britain	35,041									2		2	
686	International trade; Developing countries; Policy space	35,018	1			3							4	
687	Karl Marx; Marx; Film theory	34,983	1										1	
688	Risks; Models; Infrastructure protection	34,793					1		1		1		3	
689	Industry; Design; Irish EPA	34,702			1		1	5	1				8	
690	Offense; Delinquency; International criminal law	34,689			1			1			1	2	5	
691	Design; UNO; Humanitarian action	34,614	1		1								2	
692	Human rights; Climate change; Multifunctional restoration	34,601							1		1		2	
693	Public Health; Health; Transients and Migrants	34,587	3									1	4	
694	Security of data; Momentum; Policy makers	34,47				4							4	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
695	Central bank; Perception; Financial crisis	34,391						1					1	
696	Sexual assault; Justice; School	34,226								1		1	2	
697	Surveillance; Intelligence; Snowden revelations	34,114					1		1			1	3	
698	China; Justice; Environmental protection	34,007					1		1	4			6	
699	Conceptual; Editorials; Criminal justice	33,994									1		1	
700	Contract; Transaction; Cape Town	33,94	1		3	1		2	1	1			9	
701	Copyright; Copyright Law; Copyright wars	33,759	1		2						1		4	
702	Contract; Good faith; Lord Hoffmann	33,758			3	1		3	1		1		9	
703	Refugee; Displacement; Displaced persons	33,745		1	1		2	3			1		8	
704	Criminology; Sociology; Adaptive cycle	33,659		1									1	
705	Italian; Constitutional court; Social consumption	33,596									1		1	
706	Media; Television; Digital television	33,521				1		1					2	
707	Accident prevention; Transportation; Paradigm shift	33,485		2	1					1			4	
708	Victim; Service; Criminal justice	33,449		1			1		1		1		4	
709	Government; Sustainability; Sustainability information	33,341					1	1					2	
710	Domestic workers; Worker; Social security	33,32		1		1		1					3	
711	Climate change; Syria; International climate	33,297	1	3				1					5	
712	China; Chinese; Survey covers	33,165					1			1			2	
713	Israel; Demography; Palestinian women	33,058		1									1	
714	Marriage; Law; Same-sex marriage	32,859										1	1	
715	Electric power transmission networks; Outages; Smart grid	32,816			3								3	
716	Central Asia; OSCE; Foreign policy	32,802	1	1	1	2	2	1			1		9	
717	Cost management; Cost reduction; Unorthodox taxes	32,8			2								2	
718	Behavior; Body Size; Mental health	32,591				1							1	
719	Privacy; Medicare; Health insurance	32,547							2				2	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
720	Algorithms; Management; Public procurement	32,444										2	2	
721	Islamic law; Persian Gulf; Dispute resolution	32,426	1										1	
722	Denazification; Germany; German judges	32,412	5							1			6	
723	Friendship; International relations; Technology	32,35	4									1	5	
724	Woman; Marriage; Filipino women	32,347	2					1			1		4	
725	Treaty; Arms trade; Security	32,346			1	1		2	1		2	2	9	
726	Process; Colombia; „Buenos Aires	32,338						1					1	
727	Regulation; Cost-benefit analysis; Hiring probabilities	32,305	1							1	1		3	
728	Japan; Japanese; Death penalty	32,299	1			1	4	1			2		9	
729	Education; Conference; Conference proceedings	32,195				2						2	4	
730	Law; Damages; Placental relations	32,186	1		1			1					3	
731	Innovation; Terrorism; Terrorist organizations	32,153			1								1	
732	Referral and Consultation; Conflict; September consultation	32,141			5								5	
733	India; Theory; Constituent power	32,109					1			2		1	4	
734	Territorialization; Human; Framing	31,889		1									1	
735	Brazil; Corporations; Delaware Supreme	31,878				1							1	
736	Jus cogens; International law; Peremptory norms	31,857	1		2	5	3	3		6			20	
737	Preimplantation Diagnosis; Germany; Same-sex couples	31,805	1	1			1			1			4	
738	Human rights; Rights; Conflict transformation	31,729				2							2	
739	Canon law; Decretum; Twelfth century	31,66	1		3	1	2					1	8	
740	Proportionality; Balancing; Women's health	31,649						2	2				4	
741	Forecasting; Time series; Fisheries	31,643	1										1	
742	Public advocate; Justice; Administrative justice	31,428				3		1	1			4	9	
743	Teaching staff; Education; Academic inbreeding	31,272	1				1						2	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
744	Acquired Immunodeficiency Syndrome; Child; Stem cell	31,255	1	1									2	
745	Law; Church; Religious beliefs	31,159			7	3		1		1	1		13	
746	Charter; Law; Jacques-Yvan Morin	31,137								1			1	
747	Loan; Student; Student loan	31,129						2	1				3	
748	Genetics; Behavioral; Criminals; Criminal justice	31,047					1						1	
749	Torture; Security; United Kingdom	30,997					1						1	
750	Law; Securities; Intermediated securities	30,917	1	1				4		1			7	
751	Algorithms; Substitution reactions; Input hedges	30,801			2		2	2					6	
752	WTO; Trade facilitation; Trade agreements	30,711				1							1	
753	Sustainable development; Sustainability; Samsun's historic	30,587									2	1	3	
754	Genocide; Theory; International criminal	30,579	1					3			1		5	
755	Torture; Freedom; Same-sex couples	30,576				2	1						3	
756	Trade agreement; Colombia; Trade agreements	30,028		2		3	1	2					8	
757	EU; European Union; Restricted act	29,962				1							1	
758	Arbitration; Party; International arbitration	29,956		2	7			1					10	
759	Sierra Leone; Conflict; International criminal	29,889	1	1	3	5	9	1	1	3	1	2	27	
760	Malpractice; Leadership; Malpractice litigations	29,845	1										1	
761	Care; Child; Child protection	29,805								1		1	2	
762	Obligation; Political obligation; Law	29,728	1		2	3	2			3	3	1	15	
763	Development; Web sites; Online dispute	29,621				1			1				2	
764	Epiphany; Sunday; Dispositions extracted	29,616		1		4							5	
765	Liability; Veil-piercing; Corporate veil	29,457					1						1	
766	German; Print; Mark Blaug	29,445		2			1			2		1	6	
767	Legal system; Law; Heritage dating	29,368				1					1		2	
768	Media; Moral philosophy; Mass communication	29,283									1		1	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
769	Ethnography; Ethics; Stem cell	29,148										1	1	
770	Animal; Law; Companion animals	29,099										2	2	
771	Constitutional court; Citizenship; Law	29,076	2										2	
772	Motorecycle; Clubs; Outlaw biker	29,025					1						1	
773	Brain; Autopsy; Utsunomiya Hospital	29,024					1						1	
774	Law; Violence; Legal theory	28,972	1		1						1		3	
775	Television; Child; Social media	28,912			1		1	1			1		4	
776	Human rights; Project; Powerful knowledge	28,852			1								1	
777	Afghanistan; Capitalism; Character reaching	28,844						1				1	2	
778	Emotion; Law; Social media	28,832				1					2		3	
779	Balkans; ASEAN; Economic growth	28,767	1										1	
780	Internet; Data privacy; Copyright infringement	28,584	1								1		2	
781	International law; Scholarship; Popular culture	28,559					6			4			10	
782	Grotius; Inquisition; Iuris communis	28,51					3		1				4	
783	Penalty; European; Adjoining administrative	28,504	1								1		2	
784	Disability; Theology; Intellectual disability	28,485			5								5	
785	Constitutional court; Spain; Legislative initiative	28,469	1				1	1	1		1		4	
786	Law; Great Britain; Brevi manu	28,447					1				7	1	9	
787	New Zealand; Women; Bioethics	28,44			1						1		2	
788	Access to justice; Reform; Export credit	28,434								1			1	
789	WTO; Argentina; ASEAN	28,385	2										2	
790	Citizenship; US citizen; Birthright citizenship	28,355		1	1								2	
791	Legislation; Legislative drafting; Language	28,317				1	3		7	1			12	
792	Marriage; Republic of South Africa; Labor	28,188						2					2	
793	Law; Discourse; Prisoner reentry	28,066							1				1	
794	Delimitation; Arctic; Outer limits	28,06	1	1	1		1					9	13	
795	Muslim; Islam; Armed conflict	28,056	2		7		2	2		1			14	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
796	Constitutional state; Governance; Diminished resources	27,967			1								1	
797	Autistic Disorder; Industry; B Groys	27,927			1								1	
798	Rehabilitation; Crisis; Ontological element	27,921					1	1		1		2	5	
799	Crime of Genocide; International Court of Justice; Interamerican Court	27,918			2					1			3	
800	System; Security; Arbitration decision	27,874				1		1	2	1	1	1	7	
801	International law; Secession; International legal	27,533		1			2	2				1	6	
802	Corruption; Offense; Public corruption	27,461		1							1		2	
803	Security; Survey; Customer Confidence	27,435									1		1	
804	Futurism; Constructivism; Claudio Magris	27,3	1	1							1		3	
805	Police; Russian; ISAF troops	27,24					1	1					2	
806	European Union; Banking; Not-for-profit company	27,202									1		1	
807	Law; Illegality; Illegality defence	27,164			1						5		6	
808	Deltas; Research; Rice production	27,084					1			3			4	
809	Environmental policy; Climate change; Climate policy	27,043									1		1	
810	Failure (mechanical); Ecosystems; Design	26,769						2					2	
811	Asset management; Buildings; Customary reconciliation	26,691									3		3	
812	Terrorism; UNO; International terrorism	26,678			2	2	7			2	1		14	
813	Personality; Personal Satisfaction; Personality traits	26,63		1					1				2	
814	Israel; Israeli; Supreme court	26,49			2							1	3	
815	Senate; President; Debt ceiling	26,464						1					1	
816	Human rights; Welfare; Bodily integrity	26,367		5			2	1	2		1	3	14	
817	Democracy; Public works; Population density	26,307									1		1	
818	Slovenia; Governance; Public administration	26,128		3		4				1			8	1
819	Claim; Film; Foreign policy	26,126				1							1	
820	Peter; Death penalty; Temporis praescriptio	26,063								1			1	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
821	Marriage; Law; Forced marriage	25,976		2				2			1	1	6	
822	Asia; Court; Judicial power	25,92	1	1									2	
823	Presses (machine tools); Management; Green skills	25,839								1			1	
824	Nigeria; Corruption; Left presidents	25,697		2		2			1				5	
825	Student; Credit; Extra credit	25,617				1				1			2	
826	Counseling; Substance-Related Disorders; Drug professionals	25,608			1								1	
827	Teaching; Film; Criminal justice	25,58	1		1								2	
828	Police; Diversity; Police officers	25,474		1				4			1		6	
829	Anthropology; Workshop; Hospice casenotes	25,448								1		1	2	
830	Marriage; Courts; Lay attitudes	25,421	1	1		2							4	
831	India; Europe; Solid antislavery	25,393								1			1	
832	Drug; Adolescent; Ecosystem services	25,324					1	1					2	
833	Petition; Behavior; Egypt	25,311						1					1	
834	Punitive damages; Damages; Court	25,241	1										1	
835	Concession; Defense; Variable cycle	25,226						5					5	
836	Africa; Economics; Economic growth	25,096						2					2	
837	Practice; Child; Criminal justice	25,09						1					1	
838	Canada; Humans; Human reproduction	25,08			1	1							2	
839	Law; Election; Antonin Scalia	24,891						1					1	
840	Personal data; Climate change; Natural gas	24,857					3	1			1		5	
841	Alcohols; Autopsy; Post-mortem estimation	24,75			1						3		4	
842	Adolescent; Substance-Related Disorders; Farabi Hospital	24,654			1								1	
843	France; Society; Politics	24,548								1			1	
844	Legislation; Biodiversity; Costa Rica	24,531		1			1					1	3	
845	Leadership; Otolaryngology; Morgen Witzel	24,468				1							1	
846	Israel; Government; Legislative override	24,236						1					1	
847	Human rights; Bangladesh; For-profit medical	24,206		1									1	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
848	Protected area; Conservation; Invasive species	24,156						1					1	
849	Police; Cooperation; Police cooperation	24,095				2	1	1	5				9	
850	Environment; Armed Conflict; International Humanitarian Law	24,071			1		4	1					6	
851	Capital Punishment; Drug; Lethal injection	24,034	2										2	
852	Offender; Germany; Social therapy	24,031	1										1	
853	Personnel; Transportation; Nautical tourism	24,012							1				1	
854	EU; Standard; Droits réservés	23,93	1			2		1	4				8	
855	Treaty; Violence; Domestic violence	23,727		2	1			1			3		7	
856	Peru; Architecture; Nuclear proliferation	23,717		1									1	
857	Virtual reality; Industry; Virtual worlds	23,543			1								1	
858	Tanzania; Child; Es Salaam	23,462							1				1	
859	International law; Industry; Developing-country vaccine	23,271	1										1	
860	Climate change; Liability; International climate	23,26					1			10			11	
861	Police; Court; Police custody	23,207	1		1			2		1	1		6	
862	Evolutionary; Industry; Steel industry	23,12	2	1		1		1		2	2		9	
863	Psychology; Depression; Mental health	23,117				1			1				2	
864	Hong Kong; Refugee; International human	23,081	1										1	
865	Therapeutics; Individualized Medicine; Lung cancer	23,078					1						1	
866	Climate change; Ethical Review; Informed Consent	23,023										2	2	
867	Asia; Column; Articles appearing	22,982	1			6			1			1	9	
868	WTO; Administration; WTO membership	22,946						1			1		2	
869	Labor law; Italy; Academic literature	22,923	1	1						1			3	
870	Security; UNO; Armed conflict	22,89				1	2					1	4	
871	Patients; General Surgery; Vicarious liability	22,861			2			1			2		5	
872	Croatia; Slovenia; Economic crisis	22,769		1		1		2					4	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
873	Determinants; Activities of Daily Living; Correlation coefficients	22,585								1			1	
874	Court; Muslim; Economy	22,507		1									1	
875	Law; Copyright; Copyright infringement	22,478						1					1	
876	Organized crime; Woman; Albanian	22,453		1	1	3			1		1	1	8	
877	Negotiating; Public advocate; Procedural justice	22,435					1			1			2	
878	Ukraine; Protest; Social media	22,361			1						1		2	
879	Continental Population Groups; College; Sociohistorical construct	22,34			2				1				3	
880	Female; Hermaphrodite; Canonical norms	22,292		4									4	
881	Law; Development; Market access	22,256		1				1					2	
882	Water; Human rights; Global water	22,237		1						2		1	4	
883	Social work; Latin America; Epistemology	22,219					1					1	2	
884	Organized crime; Criminal; China	22,077	1		4				1	1		2	9	
885	Marriage; Law; Civil unions	22,005			1			1					2	
886	Enterprise; Sustainability; Corporate governance	21,944	1								1	3	5	
887	Terrorism; Disaster; India	21,845	1	1									2	
888	Social media; Facebook; Privacy	21,812	1					1					2	
889	Nigeria; Banking; Local law	21,81	1		4		1	1					7	
890	Violence; Aggression; Mental health	21,788					1						1	
891	Biodiversity; Plant genetic resources; Knowledge	21,604	2		2								4	
892	New Zealand; Planning; Renewable energy	21,517							1				1	
893	Russia; Rhetoric; Economic sanctions	21,48			1		1						2	
894	Business ethics; Corporate social responsibility; Religion	21,388									1		1	
895	Private nuisance; Law; Planning permission	21,201			3								3	
896	Psychology; Mental disorder; Mental health	21,173									2		2	
897	Climate change; Technology; Reservoirs (water)	21,114									1		1	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
898	Federalism; Democracy; Special issue	21,106									1		1	
899	Terrorism; Computer programming languages; Security consulting	21,093						1					1	
900	Child; Africa; Time flow	21,011										1	1	
901	Propaganda; Justice; International criminal	20,978		1				1						2
902	Air; Plan; O3 NAAQS	20,909	1		1									2
903	Child; Court; Child abuse	20,899										1	1	
904	Internet; International cooperation; Alerting service	20,878			1	1		1	1	2	1	1	8	
905	Robots; Robotics; Tony Lawson	20,877	1											1
906	Death; Offense; Strict liability	20,862	1								1			2
907	Discrimination; Foreign policy; Gender equality	20,726						1						1
908	State Medicine; River; Article casts	20,717			1	1								2
909	Boards; Corporate governance; Firm performance	20,7							3					3
910	German; Economic crisis; Economic rights	20,629	1		2									3
911	International law; Realism; Legal realism	20,625	1					2		1				4
912	China; Law; Emerging economies	20,565	2			1				1				4
913	Law; Sociology; Administrative responsibility	20,511	27											27
914	Information system; Water resources; Waterlogging depths	20,506					1							1
915	WHO; Temperature; Global health	20,494								2		1	3	
916	Employment; Equity; Affirmative action	20,479	2											2
917	Schizophrenia; Therapeutics; Legal protection	20,166			2	2								4
918	Management; Law; Consumer protection	20,158	1				1			1				3
919	Proportionality; Evidence; Malaysia SMEs	20,049						1						1
920	Law; Equity; Philosophy security	20,021	1											1
921	Apartheid; Muslim; South Africa	19,92			1									1
922	Activity; Legal usage; Dwelling house	19,856			1									1

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
923	Conference; Telecommunication; International spectrum	19,704										1	1	
924	Liberalism; Surveillance; Privacy	19,575						2			1		3	
925	Bureaucracy; Family; Management: Medical	19,567	3										3	
926	African; Law; Legal education	19,469		1							2	2	5	
927	Criminal Justice; Visualization; War	19,255									1		1	
928	Marriage; Polygamy; Plural marriage	19,243	2	1									3	
929	History of philosophy; Agriculture; Mario Dal	19,141				2				1			3	
930	Israel; Law; Civil courts	19,11	1										1	
931	Reproductive Health; Health; Human Rights	19,075			1								1	
932	Religious freedom; Law; Religious diversity	19,061						1					1	
933	Patient Protection and Affordable Care Act; Health; Health insurance	19,048								1			1	
934	Cohabitation; Marriage; Parental responsibility	18,959			1	1				1	2		5	
935	Trade; Agriculture; Technical efficiency	18,934				1							1	
936	Afghanistan; Politics; Global South	18,878					1						1	
937	Processing; Materials science; Communicator CMU-COM	18,776									1		1	
938	Embalming; Heart; Middle Ages	18,749	6				1						7	
939	Criminal; Assets; Criminal justice	18,466		1	1			2	3		1	3	11	
940	Disability; Equality; Sector equality	18,395			1						1		2	
941	Discrimination; Pregnancy; Pregnant women	18,368			1				2				3	
942	Referendum; Secession; Constitutional court	18,363					1	4			6		11	
943	Objective; Individual; Orcutt grass	18,353			1					1			2	
944	Criminology; Psychiatry; Criminal anthropology	18,346			1								1	
945	Sovereignty; Soviet; Global foreign	18,215						1					1	
946	Correctional institution; Drug; Drug treatment	18,202			1								1	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
947	Nigeria; Subsidies; Fuel subsidies	18,155			1								1	
948	Research; Production; Cited multidisciplinary	18,141		1		2							3	
949	Crime prevention; Community; Government	18,019							1	1	2	1	5	
950	Corporate governance; Remuneration; Executive	17,961						1	1				2	
951	Jesuits; Probabilism; Legal	17,893	1	1		5					1	1	9	
952	New Zealand; Dominion; Wind speed	17,889			1								1	
953	Russia; Politics; Russian politics	17,578					1						1	
954	Third World; International law; International economic	17,491								1			1	
955	Contract; Breach of contract; Medical liability	17,367	1	1									2	
956	Human rights; Montaigne; International law	17,126	1			1							2	
957	Europe; Activism; Supply chain	17,065								2			2	
958	European Investment Bank; Market; Sub-sovereign governments	17,054				1							1	
959	Probation; Penalty; Criminal Justice Systems	16,785					1						1	
960	Information analysis; Access control; Resource sharing	16,701								1			1	
961	International law; Election; Democratic Alliance	16,682								1			1	
962	International Criminal Tribunal; Accused; Decision	16,681					1						1	
963	China; International economic law; Multilevel governance	16,615		1			2			1			4	
964	Democracy; Animals; Competing nomoi	16,611				3							3	
965	Taxes; Achievement; Constitutional tax	16,603		2									2	
966	Slavery; Offense; International criminal	16,448					1			2			3	
967	Woman; Muslim women; Immigrant women	16,231				1	3			3			7	
968	Law; Liability; Product liability	16,011					1						1	
969	Law; Justice; Traditional micro-retailers	15,982								1			1	
970	Iran; Islamic; Islamic Republic	15,85	1										1	
971	Learning systems; Electronic mail; Social media	15,771	1										1	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
972	Arbitration; Collective bargaining; Sector unions	15,602	1										1	
973	Law; Development; Anarchism's vision	15,536	3										3	
974	Canada; Oil sand; Organized crime	15,532								1			1	
975	Hungary; Law; Constitutional courts	15,495											0	1
976	Incentive regulation; Utility regulation; Utilities regulation	15,361	1	1		1	1						4	
977	Contract; Government; Parliamentary control	15,353	1										1	
978	Agreement; International framework agreement; ILO/ WTO enforcement	15,266				1				1			2	
979	Mineral resource; Coal; Global mineral	15,231	1	1									2	
980	Law; India; Criminal justice	15,167					1						1	
981	Criminology; War; Criminal justice	15,014	4										4	
982	Legal; Russia; European Union	14,889	1										1	
983	Revolution; Theory; Revolutionary theory	14,875					1						1	
984	Law; Africa; Territorialised public	14,803	2			1							3	
985	Youth; Drug; Depressed parents	14,795	1							1			2	
986	Police; Great Britain; Public disorder	14,636	4	1									5	
987	Egypt; Revolution; Movement theory	14,612	1	1			1						3	
988	Refugee; Exclusion; International refugee	14,571					3			3			6	
989	Terminally Ill; Advance directive; Advance Directives	14,527	1										1	
990	Competition Laws; Copyright; Arrangement formation	14,509				1							1	
991	Domestic violence; Victim; Abuse	14,465				1							1	
992	Disability; Human rights; Ebook libraries	14,339				2							2	
993	Authorship; Human Rights; International human	14,256								1			1	
994	Regulation; Audiovisual media; Regulatory bodies	14,158				2				3			5	
995	ICANN; Internet; Legal framework	14,132								1			1	
996	Correctional institution; Prisons; Social control	14,069	36										36	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
997	International law; Neutrality; Foreign policy	14,016				1	1			1			3	
998	Depression; Adoption; Adoptive parents	13,854								1			1	
999	Equality; Human rights; Palestinian police	13,801	1	1			1			1			4	
1000	Mobile devices; Technology; Elderly people	13,746	1										1	
1001	Muslims; Islamic law; Malaysian Malay-Muslim	13,744					1						1	
1002	Criminals; Offender; Criminal justice	13,712								2			2	
1003	Textbook; Sociology; Introductory textbooks	13,65								1			1	
1004	Algorithms; Evolutionary algorithms; Knight's tour	13,612	2										2	
1005	China; Crisis; All-payer claims	13,488								2			2	
1006	Indonesia; Law; Indonesian Ombudsman	13,452				1							1	
1007	CFSP; Legalization; Seas	13,446	1										1	
1008	Psychotic Disorders; Child; Affairs microblog	13,433		1									1	
1009	Query processing; Crime; Road traffic	13,393					1			1			2	
1010	Media; Advertising; Communicational translation	13,138					1			1			2	
1011	India; Seas; Level rise	13,024		1									1	
1012	Corporate social responsibility; Cleaning; Financial crisis	12,832								2			2	
1013	Parliament; German; Public participation	12,818		1									1	
1014	Industry; Copyrights; Kenyan women	12,759				1							1	
1015	Austria; Europe; European	12,722		4						1			5	
1016	Models; Information retrieval; Optimal automated	12,613	1										1	
1017	Research; Charisma; Ian Thorson	12,483				1							1	
1018	Sports; Sport; Extrinsic motivation	12,231					1						1	
1019	Jesuits; Hispanic monarchy; Peace treaties	12,137	1			3	1						5	
1020	Humans; Abortion, Legal; Neural network	11,919	1										1	
1021	Offense; Correctional institution; German	11,826		1		2	2			2			7	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
1022	Environmental regulations; Ethiopia; Federal Supreme Court	11,689		1									1	
1023	Belgium; Belgian; Genuine insight	11,573	2	4		12				2			20	
1024	Justice; Victim; Transitional justice	11,484		2		6							8	
1025	Bioethics; Ethics; Stem cells	11,308								1			1	
1026	Internet; Standards; Inadequacy paradox	11,305				1							1	
1027	Family law; Regulation; Recognising parents	11,266	1							1			2	
1028	African; Justice; International courts	11,148				1							1	
1029	Partnership; Corporations; Limited liability	11,069					1			1			2	
1030	Mental health; Mental health care; Combined Modality Therapy	10,99					2			2			4	
1031	Internet; Crime; Digital identity	10,953				1				1			2	
1032	Japan; Court; Insolvency practitioners	10,703		1		1				1			3	
1033	Doctrine; Court; Dispute resolution	10,688				1							1	
1034	Law; Jurist; Didactic scheme	10,61	2	1		1	3						7	
1035	Cambodia; Chamber; International criminal	10,56								2			2	
1036	Law; Possession; Actio furti	10,197				1	1			1			3	
1037	Latin America; EU; Administrative justice	10,049		1			1						2	
1038	Social behavior; Botswana; Anti-social behaviour	9,903		4			2						6	
1039	Race; Identity; Affirmative action	9,684											0	1
1040	France; Adoption; Female domestic	9,616	5										5	
1041	Exercise equipment; Artificial intelligence; Neomaxist theories	9,364	1										1	
1042	Law; Court; Intersubjective relations	9,272	1			1	4			4			10	
1043	Rights of indigenous peoples; International law; Indigenous peoples	9,11								1			1	
1044	Intellectual Property Rights; Copyright; Mathematical notions	9,104		1						1			2	
1045	EEA; EFTA; Advisory opinions	9,054		1			1						2	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
1046	Russian; Soviet; Identifies product	9,02	1										1	
1047	Gender justice; Poland; Displaced persons	8,733				1							1	
1048	Krausism; Law; Transitional justice	8,669				2							2	
1049	Indian Ocean; Ocean; Marine protected	8,597	1				1			1			3	
1050	Sociology; Mediation; Criminal justice	8,546	2	1		2				1			6	
1051	Industry; Research; Co-word network	8,212		2									2	
1052	Hannah Arendt; Disposition; Crisis centres	8,112		1									1	
1053	European; Singapore; Institutional sexual	7,901	1										1	
1054	Design; Copyright; Fan vids	7,854				1							1	
1055	Asian; Arbitration; Diverse implications	7,817				1							1	
1056	Court; Argentina; Enforced disappearance	7,809				2							2	
1057	Law; Legal; Cognitive authority	7,725	1			1							2	
1058	Genocide; Historian; Consent options	7,696					2						2	
1059	Eighteenth century; Paris; Indigenous knowledge	7,69	1										1	
1060	Police; Intervention; Police reform	7,658		1									1	
1061	Access to justice; Lawyer; Civil legal	7,605					1			2			3	
1062	World Bank; Greenhouse gases; Carbon dioxide	7,464	1										1	
1063	Constitution-making; Juries; Anger enthusiasm	7,23	2			1	1						4	
1064	Possession; Commerce Clause; Mainstream opposition	7,206				1							1	
1065	Animal; Law; Legality	7,175								1			1	
1066	Animal; Law; Animal welfare	7,092					2						2	
1067	China; Turkey; Civil society	6,935		1									1	
1068	Hydraulics; Costs and Cost Analysis; Health policy	6,926				1							1	
1069	Parliament; Reform; Global financial	6,733	1			2							3	
1070	Grotius; Hugo Grotius; Spinoza	6,72				1	1			1			3	
1071	Turkey; Refugee; Chinese boycott	6,701	2										2	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
1072	Sexual orientation; Measurement; Personality	6,347		3									3	
1073	Art; Market; Digital content	6,292					1						1	
1074	Cannabis; Pharmaceutical Preparations; Drug addiction	6,272								1			1	
1075	Oligosaccharides; Zea mays; Flax fabrics	6,271	1										1	
1076	Technology; Digital divide; Africa	6,228		1									1	
1077	Law; Act; Academic discipline	6,132					1			1			2	
1078	Reward; Switzerland; Ethnography questionnaires	6,027	1										1	
1079	Media; Terrorism; Social network	5,904	1										1	
1080	Africa; Police; Service delivery	5,723				1							1	
1081	Victims of terrorism; Victim; Political violence	5,716				2							2	
1082	Corruption; Human rights; Illicit enrichment	5,555					2						2	
1083	Child; Mental Competency; Gillick competence	5,534					1						1	
1084	Apartheid; Boycott; Professional criminals	5,398	1										1	
1085	Parliament; Politics; Shadow portfolios	5,38	1				1						2	
1086	Court; Thinking; Categories triggering	5,302				1	2			1			4	
1087	Deliberative democracy; Restorative justice; Trans Tech	5,288				1							1	
1088	Religion; Muslim; Same-sex couples	5,153	3			2	2						7	
1089	Convention; Bergson; Nonhuman animal	5,057								1			1	
1090	Video; Art; Art criticism	5,044	1										1	
1091	Religious freedom; Geneva Convention; United Kingdom	5,035					1						1	
1092	Feminist; Woman; STEM fields	5,028	2										2	
1093	Prosecution; Police; Criminal justice	4,623	3										3	
1094	Industry; Professional aspects; Transversal coordination	4,472	2										2	
1095	Security; Aesthetics; Governance indicators	4,388					1						1	
1096	Sade; Court; Herbal medicine	4,278	2										2	
1097	Automatism; Insanity Defense; Criminal justice	3,955		1									1	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	CNRS	Ghent University	King's College London	KU Leuven	Leiden University	The London School of Economics and Political Science	Tilburg University	University of Amsterdam	University of Edinburgh	Utrecht University	Összesen	National University of Public Service
1098	Court; Great Britain; Fundamental right	3,778				1							1	
1099	Lending; Credit; Responsible lending	3,62		1									1	
1100	War; Conflict; Foreign policy	3,532								1			1	
1101	Duty; Material; Criminal liability	3,453				1							1	
1102	Vietnam; Vietnamese; Hague Convention	3,21								1			1	
1103	Technology; Pump; Delivering liberty	3,097	2										2	
1104	Law; China; Middle-income countries	2,706	1	3		1							5	
1105	Approach; Performance analysis; Valuable conclusions	2,689				2							2	
1106	Human rights; Pluralism; International human	2,681		1			1						2	
1107	Public health; Tobacco control; Cooperation: Foundations	2,338								1			1	
1108	Capital controls; Work; Income inequality	2,187	4										4	
1109	President; University teacher; Consolidation policy	2,114					2						2	
1110	Intellectual property; Bioinformatics; Bioinformatics patents	1,91								1			1	
1111	Court; Act; Granting deferred	1,662				2				1			3	
1112	Brain; Equity; Parentage genetic	1,409				2							2	
1113	European Union; EU; Emergent EU	1,188		2									2	
1114	International law; Law; International relations	1,055								1			1	
1115	Empire; Portuguese; Chronieler Diogo	1,054	1										1	
1116	Aerospace engineering; Engineering; Runway excursions	0,865				3							3	
1117	Military; Money; Personal experiences	0,411	1										1	
1118	Erosion; Industry; Models	0,144	1			1							2	1
	Végösszeg		1134	856	1375	1114	1092	1306	799	1535	861	1032	11104	26

Forrás: a SciVal adatai alapján a szerzők szerkesztése

5. melléklet

SciVal-képernyőképek II.

Institution Overview Report - National University of Public Service

Overall research performance

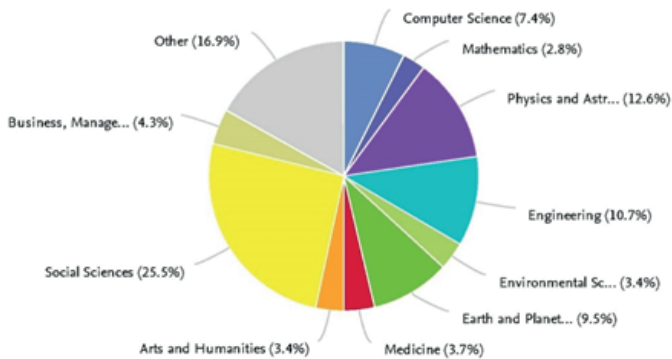
Entity: National University of Public Service -
Year range: 2009 to 2018 -
Data source: Scopus, up to 20 Sep 2019 -

This analysis provides an overall metrics summary of the institution. The snowflake means the metrics have been calculated using the Snowball Metrics methodology.

Note: for researchers with a small scholarly output, please beware of highly cited publications which may skew the FWCI.

Publications by Subject Area

Entity: National University of Public Service - Year range: 2009 to 2018 -
Data source: Scopus, up to 20 Sep 2019 -



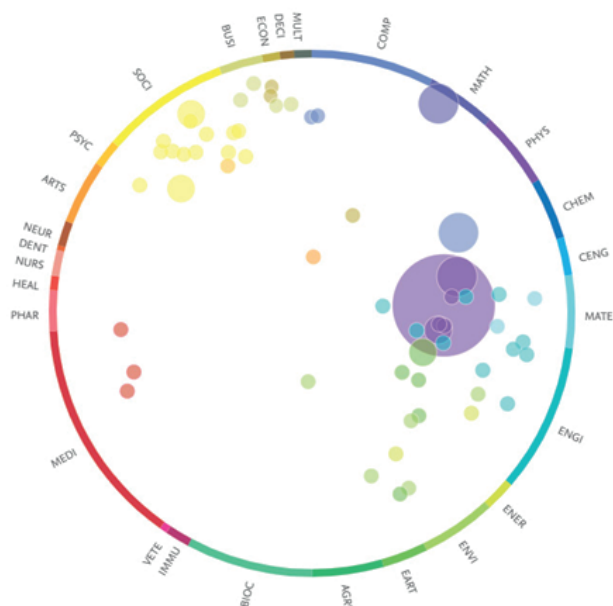
This gives an overview of the Subject Areas in which the institution is publishing and is based upon the high level All Science Journal Classification (ASJC). These Subject Areas are assigned to all articles via the journals in which they are published. Please note, that an article can belong to more than one ASJC.

Key Topics

Entity: National University of Public Service - Year range: 2009 to 2018 -

Data source: Scopus, up to 20 Sep 2019 -

Filters: Top 10% of worldwide Topics by Prominence; Top 100 Topics by Scholarly Output -



Key Topics

COMP	Computer Science	PHAR	Pharmacology, Toxicology and Pharmaceuticals
MATH	Mathematics	HEAL	Health Professions
PHYS	Physics and Astronomy	NURS	Nursing
CHEM	Chemistry	DENT	Dentistry
CENG	Chemical Engineering	NEUR	Neuroscience
MATE	Materials Science	ARTS	Arts and Humanities
ENGI	Engineering	PSYC	Psychology
ENER	Energy	SOCI	Social Sciences
ENVI	Environmental Science	BUSI	Business, Management and Accounting
EART	Earth and Planetary Sciences	ECON	Economics, Econometrics and Finance
AGRI	Agricultural and Biological Sciences	DECI	Decision Sciences
BIOC	Biochemistry, Genetics and Molecular Biology	MULT	Multidisciplinary
IMMU	Immunology and Microbiology		
VETE	Veterinary		
MEDI	Medicine		

A Topic is a collection of articles focused on a common intellectual research problem. There are 96,000 Topics in SciVal that are created by analyzing citation links between articles in Scopus - where there is a strong link a Topic is formed. This chart shows the Topics with a lot of momentum (a high Prominence percentile), in which the institution is potentially making an impact. To learn more, search for Topic Prominence in Science in the SciVal Support Hub.

Key Topics

Entity: National University of Public Service - Year range: 2009 to 2018 -

Data source: Scopus, up to 20 Sep 2019 - Filters: Top 100 Topics by Scholarly Output -

Key Topics

Topic	At this Institution			Worldwide
	Scholarly Output	Publication Share	Field-Weighted Citation Impact	Prominence percentile
Gamma ray bursts; Distribution; Bursts GRBs ... T.73280	12	14.46% ▲	0.59	53.002
Gamma ray bursts; Afterglows; Afterglow emission ... T.39	8	0.33% ▲	0.50	98.032
EU; European Union; Judicial protection ... T.11324	4	0.39% ▲	0.00	75.605
Polynomial; Identity; Fermionic p-adic ... T.4660	3	0.19% ▲	0.17	90.745
Gravitational waves; Neutron stars; Electromagnetic counterparts ... T.8569	3	0.19% ▲	0.47	99.896

Key Topics

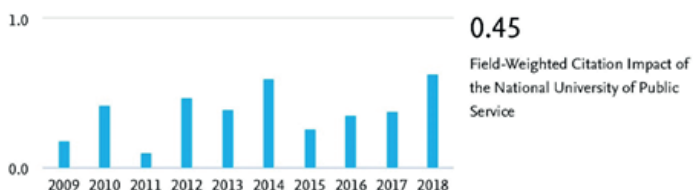
Topic	At this Institution			Worldwide
	Scholarly Output	Publication Share	Field-Weighted Citation Impact	Prominence percentile
Radar; Radar systems; Coherent location ... T.7904	3	0.20% ▲	0.73	93.997
EU; European Union; Preliminary ruling ... T.8593	3	0.22% ▲	0.63	83.615
Fog; Visibility; Fog event ... T.15723	3	0.64% ▲	0.55	83.749
Aggression; Behavior; Aggressive behaviors ... T.8674	3	1.02% ▲	1.07	88.659
Motor Activity; Energy Intake; Blood pressure ... T.71501	3	10.00% ▼	0.18	36.075

A Topic is a collection of articles focused on a common intellectual research problem. There are 96,000 Topics in SciVal that are created by analyzing citation links between articles in Scopus - where there is a strong link a Topic is formed. This table shows the Topics with a lot of momentum (a high Prominence percentile), in which the institution is potentially making an impact. To learn more, search for Topic Prominence in Science in the SciVal Support Hub.

Field-Weighted Citation Impact

Entity: National University of Public Service - Year range: 2009 to 2018 -

Data source: Scopus, up to 20 Sep 2019 -



Field-Weighted Citation Impact (FWCI) indicates how the number of citations received by the institution publications compares with the average number of citations received by all other similar publications in Scopus. A FWCI of 1.00 indicates that the institution's publications have been cited exactly as would be expected based on the global average for similar publications. A FWCI of more than 1.00 above average citations; for example, 2.11 means 111% more than the world average.

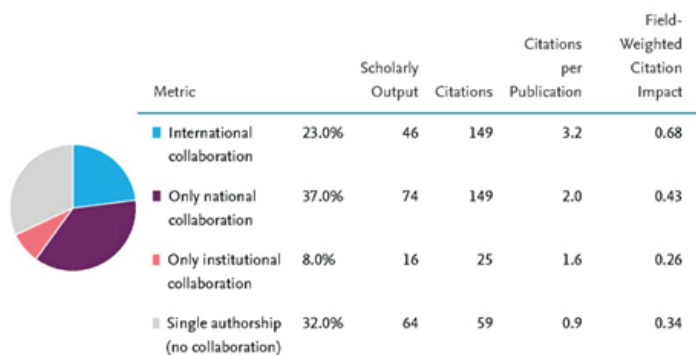
Note: for institutions with a scholarly output less than 1,000, please beware of highly cited publications which may skew the FWCI.

Collaboration

Entity: National University of Public Service - Year range: 2009 to 2018 -

Data source: Scopus, up to 20 Sep 2019 -

Scholarly Output at the National University of Public Service, by amount of international, national and institutional collaboration



Indicates the extent to which the institution's publications have international, national, or institutional co-authorship, and single authorship. A publication is assigned a single collaboration type.

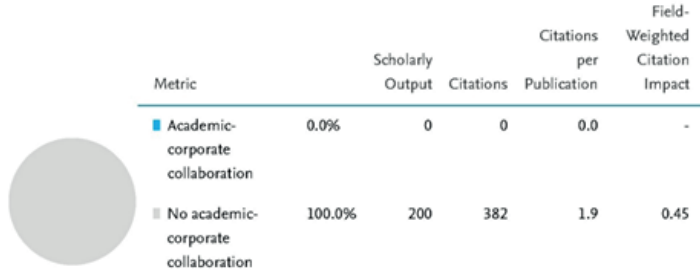
Note: for collaboration types with a scholarly output less than 1,000, please beware of highly cited publications which may skew the FWCI.

Academic-Corporate Collaboration

Entity: National University of Public Service · Year range: 2009 to 2018 ·

Data source: Scopus, up to 20 Sep 2019 ·

Scholarly Output at the National University of Public Service with both academic and corporate author affiliations



Academic-Corporate Collaboration indicates the degree of collaboration between academic and corporate affiliations: to what extent are this institution's publications co-authored across the academic and corporate, or industrial, sectors?

A publication either exhibits academic-corporate collaboration, or it does not. This assignment is made based on the organization-type with which Scopus tags each affiliation.

Note: for collaboration types with a scholarly output less than 1,000, please beware of highly cited publications which may skew the FWCI.

Top collaborating Institutions

Entity: National University of Public Service · Year range: 2009 to 2018 ·

Data source: Scopus, up to 20 Sep 2019 ·

Institution	Co-authored publications 	Citations received for co-authored publications	Co-authors	Field-Weighted Citation Impact
1 Hungarian Academy of Sciences	36 	86	44 	0.51
2 Eotvos Lorand University	32 	130	31 	0.47
3 Budapest University of Technology and Economics	11 	13	16 	0.41
4 Szent Istvan University	9 	11	8 	0.24
5 College of Charleston	8 	72	3 	0.94
6 University of Pecs	7 	12	10 	0.40
7 Óbuda University	6 	7	8 	0.46
8 Semmelweis University	4 	10	9 	1.00
9 Corvinus University of Budapest	4 	9	5 	0.77

Top collaborating Institutions

Institution	Co-authored publications 	Citations received for co-authored publications	Co-authors	Field-Weighted Citation Impact
1 Eszterhazy Karoly University	4 	11	3 	0.98
4 University of Miskolc	1 	0	3 	0.00

Shows the top institutions that have co-authored scholarly outputs with the institution.

Note: for collaborations with a scholarly output less than 1,000, please beware of highly cited publications which may skew the FWCI.

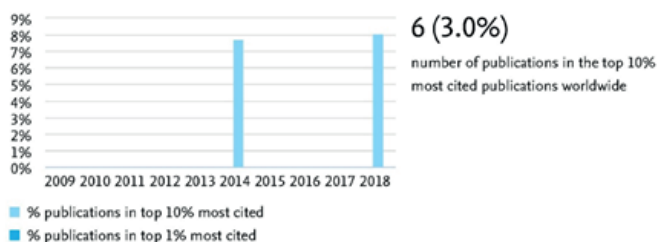
Outputs in Top 10% Citation Percentiles (field-weighted)

Entity: National University of Public Service - Year range: 2009 to 2018 -

Data source: Scopus, up to 20 Sep 2019 -

Share of publications at the National University of Public Service that are among the most cited publications worldwide

field-weighted



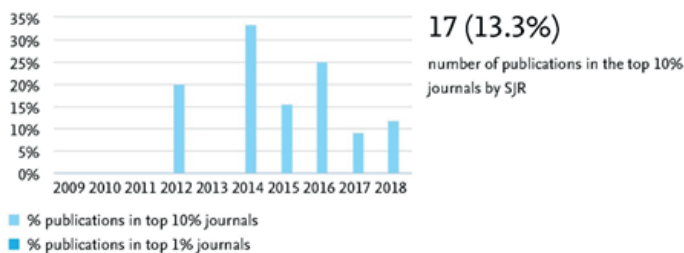
Outputs in Top Citation Percentiles indicates the extent to which an institution's publications are present in the top 10% most-cited percentiles within Scopus. This number is then field-weighted to normalize for differences in subject area citation patterns.

Publications in Top Journal Percentiles by CiteScore Percentile

Entity: National University of Public Service - Year range: 2009 to 2018 -

Data source: Scopus, up to 20 Sep 2019 -

Share of publications at the National University of Public Service that are in the top journals by SJR



Publications in Top Journal Percentiles indicates the extent to which the institution's publications are present in the most-cited journals in Scopus by CiteScore percentile. The percentage thresholds are taken directly from the CiteScore Percentile values that are calculated by Scopus. A journal receives a CiteScore Percentile for each ASJC in which it's categorized. SciVal always uses the highest relevant CiteScore Percentile, which is dictated by the subject area filter.

Top Authors

Entity: National University of Public Service - Year range: 2009 to 2018 -

Data source: Scopus, up to 20 Sep 2019 -

Name	Scholarly Output	Most recent publication	Citations	h-index
1. Horváth, István N.	25	2018	112	19
2. Szente, Zoltán	8	2018	4	2
3. Varga, Béla	7	2018	2	1
4. Balajti, István	6	2017	17	4
5. Gárdos-Orosz, Fruzsina	6	2018	4	2
6. Haller, József	6	2018	22	6
7. Békési, Bertold	5	2015	0	1
8. Bottyán, Zsolt	5	2018	16	4
9. Kavas, Laszlo	5	2018	0	0
10. Lentner, Csaba	5	2018	0	1

The authors with the highest scholarly output from the institution, along with some metrics about them.

Note: only compare the h-index of authors who started publishing around the same time and in similar subject areas.

Forrás: SciVal

6. melléklet

Az EMPA egyetemi hálózat és az NKE publikációs teljesítménye a közigazgatás területén 2009 és 2018 között

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Bocconi University	Corvinus University of Budapest	Erasmus University Rotterdam	KU Leuven	Leiden University	Sciences Po	Sciences Po Lyon	Tallinn University of Technology	Ulster University	Université Catholique de Louvain	University of Geneva	University of Limerick	University of Ljubljana	Összesen	National University of Public Service
1	Government; Electronic government; E-government adoption	99,493	10	3	20	18	4			21	1		1	1	20	99	
2	Welfare state; Welfare; Welfare regimes	97,232	12	2	16	13	18	33	1	3	2	2	20	2	2	126	
3	Governance; Network; Governance networks	96,726	6		73	5	12	1		2		1	4	1		105	
4	Public service motivation; Public service; Motivation PSM	96,573	17		26	21	13	5	1				9		4	96	
5	Nonprofit; Nonprofit organizations; Nonprofit sector	95,553	2		8	9	1				8	6			1	35	
6	Nanotechnology; Nanostructured materials; Chemical substances	94,932			1	13	2						1	5		22	
7	Interest group; European Union; Campaign contributions	92,762	1		6	5	35	12	1		1	6	11		4	82	
8	Hydroelectric power; Hydroelectric power plants; Conduit hydropower	91,735						1			1				1	3	
9	Accounting; Public sector accounting; Accrual accounting	91,516	15		5	6		1	1	5	3				1	37	
10	Decentralization; Fiscal decentralization; Fiscal decentralisation	91,393	1		3	3						3		1	2	14	1
11	Responsibility; Governance; Public services	91,131	1	3	16	24	9	6		3	1	7	8		1	79	
12	Cooperation; Municipality; Local public	90,928	3		8	8				6					1	26	
13	European Parliament; European Union; Foreign policy	90,335	1		4	13	19	15	2	2	1	5	5	7		74	
14	Welfare; Work; Welfare reform	89,869			4			1			1		1			7	
15	Co-production; Production; Public services	89,439	3		10	11	10			5					1	41	1
16	Dam removal; Dam; Dam removals	88,606											1			1	
17	Analysis; Government; Policy capacity	88,528	1		22	18	7	3		1	1	9		4		67	1

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Bocconi University	Corvinus University of Budapest	Erasmus University Rotterdam	KU Leuven	Leiden University	Sciences Po	Sciences Po Lyon	Tallinn University of Technology	Ulster University	Université Catholique de Louvain	University of Geneva	University of Limerick	University of Ljubljana	Összesen	National University of Public Service
18	Public procurement; Procurement; Green public	87,797	2	2	8	1				8	4			1	1	27	
19	Developing countries; Rural areas; Digital divide	86,714								1						1	
20	Diffusion; Adoption; Policy adoption	85,024				1	2			2						5	
21	Budget; Information collection; EPA ICR	84,269			2	1			1				1			5	
22	European Union; Group cohesion; Multilevel governance	84,209	5	2	2	5	2	5	1	5		2	2	1	3	36	1
23	Equilibrium theory; Public policy; Punctuated equilibrium	83,394	1		3		12	4				1	1	1	1	24	
24	Local government; Fiscal; Financial condition	83,283			1	1	1	1						2		6	
25	Representation; Bureaucracy; Representative bureaucracy	83,254			4	2	4					1				11	
26	Delivery of Health Care; Primary Health Care; Integrated care	82,241			12	5					11	1		1		30	
27	Citizens; Citizen; Citizen satisfaction	81,888	1		3	9	3									16	
28	Activation; Client; Activation policies	79,929	4		10	8	4				1		2			29	
29	Public value; Values; Public values	79,065	1		7	3	6			1		2		2	2	24	
30	Narrative; Politics; Policy narratives	78,763						1								1	
31	Government; Amalgamation; Municipal mergers	78,699				2		1		2					4	9	
32	Pension; Pensions; Pension reform	78,668		2	1	1		3		2	1	2			3	15	
33	Delivery of Health Care; Health Manpower; Workforce planning	76,637			2	2						1	4			9	
34	Budgeting; Crisis; Public sector	74,336	1		17	7	3	2		23					2	55	
35	Social work; Social worker; Policy practice	73,263					1									1	
36	Success-failure; Israel; Policy failure	73,139				1										1	
37	Municipal bonds; Bond; Debt	72,443						1								1	
38	Governance; Theory; Public administration	71,204	1			2	2	5			1					11	
39	Instruments; Process; Policy instruments	71,09			2			1								3	
40	Citizen; Participation; Local authorities	70,316	2													2	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Bocconi University	Corvinus University of Budapest	Erasmus University Rotterdam	KU Leuven	Leiden University	Sciences Po	Sciences Po Lyon	Tallinn University of Technology	Ulster University	Université Catholique de Louvain	University of Geneva	University of Limerick	University of Ljubljana	Összesen	National University of Public Service
41	Mayor; Government; Local democracy	69,186	1		11	1					1				21	35	
42	Public administration; Governance; Pragmatism	68,951			2		3										5
43	Housing; Aging; People living	68,28									1						1
44	Adolescent; Schools; School students	65,9			1												1
45	Greece; Crisis; Economic crisis	65,232	9	2	7		1	3	1				2	2			27
46	Bonds; Social impact; Social protection	64,578						1									1
47	Industry; Entrepreneurship; BDS providers	64,478		1							4	1		2	1		9
48	Government; Public administration; City managers	64,329	3				2	1									6
49	Community; Organizations; Sector organisations	63,005									2				1		3
50	State-owned enterprises; Alien child; Water supply	62,136									1						1
51	Public administration; Research; Program	61,933			3	1	1			1					6		12
52	Agricultural policy; EU; Food	61,829		8											11		19
53	Cultural theory; Theory; Worldview	61,487		3	1	3											7
54	Audit; Auditing; Supreme audit	60,305		2	1	4	2			3	1	1					14
55	France; Reform; Civil service	60,23						17				3					20
56	Plan; Air; EPA Region	58,772													1		1
57	Innovation; Termination; Policy dismantling	58,556					1										1
58	Authentication; Delivery of Health Care; Indian e-health	58,553	1														1
59	Lithuania; Lithuanian; Civil service	56,292					2										2
60	Referendum; European Union; Indigenous peoples	56,018						1									1
61	Policy implementation; Implementation; Health care	54			9	2	2							1			14
62	Brazil; Management; Human resource	53,975			1	1						1					3
63	Assessment; Regulation; Ex-post legislative	53,358			3		1	2							3		9
64	Theory; Entrepreneur; Multiple streams	53,067												1			1
65	Flypaper effect; Grants; Local governments	52,841			2		1										3
66	Belgium; Belgian; Political careers	52,371				16	2				1	26					45

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Bocconi University	Corvinus University of Budapest	Erasmus University Rotterdam	KU Leuven	Leiden University	Sciences Po	Sciences Po Lyon	Tallinn University of Technology	Ulster University	Université Catholique de Louvain	University of Geneva	University of Limerick	University of Ljubljana	Összesen	National University of Public Service
67	Morality; Abortion; Stem cell	52,26										1	5			6	
68	Public administration; Research; Education policy	51,381	1													1	
69	Affective Symptoms; Animal Welfare; AIP grants	51,261					1									1	
70	Requirements engineering; Longevity risk; Increased subjective	50,799					1									1	
71	Compliance costs; Tax compliance; Small business	50,476													3	3	
72	Infrastructure; Public administration; Financial crisis	50,199	6							3				1		10	
73	Complexity; Decision making; Policy makers	48,951					1									1	
74	Neighborhood; Ecology; Political ecology	48,18			1											1	
75	Exit; Voice; Public services	47,933	1		3	2										6	
76	Canada; Minister; Public administration	46,793				3	2		1			2				8	
77	Program; Brazil; Conditional cash	44,599					1									1	
78	EU; Audit; European Commission	44,116	2	4		1	3	5		2						18	1
79	Regulatory enforcement; Enforcement; Environmental policy	43,404			1		1									2	
80	Social spending; Latin America; Fiscal policy	43,335	1					1					1			3	
81	Social work; Service; Human service	43,125				1										1	
82	Program; Practice; Public sector	41,643		1	2	1								2		6	
83	Organizational Culture; Culture; Research	41,635						1								1	
84	Decentralization; Reform; Government	40,937				1										1	
85	Construction; Construction industry; Tech Publications	40,66			1						1					2	
86	Paradigm; Reform; Financial crisis	40,375			1											1	
87	Ecological economics; Climate change; Environmental economics	39,866						3								3	
88	China; Chinese; Public administration	39,397	1					2					1			4	
89	Gender; Canada; Directorate OWD	39,211									1					1	
90	Teams; Purchasing; Administrative intensity	39,111				2										2	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Bocconi University	Corvinus University of Budapest	Erasmus University Rotterdam	KU Leuven	Leiden University	Sciences Po	Sciences Po Lyon	Tallinn University of Technology	Ulster University	Université Catholique de Louvain	University of Geneva	University of Limerick	University of Ljubljana	Összesen	National University of Public Service
91	Ecosystem; Sandstone; Sandstone Sourveld	39,045			6											6	
92	Leisure; Sport; Sport services	37,967				1										1	
93	Olympics; Work schedules; Russian society	37,577	1													1	
94	Industry; Communication; Political transformation	37,43			1											1	
95	Academic Medical Centers; Technology; Economistic paradigm	37,422					1									1	
96	Reform; Welfare; Welfare state	37,418						1				1	1			3	
97	Industry; Tools; Supply chain	37,392			2											2	
98	Industry; Societies and institutions; Dispute resolution	37,308	2	2	1											5	
99	Free trade; Turkey; Solidarity	34,255				1										1	
100	Anthropology; Staging; Civil irreligion	33,46												2		2	
101	Government; Sustainability; Sustainability information	33,341					1									1	
102	Lithuania; Periodicals as Topic; Structural reforms	33,235			2	1		1								4	
103	Social security; Pension; Marriage	32,405										1				1	
104	Phytomass; Ustilago; Ustilago maydis	31,243			1											1	
105	Nurses; Police; Police officers	31,109	1													1	
106	Patient Protection and Affordable Care Act; Medicaid; Health Insurance Exchanges	29,142										1				1	
107	Organizational culture; Organizational identification; Global financial	28,586					1									1	
108	Microsimulation; Managers; Public action	27,846	1					2				1				4	
109	Reform; Political system; Psychological empowerment	27,35					1									1	
110	Public administration; Code of ethics; Hired personnel	27,346			3											3	
111	Slovenia; Governance; Public administration	26,128				4						1			17	23	1
112	Communities of practice; Embodiment; Public security	24,572								1						1	
113	Lithuania; Local self-government; Slovakia	24,067								1					1	2	
114	Industry; Information systems; Actor-based brand	22,905			2											2	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Bocconi University	Corvinus University of Budapest	Erasmus University Rotterdam	KU Leuven	Leiden University	Sciences Po	Sciences Po Lyon	Tallinn University of Technology	Ulster University	Université Catholique de Louvain	University of Geneva	University of Limerick	University of Ljubljana	Összesen	National University of Public Service
115	Property tax; Administration; Assessed values	22,762			1					1	5					8	1
116	Ethics; Corporation; Corporations listed	21,984						5				1	1			7	
117	Public administration; Governance; Asia	21,894				2						1			2	5	
118	Power; Taxes; Structural power	21,778					1	1								2	
119	Library; Book; Social networking	20,729				3										3	
120	State Medicine; River; Article casts	20,717				1										1	
121	Economic security; Economics; Global economic	20,245		3												3	
122	Globalization; Culture; Programmatic account	19,474										1				1	
123	Municipality; Cooperation; Mass leisure	19,283						3	1							4	
124	Research Design; Military; Region There	18,571			2											2	
125	Malaysia; Reform; Service delivery	18,389										1				1	
126	Social policy; Society; Cross-national cross-disciplinary	17,686									1					1	
127	Sports; Mental Disorders; Pan-American Games	16,316						1								1	
128	Community; Energy; Energy programming	16,117			1							1				2	
129	Privacy; Discourse; Pivot firm	16,061						2				1	1			4	
130	Israeli; Migrant; MOF officials	15,814						1								1	
131	Politics; Latin America; Civil servants	15,077						1								1	
132	Employment; Public services; Financial crisis	14,974				1										1	
133	Hungarian; Hungary; Novo Portugal	14,371		3		1										4	
134	Mexico; Water resource; Water	12,251						1								1	
135	Human rights; Albania; Federal kidnapping	12,233			1											1	
136	Action; Quality; Justice	12,053						2				4	1			7	
137	Energy; Action plan; Latin America	11,979			2											2	
138	Automotive; Development; Automotive manufacturing	11,552				1										1	
139	Design; Innovation; Generic qualitative	10,498				1										1	

Sorszám	Téma (Közlemények száma [db])	Téma nemzetközi jelentősége százalékban	Bocconi University	Corvinus University of Budapest	Erasmus University Rotterdam	KU Leuven	Leiden University	Sciences Po	Sciences Po Lyon	Tallinn University of Technology	Ulster University	Université Catholique de Louvain	University of Geneva	University of Limerick	University of Ljubljana	Összesen	National University of Public Service
140	Kazakhstan; Civil society; Quality of life	10,315				1					1					2	
141	Philanthropy; Process; Public services	9,275		1	2											4	1
142	Public management; Public administration; Innovation policies	8,654				1			47					1		49	
143	Practice; Government; Civilian life	8,423				1										1	
144	Israel; Organization and Administration; WTW programmes	8,319			2											2	
145	Aging; Retirement; Pension eligibility	7,595					2									2	
146	Governance; Politics; Public administration	6,8			1	2										3	
147	Local government; Pension funds; F Michael	6,31			1											1	
148	Governance; Policy innovation; Private lawmaking	6,204	1								1	1				3	
149	Bankruptcy; Business model; Company SNCF	6,009						2								2	
150	New Zealand; Government; Human resource	5,063												1		1	
151	Mozambique; Decision; Force helping	4,701					1								1	2	
152	Nigeria; Boundary; Berg catchment	3,319	1			1										2	
153	Diaspora; Motivation; Security analyst	1,623	1													1	
154	Health care; Research; System-specification system-user	1,403													1	1	
155	Sensory perception; Wheels; Forthcoming closure	1,316	1													1	
156	Erosion; Industry; Models	0,144	2	2	1	1										7	1
157	Health; Societies and institutions; Care professionals	0,109			4	1										5	
	Összesen		128	46	382	282	206	162	10	149	62	100	84	42	123	1776	9

Forrás: a SciVal adatai alapján a szerzők szerkesztése

7. melléklet

Megjelenési kategóriák és követelményeik

Kategori- gória	Minimumfeltételek
	<p>Alapvető megjelenési követelmények:</p> <ul style="list-style-type: none"> • etikai kódex megléte; • folyóirat céljának és küldetésének feltüntetése; • főszerkesztő és/vagy kapcsolattartó nevének, postacímének és e-mail-címének feltüntetése a weblapon; • indexáltsági állapot feltüntetése (hazai: MTA melyik osztálya listázza, nemzetközi esetén például EBSCO, Proquest, Scopus, Web of Science indexeli); • ISSN és/vagy e-ISSN; • kiadó nevének, postacímének és e-mail-címének feltüntetése a weblapon; • lektorálás formája (például kettős vak eljárás [Blinded experiment]); • megjelenés gyakoriságának feltüntetése; • minimum 3 év folyamatos működés; • Open Access feltüntetése; • pontos megjelenés (maximum 3 hónapos késés); • saját, önálló weboldal magyarul; • szerkesztőségi tagok nevének, intézményeinek és országainak feltüntetése a weboldalon; • útmutató szerzőknek; • WorldCat (link: www.worldcat.org/) könyvtárkatalogusban szerepel a folyóirat.
D	<p>Alapvető megjelenési követelmények mellett az alábbiak még:</p> <ul style="list-style-type: none"> • közlemény rendelkezzen magyar és angol nyelvű absztrakttal, ami a folyóirat weboldaláról elérhető; • közlemény rendelkezzen magyar és angol címmel, ami a folyóirat weboldaláról elérhető; • folyóirat archiválási politikájának feltüntetése (Ami tartalmazza a szerző preprintje [lektorálás előtti kézirat], postprintje [végleges lektorált kézirat] és kiadói változattal mit tehet a szerző); • az utóbbi 3 évben megjelent közlemények 90% feletti feltöltöttsége az MTMT-be; • megjelenés után maximum 3 hónappal a közlemények feltöltése az MTMT-be; • előző két év alapján a Scimago/Scopus által listázott folyóiratokból, egy közleményre jutó hivatkozások száma alapján a folyóirat a 4. negyedbe tartozzon (elsősorban); • előző két év alapján a Web of Science által listázott folyóiratokból, egy közleményre jutó hivatkozások száma alapján a folyóirat a 4. negyedbe tartozzon (másodsorban); • előző két év alapján MTA IX. Osztály által listázott folyóiratokból (a vizsgált folyóirat kivételével), egy közleményre jutó hivatkozások száma alapján a folyóirat a 4. negyedbe tartozzon (harmadsorban).
C	<p>D kategória követelményei mellett az alábbiak még:</p> <ul style="list-style-type: none"> • DOI-azonosító használata közleményenként; • saját, önálló weboldal angolul; • az utóbbi 3 évben megjelent közlemények 90% feletti feltöltöttsége valamelyik MTMT minősítésű repozitóriumba; • előző két év alapján a Scimago/Scopus által listázott folyóiratokból, egy közleményre jutó hivatkozások száma alapján a folyóirat a 3. negyedbe tartozzon (elsősorban); • előző két év alapján a Web of Science által listázott folyóiratokból, egy közleményre jutó hivatkozások száma alapján a folyóirat a 3. negyedbe tartozzon (másodsorban); • előző két év alapján MTA IX. Osztály által listázott folyóiratokból (a vizsgált folyóirat kivételével), egy közleményre jutó hivatkozások száma alapján a folyóirat a 3. negyedbe tartozzon (harmadsorban).
B	<p>C kategória követelményei mellett az alábbiak még:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Szerkesztőbizottsági tagok minimum 3 intézményből származzanak. • Az előző év közleményeinek szerzői minimum 6 (különböző) intézményből származzanak. • Szerkesztőbizottság 1/3-ának van legalább 1 Scimago/Scopus vagy Web of Science által indexált közleménye. • Előző két év alapján a Scimago/Scopus által listázott folyóiratokból, egy közleményre jutó hivatkozások száma alapján a folyóirat a 2. negyedbe tartozzon. • Előző két év alapján a Web of Science által listázott folyóiratokból, egy közleményre jutó hivatkozások száma alapján a folyóirat a 2. negyedbe tartozzon (másodsorban). • Előző két év alapján MTA IX. Osztály által listázott folyóiratokból (a vizsgált folyóirat kivételével), egy közleményre jutó hivatkozások száma alapján a folyóirat a 2. negyedbe tartozzon (harmadsorban).
A	<p>B kategória követelményei mellett az alábbiak még:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Szerkesztőbizottsági tagok minimum 5 intézményből és 3 országból származzanak. • Az előző év közleményeinek szerzői minimum 8 (különböző) intézményből származzanak. • Szerkesztőbizottság 2/3-ának van legalább 1 Scimago/Scopus vagy Web of Science által indexált közleménye. • Előző két év alapján a Scimago/Scopus által listázott folyóiratokból, egy közleményre jutó hivatkozások száma alapján a folyóirat a 1. negyedbe tartozzon (elsősorban). • Előző két év alapján a Web of Science által listázott folyóiratokból, egy közleményre jutó hivatkozások száma alapján a folyóirat a 1. negyedbe tartozzon (másodsorban). • Előző két év alapján MTA IX. Osztály által listázott folyóiratokból (a vizsgált folyóirat kivételével), egy közleményre jutó hivatkozások száma alapján a folyóirat a 1. negyedbe tartozzon (harmadsorban). • Legalább egy nemzetközi indexáló szervezetnél igazolt módon szerepel a folyóirat (EBSCO, Proquest, Scopus, Web of Science). • Folyóiratkezelő rendszert (például Open Journal Systems, Public Knowledge Project) használ a folyóirat. • Folyóirat weboldalán nyilvánosan elérhető a közlemények elfogadási aránya, a benyújtás és elfogadás közötti eltelő idő.

Vákát oldal

Fenntartható önkormányzat¹

Szerkesztette
Tózsza István

¹ Az Innovációs és Technológiai Minisztérium, mint Támogató által a TUDFO/51757-1/2019-ITM iktatószámon meghozott támogatói döntése alapján, az NKFIH-830-8/2019. számú Megállapodásban foglaltak szerint, a 2019. évi Tématerületi Kiválósági Program céljainak elérése érdekében költségvetési támogatásból valósult meg.

Vákát oldal

A hatékony önkormányzat: makroszintű kényszerek és mikroszintű szabadságok

Önkormányzati hatékonyság – látni és látszani

A tanulmány háttere

A 2000-es évek második évtizedében hazai és uniós anyagi források támogatásával számos kutatást folyt az önkormányzati hatékonyság témájában. Az önkormányzati működést érintő egyes vizsgálatok módszerei és a kutatások eredményei mutatnak egyezést és eltérést is egymáshoz képest: hasonlóságot leginkább a vizsgált tényezőkben, különbségeket természetesen a nézőpontokban, vagyis a vizsgálat fókuszába helyezett, fontosnak vélt tárgykörben és annak tudományos megközelítésében. Egy 2018-ban e témában megjelent kutatás eredményi azt mutatják, hogy az önkormányzati kutatások módszertani megközelítése a normatív és a gyakorlatcentrikus közül az utóbbi dominanciáját látszik bizonyítani.¹

Az Belügyminisztérium által megvalósított Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II. kiemelt projekt (a továbbiakban: ÖFFK II.) keretében lefolytatott kutatások *Összegző tanulmányának* szintetizáló elemzése során felállított keretrendszerben a szerzők² abból indultak ki, hogy az önkormányzatokra mint társadalmi cselekvőkre³ egyszerre hatnak a szerkezeti kényszerek (például földrajzi elhelyezkedés, lélekszám stb.) és a saját döntéseikből adódó egyéni döntések, amelyek új fejlődési irányokat nyithatnak meg a települések életében. A települések szintjén ez azt jelenti, hogy léteznek olyan, az önkormányzatok számára nem, vagy alig, befolyásolható trendek és strukturális társadalmi viszonyok, amelyek behatárolják számukra a választható utakat és lehetősé-

¹ MAKÓ 2018 szerint:

1. Normatív megközelítés: a hatékony és demokratikus helyi önkormányzatokra milyen intézményi-szervezeti formák és kormányzási modellek jellemzők.
2. Gyakorlatorientált megközelítés: a tervezett-kívánatos változások hogyan valósulnak meg a közigazgatás gyakorlatában. Fő kérdés: milyen tényezők segítik vagy akadályozzák a változások tervezésével, megvalósításával kapcsolatos egyéni és kollektív tanulási folyamatokat.

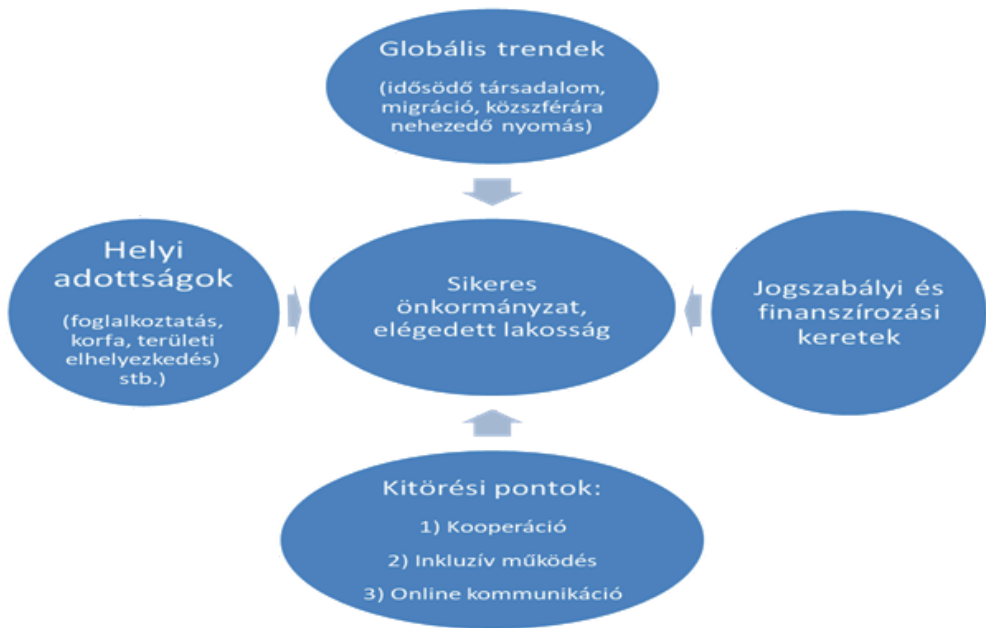
² ILLÉSSY – T. NAGY – SZÁMADÓ 2019.

³ Társadalomtudományi alaptétel: a társadalmi cselekvők – legyen szó akár emberekről, akár intézményekről – sorsát és lehetőségeit egyszerre határozzák meg bizonyos strukturális feltételek és az egyéni szabadságból eredeztethető döntések.

geket. Ez azonban nem jelent teljes mértékben determinált viszonyokat; a felelős egyéni döntések számára mindig biztosított valamennyi mozgástér.

A társadalmi cselekvők, köztük az önkormányzatok lehetőségei tehát strukturális tényezők által részben meghatározottak, de nem teljesen foglyai a „társadalom fogaske-rekeinek”. Az alábbi összegző tanulmányban számba vett tényezők fő csoportjai a következők (az ÖFFK II. kutatásai által kidolgozott tipológia szerint):

1. Adottságok: olyan, külső feltételek által determinált strukturális tényezők, amelyek jelentős befolyással vannak az önkormányzatok működésének sikerességére.
2. Kitorési pontok: az ÖFFK II. kvalitatív kutatási eredményeinek másodelemzése szerint a települések körében közösnek tekinthető sikeres egyéni stratégiák, különösen a vertikális és horizontális kooperáció, az inkluzív szolgáltatásnyújtás és a hatékony információfeldolgozás területén.



Mikor sikeres egy önkormányzat?

Az önkormányzati kutatások számbavétele és elemzése⁴ azt is jelzi, hogy a „gazdasági-társadalmi és technológiai fejlődésben a piac és állam kettőssége mellett a társadalom- és gazdaságtudatók újabban a piac–állam–közösség hármas jelentőségét hangsúlyozzák a „jó társadalom” megteremtésében. Az ÖFFK II. *A helyi települési fókuszú közszolgáltatások inkluzív faktorainak azonosítása* című (a továbbiakban: *Kutatás II*) kutatási terü-

⁴ MAKÓ 208, 7.

letének vezetői a települések sikerességének méréséhez megalkottak egy olyan objektív mérőszámot, amelyben az ezer lakosra jutó vándorlási egyenleg és az egy lakosra jutó személyi jövedelemadó-alap 2011 és 2016 közötti változását vették figyelembe.

A települések versenyképességét górcső alá vevő másik projekt, a Belügyminisztérium *Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program* című kutatása (a továbbiakban: HVK) a tudatosságot állította fókuszba, és meghatározta azokat a tényezőket, amelyeket egy településnek fel kell tárnia, és hasznosítania kell ahhoz, hogy vonzó legyen a lakosság és a befektetők számára, továbbá ehhez képes legyen a meglévő saját humán és gazdasági erőforrásainak, hagyományos környezeti, természeti, kulturális értékeinek feltárására és tudatos fejlesztésére is.⁵

A felsorolás még hosszan folytatható lenne, de a fentiekből már látható, hogy a sikeresség megítélése – még objektívnek szánt mutatók alkalmazása esetén is – szubjektív. A kutatási megállapításokat vizsgálva igaznak látszik az, hogy a külső fizikai tényezők nem feltétlenül magyarázzák önmagukban egy-egy település sikerességét vagy sikeretelenségét. Láthatunk példákat arra, hogy a nehezebb helyzetben lévő települések is képesek a saját értékekre támaszkodva, a meglévő lehetőségekkel jól gazdálkodva fejlődni. Ez megerősíti a helyi közösségek szerepéről és fontosságának felértékelődéséről szóló megállapítást. A sikeresség érdekében a településeknek tehát elsősorban a saját értékeiket kell számba venniük, ezek alapján pedig olyan identitásra szükséges rátalálniuk, amely alapot ad az adott közösség megszervezésére.

Leegyszerűsítve a sikeresség kérdését, azt mondhatjuk, hogy az az önkormányzat sikeres, ahol az érintettek elégedettek a településen biztosított életkörülményekért végzett tevékenységével. Ez egyre nagyobb kihívás elé állítja az önkormányzatokat. A mindennapi működés mellett az utóbbi években olyan globális kihívások (például a vándorlás, a környezetvédelem) jelentek meg, amelyek tartósan meghatározzák a „tanuló-intelligens”, a kihívásokra konstruktívan válaszolni képes közigazgatási szervezet megteremtését. Mindennek különösen nagy jelentőséget adott a világjárvány során az önkormányzatokra háruló felelősség, feladat is.

Kötelező vagy választott?

A helyi önkormányzatok működésének az Alaptörvény rendelkezései szerint kettős célja van⁶: egyrészt a helyi közügyek intézése, másrészt a helyi közhatalom gyakorlása. Ezek a célok leginkább a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi, és anyagi feltételeinek megteremtésével érhetők el. Az állampolgárok által megszokott és elvárt szolgáltatások döntő többsége a közfeladatok körébe tartozik, amelyeket elsődlegesen a kormányzat és a helyi önkormányzatok biztosítanak. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továb-

⁵ Tudatos Település Útmutató 2018, 15.

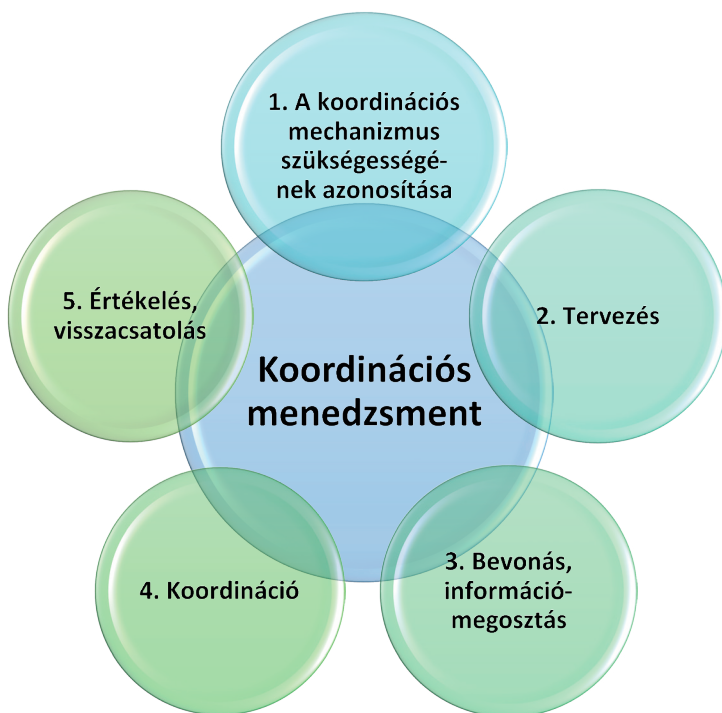
⁶ Magyarország Alaptörvénye 31. cikk.

biakban: Möt.) rugalmas rendszert hozott létre, hiszen csak az önkormányzatiságból fakadó általános alapokat rögzítette, vagyis jelentős mozgásteret biztosított az ágazati szabályozásnak. Az önkormányzatok feladatszervezésük során törekszenek az optimális feladatellátásra, ami az egyes települések esetében igen eltérő lehet. Az önkormányzatnak a kötelező, illetve önként vállalt feladatok ellátása során kiemelt figyelmet kell fordítania a helyi igényekre, ami komplex megközelítést igényel. A jogszabályokban előírtak sikeres teljesítése általában csak szükséges, de nem elégséges feltétele az önkormányzati sikerességnek. A településvezetők jól tudják és tapasztalják a mindennapokban, hogy a lakosság széles rétegei számára az államot az önkormányzat, és az önkormányzat vezetői jelentik. Az állampolgárok nagy része nem a Möt. és az ágazati szabályok rendelkezéseinek megfelelően vár el különböző szolgáltatásokat az önkormányzattól, hiszen számukra nem mindig egyértelmű, hogy az adott szolgáltatás ellátója a települési önkormányzat-e vagy inkább a kormányzat, ezért a megoldást az esetek többségében az önkormányzattól várják.

Kommunikáció és kooperáció

A folyamatos kommunikáció, a lakosság bevonása sok célt képes szolgálni egyidejűleg. Ezek közül – a teljesség igénye nélkül – például kiemelt figyelmet érdemel az állampolgári elégedettség, a döntések széleskörű elfogadása, és a lakosság támogató hozzáállásának biztosítása. Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a településen élő eltérő társadalmi csoportok részvételének biztosítása más-más megközelítést, eltérő eszközök alkalmazását igényelheti, például a település nyugdíjasainak vagy a különféle hátrányos helyzetben lévő lakosságcsoportok bevonása esetén.

Az információmegosztás mellett a célcsoportok bevonásával növelhető a résztvevők motivációja. Egy-egy téma feldolgozása például műhelymunkával támogatható. A bevonás célja ilyenkor az, hogy a közös gondolkodás résztvevői maguknak érezzék a tématerületet, a kihívásokat, a megoldandó problémákat, saját ügyökként foglalkozzanak a felmerült kérdésekkel. A hazai helyi önkormányzati rendszer sajátossága a nem hierarchikus többszintűség, azaz a térségi (megyei) önkormányzatok nem állnak alá-főlérendeltségben a településekkel, hanem eltérő feladataik vannak, amelyek összehangolása kooperációt követel meg tőlük.



2. ábra: A koordinációs mechanizmus működése

Forrás: DOBOS et al. 2018 ÖFFK II. Módszertani kiadvány

Az összehangolt működés módszerének értelmében az önkormányzatok közötti együttműködés lehet:

- horizontális, ha az önkormányzati rendszerben egymással azonos szinten lévő helyi önkormányzatok közötti együttműködésről beszélünk;
- vertikális, ha az együttműködés eltérő szintű (települési és megyei) önkormányzatok között történik. Az önkormányzatok közötti vertikális koordinációnak hazai sajátossága, hogy a települési és megyei önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi (hierarchikus) viszony.

Mind a horizontális, mind pedig a vertikális koordináció lehet az önkormányzat(ok) számára előírt törvényi kötelezettség vagy jogi kötelezettség nélküli, önként vállalt tevékenység. Mind a horizontális, mind pedig a vertikális koordináció hálózati jellegű, azaz sokszereplős folyamat.

Makroszintű kényszerek

Globális tendenciák és hazai sajátosságok

A települések, térségek működésére számos globális trend van hatással, ugyanakkor több olyan folyamat is meghatározza a hatékony és fenntartható működést, amelyekre az önkormányzatok csak korlátozott hatással bírnak. A globálisan ható trendek közül érdemes kiemelten foglalkozni a jóléti államok – ideértve hazánkat is – társadalmának idősödésével, a növekvő területi egyenlőtlenségekkel, a társadalmi integráció térbeli különbségeivel és a belföldi vándorlás kérdéseivel.

Az önkormányzati működésre, az önkormányzatoktól elvárt szolgáltatások összetételre jelentős hatással van a népesség előregedése. A tendenciát jól jelzi, hogy Japánban és Nyugat-Európában 1990-ben egy nyugdíjas korú lakosra hat munkavállaló jutott, ez a 2000 évek elejére négyre csökkent és 2030-ra várhatóan ez a szám is megfeleződik. Bár ez a folyamat hazánkban eltolva és lassabb ütemben zajlik – hazánkban 2019-ben egy nyugdíjas korú állampolgárra 3,2 aktív korú lakos jutott –, de a társadalombiztosítási rendszerekre már napjainkban is nagy nyomást fejt ki. Tovább növeli a negatív hatásokat a kistéleplésekről a jövedelemszerzés érdekében a nagyvárosok irányába áramló belföldi vándorlás, amely főként a kedvezőtlen helyzetű térségekben jelentkezik hatványozottan, amelyek az elvándorlás mellett megjelenő további hátrányt okozó tendenciák miatt az előregedés hatásaira nem tudnak megfelelő védekező stratégiákkal felkészülni.

Nem hagyható figyelmen kívül az a közzszférára nehezedő elvárás sem, miszerint az önkormányzatoknak működésük során költséghatékonyak kell lenniük, a közpénzekkel hatékonyabb módon kell gazdálkodniuk, miközben biztosítaniuk kell egy olyan komplexebb, innovatívabb és magasabb színvonalú közszolgáltatást, amely felé a megkövetelt minőségi elvárás az elkövetkezendő években sem fog csökkenni. A felsoroltak mellett az utóbbi években további globális kihívások (például a nemzetközi vándorlás, a környezetvédelem és a klímaváltozás hatásai) jelentek meg, amelyek tartós kényszert okoznak a „tanuló-intelligens”, a kihívásokra folyamatosan válaszolni képes közigazgatási szervezetrendszer létrehozására vonatkozóan.⁷

Területi egyenlőtlenségek a korábbi kutatások szerint

Egy önkormányzat hatékonyságának megítéléséhez elengedhetetlen a hazánkban érvényesülő térbeli folyamatok megértése. Egy korábbi, a területi jövedelemegyenlőtlenségeket vizsgáló kutatás⁸ három területi dimenzió mentén ragadta meg a különbségek növekedésének okát, mégpedig:

- Budapest és a vidék;

⁷ ILLÉSSY – T. NAGY – SZÁMADÓ 2019.

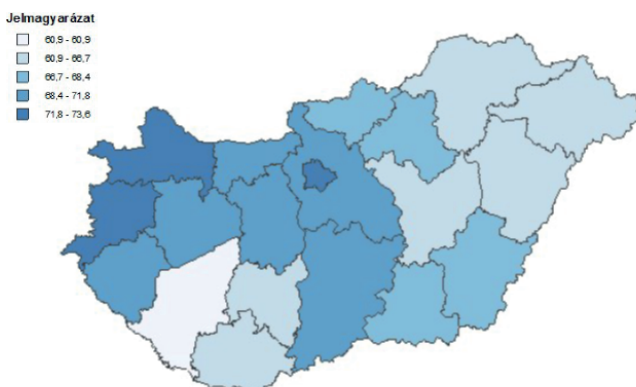
⁸ PÉNZES 2012.

- az ország nyugati és keleti része; továbbá
- a kisebb és nagyobb lakosságszámú települések közötti korrelációban.

Egy, az ország térszerkezetének alakulását elemző kutatás⁹ ugyanakkor az ország dinamizáló, köztes és leszakadó térségeit különböztette meg. A vizsgálat során a gazdaságilag fejlett közép-magyarországi és észak-dunántúli területek kerültek a dinamizáló, az aprófalvas munkahelyhiányos nógrádi, borsodi, zempléni, baranyai és szabolcs-szatmári, valamint somogyi térségek viszont a leszakadó, az előbbiekhöz nem tartozó területek pedig a köztes térségek csoportjába. Az eredmények jól illusztrálják az egy lakosra jutó személyi jövedelemadó-alapot képező jövedelmek területi különbségeit (3. ábra).



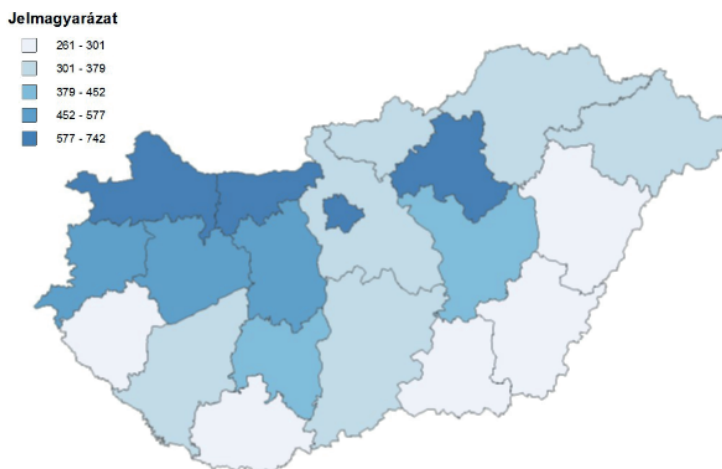
3. ábra: SZJA-alapot képező jövedelem (ezer Ft) egy állandó lakosra, 2018
 Forrás: KSH TIMEA 2020



4. ábra: A 15–64 éves korú népesség foglalkoztatási rátája 2018-ban
 Forrás: KSH TIMEA 2020

⁹ ONGJERTH 2020.

Jelentős különbségek tapasztalhatók – a jövedelmi viszonyokkal is összefüggően – az iskolai végzettségben és a foglalkoztatás terén is, a közép-magyarországi és nyugat-dunántúli térségek javára, ugyanakkor az észak-magyarországi és dél-dunántúli térségek rovására (4. ábra).



5. ábra: Az egy főre jutó beruházás teljesítményértéke 2016-ban (ezer Ft)

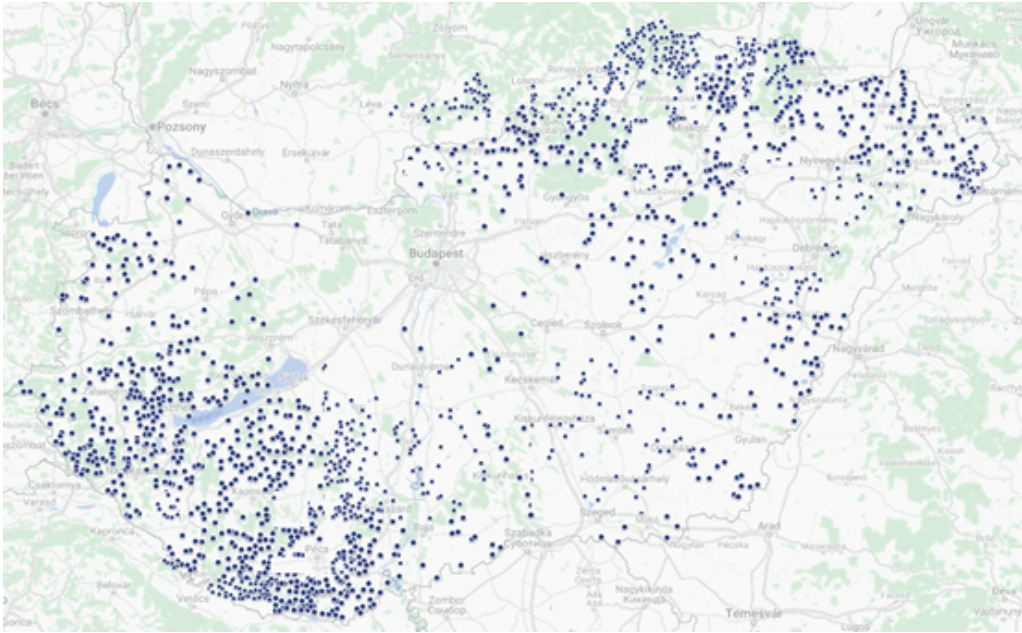
Forrás: KSH TIMEA 2020

Az aprófalvak, az agglomerációktól viszonylag távol fekvő kistelepülések más szempontból is hátrányban vannak: a hazánkban is érvényesülő nemzetközi tendencia szerint az új munkahelyek legnagyobb része a fővárosi és nagyvárosi régiókban jön létre (5. ábra).

Települések sikeressége lakosságszám és területi elhelyezkedés szerint

A Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Irodája által lefolytatott kutatás keretében¹⁰ az önkormányzati sikeresség háttérében lévő faktorok megértéséhez végzett számítások főként a strukturális tényezőkre (gazdasági és foglalkoztatási helyzet, demográfiai adottságok, iskolázottság) koncentráltak, de az elemzésben felhasználtak néhány „szubjektív” vagy úgynevezett „puha” dimenziót is. Ezek a társadalmi cselekvők által könnyebben befolyásolható tényezők közé tartoznak: ilyen például a civil és kulturális élet, az önkormányzatok közötti együttműködések, a kommunikáció stb. Az ország településeiből az összehasonlíthatóság érdekében lakosságszám szerint két fő csoportot alakítottak ki: a 2000 fő lakosságszámú vagy az alatti települések és a 2000 fő lakosságszám feletti csoportja. Mindkét csoportban 3-3 klaszter került azonosításra, amelyek sajátosságaiknak megfelelően egyedi elnevezést kaptak.

¹⁰ ILLÉSSY – T. NAGY – SZÁMADÓ 2019, 156–157.



6. ábra: A leszakadó kistelepülések csoportjának területi elhelyezkedése (2000 fő vagy az alatti lélekszámú települések első klasztere)

Forrás: ILLÉSSY – T. NAGY – SZÁMADÓ 2019

A 2000 fő lakosságszám alatti települések első klasztere (leszakadó kistelepülések) 1353 települést tartalmazott. A második klaszterbe (hibrid törpefalvak) 124 település, míg a harmadik klaszterbe (fellendülő kistelepülések) 895 település került.

A 2000 fő alatti települések klasztereinek jellemző problémái:

- népességfogyás;
- alacsony informativitás aránya;
- növekvő öregedési index;
- magas, 50% körüli közműolló (a vízhálózatba és a csatornahálózatba bekapcsolt lakások arányának különbsége);
- felsőfokú végzettségűek alacsony aránya (6% körüli);
- alacsonyabb önkormányzati bevételek;
- alacsony közösségi kapcsolódások.

Az előzőekben leírtakat igazolja a három klaszter legnépesebb csoportjának területi elhelyezkedése. Az első klaszterhez tartozó települések területi eloszlását mutatja az 6. ábra, amelyből jól látható, hogy ezek a települések az ország délnyugati és északkeleti felében összpontosulnak.

A 2000 fő feletti települések klasztereinek problémái:

- két klaszterben figyelhető meg népességfogyás;

- 57% körüli a 18–59 év közöttiek aránya;
- más településre dolgozni járók aránya magasabb (20% körüli);
- kulturális rendezvények száma alacsonyabb;
- alacsony informativitás.

A 2000 fő feletti lélekszámmal rendelkező települések első klasztere 341 települést tartalmazott (hátrányos helyzetű települések), a második klaszterbe 129 (vonzástérségi települések), míg a harmadik klaszterbe 311 település került (kisebb vonzerejű alközpontok).

Az első klaszterhez a gazdasági perifériák településeit, egy jellegzetes várostérséghez vagy jelentősebb városi vonzásterülethez tartozó, de ott viszonylag peremhelyzetű, a térségi növekedési trendből kimaradó településeket sorolták, amelyeket hátrányos helyzetű településeknek neveztek el. Itt a peremhelyzetből adódó elvándorlás miatt az élve születések viszonylag magas aránya ellenére a népesség számának csökkenése figyelhető meg.



7. ábra: A vonzástérségi települések területi elhelyezkedése (a 2000 fő feletti lélekszámú települések második klasztere) 2018-ban

Forrás: ILLÉSSY – T. NAGY – SZÁMADÓ 2019

A vonzástérségi települések területi eloszlását bemutató kartogram jól mutatja a korábban bemutatott ábrákkal való rokonságot. A kutatás megállapításai szerint a helyi munkalehetőségek növelése, az infrastruktúrák energiahatékony fejlesztése és a közösségi összefogáson alapuló természetvédelmi akciók támogatják a helyi erőforrások védelmét és megőrzését is. Az ilyen jellegű beavatkozásokkal a település vezetése pénzügyi szempontból nézve megtakarít, társadalmi szempontból jólétet növel, természeti és környezeti szempontból pedig óvja az értékeket. Ezek megvalósítása viszont nem képzelhető

el tudatos, célorientált tervezési munka nélkül, amelynek a lehetőségeit a következő fejezetek mutatják be.

Hol vagyunk, honnan indulunk?

Helyzetkép és helyzetértékelés

A hatékony önkormányzati munka, az eredményes fejlesztések sarokkövét a reális, a jövőt megalapozó helyzetkép adja, amely a helyi belső és külső viszonyok sokoldalú, a valós helyzetet tükröző számbavételét jelenti.

Identitás és jövőkép

Ahhoz, hogy egy adott közösség, egy település vagy városrész lakosságának, különféle szereplőinek nagyobb része egyet tudjon érteni az elvégzendő feladatokban, vagyis azok nagyságáról, fontosságáról hasonló véleményen legyenek, indokolt már a kialakult helyzet, a jellemző folyamatok megítélése során egyfajta egyetértést kialakítani köztük. Kulcskérdés, hogy a helyzetkép tárgyköreit szakmai szempontból úgy kell kiválasztani, hogy azok a terv műfajának, tárgyköreinek megfelelően mutassák be az adott települést, hiszen a tervezett beavatkozásoknak ezek lesznek a kiindulópontjai. Ahogyan a vállalati stratégiai tervezés a vállalat átfogó céljával kezdődik, hiszen ehhez képest értékeljük a meglévő helyzetet, úgy a településeknek is az elérni kívánt, nagyvonalú, átfogó jövőkép alapján érdemes kiválasztani azokat a szempontokat, információkat, amelyekben fontos a megfelelő adatok összegyűjtése. A jövőkép általában nem állhat távol a település identitásától, azaz a település lakóinak a településről kialakult, a helyi köztudatban meglévő képétől, hogy az eléréséhez szükséges beavatkozások ne csak megfeleljenek a település választóinak a többsége számára, de mozgósítsák is az ott élők egy részét a megvalósításban való közreműködésre.

Múlt, jelen, jövő – állapotok és folyamatok

A települési terveknek a múlt folyamataira támaszkodva, a jelen helyzetéből kiindulva a jövőbeli cselekvések számára kell útmutatást adnia, és ehhez tárgyilagosan – objektíven – kell értékelnie a korábbi folyamatokat éppúgy, mint a jelen viszonyait. A tudományos megközelítés, amely segítséget adhat az objektivitás megítélésében, a következő: „Az objektivitás a tudománynak (és más vizsgálódásoknak) az a minősége, melynek folytán két különböző kutató, ha ugyanazt a problémát vizsgálja, ugyanarra a következ-

tetésre jut. [...] Valamiről akkor mondjuk, hogy objektíve igaz, ha különféle szubjektív orientációjú megfigyelők mind igaznak mondják.”¹¹

Ahhoz, hogy egy dologról minél valószínűbb, minél több ember számára elfogadható, tárgyilagos képet kapjunk, azt legalább kétféle módon kell vizsgálnunk és értékelnünk. Az egyik ezek közül az adott területen megfigyelhető folyamatok és azok hatásainak eredménye: milyen kiváltó okokkal és milyen további hatásokat kiváltva zajlottak, vagy zajlanak ma is. A másik pedig a jelenlegi – a tervezés szempontjából kiindulónak tekintett – állapot, az éppen kialakult, aktuális helyzet. A helyzet- és folyamatlemezésnek ez a módszere lehetővé teszi a tervezés megalapozottabb véghezvitelét: ha ugyanis tudjuk, hogy egy adott helyzet – ahol éppen tartunk – milyen, milyen kiváltó okok által, milyen folyamatok eredményeként, milyen eddigi, vagy esetleges következményekkel alakult ki, úgy jobban meg tudjuk ítélni az adott helyzetet, el tudjuk dönteni, hogy szükséges és lehetséges-e azon javítani, és ha igen, milyen eszközök jöhetnek szóba a helyzet megváltoztatására. Ezek közül kell a tervezés során kiválasztanunk azokat, amelyek az adott viszonyok között a legalkalmasabbnak tűnnek a változások elérésére.¹²

A jelenségek értékeléséhez fontos azoknak elterjedtsége is. Gyakori eset, hogy az emberek véleményalkotásuk során olyan helyzeteket, eseményeket tartanak tipikusnak, ami a saját környezetükben előfordul, de semmi sem biztosítja azt, hogy az valóban szélesebb körben jellemző, tipikus lehet. Érdemes ezért az értesítéseket, információkat ilyen szempontból is megvizsgálni, és általában nem az „olyan is előfordul” típusú, hanem a „többségében olyan” jellegű információkat alapul venni. Ehhez megbízható alapot jelentenek a szempontok bizonyos körében a hivatalos statisztikai információk. Magyarországon leggyakrabban a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) adatgyűjtései a legszélesebb körben használatos források, de nagyobb léptékű elemzésekhez, összefüggések vizsgálatához esetenként jól használhatók az Európai Unió statisztikai hivatalának, az EUROSTAT-nak az adatai is. Az objektivitás magas foka érhető el úgy, ha a terv készítői a település saját adatait más adatokkal összevetve tárják az olvasó, hallgató elé, aki így maga végezheti el a helyzet értékelését, az adatokat kísérő magyarázat pedig a „több mint”, vagy „kevesebb mint”, illetve „gyorsabban növekszik” stílusban hangzik el.

Mit vizsgáljunk?

A kiinduló helyzet feltárásánál és értékelésénél a legfontosabb jelzőszámokat a társadalom számára fontos életkörülmények megléte, minősége adja, akkor is, ha azok sok esetben közvetetten reagálnak más területeken meglévő gyengeségekre.

A lakosság számának, korának, iskolázottságának változásai ilyen önmagukon túlmutató információk, ezért indokolt a példa kedvéért ezt a helyzetet görcső alá venni. A kiinduló tény az, hogy Magyarországon évtizedek óta enyhén – évi $-0,2\%$ -os mér-

¹¹ BABBIE 1995.

¹² RICZ et al. 2009.

tékben – csökken a lakosság száma. Ennek legnagyobb részét a negatív természetes szaporulat – azaz a születések és a halálozások egyensúlyának a deficitje – adja, hiszen az elmúlt másfél évtizedben az évi 90-100 ezer közötti élve születésre mintegy évi 125-135 ezer közötti halálozás jutott, azaz az elhunytak száma 35-40%-kal haladta meg az újszülöttét. Az is megfigyelhető a KSH adataiból, hogy bár a természetes szaporulat évi 35-40 ezer emberrel kevesebbet eredményez, az összes lakosság ennél 5-10 ezer fővel kevésbé, évi 25-30 ezer közötti lélekszámmal csökken, mert a nemzetközi vándorlások különbsége – a külföldre regisztráltan elköltözők és a Magyarországra beköltözők különbsége – rendszerint pozitív, azaz még mindig többen költöznek be az országba, mint ahányan elhagyják azt.

A természetes szaporulat – a nem kívánt terhességek megelőzésének kultúrájával is összhangban – leginkább az adott ország gyermekvállalási kedvét, a várható életkörülményekben való hosszú távú bizalmat mutatja, a vándorlási különbség ennél rövidebb távú, a környezet meglévő vonzerőivel való többrétű elégedettséget, vagy annak hiányát jelzi, különösen a jövedelemszerzési lehetőségek, továbbá a települési szolgáltatások – például intézmények, közművek, kulturális, szórakozási, rekreációs lehetőségek – terén. Ennek megfelelően, ha a település lakossága az országos átlagot meghaladó módon csökkent, akkor a családalapítás előtt álló fiatalok vagy a családok számára érdekes vonzerőelemek gyarapításával érdemes próbálkozni, különösen a vonzó, jól jövedelmező, magasan képzett munkaköröket kínáló cégek odavonzásával.

Hasonló logikával érdemes a társadalmi szempontok között megvizsgálni a lakosság társadalmi státusát, életmódját, igény szintjét is jelző iskolázottsági viszonyait, illetve a személyi jövedelem alapot képező átlagos éves jövedelem szintjét, ami más településekkel összevetve jó fogódnót jelenthet a település vonzerejének megállapításához. Az életkörülmények szempontjából fontosak a gazdasági viszonyok, ideértve például a foglalkoztatottságnak, illetve a településen működő vállalkozások tőkeerejének helyzetét is, ami rendszerint a működő cégek formájával függ össze. E tekintetben a kevés alaptőkével igénylő egyéni vállalkozások, vagy személyiségi jog nélküli cégformák magasabb aránya kisebb tőkeellátottságot, sérülékenyebb helyi gazdaságot jelent, és a sok fizikai munkát igénylő ágazatok jelenléte – bár fontosak lehetnek az alacsonyabb iskolázottságú lakosok jövedelemszerzése szempontjából – rendszerint alacsonyabb átlagjövedelmet hoz, mint a magasabb szellemi hozzáadott értéket, vagy fejlettebb technológiát képviselő ágazatok vállalkozásai.

A környezet szempontjából meghatározónak tekinthetők a helyi intézményi ellátottsági körülmények, akár az oktatási és kulturális ágazatok, akár az egészségügyi és szociális szolgáltatások tekintetében. A védett természeti értékek jelentősége kettős: egyrészt jelzik a fizikai és kulturális körülmények, tradíciók kiválóságát, másrészt fokozzák az ott élők helyhez kötődését, büszkeségét, identitását. Emellett azonban fenntartásuk, a velük való bölcs gazdálkodás kiemelkedő feladatot is jelent a közösség irányítói számára.

A SWOT-analízis készítésének módszere

A helyzet összefoglaló, integrált – azaz több tényezőt együtt kezelő – értékelésének az egyik legelfogadottabb módszere a SWOT-analízis. A furcsa betűszó a Strengths, Weakness, Opportunities, Threads angol szavak kezdőbetűiből adódik. A menedzsment nemzetközi gyakorlatában az egyik leggyakrabban alkalmazott technika: a vizsgált dolog – esetünkben a település – erős és gyenge oldalait, valamint a kihasználható lehetőségeket és az elkerülendő veszélyeket vesszük számba, megfelelően csoportosítva. A módszer igen jól alkalmazható a közösségi tervezés során is, műhelymunkaszerű közös munka során, illetve kisebb vagy nagyobb munkacsoportokban, illetve egyéni szakmai munkával is. A közös munka jelentős előnye az, hogy a résztvevők hallják egymás gondolatait, saját gondolataikkal, hozzászólásaikkal gazdagíthatják azokat, így az eredmény a résztvevők egyfajta közmegállapodását tükrözi, ugyanakkor világos, közérthető, és alkalmas a széles körben – például helyi újságban – való közzétételre, illetve hozzászólások, kiegészítések, további meglátások, szempontok kérésére is. Szokás az analízis eredményét egy négy cellából álló táblázatban megjeleníteni, a következők szerint:



8. ábra: A SWOT-analízis sémája

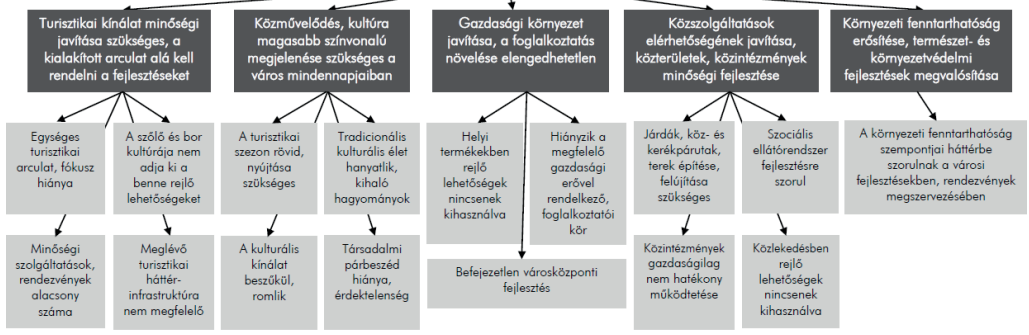
Forrás: a szerző szerkesztése

A táblázatban foglalt gyengeségek és veszélyek jól mutatják a beavatkozásra megérett tématerületeket, míg az erősségek és a lehetőségek a megfelelő megoldások megtalálásához jelentenek fontos adalékokat.

A problémafa

A problémafa a stratégiai tervezés egyik – a SWOT-elemzéshez hasonlóan – elterjedt eszköze, amely a vele szoros logikai kapcsolatban álló céljával segít megtalálni a gyenge pontok kiküszöbölésének legjobb megoldásait. A problémafa a megtalált gyengeségekre, hiányosságra épít, azokat közös problémacsomagokba foglalja, majd a problémacsomagok közös befoglaló „ernyőjeként” fogalmaz meg egy a problémák közös gyökerét tartalmazó összefoglaló bővített mondatot.

Balatonboglár fejlődéséhez, meglévő adottságainak megfelelő szintű kihasználásához elengedhetetlen a turisztikai és kulturális háttér magasabb színvonalra emelése, a foglalkoztatás hosszútávon történő stabil lábakra helyezése, a közösség számára alapvető szolgáltatások, ellátások fejlesztése, hatékonyságuk növelése, valamint a környezeti fenntarthatóság hosszú távú biztosítása.



9. ábra: Balatonboglár településfejlesztési problémafája
 Forrás: HAPP et al. 2009

A problémafa kiváló eszköz a terv célrendszerének megfogalmazásához, hiszen az egyes elemeket és az azok megoldására megfogalmazott célokat belefoglalva könnyen, gyorsan, egyszerűen állítható elő olyan javaslati csomag, amely a ténylegesen tapasztalt problémákra reflektálva segíti a továbblépést a tervek megfogalmazásához, illetve azok megvalósításához.

Merre van előre?

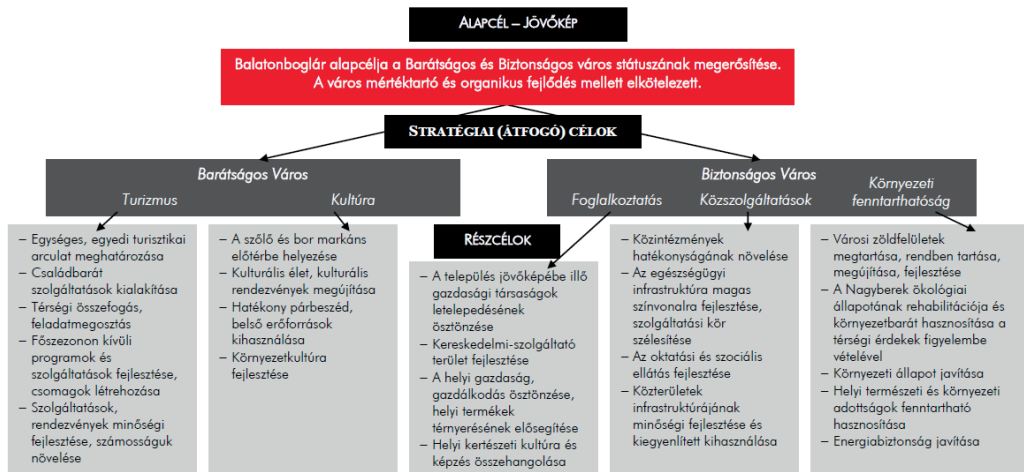
A tervezés célrendszere

A terv javaslatai a megfelelően összeállított helyzetértékelésre a tervezés céljának megfelelően többféle módon is ráépíthetők. A teljes településre vagy nagyobb városrészre kiterjedő tervek rendszerint hosszabb távra tekintenek előre, ezért nagyvonalúbb megfogalmazásúak, mint a jóval több konkrét beavatkozást tartalmazó, kisebb akcióterületekre vonatkozó tervek. Ugyanakkor a tervezői szándék, attitűd is eltérő lehet. A legegyszerűbb esetekben jól alkalmazható problémafa-célfá eszközrendszer alkalmazása során:

- a problémamegoldó tervezés célfája egyszerűen a problémafán szereplő egyes problémákra reflektálva megfogalmazott beavatkozási javaslatok szinte automatikusan összeállított csomagjával jó megoldásokat kínálhat a fennálló kisebb-nagyobb anomáliák megoldására;
- a minőségjavító tervezés az aktuális problémák megoldása során rendszerint a meglévő, többé-kevésbé megfelelő települési szolgáltatások erősítéséhez, bővítéséhez szükséges beavatkozásokban is gondolkodik; míg

- a proaktív tervezés a szélesebb környezetben várható változások figyelembe vételével, az ezek befolyását is számításba véve, szükség szerint nagyobb változtatásokhoz, például a település gazdasági profiljának módosításához szükséges célokat és beavatkozásokat kínál.

A problémafa-célfá módszer mindhárom esetben alkalmazható, de nyilvánvalóan az egyes megközelítésmódoknak megfelelően más-más szinten lévő problémákkal és megoldásokkal kell a kereteit megtölteni.



10. ábra: Balatonboglár fejlesztési célfája

Forrás: HAPP et al. 2009

A tervezők személyiségén túlmenően lényegesen meghatározzák a fenti három változat alkalmazhatóságát a tervezett település adottságai: a súlyosan hátrányos helyzetű települések alapvető gondjainak megoldásához rendszerint még az egyszerű problémamegoldáshoz is nagyobb energiákat kell összpontosítani, bár nincs kizárva az sem, hogy ilyen esetekben is indokolt a proaktív gondolkodás hangsúlyos szerepeltetése. A célrendszer elemeinek nagyságrendje és a megvalósításhoz szükséges idő a legtöbbször összefügg egymással, ezért a tervezéssel kapcsolatban a tér és idő egységéről is beszélhetünk. Eszerint a hosszú távú – 10-20 évre előretekinthető – tervek, amelyek esetében a részletek általában nem láthatók előre, nagyvonalúbb megfogalmazásúak. A legtöbbször célokat, irányelveket vagy akár beavatkozási irányokat tartalmaznak, és rendszerint nagyobb területre – a település egészére vagy jelentős nagyságú városrészére – terjednek ki, nem túlságosan konkrét megfogalmazással, hiszen ilyenkor a megvalósítás részleteiről, annak körülményeiről még kevés tudható. A rövidebb –középtávú, 5-10 évre előretekinthető – időtávú tervek ugyanakkor általában jóval kisebb területre terjednek ki, ott viszont részletesebb beavatkozási javaslatok tehetők, hiszen ezek alapján már a konkrét beavatkozások megindítása szükséges, és ehhez tudni kell például a megvalósítandó cselekvések végrehajtói, költségeit és időtartamát is. A fent vázolt összefüggésrendszer

abban az értelemben is fennáll, hogy a súlyos, sok emberre, nagy területre kiterjedő problémák megoldása rendszerint sokféle szereplő sokféle erőfeszítését igényli, gyakran hosszabb időtartamban, míg a kisebb beavatkozások általában könnyebben, gyorsabban elvégezhetők.

A településfejlesztési célrendszer elemei

A terv átfogó célja rendszerint egyetlen állítás arról, hogy milyen kíván lenni az adott település a tervezés időtávatának végén. Ez általában többszörösen összetett mondat, amely egy-egy tagmondatával utal az egyes részcélok, illetve az azokhoz kapcsolódó beavatkozási területek akcióinak eredményeként létrejövő célállapotra. A részcélok a település életének egyes nagy témacsoportjaira vonatkoznak. Érdemes ezeket legalább a társadalom, a gazdaság és a környezeti viszonyok terén megfogalmazni, de ennél több, az adott településen fontos beavatkozási területen is kitűzhetők részcélok. Alapszabály, hogy a túl sok elem gyengíti az egyes elemek hitelességét, a „ha minden fontos, akkor semmi sem fontos igazán” elve szerint. Az egyes részcélokhoz rendeljük hozzá az azok eléréséhez szükséges beavatkozásokat, amelyek majd a részletes tervezés során tovább tervezhetők. A jobb megvalósíthatóság érdekében a beavatkozási területeket érdemes összehangolni az adott önkormányzat tevékenységi köreivel, szervezeti rendszerével; így a felkészült résztvevők között a különféle szerepek a legkisebb változtatásokkal kioszthatók. Az egyes beavatkozási területek átfogóbb tervek, nagyobb tervezési akciók esetén önálló, magukban is több projektből álló programokat jelenthetnek, de egyszerűbb esetekben lehetnek maguk a projektek is a beavatkozás tárgyai. A beavatkozások, tennivalók megfogalmazása során fontos a megfelelő mértéktartás: ha sokkal több tennivalót határozunk meg annál, mint amit az adott szervezet a tervezett időtávban el tud végezni, akkor a valóban fontosak elsüllyednek a megvalósíthatatlanul sok elem között, vagyis a hatékony megvalósítás kerül veszélybe. Fontos továbbá a megfogalmazott célokhoz tartozó feladatok világos, rövid bemutatása annak érdekében, hogy a megvalósítás előkészítése minél egyszerűbb, minél magától értetődőbb legyen.

A célrendszer témakörei – társadalom, gazdaság, környezet

A településfejlesztés komplex célrendszere azt jelenti, hogy az nemcsak egyes ágazatokra kiterjedően, hanem a település életének sokszínűségét tükröző sok ágazati beavatkozás összefüggő, egymással összehangolt rendszerében gondolkodik.¹³ Az egyes részterületek feladatai, beavatkozásai lebonthatók ugyanakkor ágazati tevékenységekre, hiszen az egyes közreműködők, megvalósítók legnagyobb része valamilyen ágazat, szakma szakértőjeként dolgozik. A komplexitás abban mutatkozik meg a végrehajtás során,

¹³ GAUDER–ONGJERTH 1994.

hogy a sokféle ágazati tevékenység együttesen alkot összehangolt, sokféle szereplőt bevonó rendszert. Így csak az integrált, sokszereplős programok, projektek tervezőinek, szervezőinek van szükségük az integrált látásmódra, az egyes megvalósítóknak elég a saját szakmájukból az adott helyzetben legmegfelelőbb eszközöket, megoldásokat alkalmazniuk, és szükség esetén a koordinátor szervezésében a saját szakterületükön együttműködniük a többi ágazat szereplőivel. A fentieknek megfelelően az átfogó célt és a részcélokat is úgy kell megfogalmazni, hogy az a társadalmi, gazdasági és környezeti viszonyok változtatásával, fejlesztésével foglalkozó szakemberek, szervezeti egységek számára is tartalmazzon egymással összehangolt feladatokat. A részcélokat a továbbiakban megvalósítandó beavatkozásokká kell formálni, ami lényegében a célok eléréséhez szükséges tevékenységek leírását, elvégzésük feltételrendszerének – szervezeti háttér, költségek, források, időtartam stb. – megfogalmazását jelenti.

A beavatkozáscsomagok körvonalazása során különösen érdemes végiggondolni:

- a társadalmi szempontok terén a demográfiai helyzettel, a természetes szaporodással és a vándorlási különbségekkel, a társadalmi státussal, tehát az iskolai végzettséggel, a foglalkoztatottsággal, a jövedelmekkel, a hátrányos helyzetű vagy kirekesztett csoportokkal kapcsolatos szempontokat, az esetleges beavatkozásokat és a változtatáshoz szükséges eszközrendszert;¹⁴
- a rendelkezésre álló munkahelyi kínálatot, a település gazdasági szerkezetét, tehát a vállalkozások profilját, tőkeerejét, eltartó képességét, adófizetési viszonyait (különös tekintettel a helyi adókra), a gazdasági körülmények változtatásának szükségességét és lehetőségeit, eszközeit és azok elérhetőségét;
- a megfelelő életkörülményeket biztosító intézményi és műszaki infrastruktúra, a kiskereskedelem és a szolgáltatások, a lakáshelyzet, az energiagazdálkodás, a parkok, zöldterületek és más környezeti összetevők mennyiségi és minőségi javításához szükséges beavatkozásokat, az épített és természeti környezet értékeivel való gazdálkodás fejlesztéséhez szükséges tennivalókat.

A szükségesnek ítélt beavatkozásoknak a terv fajtája szerinti részletezése után végig kell gondolni azok megvalósításának legalább a szerkezeti háttérét, az ütemezését, a költségeit és a forrásait. A költségeket összeadva megkapható a tervezett beavatkozások összesített forrásigénye, amely összevetve a feltételezeten elérhető pénzügyi nagyságrendekkel nagy vonalakban megmutatja a lehetőségekhez igazítható igényeket. Fontos, hogy a terv több beavatkozást tartalmazzon az adott helyzetben finanszírozhatónak gondoltnál, hiszen a váratlan helyzetekre érdemes tartalékokat képezni a tennivalók közül is. Abban az esetben viszont, ha a betervezett beavatkozások többszörösen meghaladják a lehetőségeket, a terv elveszíti irányító szerepét, és teljesíthetetlen álmogyűteménnyé válik, ahogyan ez számos város településszerkezeti tervében megfigyelhető volt.

¹⁴ ONGJERTH 1994.

Hogyan tovább? A megvalósítás kulcskérdései

Együtt vagy egyedül?

A válasz egyszerű: attól függ. Általában egyszerűbb egyedül véghez vinni azokat a dolgokat, amelyekhez az önkormányzatnak megfelelő erőforrása – szaktudása, pénze, ideje – van. Ez esetben indokolt az önálló fellépés, viszont ha a fentiek közül egy vagy több tényező hiányzik – leggyakrabban nem a pénz, hanem a tudás, az információ –, akkor indokolt az együttműködés a beavatkozás különféle szereplőivel.¹⁵ A legtöbbször a településen kívüli együttműködések soroljuk ide, amelyek történhetnek horizontálisan – tehát más, hasonló helyzetben lévő szervezetekkel, például szomszédos önkormányzatokkal kooperálva –, vagy vertikálisan – tehát az irányítás más területi szintjén működő szereplőkkel, például a megyei önkormányzattal vagy térségi hatáskörű állami szervezetekkel. A belső, vagyis a településen belüli szereplőkkel – lakosokkal, gazdasági vagy civil szervezetekkel, állami vagy más fenntartású helyi intézményekkel – való együttműködés általában a horizontális – tehát az egyenlő felek közötti –, sokféle megvalósulási formát mutató kategóriába sorolható. Esetében érdemes elkülöníteni a közösség iránti önzetlen segítőkészségből közreműködő szereplőket és az üzleti előnyök céljából kooperálókat: legtöbbször mindkettőre szükség van, viszont a motivációjuk, így a velük való együttműködés módja, kommunikációja eltérő.¹⁶ A különféle kooperációs mechanizmusokról az ÖFFK II. ajánlásai tartalmazznak útmutatást,¹⁷ míg a gazdasági versenyképességgel összefüggésben a BM-ÖKI HVK projektjének eredményei adnak bővebb tájékoztatást.¹⁸

Van az a pénz?

A hazai önkormányzatok többsége kevés ismerettel rendelkezik a kormányzati elosztású támogatásokon és a banki hitelen kívüli finanszírozási lehetőségekről, pedig a fejlett nyugat-európai országokhoz hasonlóan hazánkban is a költségviselési lehetőségek széles skálája vehető igénybe, a köz- és a magánforrások tekintetében egyaránt. Természetesen mindig vizsgálni kell azt, hogy az egyes fejlesztések milyen terheket jelentenek majd a közösség számára, a beruházási költségek viselésével kapcsolatos terhek mellett mérlegelve a majdani működés finanszírozhatóságát is. Bár erről kevés szó esik, a hazai közvéleményben is terjedőben van a „semmit sem adnak ingyen” szemlélete, így az önkormányzatnak is nyíltan kell kommunikálnia saját munkájának, fejlesztéseinek, beruházásainak költség-haszon viszonyait, kitérve arra, hogy az egyes beavatkozások melyik társadalmi csoport számára előnyösek vagy hátrányosak, minden esetben meg-

¹⁵ SAIN–RAB 2018.

¹⁶ ONGJERTH 1999.

¹⁷ SZABÓ et al. 2018.

¹⁸ Tudatos Település Útmutató 2018.

indokolva döntései indokait. Számos kisebb beavatkozás finanszírozható jótékonyági alapon, ide értve a CSR-típusú támogatásokat is, amelyek rendszerint legalább a támogató számára nyújtott promócióban, reklámban képviselnek egyfajta ellenértéket.

A nagyobb beavatkozásoknál is érdemes a megtérülést eredményező működés feltételeit számba venni, és bár számos közszolgáltatás esetén erre nincs lehetőség, esetenként a „használó fizet”-elv alkalmazása némileg megkönnyíti a finanszírozást. Ne felejtjük el azt sem, hogy a település számos szolgáltatása végezhető profitorientált vagy nonprofit vállalkozásként; az oktatási és az egészségügyi szolgáltatások mellett például a kultúra, illetve a szociális szféra (például az idősellátás) egyes szegmenseiben. A megtérülő beruházások tekintetében indokolt – az energiaszektorban a fejlett európai országok gyakorlatára figyelemmel – harmadik feles finanszírozásban, illetve a PPP (a közhatalmi és a magánszféra együttműködésének) különféle változataiban gondolkodni, például közös vállalkozás létrehozásával vagy egyéb módon.

Mitől okos?

A jogszabályi definíció szerint „az okos város olyan település vagy település csoport, amely természeti és épített környezetét, digitális infrastruktúráját, valamint a területén elérhető szolgáltatások minőségét és gazdasági hatékonyságát korszerű és innovatív információtechnológiák alkalmazásával, fenntartható módon, lakosainak fokozott bevonásával fejleszti”.¹⁹ A Lechner Tudásközpont által kidolgozott módszertan szerint²⁰ ez lényegében egybeesik a fenntartható fejlesztéssel, amelyből a magas minőség és hatékonyság, a környezeti és gazdasági fenntarthatóság, a lakosság fokozott bevonásának együttes érvényesítése a cél, a szolgáltatások és az infrastruktúra fejlesztésében egyaránt. A fejlesztés és működtetés eszköztárába integrált információtechnológiák ezek eléréséhez és a fejlődés nyomon követéséhez nyújtanak segítséget. Ennek a tervezéssel kapcsolatos módszertani követelményeit tárgyalta az a városok számára ajánlásokat készítő tanulmány is, amely szerint az okostelepülések hatékony tervezése csak adatolt információkból levont logikailag helytálló következtetések alapján történhet;²¹ hasonló olvasható továbbá a BM-ÖKI ÖFFK II. kutatásában a települési önkormányzatok információtechnológiai és kiberbiztonsági viszonyaival foglalkozó ajánlásokban is.²²

¹⁹ 56/2017. (III. 20.) Korm. rendelet 3. §.

²⁰ RAB–SZEMEREY 2018.

²¹ ONGJERTH 2019.

²² BUDAI et al. 2018.

Soha nincs készen!

A települések fejlesztésének alapvető tétele, hogy egy falu, egy város, egy térség soha nincs készen. Ahogyan az élet változik, úgy a technológia is fejlődik, ami számos változást hoz az egyének életmódjában, és a közösség igényei is folyamatosan alakulnak, ami összességében mindig újabb és újabb megoldandó problémákat, kielégítendő igényeket eredményez. Nincs általánosan alkalmazható recept arra nézve, hogy egy újabb igény mikor válik a kivételesek szórakozásából általánosan elterjedt igényné, így a folyamatok figyelése, a helyi társadalom szereplőivel folytatott állandó párbeszéd teremthet alkalmat annak a felmérésére, hogy egyes újdonságok mikor jutnak el abba az állapotba – ha eljutnak egyáltalán, és nem múlnak el futó divatként –, hogy az önkormányzatnak figyelmet és erőforrásokat kell rá fordítania.

Összegzésként álljon itt az európai közélet egyik korábbi kulcsszereplőjének, Helmut Kohlnak a megállapítása: „Egy politikus számára egy probléma megoldása csak a belépőjegy a következő probléma megoldásához.”

Irodalomjegyzék

- BABBIE, Earl (1995): *A társadalomtudományi kutatás módszertana*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BEKÉNYI József – TÓTH Ferenc (2018): *Szabályozási segédlet a helyi önkormányzati feladatok ellátásához*. Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II. Kiemelt Kutatási Program, KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002. Budapest, Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda (elektronikus kiadás). Elérhető: <https://bm-oki.hu/Document/Index?urlCode=4dcb3e75-304a-4d2c-aede-fdea835a73ef>. (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- BUDAI Balázs Benjámin – TÓZSA István – POLYÁK Teréz – LANGÓ Anett – KÁLLAY Lili – GÖRGICZE Ida Klára – ROSTÁS Gábor – SZAPU Julianna Szulamit (2018): *Ajánlások – Az önkormányzatok információfeldolgozási képességeit, szükségleteit és a továbblépés lehetőségeit meghatározó kutatás*. Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II. Kiemelt Kutatási Program, KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002. Budapest, Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda (elektronikus kiadás). Elérhető: <https://bm-oki.hu/News/ViewFile?FileID=1154> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- DOBOS Alexandra – DOMBÓVÁRI Ella – GERE Dömötör – PETHŐ Brigitta – VARGA Péter (2018): *Koordináció az önkormányzati feladatellátásban*. Módszertani Kiadvány. Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II. Kiemelt Kutatási Program, KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002. Budapest, Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda (elektronikus kiadás). Elérhető: <https://bm-oki.hu/News/ViewFile?fileId=1191> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- GAUDER Péter – ONGJERTH Richárd (1994): *Terület- és településtervezés*. Kísérleti jegyzet. Budapest. Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium.
- HAPP Norbert – BARDÓCZI Sándor – DÖMÖTÖR Tamás – KADLOK Nándor – KERESZTSZEGHY István – KRISTON Kristóf – NEMES Szilárd – PAPP Julianna – SZABÓ Levente (2009): *Balatonboglár Város Integrált Településfejlesztési Stratégiája*. Budapest, Equinox Kft.
- ILLÉSSY Miklós – T. NAGY Judit – SZÁMADÓ Róza (2019): *A 21. századi önkormányzati sikertényezők vizsgálata az OFFK II. kutatásainak tükrében*. Összegző tanulmány. Önkormányzati Fejlesztések

- Figyelemmel Kísérése II. Kiemelt Kutatási Program, KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002. Budapest, Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda (elektronikus kiadás). Elérhető: <https://bm-okl.hu/News/NewsDetails?newsID=1054> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 12.)
- KOCSS János Balázs (2018): *Helyi településfejlesztési fókuszú közszolgáltatások inkluzív faktorainak azonosítását célzó kutatás (Kutatás II.)*. Kutatási jelentés. Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II. Kiemelt Kutatási Program, KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002. Budapest, Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda (elektronikus kiadás). Elérhető: <https://bm-okl.hu/News/ViewFile?FileID=1146> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 18.)
- KOCSS János Balázs – CSANÁDI Gábor – POLYÁK Teréz – MEZŐ József – NOTHART Péter – SIMON Martin – SZAPU Julianna Szulamit (2018): *Ajánlások az inkluzív településmenedzsment megvalósításához*. Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II. Kiemelt Kutatási Program, KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002. Budapest, Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda (elektronikus kiadás). Elérhető: <https://bm-okl.hu/News/ViewFile?FileID=1155> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 18.)
- MAKÓ Csaba szerk. (2019): *Önkormányzati kutatások gyűjteménye (2010–2018)*. Szemelvénygyűjtemény. Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II. Kiemelt Kutatási Program, KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002. Budapest, Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda (elektronikus kiadás). Elérhető: <https://bm-okl.hu/News/ViewFile?FileID=1310> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 18.)
- ONGJERTH Richárd (1994): *Társadalmi ismeretek a településirányításban*. Kísérleti jegyzet. Budapest, Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium.
- ONGJERTH Richárd (1999): *A párbeszédben álló város*. Metropolisz Műhely sorozat. Budapest, Studio Metropolitana Urbanisztikai Kutatóközpont.
- ONGJERTH Richárd (2019): *Okos várostervezés, okos közlekedéstervezés?* Székesfehérvár, Prosperis Alba Kutatóközpont. (Kéziratban).
- ONGJERTH Richárd (2020): *Magyarország 2030 – térszerkezet, településstruktúra, optimista prognózis, javaslatokkal*. (Kéziratban).
- RAB Judit – SZEMEREY Samu (2018): *Az okos város fejlesztési modell módszertani alapjai*. Budapest, Lechner Tudásközpont.
- RICZ Judit – TOMAY Kyra – SALAMIN Géza – SOMFAI Ágnes – HOFFMANN Csilla – GERE LÁSZLÓ – ESZENYI Orsolya (2009): *A települési tervek érvényesülésének erősítése*. Budapest, VÁTI Kht.
- PÉNZES János (2012): A területi jövedelemegyenlőtlenségek tendenciái és meghatározó tényezői Magyarország fejlett és elmaradott régióiban. In NYÁRI Diána szerk.: *Kockázat – Konfliktus – Kihívás*. A VI. Magyar Földrajzi Konferencia, a MERIEXWA nyitókonferencia és a Geográfus Doktoranduszok Országos Konferenciájának Tanulmányai. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Természeti Földrajzi és Geoinformatikai Tanszék.
- SAIN Máttyás – RAB Judit (2018): *Részvételi tervezés a településfejlesztési és -rendezési tevékenységekben*. Budapest, Lechner Központ.
- SZABÓ Tamás – BUKOVICS István – POLYÁK Teréz – DOBOS Alexandra – GERE Dömötör – PETHŐ Brigitta – SZAPU Julianna Szulamit (2018): *Ajánlások – Az önkormányzatok sikeresebb horizontális és vertikális koordinációja*. Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II. Kiemelt Kutatási Program, KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002. Budapest, Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda (elektronikus kiadás). Elérhető: <https://bm-okl.hu/News/ViewFile?fileId=1150> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 18.)
- SZENTES Tamás (2011). *Fejlődés-gazdaságtan*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

Tudatos Település Útmutató (gyakorlati ajánlások az önkormányzatok számára a helyi versenyképesség fejlesztéséhez) (2018): HBH Stratégia és Fejlesztés Kft. és Collective-Intelligence Kft. konzorcium. Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program, KÖFOP-2.3.3-VEKOP-16-2016-00001. Budapest, Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda (elektronikus kiadás). Elérhető: <https://bm-oki.hu/News/ViewFile?fileId=1117> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)

Magyarország Alaptörvénye. Elérhető: www.net.jogtar.hu (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)

56/2017. (III. 20.) Korm. rendelet az egyes kormányrendeleteknek az „okos város”, „okos város mód-szerteran” fogalom meghatározásával összefüggő módosításáról 13. § (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)

Központi Statisztikai Hivatal Térinformatikai Adatbázis 2020.

Központi Statisztikai Hivatal Statinfo Adatbázis 2020.

Vákát oldal

Farkasné Gasparics Emese – Bába Karola

Fenntartható önkormányzati gazdálkodás

Bevezetés

A tanulmány az önkormányzati gazdálkodás fenntarthatóságának témakörében rendkívül sokrétű és összetett kérdések felsorolását, vizsgálatát, elemzését kellene érintse. A „bőség zavara” azonban arra kényszerítette a szerzőket, hogy a fenntarthatóság és az önkormányzati gazdálkodás összefüggéseiből csak néhány alapvető kérdést vessenek fel, és egyes – külön-külön fontosnak tartott – tárgykörökben továbbgondolkodásra készítse az önkormányzati, gyakorlati és elméleti közigazgatási szakembereket egyaránt.

Az *önkormányzati gazdálkodásról* általában elmondható, hogy jól körülhatárolható kérdéskör, amely magában foglalja:

- a helyi önkormányzatok költségvetését, zárszámadását, azaz a pénzügyi-gazdálkodási tervezéstől, a stratégiai és megvalósítandó-megvalósítható célok megfogalmazásától azok megvalósításáig minden tevékenységet a költségvetésben történő megjelenítésen át a végrehajtásról szóló beszámolóig. Ezek a folyamatok kifejezetten a közgazdaságtan, államháztartástan és közpénzügyek témakörébe sorolhatók, és azon elkülönült diszciplínák ezekkel mélyrehatóan foglalkoznak is;
- a feladatok ellátásának módját, azaz magának a tevékenységnek valamennyi részletét, a vagyoni elemek biztosítását, az azokkal történő gazdálkodást (vagyonkezelést, -fenntartást, -elszámolást, a pénzügyi-számviteli tevékenységet), amely kérdéskört a szervezés és módszertan, a polgári és közigazgatási jogi szakterületek érintenek;
- idetartozik a törvényi szabályzásban meghatározott teljes önkormányzati feladatkör, a kötelező és önként vállalt feladatok csoportosításában, vagy a differenciált hatáskör által alakított, vagy az önkormányzati társulásban ellátott feladatok, közjogi és közigazgatási besorolással.

A *fenntarthatóság* fogalmát az ENSZ Közgyűlésének Környezet és Fejlődés Világbizottsága által 1987-ben közzétett *Közös jövőnk* című jelentése vezette be. Ezen jelentés a fenntartható fejlődést – amelyet leegyszerűsítve fenntarthatóságnak is nevezünk – olyan folyamatként írta le, amely a jelen szükségleteit úgy elégíti ki, hogy egyúttal nem veszélyezteti a jövő generációk szükségleteinek kielégítését. Egyesek úgy vélik, a fenntarthatóság egyenértékű a környezetvédelemmel. Azonban a fenntarthatóság fogalma nem korlátozható csupán a természeti környezet megőrzésére. A fenntartható jövő csak a gazdasági, a társadalmi és a környezeti érdekek harmonizálásával valósítható meg. A fenntarthatóság

dimenziói – környezet, társadalom, gazdaság – egymással szorosan összefüggő kérdésköröket foglalnak magukban, és összetett kihívások elé állítják az önkormányzatokat (is).

A fenntarthatóság lényege leginkább abban ragadható meg, hogy a cél az olyan megoldások megtalálása és alkalmazása kell, hogy legyen, amelyekkel a gazdaság, a társadalom és a környezet egyaránt „jól jár”, és amelyek révén a jövő generációknak is módjában áll majd a környezettel való összhang megteremtése. A fenntarthatóság tehát egyrészt tudományos, elméleti kérdés, másrészt viszont gyakorlati kérdés is, hiszen, cselekvésre – például szemléletmódunk, szokásaink megváltoztatására – készítet.

Külön említendő tárgykörök, mert szoros kapcsolatban állnak a szubszidiaritással és a helyi ügyek fenntarthatóságával, hogy csak a legfontosabbakat említsük:

- a helyi energetikai megoldások, az úgynevezett okostelepülés elemeinek kiépítése;
- a klímavédelem és ahhoz kapcsolódóan a hőség-, zaj-, légszennyezés, talaj- és vízszennyezés elleni küzdelem;
- a hulladékkezelés és -hasznosítás;
- a közlekedésszervezés, -átalakítás, különös tekintettel a közösségi közlekedésre, kerékpáros útvonalakra, de az áruszállítások logisztikájára is (útvonaltervezés stb.);
- a helyi gazdaságfejlesztés és befektetések;
- a katasztrófavédelmi funkciók (árvízvédelem, viharvédelem, tűzvédelem), ideértve a közegészségügyi védelmi (járványok és egyéb fertőzések [emberi és állati fertőződések elleni védekezési]) feladatokat is.

Fenti kérdésköröket és a hozzájuk tartozó kihívásokat – legalábbis a magunk részéről – az önkormányzati működés és gazdálkodás elemzésekor a fenntarthatóság részének tekintjük.

Az utóbbi időben egyre több fórumon és egyre többen tették/teszik fel a kérdést, hogy merre tovább helyi önkormányzatok? Hogyan lehet biztosítani a fenntartható fejlődést, milyen gazdálkodást kell folytatnia az önkormányzatoknak, hogy biztosítsák a felmerülő közösségi igények kielégítését (a közügyeket), bővítsék/fejlesszék a közszolgáltatásokat.

Ezzel összefüggésben szeretnénk néhány gondolatot megosztani a tanulmánykötet ezen fejezetében.

A fenntarthatóság értelmezése az önkormányzati gazdálkodás aspektusából

A fenntartható gazdálkodás kérdéskörét mindeddig legalaposabban talán Szlávik János járta körül a magyar közgazdasági szakirodalomban, de nem hagyható figyelmen kívül az NKE KÖFOP kutatásának egyik fontos eredménye, Hutkai Zsuzsanna és Lehoczki Adrienn *Fenntartható gazdálkodás és menedzsment* című könyve sem. Az önkormányzati kutatásokban érintett szerzők mindegyike a helyi önkormányzatok közfeladatainak ellátása, közszolgáltatásainak fenntarthatósága és az önkormányzati működés gazdálkodási kereteinek vizsgálata során tett fel jogos kérdéseket, amelyek a mindennapok

szintjére hozva kézzelfoghatóvá tehetik a fenntarthatóság problémáját, és valamennyi önkormányzat számára szükségessé teszik az azzal való foglalkozást.

A hatékony és tudatos önkormányzati erőforrás-gazdálkodás kihívásai

Az Országgyűlés a 8/2013. (III. 28.) OGY határozatával fogadta el *A fenntarthatóság felé való átmenet nemzeti koncepciója* című, *Magyarország 2012–2024-es időszakra szóló Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiáját* (a továbbiakban: Keretstratégia). A határozat tartalmazza, hogy a fenntarthatóság biztosítása valamennyi nemzeti erőforrás kiegyensúlyozott, egymással összhangban lévő megőrzését, fejlesztését igényli, ezért a fenntartható fejlődés követelményeinek érvényesítése valamennyi szakpolitikai terület számára feladatokat ad. A Keretstratégiában meghatározott *négy alapvető erőforrás, amelyet fenn kell tartani*: az emberi, a társadalmi, a természeti és a gazdasági erőforrások. Ezen erőforrások fenntartása és bővítése egyéni, családi, vállalati, közösségi, *önkormányzati* és kormányzati döntések és tevékenységek eredményeként valósulhat csak meg. Határozatában az Országgyűlés felkéri a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanácsot, hogy kísérelje figyelemmel a Keretstratégia megvalósítását, járuljon hozzá az eredmények értékeléséhez, és erről két évente tájékoztassa az Országgyűlést, valamint koordinálja a Keretstratégia négyévenkénti felülvizsgálatát.

Az *emberi erőforrások* fenntarthatóságát a megfelelő létszámú, jó egészségi állapotban lévő, megfelelő tudással, képességekkel rendelkező személyek, és azok együttműködése biztosítja. Tenni kell az ellen, hogy a társadalom egy része leszakad, mivel így képességeik elvesznek a közösség számára. Az emberi erőforrások gazdasági értéke az ezredforduló környékén meghaladta a dologi tőke nagyságát. Az emberek gondolkodásmódja, értékei és képességei, kompetenciái nagyban befolyásolják a fenntarthatóság megvalósulását.

A *társadalmi erőforrások* fenntarthatóságát, túl a méltányosságon és az esélyteremtésen, az erkölcsi normák és értékek, az egyének közötti kapcsolatok és a bizalom, valamint az egyének alkotta szerveződések, intézmények és a kulturális élet, a helyi kulturális örökség összessége táplálja.

A *természeti erőforrások* fenntarthatósága azt jelenti, hogy hosszú távon a természeti környezet eltartóképességével összhangban szükséges a közösség szükségleteit kielégíteni, azaz a környezet eltartóképessége egyben az igények kielégítésének korlátja. Ennek megfelelően a természeti erőforrások fenntartható hasznosításához a közösség környezettudatos magatartására van szükség. Ehhez járulhat hozzá a helyi közösségi élet valamennyi színterén a fenntarthatóság szempontjainak következetes képviselete és érvényesítése. Mindehhez hozzátartozik az alapanyagok és az energia felhasználásának mérséklése, a környezetterhelés folyamatos nyomon követése, a káros kibocsátások és hatások csökkentése, továbbá a körforgásos gazdálkodás előtérbe helyezése.

A *gazdasági erőforrások* – a fizikai tőke, a pénztőke, a technológiai tudás, valamint az épített környezet – fenntarthatósága a közösség jövőbeli anyagi gyarapodásához jelenti

az alapot. A gazdasági erőforrások minősége, állapota, mennyisége nemcsak az előállított javak értékét határozzák meg, de a termelés–fogyasztás során felhasznált természeti erőforrások nagyságát is befolyásolja. A gazdaságtól elválaszthatatlan ugyanakkor az emberi tőke egy sajátos formája, a vállalkozói tőke. A fentiekből az is kitűnik, hogy az egyes erőforrások felhasználása egymással szoros kapcsolatban van. Az erőforrásokkal történő hatékony és tudatos gazdálkodásban a takarékoság, a hosszú távra tervezés, az észszerű kockázatvállalás, a fejlesztés és az innováció képessége *kulcsfontosságúak*.

A fenntarthatósággal kapcsolatosan az önkormányzatok *több nehézséggel* is szembe-sülnek. Kihívás az, hogy a fenntartható települési működés sikeres modelljei, jó gyakorlatai nem kellően ismertek, gyakran hátráltató tényező tehát a tudás- és információhiány. A fenntarthatósághoz értő és megfelelő gyakorlattal rendelkező szakember viszonylag kevés van. Nehézséget jelent az önkormányzatoknak az is, hogy a gyakori tudás- és szakemberhiány ellenére a környezetvédelemmel, társadalommal és gazdasággal kapcsolatos feladatok komplex és következetes kezelése biztosítva legyen, ne szétaprózva bukkan-janak fel. Kihívást jelent az is, hogy a fenntartható megoldásokat igénylő fejlesztések által megkívánt, eltérő területeken dolgozó szakemberek együttműködését koordinálni szükséges.

A Belügyminisztérium KÖFOP-program keretében támogatott *Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program* projektjének keretében a *tudatos települést* és a helyi versenyképesség-fejlesztés szempontjából kiemelt településmenedzsment területeket érintő kutatása is megvalósult. A kutatások során azonosították azokat a főbb tényezőket, amelyeket egy településnek fel kell tárnia és fejlesztenie ahhoz, hogy vonzó célpontot jelentsen a lakosság és a befektetők számára, és képes legyen a meglévő humán és gazdasági erőforrásainak, hagyományos környezeti, természeti, kulturális értékeinek feltárására és tudatos hasznosítására.

A kutatás megállapításai szerint annak ellenére, hogy a települések szerint a legfontosabb önkormányzati feladatok elsősorban társadalmi jellegűek (oktatással, neveléssel és szociális feladatokkal kapcsolatosak), az önkormányzati szakemberek szemében *a gazdasági tényező szerepe meghatározó* a három fenntarthatósági tényező közül. A másik két tényező is leginkább csak gazdasági érdekből kap figyelmet, például a kellemes környezet elősegíti a település versenyképességének növekedését, vagy a megfelelő képzettségű lakosság munkaerő-potenciált jelent. A helyi esélyegyenlőségi programok elsősorban pályázati források megszerzése érdekében készülnek, kevésbé alkalmasak a társadalmi problémák kezelésére. A tudatos településkutatás gyakorlatorientált eredményeit az önkormányzatoknak szóló Tudatos Település Útmutató fogja össze. Az útmutató *olyan ajánlásokat és jó példákat tartalmaz*, amelyek az önkormányzatnál dolgozó, a tervezésben, stratégiaalkotásban vagy akár a közfeladatok mindennapi ellátásában résztvevő szereplők számára hasznosak lehetnek, azok alkalmazása az önkormányzat fenntartható fejlődés iránti elköteleződését segítheti.

A tudatos feladatszervezéshez, a hatékony önkormányzati feladatellátáshoz *megfelelő mennyiségű és minőségű információra van szükség*, tehát az információgazdálkodás a napi működés kulcsterülete. Ezen kulcsterületen tud segítséget nyújtani az önkormány-

zatoknak az IKIR informatikai rendszer, amelyet szintén a Belügyminisztérium által megvalósított KÖFOP-projekt keretében alakítottak ki. Az IKIR létrejöttével az önkormányzatok számára az ország összes településére kiterjedően olyan információk állnak rendelkezésre, amelyek a helyi közszolgáltatások nyomon követését, elemzését és értékelését támogatják. Az IKIR-rendszer lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok a különböző szakrendszerek felé teljesített adatszolgáltatások során biztosított *saját adataikat* strukturált formában visszakapják, értékeljék, elemezzék, vagy akár a saját adataikat *más, hasonló települések adataival* összevevessék. Az önkéntesen és ingyenesen használható rendszer olyan komplex eszközt ad a regisztráló önkormányzatok kezébe, amellyel a stratégiai tervezés egyszerűbbé válhat, és akár a lakosság is könnyedén, egy online kérdőív segítségével megkérdezhető a döntések megalapozásakor.

Az IKIR-rendszerben *három fő modul* került kialakításra. Az *első az elemzési modul*, amelyben standard riportok lekérésére és egyedi riportok készítésére van lehetőség. A standard riport modul célja, hogy az önkormányzati felhasználók az IKIR-nek adatot szolgáltató 18 adatbázisból betöltött, *helyi közszolgáltatásokhoz kapcsolódó adatokat* egyszerűen, könnyedén elérjék fix lekérdezővel. Az egyedi riport modulban a riportok egy felhasználóbarát felületen érhetőek el, riportvarázsló segítségével. A riportvarázsló lépésről lépésre kíséri végig a felhasználót, ennek köszönhetően az önkormányzati szakemberek könnyedén állíthatnak össze a saját igényeik szerint riportokat egy-egy közszolgáltatásra vonatkozóan.

Az IKIR-rendszerben *második a feladat ellátási struktúra (FES) tervezési modul*. Míg az elemzési modulban a rendelkezésre álló, már jóváhagyott és betöltött adatok kielemezésére van lehetőség, addig a FES-modulban egyedileg, saját településükre vonatkozóan tudnak jövőbeli terveket összeállítani akár a feladatellátás helyszínére vonatkozóan, akár teljes települési szinten. Az ide feltöltött adatokat csak az adott önkormányzat regisztrált felhasználói látják, azt más felhasználók nem érhetik el, hacsak a létrehozó nem kívánja azt megosztani másokkal. A FES-modul célja, hogy segítse az optimális közszolgáltatási feladatméretezést és az ellátási modellek kialakítását, azzal, hogy egyedi tervek készítésére, a *hatékonysági tartalékok és veszteségforrások feltárására ad lehetőséget*.

Az IKIR harmadik modulja, az *elégedettség mérési modul* segíthet az önkormányzatoknak a *közszolgáltatásokkal kapcsolatos lakossági elégedettségmérések* elkészítésében és elemzésében. Ebben a modulban közel 1500 előre definiált kérdésből álló kérdésbank található, amelyekből szabadon lehet kérdőíveket összeállítani egy-egy közszolgáltatás kapcsán. Természetesen a modul lehetőséget biztosít ezen felül egyedi kérdések felvitelére is, így *bármilyen más témakörben is használható* elégedettség mérésre akár például saját kollégáik elégedettségének mérésére is. Az itt rögzített adatokat szintén csak az adott önkormányzat regisztrált felhasználói látják, azt más felhasználók nem érhetik el, hacsak a létrehozó nem osztja meg másokkal.

A helyi közszolgáltatások ellátását szolgáló önkormányzati *vagyon karbantartásának, felújításának* megoldása is fontos területe a fenntarthatóságnak. Mivel az infrastruktúra jellegű beruházások (például egy új óvodaépület létrehozása) nem termelnek jövedelmet, a hosszú távú működtetésük, a későbbiekben felmerülő pótlási költségek

az önkormányzati költségvetést terhelik. Ezek fedezetének megteremtése minden önkormányzatnak feladata. Jelenleg az önkormányzatok többségének kihívást jelent az ellátandó helyi közszolgáltatások biztosításához szükséges infrastruktúra karbantartása és felújítása is. A szolgáltatás ellátásához szükséges vagyon fenntartása nem egyenlő a havi rezsikiadásokkal, hanem a vagyon állagmegőrzéséhez szükséges felújítási, pótlási kiadásokat is tartalmazza. Problémát jelent, hogy – noha utóbbi kiadások a működés fenntarthatóságát szolgálják – a legtöbb önkormányzat esetében *nem, vagy halogatva kezeltek*. Amikor már a vagyontárgy működésképtelensége fenyeget, egyszerre jelentkeznek az akár évekig, évtizedekig halogatott kiadások. Szemléletváltást igényel tehát az önkormányzatok részéről az, hogy a beruházások amortizációját is fedező kiadásokkal szükséges kalkulálniuk.

Az elhasználódás folyamatosan felemészt mind az eszközök működőképességét, mind a pénzben mérhető értékét. A felújítások halogatása gyenge hatékonysághoz, elkerülhető veszteségekhez, vagyis pazarláshoz vezet. A vagyontárgyak működőképességének megőrzése érdekében az eszközök összességére számított felújítási összeg adott évre jutó fedezetét teljes egészében biztosítani kellene, és ebből kellene a felújításra szoruló eszközök közül kiválasztottak adott évi felújítását megvalósítani, és ezt a folyamatot évről évre ismételni.

Az éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodás, a gazdálkodási szemléletváltás és a szemléletformálás kihívásai

Ha a bolygónkat érintő klímaváltozás leglátványosabb hatásait tekintjük, akkor hazánk bizonyos szempontból szerencsés helyzetben van. Nem kell tartanunk például a gleccserek és a sarki jégtakarók olvadásától és a tengerszint emelkedésétől, amely országrészeket vagy teljes szigeteket tüntethet el a föld színéről. Ezek a folyamatok nem fenyegetik Magyarországot közvetlenül. Azonban hazánk is *ki van téve a klímaváltozás okozta negatív hatásoknak*. Az éghajlat megváltozása nem csak azt jelenti, hogy folyamatosan emelkedik az átlaghőmérséklet, azért is jelent akkora problémát és kihívást az önkormányzatoknak, mert a szélsőséges időjárási események okozta helyzetek (belvíz, vilámárvíz, áradás, aszály-szárazság, erdőtüzek, hóhullámok, fagy, jeges eső stb.) egyre gyakrabban és egyre kiszámíthatatlanabb módon jelentkeznek mindenhol, így Magyarországon is.

A téma vizsgálata során szükséges némi globális kitekintés: Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve keretrendszeréből fakadó kötelezettségeket summázzuk. Valamennyi további nemzetközi egyezmény, megállapodás, ajánlás, nemzetközi és európai uniós határozat, a világ államainak többsége által aláírt Párizsi Klíma Megállapodás, Európai Bizottsági határozat, irányelv, valamint a jelenleg hatályos magyar törvény (2007. évi LX. tv.) és az Országgyűlés által 23/2018. (X.31.) Ogy. határozat mellékletében foglalt, a 2018–2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig kitekintést nyújtó Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia, illetve az ehhez kapcsolódó, jelen-

legi napi feladatainkat megalapozó ITM Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv ezen alapul, illetve mindebből a helyi önkormányzatokra háruló feladatok számba vehetők. A hatályos magyar szabályozás ismerete jelentősen megkönnyíti a helyi önkormányzatok alkalmazkodási feladatainak és a fenntartható gazdálkodásnak jövőbeni tervezését és szinkronizálását.

AZ ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye (elfogadva Rio de Janeiróban, 1992) legfontosabb megállapítása, hogy az éghajlat változása káros következményekkel jár a Föld országaira, ezért stabilizálni kell a gázok légköri koncentrációját, és minimalizálni kell a veszélyhelyzetet, a káros anyagok kibocsátását. Az ennek érdekében teendő fő tevékenység a tájékoztatás, a kutatás és a megfigyelés. Magyarországon az éghajlatváltozási egyezményt és a kapcsolódó Kiotói Jegyzőkönyv végrehajtási keretrendszerét a 2007. évi LX. törvény iktatta be, és vált ezzel a hazai jogrend részévé is, kötelezettségeket meghatározva a nemzetközi egyezmények alapján. A törvény alapján kellett elfogadni a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiát (NÉSI), amely a 29/2008. (III. 20.) OGY határozattal megtörtént. A NÉSI tartalmazza – többek között – az éghajlatváltozás várható magyarországi hatásainak, természeti és társadalmi-gazdasági következményeinek értékelését, a nemzeti alkalmazkodás lehetőségeit és ezen belül az éghajlatváltozással és klímabiztonsággal összefüggő kockázatok megelőzését, a károk mérséklését.

2015-ben, a Párizsban megtartott klímakonferencián a továbbra is romló klímahelyzet deklarálása mellett elfogadott program és módosítások csak általánosságban fogalmaztak meg újabb célokat és alakítottak az együttműködési kereteken. Így például azt, hogy a globális felmelegedésnek jóval $+2\text{ C}^\circ$ alatt kell maradnia, az elfogadott program végrehajtása 2020 után kezdődik, vagy csak általánosságban utaltak a következményekre, például a gyors gazdasági növekedés folyamatosan növeli az üvegházhatású gázok kibocsátását különösen a mezőgazdaság, illetve a közlekedés területén, ezért gyorsan kell cselekedni.

A globális irányok mentén Magyarországon klímaügyekben érdemi változást a 2018-ban, a 23/2018. (X.31.) Ogy. határozat elfogadása és a határozat mellékletében szabályozott *A 2018-2030 közötti időszakra vonatkozó, 2051-ig kitekintést nyújtó Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia* (NÉSI2) tartalma jelentett és jelent. A NÉSI2-ből adódó feladatok jelentős része állami, kormányzati szintű intézkedések sokaságát igényli, és nem elsődlegesen a helyi önkormányzatokhoz kapcsolódik, azonban a megvalósítandó intézkedések lokális érvényesítésében minden eddigénél nagyobb szerep hárul az önkormányzatokra, új szemléletet és új típusú állami-önkormányzati partnerségi viszonyt „követelve”.

A helyi önkormányzatok előtt álló kihívások a „gondolkojd globálisan, cselekedj lokálisan” elvének érvényesítése a mindennapokban tetten érhető. A közfeladatok ellátása, a közszolgáltatások iránti igények megfogalmazódása a globalizáció mentén történik, amelyre azonban helyi szinten kell megtalálni a fenntartható és gazdaságos válaszokat, cselekvési formákat. Ehhez társul az a valamennyiünk számára egyre nélkülözhetetlenebbé váló feladatellátási kötelezettség, amely elősegíti a NÉSI2 céljainak megvalósítását a saját érdekünkben. Az önkormányzatoknak meg kell találniuk mindazon formákat a feladataik ellátásában, amelyek a helyi sajátosságoknak megfelelően biztosítják a fenn-

tarthatóságot. És ebben a fogalomkörben a fenntarthatóság „a megőrizve megtartani” és az emberek, a lakossági „igények mentén fejleszteni” feladatát jelenti. A helyi önkormányzatok esetében nagyobb hangsúly kerül az adaptációra, azaz arra, hogy „fel kell készülni az elkerülhetetlenre, és meg kell előzni az elkerülhetőt!”, mint az elsődlegesen állami jog- és hatáskört jelentő dekarbonizációs jövőképből adódó intézkedések meghozatalára. Ezen kérdések kezelése, feladatokká formálásának gondolata egyébként – véleményünk szerint – csírájában megtalálható a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény önszerveződésre, önfenntartásra lehetőséget biztosító szabályozásában is (Mötv. 6. § b.), amelyet a magyar önkormányzati rendszer még nem tudott „intézményesíteni”, inkább csak a jó gyakorlatok szintjén mutatkozik meg az önkormányzatok működésében. A helyi önkormányzatok számára az alkalmazkodást és a felkészülést az alábbi tevékenységeknek kell jelentenie:

- a természeti erőforrások megóvása a területükön;
- *föld- és talajvédelem* (például Natura 2000, vagy a szennyezett földterületek mentesítése földcserével, vagy a művelés biztosítása és a parlagfüirtás);
- az illegális hulladéklerakás elleni fellépés, különös tekintettel a talajt szennyező veszélyes hulladékokra;
- *víz- és vízminőség-védelem* (például műanyag hulladék-mentesítés a Tiszán, de valamennyi közösségi vízfelület megóvása, vízszennyezés elleni figyelőszolgálat, horgásztavak használatának és hasznosításának ügye);
- *levegőszennyezés megakadályozása* (szmogriadó, hőségriadó, bűzök megelőzése, megszüntetése);
- *általános katasztrófavédelem* (tűzvédelem, árvizek, viharkárok, közegészségügyi intézkedések);
- *tájvédelem* (beépítések megakadályozása a szélcsatornáknak, tájsebek kezelése, bányászati rekultiváció elősegítése, támogatása, természetvédelem), mezőőri feladatok ellátása stb.;
- energiatakarékosság és „okosvárosok”, amelyek a megújuló energia és más nem-kőolajalapú vagy szénhidrogén származékokból nyert fűtési energia nagyobb léptékű helyi elterjesztése, a *táv hőszolgáltatási* rendszer fenntartása, energiahatékony bővítése, vagy a szociális célú fűtéstámogatás;
- a társadalom (értsd helyi lakosság) alkalmazkodásának elősegítése, sérülékeny térségek megóvása, örökségvédelem.

Magyarország egyes térségei más módon és mértékben sérülékenyek a lehetséges klímaváltozással szemben, és más feltételrendszerben tudják az alkalmazkodást elősegíteni. A klímaváltozással kapcsolatos kihívások és feladatok a területi stratégiai tervezésbe és döntéshozatalba történő integrációját megoldani, a veszélyeztetettség mértékét megadni, felmérni legpontosabban a települési önkormányzatok tudnák. Sajnos azonban erre kevés önkormányzat van felkészülve.

Az önkormányzatok éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodását segítő a Belügyminisztérium *Az önkormányzatok integrátori és koordinátori szerepe az éghajlatváltozáshoz*

való alkalmazkodásban című projekt (az angol cím alapján létrejött betűszó alapján: LIFE-MICACC projekt) megvalósítása során *tréninganyagot dolgozott ki*. Ez az anyag csak kis mértékben érinti a tudományos alapokat, hiszen nem szükséges teljes mélységű tudással rendelkezni egy önkormányzati szakembernek az éghajlatváltozást okozó és alakító tényezőkről ahhoz, hogy az önkormányzat sikeres alkalmazkodását elősegítse. Nem kell például pontosan ismerni az okát, hogy miért növekszik a hőhullámos napok száma ahhoz, hogy segítsük a településen található buszmegállók árnyékolását, vagy ahhoz, hogy tájékoztassuk a lakosokat a hőségriadó kapcsán tett intézkedésekről.

A tréninganyag áttekinti az éghajlatváltozás hatásait. Mivel hazánkban az éghajlatváltozás legjobban érzékelhető hatása a hőmérsékleti változások mellett a vízháztartás megváltozása, főként a „vizes” kérdésekre koncentrálja a sérülékenységet és a lehetséges alkalmazkodási intézkedéseket. A lehetséges önkormányzati klíma alkalmazkodási intézkedések meghatározásához elengedhetetlen az adott településre vonatkozóan *sérülékenységi vizsgálat* elkészítése. Az anyag szakértői javaslatokat fogalmaz meg a települési sérülékenységi vizsgálatok és alkalmazkodási lehetőségek tartalmára, szerkezetére és gyakorlati megvalósíthatóságára vonatkozóan egyaránt. A sérülékenységi vizsgálat elvégzésére ugyan nem adhat általános receptet a dokumentum, ám tartalmaz ajánlásokat, bemutat módszertanokat, amelyek közül választhat az önkormányzat, és felvázolja azon információk körét, amelyeket mindenképp érdemes felhasználni a vizsgálat elkészítéséhez. A tréninganyag célja továbbá az önkormányzati szakembereket segíteni, hogy át tudják adni a lakosság és más helyi szereplők számára a klímaváltozáshoz történő alkalmazkodási lehetőségekkel kapcsolatos információkat, képesek legyenek a szemléletformálásra.

Könnyen adódó ötlet, hogy egy hasonló település éghajlati sérülékenységi adataiból és az erre épülő alkalmazkodási intézkedéseiből induljon ki az önkormányzat, és azt másolja le. Sajnos ez zsákutca, mivel nem igaz, hogy az éghajlatváltozás ugyanúgy hat két hasonló társadalmi-ökológiai rendszerre (közösségre, településre). *Az alkalmazkodás nem oldható meg más települések mintáinak változtatás nélkül történő átvételével*, minden esetben figyelembe kell venni az adott település helyi adottságait, természeti, társadalmi, gazdasági jellemzőit. A helyi lakosság korösszetételétől kezdve a civil szervezetek eltérő szerepén át az infrastruktúra kiépítettségig, a földrajzi fekvésig túl sok szempont befolyásolja az éghajlatváltozás hatásainak való kitettséget, érzékenységet és az ahhoz történő alkalmazkodóképességet ahhoz, hogy ugyanazt a jó példát több önkormányzat is módosítás nélkül, sikeresen alkalmazhassa.

A fenntartható fejlődés iránti *elköteleződés* az önkormányzatok munkájában ma még nem általánosan tetten érhető, annak hosszú távú hozadéka ellenére sem. Általában csak az egyes jogszabályok, avagy a pályázati kiírások által előírtak szerint történnek meg a fenntarthatósághoz köthető lépések, készülnek el a megkövetelt dokumentumok. Azonban a mindennapos döntésekben ritkán jelenik meg a fenntarthatóság három pillérének egymással összefüggő figyelembevétele. A fenntarthatóság szempontjából azok a szerencsés települések, amelyeknél az önkormányzat és a lakosság közül legalább az egyik elkötelezett ezen értékrend mellett. Idetartozónak tekinthető a helyi gazdaság

nagyobb mértékű fejlesztése is, amelynek egyik fontos eleme a helyi piacok, kistermelők, őstermelők nagyobb arányú részesedésének elősegítése a lakossági ellátásban – akár különböző helyi kedvezményekkel, helyi adóöztönzéssel. Ez a gazdasági térben már meglévő, de nem kellően kihasznált termelői programok felfuttatását jelenti, amelyben számunkra már nagyon sokrétű és diverzifikált európai uniós tagállami megoldások (francia, lengyel, dán, olasz) is mintául szolgálhatnak. Ezen kezdeményezések is elősegítik a fenntarthatóság megvalósítását, hiszen hozzájárulnak, hogy a helyi élelmiszerek, kézműves termékek és szolgáltatások jelentősebb mértékben elégték ki a helyi lakosság szükségleteit, e javak helyben, a szállítás miatti környezetszennyezés és felesleges erőforrás-pazarlás nélkül álljanak rendelkezésre.

A helyi önkormányzatok gazdálkodása mindenkor keretet jelent és korlátokat szab a helyi önkormányzati cselekvési terveknek, stratégiának és adott problémamegoldásnak egyaránt. A helyi önkormányzatoknak egyszerre kell biztosítani a szükséges és biztonságos helyi közszolgáltatásokat (például óvoda, egészségügyi alapellátás, településigazgatás, települési közrend, településtisztaság, a területén lévő zöldterület fenntartása, utak kezelése, a településen lévő kulturális intézmények – könyvtár működtetése, az önkormányzati lakások és helyiségek hasznosítása stb. – és a működtetés során a fenntarthatóságot jelentő szociális és emberi jogi, valamint a legtagabb értelemben vett környezetvédelmi szempontokat. Mindehhez egyszerre kell gazdálkodása hatékonyságát és korszerűségét alakítania a jelen és jövő nemzedékért való társadalmi felelősség jegyében. Vagyis valamennyi döntésében alkalmaznia, érvényesítenie kell „a közsféra társadalmi felelősségét”, azt a fenntartható fejlődés iránti elkötelezettséget, amelyet a helyi lakosság jólétének növelése érdekében a gazdasági, társadalmi és környezeti szempontok közsféra működésében, ezen elemek integrációjával valósít meg, és alapvető sajátossága a gazdasági, jogi és az etikai elvárásoknak való megfelelés.¹ (2).

Ebbe a körbe tartozik még

- a helyi társadalmi viszonyok szabályozása, a közösségi együttélés szabályainak kimunkálása, az általános magatartási és etikai normák meghatározása;
- a helyi gazdasági viszonyokon, helyi adottságokon alapuló bevételek növelése és a helyi beruházások meghatározása, a helyi adók alakítása, a nonprofit és for-profit tevékenységek egyensúlya (például adókedvezmények és más ösztönzők);
- a környezeti feltételek alakítása, a településrendezési terv újragondolása az épített környezetre vonatkozó szabályozásban;
- az energiatakarékosság érvényre juttatása, a közösségi energiaforrások megteremtése;
- aktív szerepvállalás a helyi foglalkoztatásban (például szociális szövetkezetek, helyi termelői piac), közösségi akciók szervezése, erős szociális háló kiépítése (helyi ösztöndíjak, házi segítségnyújtás, közétkeztetés, bölcsőde, idősgondozás stb.) – hogy csak a legfontosabbakra hívjuk fel a figyelmet.

¹ Bábosik I. definíciójának felhasználásával.

Ha az önkormányzati feladatok oldaláról közelítjük meg ezt a kérdést, a következő helyzetértékelés adható: a *településfejlesztés, településrendezés* körében meghatározható feladatok kiemelt fontossággal bírnak a fenntarthatóság biztosításában. A településekhez köthető beruházások során az energiahatékonysági követelmények előírása, a zöld energia kiépítésének támogatása a lakosság számára, a megújulóenergia-felhasználás arányainak bővítése, vagy az arra történő átállás az önkormányzati intézményekben nem elérhetetlen cél. Az építési szektorban és a *hulladékgazdálkodásban* a fenntarthatóság elsősorban állami pénzügyi és szemléletformálási ösztönzők függvénye. De a települések helyi szabályozási tervei, illetve a hulladék szelektív gyűjtése és újrahasznosításának lehetőségei már helyi vagy kistérségi szinten is megoldási lehetőségeket kínálnak. Ugyanezen feladatok a megyei önkormányzatok szerepének, feladat- és hatáskörének újraértelmezését jelenthetik. A közlekedési ágazatban – helyközi és városi helyi közösségi közlekedésben – a *belterületi úthálózat fejlesztése és a helyi (településen belüli) közlekedés szervezése* és irányítása, parkolók építése, vagy éppen az e-töltőállomások hálózatának megszervezése mind a lakossági igények, mind a károsanyag-kibocsátás oldaláról rövid távon is hozhat eredményeket.

A helyi környezet- és természetvédelem, a vízgazdálkodás, a vízkárelhárítás és a víziközmű-szolgáltatás körébe tartozóan – a települési önkormányzat működését kibővítendő és kibővíthető tevékenységek:

- a vízgazdálkodással és az éghajlatváltozás hatásaival kapcsolatos helyi adat- és tudásbázisok kialakítása és kezelése;
- a vízkészletekkel történő takarékos fenntartható gazdálkodás feltételeinek javítása, különös tekintettel például az egyes fűrt kutak nyilvántartására, de a kistermelői öntözés támogatására, vagy a közösségi, önkormányzati intézmények vízfelhasználásának mértékletességére, a vízhálózat karbantartására;
- a vizek okozta kártételekkel szembeni ellenállóképesség fejlesztése, árkok, csatornák tisztítása, belső vízgyűjtők kialakítása;
- a településföldrajzi adottságokat figyelembe vevő vízgazdálkodás feltételeinek javítása, külterületi tározók építése;
- természetvédelmi és élővilágvédelmi fejlesztések, beruházások, helyi tanösvények, helyi védettséggű területrészek kialakítása;
- a természetvédelmi helyzet javítását és a leromlott ökoszisztémák helyreállítását célzó élőhelyfejlesztés;
- a természetvédelem infrastrukturális feltételeinek javítása és
- hozzájárulás a természeti értékek hosszú távú megőrzését és fejlesztését szolgáló, valamint az EU Biológiai Sokféleség Stratégia 2020 célkitűzéseinek megvalósítását célzó feladatokhoz.

A helyi jólét és jól-lét, a szociális biztonság, a család- és gyermekvédelem körében nyújtott helyi közszolgáltatásoknak a települések népességmegtartó képességének további erősítésére kell irányulniuk. Ugyanakkor jelentős harmonizációt igényel a helyi mobilitás és a település népességmegtartó-képessége feltételeinek biztosítása. E körben a lehető leg-

hatékonyabban kell hasznosítani – és lehetőség szerint tovább bővíteni – a Magyarország Kormányának a Modern Városok és a Magyar Falu programjában már elérhető és elindított projektjei által biztosított pénzügyi forrást. Egyfelől gondoskodni kell a települési önkormányzatoknak arról, hogy a helyi lakosság munkaerő-képességének megőrzését, fejlesztését célzó programokat nyújtson, másrészt gazdaságfejlesztő beruházások ösztönzésével (helyi iparüzésiadó-kedvezmények biztosításával, vagy infrastruktúra-fejlesztéssel (ipari parkok, inkubációs programokkal stb.) a helyben foglalkoztatást, képzést segítse. Ehhez még túlságosan nagy tőkeerő sem szükséges, a helyi gazdaságfejlesztő, településfejlesztő célkitűzések és a lakossági igények és adottságok összehangolása annál inkább, amely az önkormányzatok inkluzív működését feltételezi.

Speciális kitorési pont a települések bevételeinek növelésében és a gazdálkodási alapok megszilárdításában a minőségi *turizmus*. A települések fenntartható fejlesztései nagymértékben hozzájárulnak az épített örökség védelméhez, a belterületi úthálózat állapotának rendbetételéhez, a magas szintű helyi közszolgáltatások megteremtéséhez és természetesen nem utolsósorban a települések saját adóbevételének – idegenforgalmi adó, helyi iparüzési adó, parkolási díjak stb. – folyamatos biztosításához. A hazai idegenforgalom lehetőségei szinte korlátlanok, és komplex módon szolgálják a természeti adottságok megismerését, megóvását, a történelmi ismeretek bővülésével a magyarság értékeinek védelmét, épített örökségünk megóvását, tárgyi kulturális emlékeink gyarapítását. Ráadásul ehhez kell a legkevesebb tőke, az idegenforgalom elsősorban az emberi kreativitás révén tud új és újabb lehetőségeket kínálni. Ehhez megfelelő vagytonkezelésre van szükség, a jól kell hasznosítani a meglévő vagyont, és a településmarketing során a hosszú távú tervezésre és működésre alapozva kell célokat tűzni és végrehajtásukat megszervezni. A turisztikai ágazat sokrétűsége a települési adottságokhoz igazodóan tesz lehetővé gazdasági fejlesztéseket a sportturizmustól, a gasztro- és borturisztikai élményeken át, a falusi hangulattól a városi nyüzsgésig, a gyógyturizmustól a vallási turisztikai attrakciókon keresztül még számtalan területet kínálva.

A problématerkép jelentős elemeként ki kell emelni az önkormányzati szervezetfejlesztést és az *önkormányzati humánerőforrás-gazdálkodás* megújítását is. E feladat megoldása magába foglalja azon kérdésre adott választ is, hogy a helyi önkormányzat településmenedzsment típusú irányító-e, vagy „csak” a jogszabályok által rájuk rótt feladatok megszervezője, végrehajtója. Bár látszólag könnyű a válasz, általában a településmenedzsment szemlélettel bíró önkormányzatok a népszerűbbek ma, ugyanakkor a helyi önkormányzatok gazdálkodásának lehetőségei a feladatellátást biztosító, végrehajtó típusú önkormányzatoknak adnak nagyobb esélyt a jó működésre. Fenntarthatósági szemléletváltásra azonban – bármely szervezeti modellt alakítja ki a helyi önkormányzat – nagyon gyorsan szükség van. A környezettudatos szemlélet, a jobb életminőséget biztosító viselkedésminták, a mértékletes, takarékos fogyasztás, az újrahasznosítás, a megújuló energiaforrások alkalmazása az egészséges életvitel elsajátítása terén mind az önkormányzatok humán erőforrása tekintetében mind a lakosok tekintetében szükség van előre lépésre. Az önkormányzati szakemberek a lakosoknak mintát jelenthetnek, segíthetik a helyi szereplők fenntarthatósági szemléletformálását.

A 2020 elején kialakult egészségügyi válsághelyzet rendkívüli mértékben megmutatta, hogy milyen sürgető a *digitális közigazgatás, az e-önkormányzat* megszervezése. A fenntarthatóság „szemüvegén keresztül” minden önkormányzati szakembernek és képviselő-testületnek meg kell vizsgálnia, hogy az önkormányzat tevékenysége milyen mértékben és milyen részleteiben állítható át digitálisra, hogyan bővíthető a lakosság számára könnyen és gyorsan az önkormányzat ügyfélkapuja, milyen SZEÜSZ (szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatást) tud bevezetni és teljesíteni, de ide tartozik az önkormányzati honlap jelentős mértékű fejlesztése is a lakosság naprakész információval történő ellátása érdekében. Az önkormányzati honlapoknak meg kell előznie a social media (Facebook és társai) tájékoztatását, ami mind a hitelességet, mind a településvezetés és a helyi lakosság kapcsolatát nagymértékben erősítheti.

A NÉS2-ben meghatározott célok összekapcsolása a helyi önkormányzatok feladataival az ágazati szabályok mentén a helyi rendeletalkotásban, illetve az önkormányzati együttműködési hálózat kialakításában (együttműködési és feladatellátási szerződések, társulások) valósulhat meg. A feladatok megvalósítása hálózati rendszerben új módszert jelenthet az önkormányzati munkában. A NÉS2-ben a Partnerség az Éghajlatért Szemléletformálási Cselekvési Terv előirányozza a NÉS2 érvényre juttatását a közigazgatásban, a médiával és az egyházakkal való partnerséget, mintaprojekteket és komplex klímatudatossági kampányokat, amelyekben az önkormányzatok helyi szinten aktív részesei és tudatos alakítói lehetnek egy fenntarthatóbb világnak. Az alkalmazkodással kapcsolatos közigazgatási képzések pedig a helyi önkormányzati humán erőforrás számára is biztosítják a szükséges szakmai ismereteket.

Az *önkormányzatok társulási lehetőségeinek* kihasználása is a hatékonyság növelésének egyik eszközét jelenti. A társulás az önkormányzati feladatkörbe tartozó közszolgáltatások ellátására gazdálkodó szervezetként, költségvetési szervezetként vagy nonprofit szervezetként jöhet létre. A társulások az „együtt erősebbek vagyunk” elvének alapján, tevékenységüket valamennyi társult tag érdekében fejtik ki, és gazdálkodásuk általában nagyobb hatékonyságot eredményez. Az Állami Számvevőszék 2014-ben végzett szabályszerűségi ellenőrzése megállapításai szerint a helyi önkormányzatok társulásainak feladatellátása – önálló jogi személyiségükből is következően – összességében átláthatóbb, szervezettebb volt. Nyilvánvalóan hozzájárul(t) ehhez, hogy a társulások mindenkori döntései, tulajdoni viszonyai a társulási szerződésben rendezettebbek, vagyunkkal történő gazdálkodásuk több önkormányzat ellenőrzése alatt áll, így a társulásban részt vevő tagok ellenőrzési jogosítványaik gyakorlásakor eredményesebben tudják jogosítványaikat, érdekeiket érvényesíteni. Nemzetközi példák elemzésével (Orova Márta: *A helyi önkormányzati együttműködések, társulások az Európai Unió tagállamaiban*) a tapasztalatok és társulási működések alapján levonható következtetés, hogy a társulási forma, éppen önkéntessége okán, rendkívül eredményes együttműködést jelent a helyi önkormányzatok között, és gazdálkodásuk hatékonysága is magasabb a közös feladatellátás során. A társult önkormányzatok nagyobb hajlandóságot mutatnak arra, hogy a különböző fejlesztési elképzeléseiket összehangolják, és jól körülhatárolt pro-

jektet indítsanak. A fenntartható gazdálkodás tematikájába tartozó valamennyi kérdés egymáshoz illesztése pedig könnyen belátható módon eredményez pozitív szinergiákat.

Megfontolásra javasolható a jogalkotónak, hogy a magyar önkormányzati rendszer fejlesztési elképzeléseihez kapcsolódva, a Mötv. ma még önálló – és a szabályozás megalkotásánál egyértelműen előrelépésként értékelhető – differenciált feladatellátásra vonatkozó rendelkezéseit (Mötv. 11–12. §), amely a kötelező feladat- és hatáskörelátást a nagyobb teljesítőképességű önkormányzat/vagy társulás önkéntességétől teszi függővé, egyértelműbben a társulási feladatellátás megszervezése irányába kellene tolni. Így egymást erősítve, a térség lakosságával partnerségi viszonyban lehet fejlesztéseket megvalósítani, és a klímaválság terheit valamennyiünk érdekében mérsékelni, a fenntartható gazdálkodást biztosítani.

Az Európai Unió az Európai Területi Együttműködés keretében, a CESCO és az Európai Régiók Bizottsága, valamint a Helyi Önkormányzatok Kongresszusa munkatervében is szerepelteti célkitűzésként a szakpolitikai *tapasztalatcserét a különböző tagállamok között nemzeti, regionális és helyi szintjein a fenntarthatóság javítására, a klímavédelem érdekében*, és segíti a végrehajtást a határokon átnyúló, a transznacionális és az inter-regionális együttműködések támogatása keretében. A magyarországi határmenti programokban rendre megjelennek a NÉS2 célkitűzéseinek megvalósításához is jelentősen hozzájáruló tematikus célkitűzések, fejlesztési területek, a környezetvédelem, a klímaváltozás hatásai elleni küzdelem, az erőforrások hatékonyságának elősegítése, a fenntartható közlekedés elősegítése, a vízgazdálkodás fejlesztése; a kulturális és természeti örökségvédelem; a biodiverzitás és talajvédelem. Kiemelendők még a programtípusok közül a régiók közötti együttműködési programok, amelyek keretén belül kiemelt hangsúlyt kap az innovációval és városfejlesztéssel kapcsolatos jó gyakorlatok megosztása mellett az energiahatékonyság kérdésköre is.

A szabályszerű, átlátható, megbízható önkormányzati gazdálkodás kihívásai

A helyi önkormányzat feladatai ellátásának pénzügyi feltételeit saját bevételei mellett más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből, valamint központi költségvetési támogatásból teremti meg. Az önkormányzati gazdálkodással kapcsolatos felelősségeket a Mötv. akként rögzíti, hogy *a helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester felelős*. A helyi önkormányzat veszteséges gazdálkodásának következményei a helyi önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel.

A képviselő-testület hosszú távú fejlesztési elképzeléseit – a megyei területfejlesztési elképzelésekkel összhangban – *gazdasági programban, fejlesztési tervben rögzíti*, amely az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó fejlesztési elképzeléseket tartalmazza. A gazdasági program, fejlesztési terv a képviselő-testület megbízatásának időtartamára vagy azt meghaladó időszakokra szól, helyi szinten meghatározza mindazokat a célkitűzéseket és feladatokat, amelyek a helyi önkormányzat költ-

ségvetési lehetőségeivel összhangban, a helyi gazdasági, társadalmi és környezeti adottságok átfogó figyelembevételével – *a fenntarthatóság elvárásaira is tekintettel* – a helyi önkormányzat által nyújtandó feladatok biztosítását, színvonalának javítását szolgálják.

Az önkormányzat gazdálkodásának eredményessége, hatékonysága szempontjából alapvető fontosságú a pénzügyi és gazdálkodási tevékenység jogszerűsége. Ennek elérése érdekében az önkormányzatnak javasolt folyamatosan felülvizsgálni a pénzügyi és gazdálkodási felelősségvállalás szabályairól rendelkező belső dokumentumaikat a pénzügyi és gazdálkodási tevékenységének területeire vonatkozó *jogszabályi előírások tükrében*. Vizsgálandó, hogy az önkormányzati dokumentumokban az egyes funkciók teljes elkülönítése, dokumentálása (kötelezettségvállalás, engedélyezés, ellenjegyzés, utalványozás, elszámolás) mellett a szabályszerűség és átláthatóság (feladat-, programszinten) megfelelő módon biztosított-e? Áttekinthető továbbá, hogy az önkormányzat által alkalmazott *ellenőrzési rendszer* – a folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzési tevékenység, a belső ellenőrzési tevékenységek és ezek harmonizációjának szabályozása, koordinációja – érvényre juttatja-e a szabályosság, szabályozottság, gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség kritériumait? Az esetleges hiányosságok és javítási szükségletek feltárásában jelentős segítséget nyújthat a kormányzati portálon elérhető Önkormányzatok Elektronikus Hatásköri Jegyzéke, amelyet a Belügyminisztérium Önkormányzati Főosztálya szerkeszt, és negyedévente felülvizsgál. A hatásköri jegyzék az a képviselő-testület, a bizottságok, a polgármester, a jegyző, az ügyintéző feladat- és hatáskörét ágazatoknak megfelelően külön fájlok tartalmazzák, amelyek címekre tagozódnak. Tehát a jegyzékben *a pénzügyi ágazaton túl minden más, a fenntarthatóság szempontjából érintett ágazat* által meghatározott feladat- és hatáskörök is áttekinthetőek.

A fenntartható önkormányzati gazdálkodás előmozdítása céljából *az önkormányzat beszerzési és közbeszerzési szabályzóit és gyakorlatát* is célszerű áttekinteni. Vizsgálandó, hogy ezek a gazdasági és társadalmi célok (úgy mint esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód, jóhiszeműség és a tisztesség a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás) elérése mellett a *környezeti szempontokra* is figyelmet fordítanak-e. A környezetbarát, avagy zöld (köz)beszerzés két fontos jellemzője: előnyben részesíti a környezetre kisebb káros hatást gyakorló megoldásokat, és támogatja a környezetbarát termékek és technológiák fejlesztését, illetve elterjedését.

Az önkormányzat *(köz)beszerzési gyakorlatában az alábbi „zöld” szempontok* jelenhetnek meg:

- az eljárás *lebonyolítása* tekintetében: például újrahasznosított papír használata, vagy kevesebb papír felhasználása;
- a *beszerzési igény, a közbeszerzés tárgyának meghatározása* tekintetében (például „zöld” termék vagy szolgáltatás beszerzésére vonatkozó igény): például újrahasznosított alapanyagokból gyártott termékek beszerzése, vagy egy napelemek telepítését célzó beruházás megvalósítása érdekében közbeszerzési eljárás indítása;
- a *bírálati szempontok* meghatározása tekintetében: például az adott beszerzési igényt környezetkímélőbb technológiával kielégítő ajánlattevő előnyben részesítése.

Az önkormányzati gazdálkodás átláthatóságát és ellenőrizhetőségét különféle, korszerű informatikai megoldások segíthetik. Ilyen informatikai megoldások – integrált iratkezelési és gazdálkodási rendszer, elektronikus ügyintézés – viszonylag kevés önkormányzat esetében voltak korábban biztosítottak. Ezen helyzetre tekintettel az önkormányzatoknál folyó közigazgatási munka, a gazdálkodási tevékenység segítése érdekében informatikai támogatást kaptak az önkormányzatok. Az állam a központi informatikai rendszerszintű támogatást – az önkormányzati feladatellátás egységességének biztosítása érdekében – önkormányzati *ASP-szolgáltatás formájában* biztosítja.

Az ASP- (Application Service Provider) szolgáltatás lényege, hogy az önkormányzat nem egy számítógépes programot telepít fel a helyi számítógépére, hanem egy távoli szolgáltató központtól szolgáltatásként veszi igénybe az alkalmazásokat. Az önkormányzati ASP-szolgáltatást az állam az önkormányzatok részére *térítésmentesen biztosítja*. A szolgáltatás igénybevétele technológiailag és gazdaságilag is kedvezőbb megoldást jelent a helyi önkormányzatoknak, amelyek a feladataikat széles körben támogató informatikai alkalmazásokhoz hagyományos módon nem juthatnak hozzá, azok magas beruházási, üzemeltetési költségei miatt, vagy nem megfelelő minőségű alkalmazást használnak.

Az önkormányzatok számára az ASP-vel egy, *a mindenkor hatályos jogszabályoknak megfelelően működő informatikai rendszer* áll rendelkezésre. A rendszer által az önkormányzati eladósodási folyamatok megindulása időben felismerhető, a közpénzek felhasználása, a feladatfinanszírozás és a likviditási helyzet folyamatos nyomon követése is megvalósítható. A hatékony döntéstámogatási tevékenység érdekében az ASP-rendszer részét képezi *az adattárház és ráépülő elemzést támogató alkalmazás* környezet együttese. Az adattárház tehát lehetőséget biztosít az önkormányzatok számára saját adatainak elemzésére is.

Az önkormányzati működés szabályszerűségének javítása, fejlesztése érdekében rendelkezésre álló eszközök továbbá az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) hivatalos honlapján elérhető, helyhatóságok számára készített *öntesztek*. Az ÁSZ a törvényben számára előírt tanácsadó tevékenység végrehajtásának egyik fontos területe a szervezet 2014 novemberében elindított öntesztrendszer, amelynek keretében 2020 májusáig összesen 27 önteszt vált elérhetővé a honlapjukon.

Az elmúlt években több önteszt is készült önkormányzatoknak, 2020. év első félévében két (a beruházási és a befektetési tevékenységre vonatkozó) tesztsor készült a helyhatóságok részére. A korábban készült tesztek közül pedig kiemelendő az európai uniós önteszt, amely az uniós támogatásból megvalósuló önkormányzati projektek kapcsán kitölthető kérdéssor. *Az ÁSZ öntesztjeinek kitöltése önkéntes*, a kitöltés az önkormányzat saját felhasználása érdekében történik, visszaküldeni a kitöltött tesztet nem kell. Minden önkormányzatnak érdemes tehát élni a tesztek nyújtotta lehetőségekkel.

Összefoglalóként elmondható, hogy a fenntartható önkormányzati gazdálkodás ügyében 2020–2024 között többlépcsős hierarchiában megvalósuló végrehajtási programra lenne szükség, amelyben a megvalósításért felelős szereplők együttműködése biztosíthatja, hogy valóban fenntartható jövőt teremtsünk magunknak.

Az üzleti szférában azon szervezeteket, amelyek nem csupán gazdasági és technikai mutatókkal mérik magukat, hanem kiemelt figyelmet fordítanak a fenntarthatósági megfontolásokra, így például a szociális, környezeti, emberi jogi kérdésekre, és elköteleződtek ezen értékek mellett, a vállalati társadalmi felelősségvállalás élharcosainak tekintik. A közszféra a köz pénzéből gazdálkodik, tehát még inkább felelősen kell viselkednie, még inkább támogatnia kell más szereplők felelős viselkedését. A vállalati társadalmi felelősségvállalás mintájára kialakítható hát a „*felelős önkormányzat*” modellje, amelynek jellemzője, hogy a helyhatóság a jogszabályok betartásával szabályszerűen, átláthatóan, hatékonyan működik, döntései és tevékenységei során figyelembe veszi a fenntarthatósági szempontokat, és a helyi szereplők hasonlóan felelős viselkedésének előmozdítására törekszik.

Fejezetünk tehát a fent említettek fényében a fenntartható önkormányzati gazdálkodás – a szerzők szubjektív megítélését tükröző – néhány tényezőjére, az azokkal kapcsolatos kihívásokra, a kihívásokra adható válaszokra és az önkormányzati válaszadást segítő egyes eszközökre koncentrált.

Vákát oldal

Az okosfalu

„A szeretésen kívül minden emberi tett: romépítés”

Fodor Ákos

Okosfalu – közösség

Bevezető alapvetések

A címet olvasva első látásra felmerülhet a kérdés: lehet *okos* egy falu? Mennyire helytálló olyan jelzőkkel illetni intézményeket, társadalmi közösségeket, amelyek az egyes emberről árulnak el valamilyen tulajdonságot, viselkedést, képességet, vagy éppen valaminek a hiányát? Emberek csoportját jelzővel illetni mindig magában hordozza az általánosítás veszélyét, ami elfedi az egyének személyes értékrendjét, teljesítményét. Olyanokét, akik a közösségre alkalmazott pozitív jelző megalapozottságát saját önfeláldozó munkájukkal, hősies erőfeszítéseikkel érték el – esetleg a közösség számos tagja ellenében, másfelől viszont hajlamosak vagyunk egyetlen megbélyegző jelző leple alá terelni mindenkit, aki adott embercsoporthoz, társasághoz, párthoz stb. tartozik, jóllehet egyéni habitusa alapján egyáltalán nem szolgál rá a csoport minden tagja az *elítélésre*.

- A fenti okfejtés alapján tehát okosnak tekinthető minden falu, amelynek tagjai (minél többen, annál inkább) képesek egyéni képességeiket a közösség távlatos jövőjének szolgálatába állítani, önmaguknak és az utánuk következő generációknak közösen formálva ezt a jövőképet. Hasonlóan az indiánokhoz, akiket a felmérő biztos rendre utasított, mert a csoport tagjai közösen akarták kitölteni az IQ-tesztlapot. A legidősebb indián azonban helyreigazította, mondván: nem az a fontos, hogy én vagy a testvérem mennyit tud, az számít, együtt mire vagyunk képesek.
- Ahol a falubeliek nem félnek – sem egymástól, sem mástól, sem a jövő látható és nem látható veszélyeitől –, mert tudják, hogy a haladás néha megtorpanást, a sorok rendezését, sőt visszalépést is kívánhat, de a célt nem veszítik szem elől.
- Okos az a faluközösség, amelynek tagjai annak tudatában élnek, hogy mostani létállapotuk történelmi folyamat eredménye, amelyhez elsősorban ősük erőfeszítései és azon építkezve saját teljesítményük vezetett, de innen fejlődniük kell tovább, törekedve a jobbra, a tökéletesebbre, ám a Jót, a Tökéleteset emberi végességük miatt soha nem érik el.

¹ Az 1. alfejezet szerzője.

² A 2. alfejezet szerzője.

- Okos a falu, ha a falustársak saját és egymás gyengéit ismerve, de azokat nem dédelgetve, képesek a folytonos fejlődésre a közösséget összetartó erkölcsi elvek érvényesítése, azok időhöz és helyzethez alkalmazása terén, lehetőséget adva kinek-kinek a megújulásra. Ez olyan nagykorúságot feltételez, amelybe beletartozik egymás jóra intése, a közösség önszabályozása is. Ez utóbbi különösen becses kincs.
- Fontos fokmérője egy faluközösség okosságának, hogy mennyire képesek tagjai a rendelkezésükre álló természeti adottságok okszerű használatára, amelyeknek újratermelődéséhez is biztosítaniuk kell a feltételeket. A táj és a rajta élő emberek távoli jövőt jó eséllyel célzó harmonikus egysége számos területen nem kis önmérséklettel, sőt önkorlátozással, belső társadalmi viszonyrendszerek újraformálásával valósítható meg. A helyi szükségletű javak (élelmi alapanyagok, különféle szolgáltatások, magán- és közérdekű törekvések) településen, illetve térségen belüli kielégítése nemcsak az áruk útját, de a lelkek távolságát is rövidíti.
- Egy nemzet társadalmi kisebb csoportok, közösségek hálózatából, szövetéből áll. Ezért van jelentősége annak, hogy egy falu mint a családok családja, ki tudja építeni és fenntartani saját belső közösségi kapcsolatrendszerét, illetve külső együttműködési viszonyait. E téren semmiképp nem integrációra, hanem kooperációra gondolok. Míg az első fogalom magyarul egységbe szervezést, beolvadást, addig az utóbbi együttműködést, szövetkezést, egyenjogú partnerek munkakapcsolatát jelenti. Biztosítva ezzel kinek-kinek az önálló arculat megőrzését, a kölcsönös előnyök kiaknázását, a saját munkálkodás és az együttműködés eredményeként létrejött újítások, innovációk sorának közös hasznosítását.

Egyebek között a fenti ismérvek meglétét és azok gyakorlati alkalmazását tartom szükségesnek ahhoz, hogy az informatikai technológia oly gyors ütemben avuló, bár önmagukban *okosnak mondott* eszközei és módszerei ne rombolják egy települési közösség, egy falu emberi kapcsolatait, hanem építsék, gazdagítsák, okosabbá, hosszú távon is fenntarthatóvá tegyék azokat.

„A fenntarthatóság feltétele a helyi forrás alapú gazdasági szemlélet, amely nem a globális mutatókban mért teljesítmény fokozását tekinti a gazdálkodás legitim céljának (hatékonyság = haszon = hatalom), hanem a helyi közösség gyarapodását, az élet minőségének javulását. Ezért környezetét nem »használja«, hanem kíméli, nem »elfogyasztja«, hanem részt vesz – a természet és a kultúra – életében. A növekedéssel szemben előnyben részesíti a dolgok emberi léptékének megőrzését, a szabadságban a mások szabadsága iránti elkötelezettséget hangsúlyozza, s nem téveszti szem elől, hogy a szolidaritás alapja nem lehet egyéb, mint a kölcsönös bizalom és megértés, bizalom a megértés lehetőségében, a párbeszéd értelmében. Ha nem így volna, a »fenntarthatóság« pusztán technikai kérdés volna, azonban nem az. Politikai, filozófiai és végső soron etikai kérdés.”³

³ LÁNYI 2010.

A valóság és annak földi mása

Közhely, hogy napjaink technikai fejlettsége korábban soha nem képzelt mértékben képes a termelékenység és a minőség követelményének egyidejű kielégítése mellett magas színvonalon hozzájárulva segíteni az emberi tevékenységeket. Az agráriumtól a kultúráig az életünk minden területét lefedő infotechnikai eszközök szinte helyébe lépnek az ember társasági szükségletének is, kiiktatják szociális igényeit. Sőt! „A technikai haladás előrenyomulása kapcsolódik azzal a lehetőséggel, amely az emberi faj fönnállását manipulálja, ha éppen nem kioltja. Kikerülhetetlen kérdés tehát, milyen kockázatokat szabad egyáltalán vállalni, és melyeket teljesen megakadályozni. Ha az emberiség számára kategorikus imperativus az egzisztálás, akkor kategorikusan tilos minden öngyilkos játék ezzel az egzisztenciával, és eleve ki kell zárni olyan technikai kockázatokat, amelyeknél ez csak legtávolabbról is fenyeget.”⁴

Öngyilkos játék folyik, amelynek tétje vonatkozásában nincs különbség a történelem során vívott öldöklő háborúk és a mai küzdelmek között. Ami viszont mára a tökély szintjére fejlődött (?), az a közeg, amelyben a viadal zajlik. Ez pedig a virtualitás, a látszólagos valóság. Az életünk minden területére kihat a látszat hódító nyomulása a valóság, az igazság helyének elfoglalására. A fedezet nélküli pénzhegyek, az állományjavítókkal felfújt kenyér, az egyszer önmagát elérhetetlen bálványként beállító, máskor a közember esendőségével büszkélkedő celeb, az adófizetői mivoltában öntudatos, ám az adót valójában inkább elcsalni igyekvő polgár, a választók képét önmagáról letépő kép-viselő mind ugyanannak a jelenségnek a tünete: nem az a lényeg hogyan élünk, fontosabb úgy mutatkozni, mintha jól (erkölcsösen, biztonságban, révbe jutottan, példásan) élnénk.

Ha mindez csak a film, a színház, a cirkusz világában folyna, ahová kikapcsolódni, álmódzni járunk, nem volna baj. Ám a hamisság, az álarc mögötti más valóság – a leplezett igazság – közéletünket, települési és családi közösségeinket is áthatja. Fel sem tűnik, hogy a digitális eszközök használatával átléptük-e már a kóros érzelmi beszűkültség vezető függőség határvonalát, az önkormányzatok által teljesítendő legkülönbébb adatszolgáltatások követik-e még (legalább távolról) a valóságos eseményeket, és például a hivatásukért élő közszolgák áldozatkész munkáját, vagy már régen egy önmagáért létrehívott rendszer éltetése folyik a billentyűk nyomogatásával, adatra éhes cellák jóllaktatásával.

A közigazgatás – így a helyi közigazgatás is – mint a demokratikusan választott hatalomnak a társadalom egészét (közösségeit), valamint azok tagjait szervező rendszere csak végletes egyszerűsítéssel redukálható intézmények, jogszabályok és hatósági intézkedések összességére. Ezek mind beletartoznak, de a lényegét mégis az adja, hogy az adott közösség tud-e olyan közeget, körülményeket biztosítani, amelyek között tagjai a közösség hasznos, értéket produkálni és megjeleníteni képes, nélkülözhetetlen egyedének érzik magukat. Ami miatt megéri oda tartozni, ott élni. Persze ez az érzés is viszonylagos, és lehet vélt, azaz látszólagos valóság, de ha a hasznosság tudata a közösség

⁴ TUBA 2006, 267.

sok tagjában, időről időre visszatérően, esetleg tartósan hiányzik, ott aligha létezik a vezető testület (személyek) és vezetettek összhangja.

Kommunikáljunk!

A kommunikáció a latin *communicare* szóból ered, jelentése: kapcsolatot teremteni, közössé tenni valamit. Legalább két szereplője van. Egyrészt a hír, üzenet gazdája a Feladó, másrészt a Címzett, akihez el akarjuk azt juttatni. A legegyszerűbb és leghitelesebb módja a kommunikációnak, ha Feladó és Címzett szemtől szembe találkozik. A kommunikáció így a leghatékonyabb, hiszen a hír nem torzulhat, azonnal lehetőség van pontosításra, sőt a Címzett a tudomásul vételt követően reagálhat is, ami dialógushoz, párbeszédhez vezet. A közösség ezáltal a maga valójában létrejön, amit csak gazdagít a felek közvetlen tapasztalásélménye, a metakommunikációs lehetőségek széles tárháza, amely a feleket együttműködéshez, az adott kérdés, sőt a résztvevők jobb megértéséhez viszi. „A dialógust éppen az teszi szükségessé, hogy soha nincs olyan »közös kulcs«, amely a másik ember megnyilatkozását egyértelműen hozzáférhetővé tehetné számunkra, illetve amellyel félreértésmentesen közölni tudnánk embertársainkkal azt, amit mondani akarunk. Az igazi, eleven beszélgetésben a partnerek épp arra törekednek, hogy megtalálják a másik ember »kódját«, illetve hogy segítsenek a partnerüknek a saját mondandójuk «helyes» értelmezésében. Más szóval, az igazi dialógus nem más, mint a partnerek együttműködése a közös kód kimunkálásában.”⁵ Leginkább ebben a közvetlenségben van esély arra, hogy a felek ne párbaj résztvevőinek érezzék magukat, ahol a hatékonyabban érvelő győztes, a másik vesztes lesz, hanem ki-ki a maga sikereként élje meg a közös álláspont kialakítását, minthogy valóban az is.

A közhatalom mint kommunikátor

A közhatalóságok a társadalom rendjének fenntartása, a gazdaság erejének újratermelése, a szociális-kulturális ellátás biztosítása címen jogszabályokon, elsősorban írott üzeneteken keresztül juttatják el szándékukat a választópolgár felé. A demokratikus társadalmakban a különféle érdekeket és ideológiákat képviselő csoportok választásokon, általában pártként színre lépve jutnak a nemzeti és települési közösséget irányító hatalmi szerephez. A magyarországi társadalomnak olyan sors jutott, hogy országos szinten a vezető hatalmi pozíció és az ellenzéki szerep évtizedek óta kibékíthetetlen ellenségként jelenik meg. Települési szinten a 10 ezer lakos fölötti önkormányzatok esetében hasonlóan bele van kódolva a rendszerbe a kormány–ellenzék szereposztás, egyedül a falvak vezető testülete nincs „kényszerítve” frakciók alakítására. Persze léteznek békés építkezésben együtt munkálkodni tudó városi, és egymást marcangoló falusi önkormányzatok is.

⁵ ORBÁN 2001, 13.

Az általa vezetett közösségért minden igyekezetét önfeláldozón pazarló képviselő-testületre is áll, hogy a közösség elvárja tőle az iránymutatást. Ezért választotta meg. A vezetés lehetősége egy választott testület számára a közösségtől eredő legnagyobb megtiszteltetés. Annak kifejeződése, hogy a tagok egyénként és közösségként is munkálni, haladni akarnak, a testülettel együtt szőnek terveket, boldogulni vágnak. Ennek útját-módját megtalálni még falvakban sem egyszerű a testületeknek anélkül, hogy ismernék a bizalmukkal őket felhatalmazókat. Nagyon tömören fogalmazza ezt meg Szolzsenyicin: „A kormányzat feladata az, hogy úgy cselekedjék, ahogyan a nép józan többsége cselekedne, ha tisztában volna minden részlettel.”⁶

A kommunikáció a nép felé a vezető testülettől elvárt folyamatos igény. Célja nem más, mint az érintettek felől minél több részletismeretnek a birtokába jutni, és ennek során feltárni a józan többség szándékát. A józan többség köre aligha határozható meg, és nem is feltétlenül állandó összetételű. Annak érdekében, hogy a részletek ismeretében, és a nép józan többségének megalapozottan vélelmezhető szándéka szerint döntsön a Testület a közvetítők útján megvalósuló és a közvetlen kommunikáció egyaránt szükséges. A képviselő-testület a törvényben előírt éves közmeghallgatással ne akarja letudni a választókkal a kapcsolattartást! Nem elég ugyanis, ha a döntéshez csak a vezető testület van birtokában a helyzetfeltárás során nyert adatoknak, ha csak a képviselő-testület van felokosodva. Közvetlen párbeszéd, a falustársak legkülönbözőbb szerveződéseit képviselő „civilekkel”, véleményvezérekkel folytatott dialógusok nélkül elképzelhetetlen a megalapozott döntés.

Tájékozódás és tájékoztatás: jog és kötelesség

A polgárnak joga és kötelessége a saját és a közjó érdekében kifejtett tevékenységeire vonatkozó minél több ismeret megszerzésére. A tájékoztatás különös területe a közérdekű adatok nyilvánossága. Az ebbe a körbe tartozó adatfajták visszatartása az adat birtokosa részéről nem megengedett. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) III. és IV. fejezete részletes szabályokat ír elő az önkormányzati szervezetek is a közvélemény tájékoztatására.

Igaz, hogy a demokratikus társadalmakban választjuk a közhatalmak megtestesítőit, ám mégiscsak hatalom gyakorlására, hatósági funkció betöltésére alkalmasnak tartott személyek kerülnek hatalmi pozícióba, akik az őket választó egyének és közösségeik számára írnak elő kötelezettségeket, biztosítanak jogokat. A jogalkotó (képviseelő-testület) önmaga számára a közjó szolgálatának jegyében önként vállalt tájékoztatási kötelezettsége fontos garancia lehet ahhoz, hogy a józan többség a lehető legnagyobb arányt képviselje a népben. Ez számottevő önmérsékletet igényel a hatalom részéről, ami viszont hamar megtérülő befektetéssé válik a nép felől érkező bizalom, a növekvő okosság hozama képében.

⁶ SZOLZSENYICIN 1991, 75.

Alaptörvényünk IX. cikkének (2) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország „biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit” (bár azt nem tudni, mitől demokratikus a közvélemény). Ennek, és a fentebb már említett Infótv. rendelkezéseinek ismeretében is felmerül viszont a kérdés: mi ad zsinórmértéket a közhatalom (állam, önkormányzat) számára, amivel az önkényt (ha mégoly demokratikus is) elkerülheti? Létezik olyan alapelv, amelynek alkalmazása nemhogy a szálnalmas propagandától, de a bizalmi válságtól megóvja a közösség vezetésére esküt is tevő választottakat és az anarchiától a közösséget? Saját ismereteim alapján jobbat nem tudok megjelölni, mint a szubszidiaritás. Az Európai Uniónak ezt az alapelvét napjainkban is sokat emlegetjük, de szinte kizárólag abban a *kiüresített* értelmezésében, ami a döntéseknek az érintettekhez legközelebbi szinten történő meghozatalát jelenti. Ez is része az elv mély jelentéstartalmának, a lényeg azonban a latin *subsidium afferre* szóösszetétel, amelynek jelentése: segítséget odavinni. A segítség esetünkben egyszerre takarja egyfelől a közhatalom részéről a hiteles tájékoztatást, másrészt a polgár okszerű tájékozódási kötelességét.

A szubszidiaritás már az Európai Közösség 1957-ben Rómában aláírt Alapító Szerződésében is benne van, forrása és eredeti megfogalmazása azonban XI. Pius 1931-ben kiadott *Quadragesimo anno* kezdetű enciklikájában található. Eszerint: „... amit az egyes egyének saját erejükből és iparkodásuk révén meg tudnak valósítani, azt Isten elleni véték a hatáskörükből kiragadni és a közösségre bízni; éppen így mindazt, amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, egy nagyobb és magasabb szinten szerveződött társulásra áthárítani igazságtalanság, egyúttal súlyos veszteség, a társadalom helyes rendjének felforgatása, mivel minden társadalmi tevékenység lényegénél és benne rejlő erejénél fogva segíteni köteles (*subsidium afferre*) a társadalom testének egyes tagjait, ellenben soha nem szabad bomlasztania vagy bekebeleznie azokat” (részben saját fordítás – Sz. G.). A közhatalom a közérdeket kell, hogy szolgálja. „A közérdek az, amit az emberek választanak, ha világosan látnának, józanul gondolkodnának, érdek nélkül és jóindulatúan cselekednének.”⁷

Nincs tehát más mód a közhatalom számára a köz érdekét és javát szolgálni, mint megteremteni a világos látás, a józan gondolkodás, az önérdék nélküli és jóindulatú cselekvés választásának lehetőségét és feltételeit, a polgárnak pedig kötelessége élni ezzel a lehetőséggel. Ha a közhatalom a közösséget érintő lehető legtöbb releváns információval világos képet tár a nép elé, akkor és csak akkor biztosítja a saját hatalmát fenntartó józan többség bizalmát. Ennek híján a polgártól és az alacsonyabb szinten szerveződött közösségtől nem várható el, hogy a saját erejéből és iparkodása révén ellássa feladatát, mert attól szabadulni akar, és igyekszik azt magasabb szinten szerveződött közösségre hárítani, attól elvárni. A felelős és szabad állampolgári döntéshez szükséges ismeretek visszatartásával, netán fals hírekkel a hatalom bekebelezi a *társadalom testének egyes tagjait*, és a bizonytalansággal, a félrevezetéssel felemészti a közbizalmat. Egyedül a tájékozott, okos polgártól várható felelős döntés a vezetők által kijelölt irány szabad

⁷ LIPPMANN 1993, 38.

akaratból vállalt követésére, vagy az irány (esetleg csak a stílus) korrekciójára, amely kettejük kommunikációjával valósulhat meg.

Néhány gyakorlati ajánlás

Különösen kisebb faluközösségekben lehet hatékony, ha az éppen időszerű néhány kérdés, eseményre meghívó, határidőre figyelmeztetés, változás jelzése a település minden háztartásába szórólapon eljut. A jó barátság alapja a pontos elszámolás, a közbizalomé a közpénzekről való rendszeres számadás. Legalább évente megérdemli a választót, hogy a helyi gazdálkodás sikereiről, gondjairól, arányairól, jövőbeli tervekről és múltbéli kudarcokról tájékoztató összefoglalót kapjon. Ezt is minden háztartásba.

Helyi mobilflotta, Facebook-csoport a falusiak nagy köre számára biztosít szinte ingyenes kapcsolattartást, alkalmas lehet ügynevezett tét nélküli beszélgetések folytatására, amikor nem meggyőzni, végképp nem legyőzni akarjuk a másikat, csak megismerni a gondolatait – és a magunkéit.

Összegzés

A modern demokratikus társadalmak polgára eddig soha nem tapasztalt mennyiségű információ és döntően virtuális kapcsolatok színes kavalkádja közegében él. A fentiekkel nem akartam a modern technika, az IT-megoldások jelentőségét alulértékelné. Gondom a látszatkommunikációval, ennek hatalomtechnikai alkalmazásával, a virtuális kapcsolatok térhódításával van. Az IT-világ azonban nem virtuális. Egyáltalán nem szükségszerű, hogy az életünk e területét különösen is átható verseny delejes kábulatában saját egyéniségünk kiüresedéséig eljussunk. Nem rabjává lenni, de uralni, egyéni és közösségi kiteljesedésünk szolgálatába állítani a teremtett világnak ezt a szegmensét is: ez napjaink méltó kihívása.

Olyan csodássá tehetnénk egymás számára az életet (mindannyiunk egyetlen Lehetőségét), ha felhagyva a romépítéssel több időt szánnánk személyes kapcsolatok létesítésére, a virtualitás csökkentésére, a közvetlen párbeszéd minden lehetséges módon való kialakítására. A rendelkezésünkre álló technikai eszközök segítségével jussunk el oda, hogy a közhatalom választott vezetői és a választók között folyamatosan fennálljon a sorsközösség. „Az élethez idő kell, és sok-sok kapcsolat.”⁸ Hogy milyen? Rajtunk áll.

⁸ YOUNG 2009, 96.

Az okosfalutól az okostérségig

„Igazi közösség csak ott jön létre, ahol az emberek rejtélyes módon szeretik egymást. Vagyis barátok, minden érdeken, valláson, politikán, társadalmi helyzeten és világnézeten túl.”

Müller Péter

Ahol a gondolat és az elhatározás született

A Hegyháti járás 25 településének egyike a 323 lelket számláló, 725 éves Alsómocsolád. A település megbúvik a Mecsek festői szépségű lankái tövében, Baranya megye északi szegletében. Dombok övezik keletről és tavak szegélyezik nyugatról. Pécsről, Kaposvártól és Szekszárdtól is egy órányi autótúra van. Zsáktelepülés.



1. ábra: Alsómocsolád elhelyezkedése Európához viszonyítva

Forrás: a szerző szerkesztése

A rendszerváltozás előtt a szerep nélküli települések életét élte. A jelentős változások az önkormányzat megalakulásával kezdődtek. A társadalmi tervezésen alapuló következetes és kitartó munka meghozta eredményét. Az elmúlt 15 évben több mint 50 hazai és nemzetközi projektet valósított meg az önkormányzat, amelynek eredményeként 2,5

milliárd forint értékű fejlesztést hajtott végre a településen. Az önkormányzat munkáját a kezdetektől igen aktív innovációs tevékenység jellemzi. Településmegújító és egyéb innovatív tevékenységéért több mint 20 hazai és nemzetközi elismerésben részesült. A díjak között szerepel például a bécsi székhelyű Európai Vidékfejlesztési és Falumegújítási Munkacsoport által 2010-ben adományozott „A kiemelkedő minőségű, fenntartható, komplex-falufejlesztésért” díj, amelyért abban az évben 30 európai település versenyzett, vagy az Európai Minőségügyi Szervezet által 2015-ben a „Minőség-Innováció” címmel meghirdetett nemzetközi pályázat fődíja.

Az elmúlt három évtized alatt Alsómocsolád lakói olyan közösséggé váltak, amely partnere az önkormányzatnak a stratégiai tervezéstől a megvalósításig. A közösség meghatározó értékei a pozitív gondolkodás, az új iránti fogékonyság, az együttműködőkészség, a fejlődés iránti elkötelezettség, a jövőorientáltság, s ezzel együtt a tradíciók tisztelete és megélése. Alsómocsolád lakossága olyan, ahogy az alfejezet mottójának idézetében is áll: erős, minden körülmények között élni akaró és tudó közösség. A helyi tudás fontossága mellett elengedhetetlen a folyamatos közösségi innováció, a modern technológiák megismerése, alkalmazása is.

Alsómocsolád közössége folyamatosan készül a digitális társadalom változásaira. Az önkormányzat alapító tagja a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége székházában 2016. december 12-én megalakult Digitális Jövő Települési Hálózatnak, amely a digitális jövő fogadásáért felelős okos, intelligens megoldásokat kereső települések és vállalkozások együttműködését szorgalmazza. A közösség tudja, hogy a település fejlettsége nem a település lélekszámán, hanem elsősorban az ott élők életének minőségén, az emberek közötti kapcsolatrendszer gazdagságán, az együttműködni és együtt élni tudáson múlik. S hogy mennyire lehet a változásokra történő folyamatos készülés sikeres? Gerd Leonhard a világhírű svájci jövőkutató, író, tanácsadó így foglalta röviden össze: „Az emberiség a következő két évtizedben minden bizonnyal többet változik majd, mint a megelőző három évszázadban. Kérdés, hogy egyáltalán képesek leszünk-e ezt az exponencialitást követni, hiszen az ember mégiscsak lineáris lény.”

Mitől „okos” egy falu?

Alsómocsoládon 2016. május 3-án megrendezett „Smart Village” Műhely résztvevői szerint: „*Okos falu: az olyan* közösségi alapon szerveződő kezdeményezés, amely az információs technológiák adta lehetőségeket hivatott hasznosítani a vidéki térségekben. A kezdeményezés lényege a közösségi erőforrások összekapcsolása információs, technológiai vívmányokkal. Megvalósulásának hozadéka, hogy határokat bont a vidékiek számára sokszor nehezen átlátható a modern nagyvárosi világ, és a falusi életmód között. Eszközei révén segíti a demográfiai egyensúly kialakulását, a korábbi előregedési és népességsökkenési trendek pozitív irányba fordítását. A vidéki környezetben élőket felruhazza azzal a tudással, melynek révén a fejlesztéseket és új technológiai vívmányokat valóban kezelni

tudják. Az okos falu olyan nyitott, együttműködő, és befogadó közösség, mely megmutatja a vidéki élet valódi értékeit és magasabb szinten újratereinti a vidéki életformát.”

A falvak és kistérségek számára elérhető lehetőségek láthatóbbá tételéért az Európai Bizottság és az Európai Parlament közzétett egy *EU az okosfalvakért* című dokumentumot. Az ott felsorolt lehetőségek egyike az *Okos öko-szociális falvak pilot projekt*. A projekt 2017 decemberétől 2019 áprilisig futott. Az Európai Bizottság (Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Igazgatóság) a kivitelezéssel az Ecorys, Origin for Sustainability és R.E.D. cégekből álló konzorciumot (a továbbiakban: ECORYS) bízta meg. A projekt célja, hogy hozzájáruljon az okosfalvakkal kapcsolatos jövőbeli szakpolitika alakításához. A projektben való részvétellel így az érintettek hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a jövőben milyen irányba fejlődjön tovább ez a fontos terület.

A projektnek négy főbb célkitűzése volt:

- feltérképezni a vidékben rejlő lehetőségeket és a főbb kihívásokat az unión belül;
 - meghatározni az „okosfalvak” fogalmát;
 - a „jó gyakorlatok” meghatározása és kidolgozása tíz konkrét példán keresztül;
 - meghatározni az okosfalvakká válás főbb lépéseit hat esettanulmányon keresztül.
- Az érintettek bevonásával cselekvési terv készül, amely hozzájárul majd az okos ökoszociális faluvá váláshoz.

Az ECORYS Magyarországon Alsómocsoládot kereste fel, és előre meghatározott szempontok és célok szerint vizsgálta a településen folyó tevékenységeket. Az ECORYS összegezte a különböző országokban összegyűjtött tapasztalatait, amelyeket felhasználva 2019. február 20-án és 21-én, egy Brüsszelben tartott konferencia keretében több aspektusból vizsgálta a kérdést. A konferencián a tagállamok meghívott előadói tartottak saját gyakorlataikat bemutató előadást. Alsómocsolád polgármestere a finanszírozhatóság oldaláról ismertette elképzeléseit arról, hogyan lehetne bevezetni az Európai Unió tagállamaiban egy „Komplex Okos Falu fejlesztési programot” úgy, hogy az legjobban tudjon hasznosulni a települések számára. Az előadás anyagát angol nyelven írásban is megkapták a jelenlévők. Az elképzelés lényegi elemei abban foglalhatók össze, hogy a program legyen képes:

- különböző méretű, fejlettségű, igényű települések vagy településszövetségek befogadására;
- a helyi lakosság és közösség igényei alapján való működésre;
- biztosítani a fejlesztésekhez szükséges innovációt, ismereteket, információkat, (tudásbázis, okosfalv tanácsadó hálózat);
- a humán és infrastruktúra fejlesztések (projektek) együttes, integrált kezelésére;
- a fejlesztések a helyi lakosság és közösség igényei, felkészültsége alapján történő agilis tervezésére és ütemezésére;
- komplex fejlesztések tervezésének és megvalósításának támogatására;
- az agilis tervezéshez és menedzsmenthez szükséges helyi humán kapacitás létrehozására, fejlesztésére;
- kezelni a kis és nagy fejlesztési projekteket;

- az eltérő igények alapján, az eltérő fejlesztési projektek támogatására;
- modulrendszerű fejlesztési mintaprojekteteket ajánlani a programrésztvevőknek;
- a gyors fejlesztésre az igények azonosítása és az okosmegoldások bevezetése közötti minimális idővel;
- a technológiai fejlődéssel való lépéstartásra.

A felsoroltak a következő ábra szemlélteti:



2. ábra: A finanszírozhatóság javasolt szempontrendszere

Forrás: a szerző szerkesztése

Az ECORYS – az egyes tagállamokban, az adott tagállamra jellemző sajátos viszonyok, az eddigi jó gyakorlatok és azok tapasztalatai alapján – szerzett információkra alapozva a következő úgynevezett munkadefiníciót terjesztette az Európai Bizottság elé: „Az okos falvak olyan vidéki közösségek, amelyek innovatív megoldásokat dolgoznak ki helyi problémáik kezelésére. Már meglévő helyi erősségekre és lehetőségekre építve kezdenek neki területük fenntartható fejlesztésének. A gazdasági, szociális és környezeti stratégiáik kidolgozásában és kivitelezésében részvételi megközelítést alkalmaznak, előmozdítják az innovációt, és hasznosítják a digitális technológiákban rejlő lehetőségeket. Az okos falvak társulnak és együttműködnek más vidéki vagy városi közösségekkel és szereplőkkel. Az okos falu-stratégiák épülhetnek már meglévő kezdeményezésekre, és különböző köz- és magánforrásokból nyerhetnek támogatásokat.” A javaslat jelenleg tárgyalási véleményezési szakaszban van.

Alsómocsoládi példák

Jövőkép és stratégia. Alsómocsolád jövőképének meghatározása először 1991-ben, az akkor frissen alakult Falufejlesztési Társaság mentorálásával indult, majd 1992-ben a Pécsi Janus Pannonius Tudományegyetem Felnőttképzési és Humán erőforrás fejlesztési szakának oktatói és diákjai segítségével folytatódott. A megkezdett munka 1999–2000 évben teljeseedett ki, Alsómocsolád ugyanis az egyike volt azon településeknek, amelyek részt vehettek a Civil Társadalom Fejlődéséért Alapítvány (CTF) modellkísérletében.

A közösségi tervezés résztvevői a település lakói, az elszármazottak és a helyi gazdasági élet szereplői voltak. A problémafeltáró beszélgetéseket követően háromnapos „Jövőkutató Műhely” fogalmazta meg Alsómocsolád jövőképét a következőképpen:

Cél: „Olyan, élhető, a polgárai által védett, megbecsült és szeretett település létrehozása, mely megtartja népességét, visszavonzza a diplomásait. Válaszol a kor kihívásaira. Keresi és megtalálja kitorési pontjait. Emberi léptékek szerint fejlődik. Folyamatosan megújul. Kinyitja, érdekessé és vonzóvá teszi a települést Ország-Világ számára. Felkutatja azokat a lehetőségeket melyek helyi, térségi és szélesebb igényeket is tudnak gazdaságosan szolgálni.”⁹

Alsómocsolád 2014-ben 76 településsel együtt részt vett a Nemzeti Közszolgálati Egyetem uniós forrásból finanszírozott országos településfejlesztési projektjében, amely a Helyi Közösségi Akadémia [HKA] elnevezést viselte. A cél a helyi közösségek bevonásával történő településfejlesztési stratégia elkészítése volt. Azon túl, hogy a dokumentum elkészült, javult a közös jövő megtervezése érdekében kifejtett helyi együttműködés, és ez által a társadalmi szerepvállalás. A stratégiaalkotás során valós helyi kérdések megvitatására is sor került.

A gyorsan változó társadalmi és gazdasági viszonyok szükségessé tették, hogy a választásokat követően új stratégia készüljön 2019–2024. évre.

A megvalósítás kezdetei. Az 1997-ben megnyílt Faluház az a hely volt, amely közel hozta az emberekhez a digitális világot. A lakosság nagyon megkedvelte, és szívesen vett részt különböző tanfolyamain, mint például az idősebb korosztályok részére szervezett „Netre-kész” programon. Az első e-Magyarország pont Alsómocsoládon a Teleházban nyílt meg 2004-ben. A szolgáltatások magas színvonalú nyújtása érdekében már 2008-ban 6 munkatárs szerzett e-tanácsadói képesítést a Pécsi Tudományegyetem Szekszárdon működő Illyés Gyula Főiskolai Karán. A lakosság biztonságát szolgálja a térfigyelőkamera-rendszer. A településen széles sávú internet, kábeltelevíziós szolgáltatás és valamennyi szolgáltató által nyújtott távközlési szolgáltatás jó minőségű vétele biztosított. Az Önkormányzatnak 2000 óta van honlapja, (<http://alsomocsolad.hu/>) amely többször átalakult az igényeknek megfelelően. Önálló honlapja van gazdasági társaságoknak és az intézményeknek is. 2009-óta Facebookon is elérhető¹⁰ az önkormányzat. A digitáli-

⁹ Jövőkutató Műhely 2000.

¹⁰ Lásd www.facebook.com/alsomocsolad/?fref=ts (A letöltés dátuma: 2020. 03. 22.)

záció a polgármesteri hivatal – jelenleg a Mágocsi Közös Önkormányzati Hivatal kirendeltsége – működését is segíti. Az Önkormányzat térinformatikai rendszert működtet¹¹.

Az önkormányzat, valamint intézményei és gazdasági társaságai feladatainak összehangolása elektronikus naptár alkalmazásával történik. Alsómocsoládon jelentős – első-sorban – a hazai turizmus.¹² A 84 db jó minőségű szálláson eltöltött vendégéjszakák száma évente meghaladja a hatezretet. A majdnem húsz éve működő Kölyökfészek erdei iskolába érkező gyerekek interaktív táblák segítségével játszva tanulhatnak. A miratios játék¹³ segítségével izgalmas kalandozás részesei lehetnek, miközben megismerik a település nevezetességeit is.



3. ábra: A miratios játék startlapja

Forrás: a szerző szerkesztése

¹¹ Lásd <http://gis.erda.hu/erda/html/projects/alsomocsolad/main.php> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 22.)

¹² Lásd <http://turizmus.alsomocsolad.hu/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 22.)

¹³ Lásd www.miratia.com/hu/langolo-tofenek/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 22.)

A Község még ismertebbé és vonzóbbá tétele érdekében több olyan attrakció is látogatható – például a737-es BOING-szimulátor vagy a Planetárium – amely a legmodernebb digitális technikával működik. A községbe látogatókat és a pihenni vágyókat LED-fal köszönti. Két faluséta is kínál tartalmas kikapcsolódást egyenként 12 állomással. A látogatók QR-kód alkalmazásával juthatnak az adott nevezetességet bemutató információkhoz.



4. ábra: Faluséta kalauz

Forrás: a szerző

A község 3D-s megjelenésben¹⁴ is elérhető, és a nevezetességekről 360 fokos videó¹⁵ is készült. Az érdeklődők a virtuális térben¹⁶ is bebarangolhatják Alsómocsoládot.

¹⁴ Lásd www.youtube.com/watch?v=OvNlvJZKwuc&feature=youtu.be (A letöltés dátuma: 2020. 03. 22.)

¹⁵ Lásd www.youtube.com/watch?v=7PpJOVU-N8o (A letöltés dátuma: 2020. 03. 22.)

¹⁶ Lásd www.youtube.com/watch?v=tse_vlwMmV4 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 22.)



5. ábra: Digitális Alsómocsolád a virtuális térben

Forrás: a szerző

A minőségi változás évei – a tudatosság

Alsómocsolád több, térségeket átívelő együttműködés megalapozója és életben tartója. Az egyik ilyen sikeres együttműködés a Kreativitás és Innováció éve alkalmából 2009. évben létrehozott Európa Park Szövetség, amely 28 – Baranya, Somogy és Tolna megyei – települést fog össze. A résztvevő települések közösen kialakított rendszer szerint jelenítenek meg egy-egy általuk választott Európai Uniós tagországot.



6. ábra: Európa Park Szövetség települései

Forrás: a szerző szerkesztése

Alsómocsolád Község Önkormányzatának kezdeményezésére 2011-ben nyolc Baranya megyei kistelepülési önkormányzat – Alsómocsolád, Ág, Gerényes, Kisvaszar, Kőblény, Szalatnak, Kárász, Csikóstöttös – területe nyerte el a Natúrpark címet. A terület, amelyen hét patak folyik keresztül, a Hét Patak Gyöngye Natúrpark elnevezést kapta, központja Alsómocsolád.



7. ábra: Hét Patak Gyöngye Natúrpark térképe

Forrás: a szerző

Az önkormányzat 2013. május 1-jén indította útjára az azóta is sikeresen működő *A Magunk kenyéréen* elnevezést viselő helyi gazdaságfejlesztési programját. A programot kizárólag saját forrásból finanszírozta. Az első évben tízmillió forintot fordított a program beindítására. A program Alsómocsolád mikrogazdaságának felélesztését és fejlesztését tűzte ki célul. Minden lehetséges eszközzel azon dolgozik, hogy a község a következő évtizedekben is megmaradjon, teremtett értékeit megőrizze, létrehozott erőforrásaival jól gazdálkodhasson. Az önkormányzat komoly erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy az ott élők újra kihasználják a környezet – meglévő kiskertek, gazdasági épületek és eszközök, erdők mezők – biztosította gazdálkodási lehetőségeket, visszatanják a régi falusi mesterségeket. A program segítségével szakembereket vont be, a helyi kereskedelem és szolgáltatások igénybevételének megkönnyítésére a hivatalos fizetőeszközt (forint) helyettesítő helyi fizetőeszközt (rigac) vezetett be.



8. ábra: A 725. ünnepi évben kibocsátott 725 rigac fotója
 Forrás: a szerző

Azon paradox helyzet feloldása érdekében, amely szerint a község a rendszerváltozást követő évek során teljesen megújult, és minden olyan adottsággal rendelkezik, amely európai szinten is megfelel a 21. század igényeinek, a lélekszám pedig az elmúlt 50 év alatt $\frac{1}{3}$ -ára csökkent, hozta létre a helyi közösség és neves szakemberek bevonásával 2014-ben a „Jövő-Szövő” műhelyt, amely azt kutatta, hogyan állítható meg a település elnéptelenedése, mi a teendő a folyamat megállítása és visszafordítása érdekében. A kizárólag saját erőből finanszírozott program első látható és dokumentálható eredményei 2019-ben mutatkoztak.

Okostérség

2014 őszén alakult meg 5 település, Alsómocsolád, Bikal, Mágocs, Mekényes, Nagyhajmás önkormányzatainak, vállalkozóinak, civil szervezeteinek összefogásával az Észak-Hegyháti Mikrotérségi Unió.



9. ábra: Az Észak-Hegyháti Mikrotérségi Unió logó
 Forrás: a szerző

A mikrotérség (a továbbiakban: térség) fejlesztését, népességmegtartó képességének növelését célul kitűző együttműködés kiemelt szlogenje: „közösségépítés, kommunikáció, koordináció, kooperáció”. Az együttműködés létrehozásának célja a térség szinergikus növekedését beindító iparfejlesztési stratégiák kidolgozása, a különféle hálózatokkal történő kölcsönösen előnyös együttműködés kialakítása, a mikrotérségen belüli foglalkoztatás növelése, munkavállalók, szakemberek térségbe történő letelepedésének ösztönzése, mindez a versenyképesség növelése, a térség felemelkedése érdekében.

A fejlett világban a 2000 évek elején szemléletváltás történt a városfejlesztés terén. Szinte az összes kormányzat napirendre vette a Smart City projektek elindítását. A program fókuszában a városok állnak. Alsómocsolád vezetése úgy ítélte meg, hogy szükséges, egy a városi és a vidéki lét közötti különbségek csökkentésére alkalmas program kidolgozása. 2016. május 3-ára hívta össze az első Smart Village magyarul „Okosfalvak” Magyarországon műhelyt, amely kimondta, hogy a Smart Village nem a Smart City lebutított változata, hanem olyan közösségi alapon szerveződő kezdeményezés, amely az információs technológiák adta lehetőségeket hivatott hasznosítani a vidéki térségekben. Az okosfalukényelmessé teszi a vidéki életet, időt, pénzt és feladatot spórol meg a falu lakóinak, csökkenti a távolságokat, növeli a lehetőségeket, és észszerűbbé teszi a meglévő erőforrások felhasználást.

2018-ban az együttműködés új fejezetéhez érkezett. Az együttműködő önkormányzatok polgármesterei 2018. október 10-én kinyilvánították azon szándékukat, hogy létrehozzák Magyarország első Okostérségét.¹⁷



10. ábra: Smart Region logó

Forrás: a szerző

¹⁷ Lásd <https://eszakhegyhatiunio.wordpress.com/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 11.)

Digitális elérhetőségeit az alábbi linkek mutatják.¹⁸ Az Észak-Hegyháti Mikrotérség tagja a nemzetközi Smart Village Networknek.¹⁹



11. ábra: A Smart Village Network logója

Forrás: a szerző

A Hálózat *Intelligens vidékek a XXI. században* elnevezéssel két és fél éves projektet indít, amelynek célja a falvak fejlődésének ösztönzése, intelligens megoldásokat tartalmazó stratégiák kidolgozására és végrehajtására Európában. Összesen 17 falut választanak be Európából a projektbe, pályázat alapján. Alsómocsolád önkormányzata is pályázik a projektben történő részvételre. A kiválasztott falvak szakértői támogatást kapnak stratégiáik kidolgozásához és végrehajtásához, inspirálódhatnak más falvak ötleteiből, jó megoldásaiból. Csereprogramokban vehetnek részt, európai szintű ismertségre tehetnek szert.

Az együttműködés jelentősége

Az Észak-Hegyháti Mikrotérségi Unió önkormányzatai önállóságukat megőrizve azon dolgoznak, hogy megtalálják falvaik új funkcióit, kihasználva és erősítve az egyes települések adottságait, és fokozzák a települések versenyképességét. A minőségi közszolgáltatások biztosítását a lakosság és a vállalkozások részére a települések önállóan csak nehezen tudják elérni. Szükséges ezért a térségi szintű együttműködés, a koordináció az érintett kormányzati szereplők és az önkormányzatok között. A különböző típusú együttműködéseknek jelentős szerepe van az egyes közszolgáltatások optimális felada-

¹⁸ Lásd www.facebook.com/search/top/?q=okos%20falu%20okos%20t%C3%A9rs%C3%A9g&e-pa=SEARCH_BOX; www.facebook.com/%C3%89szak-Hegyh%C3%A1ti-Mikrot%C3%A9rs%C3%A9gi-Uni%C3%B3-1470915563178106/; <https://eszakhegyhatiunio.wordpress.com/okos-terseg/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 11.)

¹⁹ Lásd www.smart-village-network.eu/network (A letöltés dátuma: 2020. 04. 11.)

tellátás-szervezési léptékének kialakításában, fenntartásában, illetve a megfelelő méretű szolgáltatási egységek működtetésében.

Irodalomjegyzék

Jövőkutató Műhely záródokumentuma, 2000.

LÁNYI András (2010): *Miért fenntarthatatlan, ami fenntartható?* Elérhető: http://beszamolo2010.jno.hu/cd/fuggelekek/2_kutatasok_eredmenyei/lanyi_orseg.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 11. 22.)

LIPPMANN, Walter (1993): *A közjó filozófiája*. Budapest, Bagolyvár Könyvkiadó.

ORBÁN Gyöngyi (2001): *Dialógus és retorika*. Erdélyi Tudományos Füzetek, 233.

SZOLZSENYICIN, Alekszandr (1991): *Hogyan mentsük meg Oroszországot?* Budapest, Magvető.

TUBA Iván (2006): *Hűség és szabadság*. Budapest, Jel Kiadó.

YOUNG, Wm. Paul (2009): *A viskó*. Szombathely, Immanuel Alapítvány.

Fenntartható aprófalvak – a szociális gazdaság szerepe az aprófalvak népességeltartó képességének javításában

Bevezetés

Az 500 fő alatti állandó népességgel rendelkező aprófalvak már a történelmi időkben is meghatározó részarányát képviselték a hazai településállománynak.¹ Az eredetileg 20–25 családnak otthont adó, 5–10 km-es átmérőjű, a megélhetést a feudalizmus termelési rendszerében biztosítani tudó településformát a történelem viharai, az elnéptelenedések és a település-összevonások jelentős mértékben megtépázták.

A jelentősebb aktív népességgel rendelkező aprófalvak még az ezredfordulón is a kilátástalannak tűnő munkanélküliséggel küzdöttek, amelyet az aktuális politikai eszközök mellett tovább erősített a korábbi paternalista évtizedek örökségeként tanult tehetetlenségük is. A rendszerváltoztatást követő időszakban a szociálpolitika a szegénységet magánügyként kezelte, és kezeléséül széles körben az önkormányzatok számára átengedett pénzbeli juttatást alkalmazta, amellyel az állam részben kivonult a szociális feladatellátásból, és azt a helyi közösség ügyének tekintette.² A munkaerőpiacról ideiglenesen vagy tartósan kiszorultak támogatására azonban mindenképpen kívánatos olyan aktív politikai eszközök használata, amelyek célja a munkaképes emberek munkaerőpiaci (re)integrációjának segítése és megélhetésük átmeneti támogatása, szemben a munkavállalási hajlandóságot csökkentő passzív (segély) eszközökkel szemben.³ Kísérleti jelleggel már az 1990-es években indultak olyan programok (szociális földprogram), amelyek a pénzbeni ellátásoknál hatékonyabb, a területiség és a rászorultság elvét szem előtt tartó megfontolásokon alapultak, és gyökereik az 1900-as évek elején alkalmazott produktív szociálpolitikai programokba nyúlnak vissza.⁴ E programok alapját a szociális segítségnyújtás mezőgazdasági tevékenységgel történő kombinációi jelentették,⁵ amelyek az utóbbi tíz évben megerősödni látszanak a magyar vidéken, és az állami feladatellátás bizonyos, helyi szinten nem megfelelően működő területeit veszik át, vagy egészítik ki.

Az aprófalvakban jelentkező munkaerőpiaci problémák kezelésében az elmúlt évtized sikeres önkormányzati gyakorlatait a korábbi közmunkaprogramokat, közcélú és közhasznú munkavégzést felváltó 2011-ben bevezetett közfoglalkoztatási rendszer keretei

¹ BELUSZKY 1999.

² RÁCZ 2013.

³ KÖVÉR–GYÁNI 2006.

⁴ CSOBA 2010.

⁵ RÁCZ 2013.

között megvalósuló innovatív, elsősorban mezőgazdasági alapú, a szociális szövetkezetek irányába mutató vagy abba kifutó megoldásai jelentik.⁶ Ezen önkormányzati gyakorlatok egyrészt biztositják, hogy javuljon, vagy legalábbis ne romoljon, a bevont személyek munkaképessége, másrészt a közfoglalkoztatás keretében végzett munka jelentős helyi gazdaságfejlesztő szereppel is bír.

Ez a fejezet elsődlegesen arra a kérdésre keresi a választ, hogy milyen feltételei vannak az aprófalvak mezőgazdasági alapú fenntartható fejlesztésének.

Az aprófalvak súlyának változása a hazai településállományban

A települések méretét nem csupán a történelmi folyamatok, de a domborzati viszonyok és az azzal is összefüggő táji eltartóképesség egyszerre befolyásolták. Az aprófalvas térségekre az alacsony népsűrűség mellett magas településsűrűség jellemző, amely Magyarországon a Dunántúl déli és nyugati peremének dombvidékeit és az Északi-középhegységet jellemzi. A síkságokkal szemben a domb- és hegyvidéki környezetben az orográfiai viszonyok nem kedveznek a tágran elnyúló nagyobb népességkoncentrációk kifejlődésének, az élénk lejtők nem csupán az épületek létrehozását, de az infrastruktúra (például utak, közművek, kommunális szolgáltatások vízvezetés) megszervezését is megnehezítik. Az aprófalvas térségek földrajzilag jellemzően forgalmi árnyékban helyezkednek el, de legalábbis viszonylag távol fekszenek a fontosabb közúti és vasúti fővonalaktól.

A köznyelv régóta használja az aprófalva fogalmát, azonban ennek nincs egyértelmű, hivatalos definíciója. A hazai tudományos szakirodalom általában meghatározott népességszámhoz köti az aprófalvak meghatározását.⁷ Ez változó, de leggyakrabban az 500 főt tekintik e településkategória felső küszöbértékének.⁸ Megjegyzendő, hogy az egyre bővülő településszám miatt e kategórián belül (vagy amellett) egyre több forrás megkülönbözteti a törpefalvak fogalmát, itt általában 200 fő a felső határ, amely egyúttal az aprófalvak alsó határa is.⁹ Jelen tanulmányunkban valamennyi települést (tehát a törpefalvakat is) aprófalvúnak tekintünk, amelyek lélekszáma nem éri el az 500 főt.

Az aprófalvakhoz (mint minden más népességnagyság-kategóriához) tartozó települések elemszáma természetesen nem állandó. E mozgó létszámú és változó tagokból álló körbe a demográfiai folyamatok miatt folyamatosan be- és kikerülhetnek települések. A 20. században a településforma számának változását egyrészt a trianoni határmegvonás, másfelől a szocialista időszak fejlesztéspolitikája befolyásolta. Trianon után például mindenfajta demográfiai változásoktól függetlenül nagyságrendileg

⁶ G. FEKETE 2015.

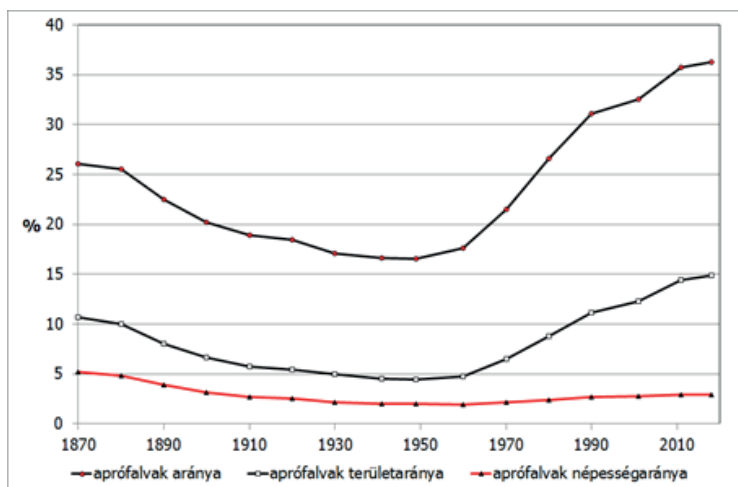
⁷ SÁRFALVI 1991; KOVÁCS 2004.

⁸ KULCSÁR 1976; BELUSZKY 2018.

⁹ KŐSZEGFALVI–LOYDL 2001; KOVÁCS 2007.

lecsökkent¹⁰ a magyar államhoz tartozó aprófalvak száma. Az aprófalvak számának alakulását kiemelten érintette a települések összevonásával közigazgatási önállóságuk megszűntetése. Már a dualizmus polgári korszakában megkezdődött a falvak egyesítése, amely a szocializmus idején kiegészült a városhoz csatolásokkal. A szocialista közigazgatásnak az aprófalvak számának alakulására gyakorolt hatása kettős volt, mert egyrészt az összevonások csökkentették az aprófalvak számát, másrészt viszont a tanyaközpontok kialakítása kismértékben ellenhatást fejtett ki. Ez érzékelhető a települések számának alakulásában is (1949–1990 között 3393-ról 3070-re). A rendszerváltoztatást követően azonban megfordult a tendencia, újra növekszik a települések száma (legutoljára Balatonakarattya 2014. évi önállósulásával 3155-re). Jelen tanulmányban a hosszú távú fejlődéstörténeti összehasonlításoknál a közigazgatási határváltoztatások torzító hatásának kiszűrésére a múltbeli időpontokban is a jelenlegi államterületet, megyei beosztást és a 2018. évi településszerkezetet vettük alapul.

Az aprófalvak számának és bennük élő lakosság összlétszámának és arányának alakulásában az 1870. évi, első modern értelemben vett népszámlálás óta eltelt másfél évszázad alatt két ellentétes tendencia figyelhető meg, ami egy sajátos „U” alakú görbét ír le (1. ábra). Az időszak első felében a Magyarország egészére általánosan jellemző demográfiai gyarapodásból az aprófalvak sem maradtak ki, mégis (éppen ezért) csökkent az aprófalvakban élők létszáma és népességsúlya. A folyamat révén ugyanis több, korábban idetartozó település lélekszáma meghaladta az 500 fős kritikus határértéket, így kikerült az aprófalvak köréből.

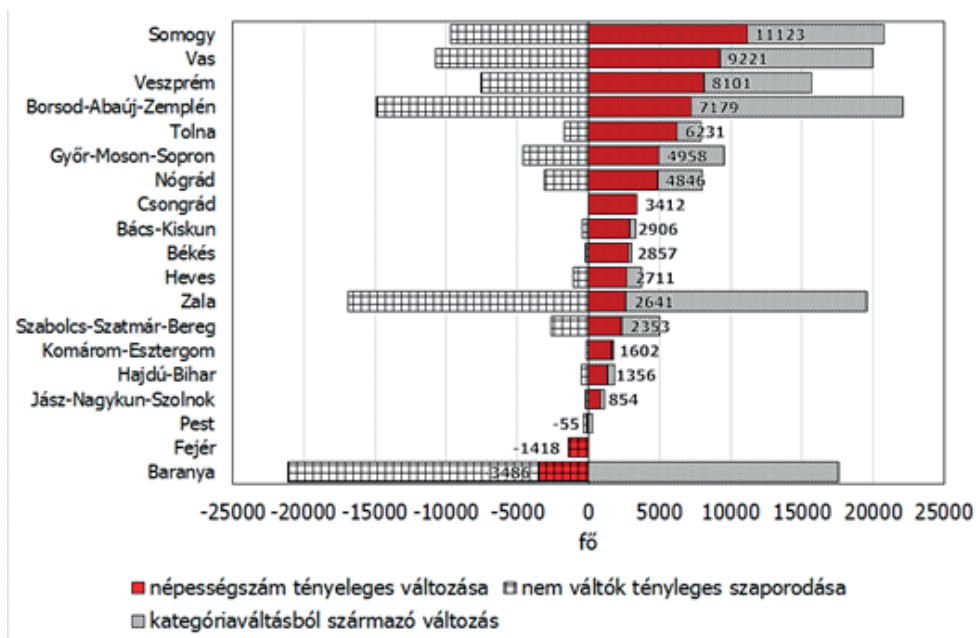


1. ábra: Az aprófalvak súlyának hosszú távú alakulása hazánkban, 1870–2018

Forrás: KSH népszámlálási és 2018. évi adatok

¹⁰ Az 1990. évi népszámlálás adatainak tanúsága szerint még közel 1,4 millióan éltek a (Horvát-Szlavónország nélküli) korabeli Magyarországon 4295 aprófalvában. Ez az akkori népesség 8,1%-át, a településállomány 34,1%-át jelentette.

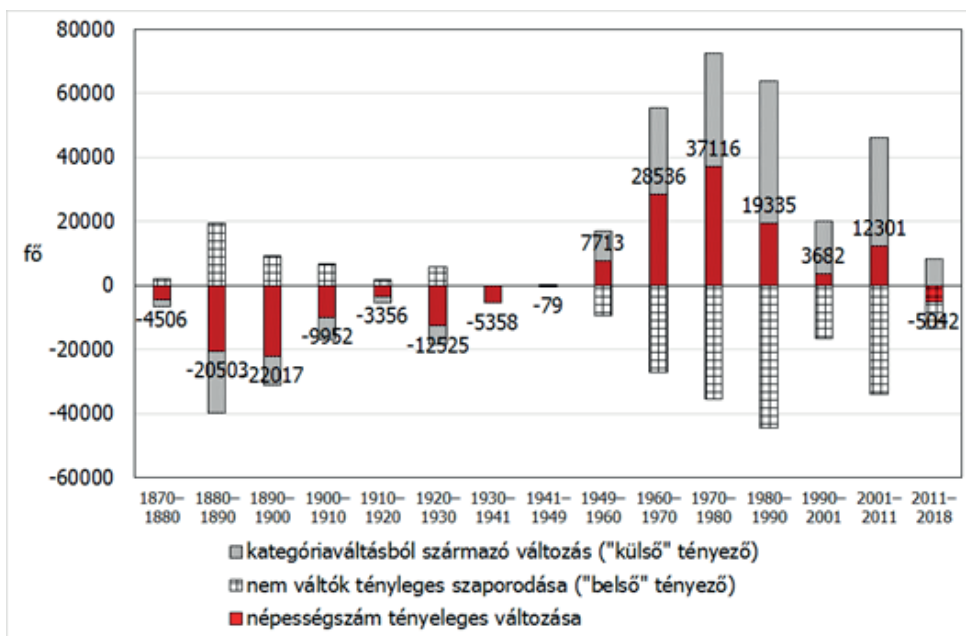
Az aprófalvak számának és a bennük élő népesség létszámának csökkenő tendenciája a 20. század közepi mélypont után azonban növekedésre váltott. A falvakból történő elvándorlás és a népesség ipari körzetekbe vagy központi szerepkörű településekre irányuló koncentrációja révén – amely folyamatra csak ráerősítettek az 1971-es OTK forrásallokációs irányelvei – sok korábban 500 főnél népesebb település aprófaluvá vált. A szocializmusban megindult folyamatok valamivel enyhébben ugyan, de 1990 után is folytatódtak. Bár az „aprófalvasodás” az ország egészére általánosan jellemző folyamat, az aprófalvakban élők számának növekedése az 1970-es évek óta elsősorban Somogy, Vas, Veszprém és Borsod-Abaúj-Zemplén megyékre koncentrálódott (2. ábra). Ez a 4 megye a felét adta az aprófalvak népességszám-bővülésének.



2. ábra: Az aprófalvakban élők számának alakulása megyénként, 1970–2018

Forrás: KSH népszámlálási és 2018. évi adatok

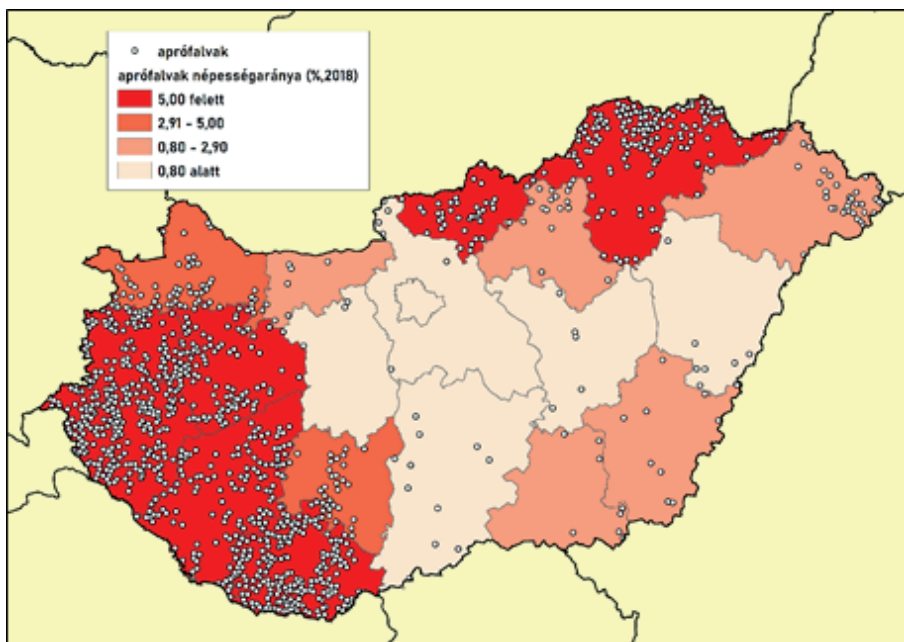
Az elmúlt évtizedek általános tapasztalata, hogy az aprófalvakban élők népességszámának tényleges fogyását (mint „belső” tényezőt) a megyék többségében folyamatosan ellensúlyozni tudták a hozzájuk újonnan csatlakozó települések („külső” tényező), ami révén a kategórián belüli népesség összlétszáma növekedhetett. A tanulmány írásakor legfrissebb, 2011. évi népszámlálás óta eltelt évek azonban alapvető fordulatot hoztak e tekintetben, ugyanis olyan kevés kategóriaváltó településsel bővült az aprófalvak köre, hogy az már nem tudta pótolni az aprófalvak népességszámának szerényebb mértékű, de még mindig tartó tényleges fogyását (3. ábra).



3. ábra: Az aprófalvak súlyának hosszú távú alakulása hazánkban, 1870–2018

Forrás: KSH népszámlálási és 2018. évi adatok

Ezzel a hazai aprófalvak száma több évtized után újra csökkenni kezdett (4. ábra). Az elmúlt másfél évszázadban egyedülálló módon először a 2011–2018 közötti időszakban fordult elő, hogy nem a kategóriaváltó települések befolyásolják az aprófalvakban élők összlétszámának alakulását.

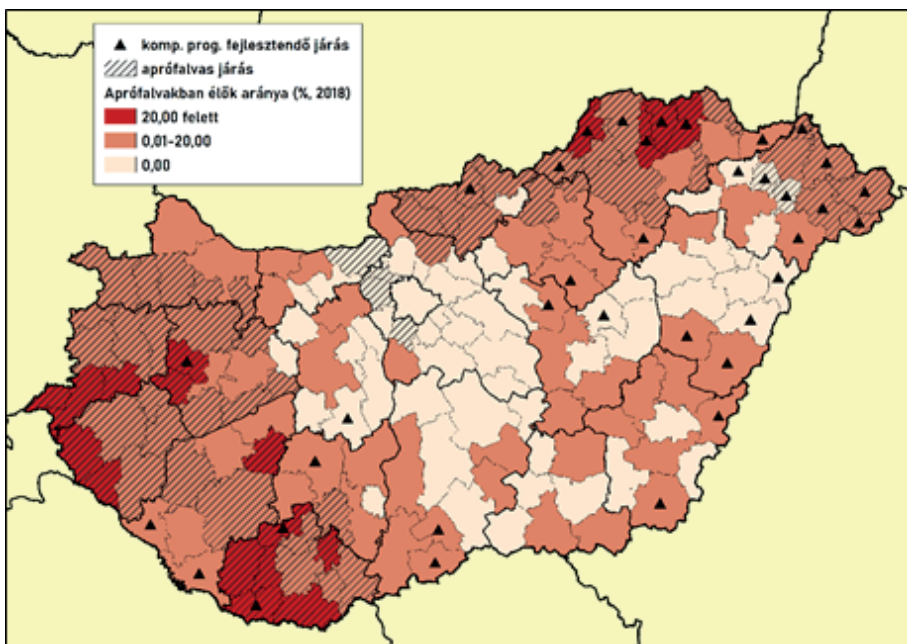


4. ábra: 500 fő alatti települések elhelyezkedése Magyarországon és népességszámuk megyei aránya, 2018

Forrás: a KSH 2018. évi adatai alapján a szerző szerkesztése

A 2018. évi adatok alapján hazánk 1145 aprófalva a hazai településállomány 36,3%-át jelenti, amelyekben mindössze 288 ezer fő, az ország lakosságának 2,9%-a él. Az aprófalvakban élők aránya 7 megyében haladja meg az 5%-ot: Vas, Baranya, Zala, Somogy, Veszprém, Nógrád és Borsod-Abaúj-Zemplén. Ezek az átlagértékek azonban elfedik a megyén belüli járási szintű egyenlőtlenségeket. A Sellyei járás (Baranya) lakosságában abszolút többséget (51,7%) alkotnak az aprófalvak lakói, további 17 járásban haladja meg az aprófalvakban élők aránya a 20%-ot. Ezek 3 jellegzetes gócpontot alkotnak: Baranya déli és nyugati részén, a Dunántúl nyugati peremének dombvidékein (Zalai-dombság, Őrség és Kemeneshát) és a Cserháton. 57 járásban egyáltalán nincsenek aprófalvak, jellemzően a főváros vonzáskörzetében, a Mezőföldön és a mezővárosok által dominált Alföldön helyezkednek el. A leghátrányosabb helyzetű (LHH) járásokban valamivel magasabb az aprófalvakban élők aránya. A 2015. évi kormányrendeletben hivatalosan meghatározott 36 komplex programmal fejlesztendő járásban az aprófalvak a népesség 7%-át teszik ki (az ország többi részén ez 2,5%). 4 település/100 km²-es településsűrűség mellett¹¹ jelenleg kereken 70 járás, az összes járás 40%-a minősül aprófalvasnak (5. ábra).

¹¹ CSATÁRI 2000.

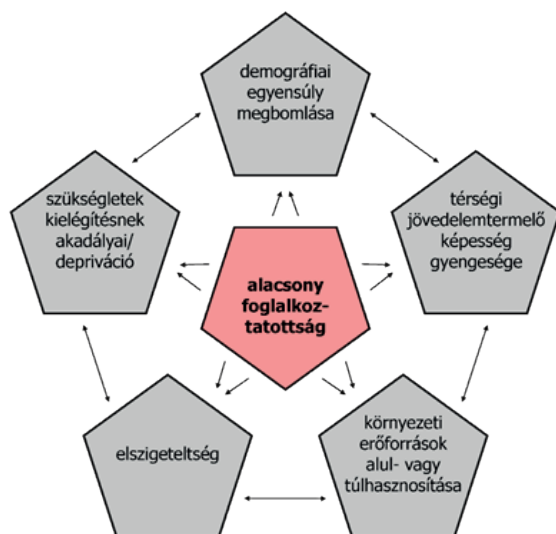


5. ábra: Az aprófalvak népességaránya és a leghátrányosabb helyzetű járások közötti összefüggés, 2018
 Forrás: Magyar Közlöny 2015 és a KSH 2018. évi adatai alapján a szerző szerkesztése

Hazai aprófalvak típusai és fenntartható fejlesztésének elméleti megfontolásai

Az aprófalvak népességeltartó képessége az önellátó és feudális gazdasági rendszerhez igazodott, azonban a kapitalizálódással megindult gyárpar kialakulása, majd a szocialista nehézipari fejlesztések, ami a népesség – munkaerő és piac – nagyfokú koncentrációját igényelte, és drasztikus mértékben lecsökkentette ezen elszigetelt és alacsony népességkoncentrációjú települések eltartóképességét, ahonnan az ambiciózus, az újítások iránt is fogékony, fiatal lakosság elvándorolt, ami továbbberodálta e települések egy részének és helyben maradt közösségeiknek életéselyeit. Aprófalvaink ugyan magukon viselik a globális perifériák esetén jól ismert, a problémák egymást gerjesztő „ördögi körét” (6. ábra), azonban a hazai aprófalvak meglehetősen differenciáltak (1. táblázat), és az alacsony népességkoncentráció és elvándorlás merőben más járulékos problémákkal társul a település egyéb paramétereinek (természeti erőforrások, elérhetőség, társadalom képzettségi szintje stb.) függvényében.¹²

¹² BALOGH 2014.



6. ábra: Az aprófalvas problémák ördögi köre

Forrás: G. FEKETE et al. 2013

Ebből következik, hogy az aprófalvak problémái nem kezelhetők egységesen. Van, ahol még élő társadalmakkal találkozunk, és az alacsonyan képzett vagy az elsődleges munkaerőpiacról egyéb okokból kiszorult lakosság foglalkoztatási lehetőségeinek megteremtésére, bővítésére mutatkozik igény, míg a jobbára előregedő falvakban nem a foglalkoztatási problémák, hanem a szociális (idősgondozás, lakókörnyezet rendben tartása) és településüzemeltetési intézkedések megszervezése jelenik meg fejlesztésre szoruló területként.

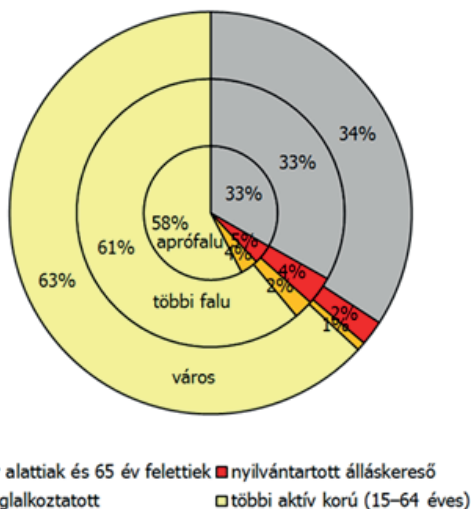
1. táblázat: Hazai aprófalvak gazdasági és társadalmi jellegzetességei alapján kialakított típusai

Típus	Jellemző
Típusos aprófalvak (előregedő, nyugdíjasfalvak)	természetes fogyás; idős, vagy a munkanélküliségtől inaktív státuszba menekült aktív korúak; műveletlen földek, a határt mások művelik; gyermekek távol élnek, mely a szociális ellátás szükségességét fokozza; alacsony komfortfokozatú lakások; kedvezőtlen közlekedési feltételek;
Géttósodó, erőforrásaitak felélő aprófalvak	növekvő számú népesség; önpusztító társadalmi és gazdasági folyamatok; mélyszegénység; riasztó igénytelenség; jövedelemszerzési formák: segélyek és a gyermekekhez kapcsolódó támogatások, sok esetben illegális tevékenységek; leromlott fizikai környezet; élettér az utcára is kiterjed;
Hétvégi, üdülőházas falvak	vízpartoknál, vagy eldugott domb- és hegyvidéki környezetben; elsősorban a városi ártalmaktól menekülő ingatlanulajdonosok szezonális megjelenése jellemzi; az alapszolgáltatások (közmvévek, kereskedelmi egységek) széleskörű kiépítése nem gazdaságos; fiataljait veszített falvakban, ha időszakosan is képzett népesség jelenik meg; betelepülők és őslakosok közötti konfliktusok léphetnek fel;

Típus	Jellemző
Turisztikai szolgáltató falvak	az időszakos lakosok kereskedelmi szálláshelyeket vesznek igénybe (nem saját tulajdon); régi parasztházakból kialakított szolgáltatóhelyek; inkább jövedelemkiegészítő forrás; sikeres vállalkozást általában a be- vagy visszatelepülő tudnak működtetni; konfliktusok léphetnek fel a régi és új ingatlanulajdonosok, illetve a megjelenő turisták között;
Uradalmi falvak	a falu határában a termőföld 1-2 vállalkozó kezében koncentrálódik; általában monokulturás gazdálkodás; helyiek a vállalkozónak dolgoznak nem állandó foglalkoztatottként (napszám, fekete); lakosság és önkormányzat szegénységét is konzerválja; egyes esetekben a vállalkozó közösségi kezdeményezések mellé állva finanszírozza a helyi infrastrukturális fejlesztéseket, óvodát, vagy a fiatalok ösztöndíját;
Szuburbán és kedvező közlekedési helyzetű lakófalvak (alvófalvak)	nagyvárosok és innovációs tengelyek közelében; urbanizált falukép: városias porták, parkszerű kertek; ingázás nagy aránya; jó közlekedési feltételek; a nagyvárosban igénybevett szolgáltatások hiánya, vagy alacsony színvonala; helyben a munkalehetőségek hiánya;
Öko- és más, alternatív életlehetőséget kínálófalvak	emberléptékű, ökológiai szemléletet követő életmódra vágyók céltelepülései; aprófalvak jól illeszkednek az ökológiai technikák alkalmazása iránti igényhez és a természettel történő harmonikus együttélés vágyához is;

Forrás: G. FEKETE 2013b alapján a szerző szerkesztése

A népességeltartó képesség alapját jelentő gazdasági aktivitás szerint G. Fekete É. (2013a) megkülönböztette a „gazdaságtalan” és a „gazdaságos” aprófalvakat. „Gazdaságtalan” aprófalunak tekintette a típusos, a gettósodó, az üdülő- és alvófalvakat, valamint az „újgazdagok játszóterei”-ként aposztrofált üdülőfalvak azon sajátos típusát, amelyek egy vagy néhány tulajdonos második otthonaként szolgálnak. A „gazdaságos” aprófalvak gazdasági tevékenységeiben öt tevékenységet azonosított (mező- és erdőgazdálkodás + kisipar + helyi szolgáltatások; turizmus; kultúragazdaság; szociális szolgáltatások; kiskörzeti szükségleteket kielégítő szolgáltatások), amelyek fejlesztése, vagy a „gazdaságtalan” falvakban azok felépítése, az aprófalvak fenntartható fejlesztéséhez járulna hozzá. Az aprófalvak sorsa és jövője tulajdonképpen az ezen területek metszéspontjában megvalósuló integrált fejlesztések sikerétől és az általuk gerjesztett munkalehetőségek és bevételi források számától és jövedelemtermelő képességétől függ. Az aprófalvakban csak a szociális (előregedő társadalom, alulképzett aktívkorúak, deviáns viselkedési formák) és gazdasági (alacsony vállalkozássűrűség, tartós munkahelyek hiánya, erőforrások alulhasznosítása, alacsony jövedelemtermelő képesség, tőkehiány) problémákra egyszerre reflektáló komplex helyi gazdaságfejlesztési programok lehetnek eredményesek. Bár a statisztikák mögött az egyes kategóriákon belül lokális szinten nagyobb egyenlőtlenségek mutatkoznak, az aktív kórúak aránya alapján az aprófalvak korösszetétele nem rosszabb a nagyobb településektől. Az aprófalvakban ugyan az eltartottak aránya nem magasabb, mint egyéb falutípusokban és a városokban, azonban az álláskereső és közfoglalkoztatottak száma igen (7. ábra). A közfoglalkoztatás jelentőségét érzékelteti, hogy miközben az ország lakosságának alig 3%-át kitevő aprófalvak koncentrálnak a hazai közfoglalkoztatás egytizedét (!). A közfoglalkoztatás nélkül gyakorlatilag megduplázódna a munkanélküliségi ráta.



7. ábra: Az aprófalvak munkaerőpiaci helyzete a többi faluhoz és a városokhoz képest
 Forrás: KSH 2018. évi statisztikák

Az aprófalvak szociális problémáinak kezelésében felértékelődik a szubsztantív gazdaság szerepe (2. táblázat), amely választ nyújthat mindazokra a hiányterületekre, amelyek a formális gazdaságon kívül esnek, és az aprófalvak sajátos demográfiai és munkaerőpiaci sajátosságai miatt e településeken koncentráltan jelennek meg, ezért a sikeres helyi gazdaságfejlesztéshez a kétféle szemlélet kombinációjára van szükség. A különböző társadalmi, gazdasági és természeti sajátosságokkal és erőforrásokkal rendelkező aprófalvakban természetesen a szubsztantív és formális gazdaságra irányuló fejlesztési eszközök más-más kombinációs aránya kívánatos.

2. táblázat: A gazdaság szerveződési módjai

szempontok	szubsztantív gazdaság	formális gazdaság
a gazdaság célja	a szükségletek kielégítése a gazdaság nem öncél	a gazdaság növekedése
a munka motivációja	motivumok, ösztönzők és célok sokrétűsége	csak a haszon és a növekedés
a munka funkciója	a munka természetes létezési mód	a munka eszköz, illetve a cél
a munka jellege	a munka társadalmi tartalmának elsődlegessége	a munka gazdasági tartalmának előtérbe helyezése
a gazdaság függetlensége	a gazdasági tevékenység nem önállósodott, társadalmi viszonyokkal átszövődik	a gazdasági tevékenység önállósodik, önálló alrendszer
termelő–fogyasztó szerepek alakulása	a termelő egyben fogyasztó is	a termelő és a fogyasztó elválik
a haszonelvűség jelenléte	a számolás és a méltányosság érzése jellemző	a számító gondolkodás és a nyereség számszerűsítése jellemző
értékrendszerek	közösségi érdek előtérben	egyéni érdek előtérben
a szolidaritás foka	a közösség felelősségvállalása az egyénért	növekvő individualizmus

Forrás: POLÁNYI 1976 alapján CSOBA 2007, 16. Idézi G. FEKETE 2013a, 355.

A szubsztantív gazdaság – amelynek megnyilvánulási formája a szolidáris és szociális gazdaságban keresendő – tulajdonképpen a gazdaság társadalomba történő reintegrációján alapszik. Európában, így Magyarországon is, a szubsztantív gazdasági szemlélet a szociális gazdaságban nyilvánul meg, ami nem bír olyan mély társadalmi tartalommal és felelősségvállalással, mint a szolidáris gazdaság, és a gyakorlatban a társadalmi vállalkozások tevékenységét foglalja magában.¹³

A következőkben elsősorban azon nem szuburbán aprófalú típusokra koncentrálunk, amelyeket az alacsonyan képzett aktív korúak viszonylag magas aránya, a munkalehetőségek hiánya, az alacsony jövedelemtermelői képesség és az alulhasznosított természeti erőforrások jellemeznek. E térségekben nemcsak a szubsztantív és formális gazdaság megfelelő kombinációjára van szükség, hanem egy új típusú munkafogalom¹⁴ és munkaszervezés bevezetésére, ahol a gazdasági élet klasszikus szereplői mellett nagy szerephez jutnak a társadalmi és közszféra különböző szereplői is. E szereplők között egyaránt megjelenhetnek a településhez kapcsolódó belső (helyi még aktív lakosok és azok vállalkozásai, civil szervezetek, önkormányzatok) és erőforrásaikat a településre irányító külső szereplők (kívülről betelepülő lakosok, külső nagyobb vállalkozások és külső nonprofit szervezetek) is.¹⁵

Az új típusú munkafogalomban a munkahely-központúságot a munka- és jövedelem-központúság váltja fel, ahol előtérbe kerül a munka társadalomszervező ereje.¹⁶ E munkafogalom gyakorlati életben történő alkalmazása vegyes jövedelemszerzési és foglalkoztatási modelleket feltételez főként az alacsony vállalkozássűrűségű és magas munkanélküliséggel küzdő településeken.¹⁷ A társadalmi gazdaság megerősödésén nyugvó helyi gazdaságfejlesztés elsődleges célja nem a profit, hanem az alapvető szükségletek kielégítése, ahol foglalkoztatóként és a foglalkoztatás koordinálójaként mindhárom szféra képviselői megjelenhetnek.¹⁸

G. Fekete É. (2013) az aprófalvak gazdasági megújulása kapcsán három foratókönyvet említ: a befelé fordulást, az integrációt és a csodát. A befelé fordulást választó – elsősorban a központoktól távolabb eső – településeket a szubsztantív gazdaság irányába történő elmozdulás és a települési/térségi önellátásra történő berendezkedés jellemzi. Az integráció útját főként azok a szuburbán és jól megközelíthető falvak járják, amelyek az előnyös közlekedési és kommunikációs (szélessávú internet) lehetőségeik révén kapcsolódni tudnak a centrumok gazdaságához. A csoda, ahogy a neve is mutatja, a legkritikább fejlődési utak egyike, amikor egy vezető vagy innovatív vállalkozás telephelyéül választja a települést, és a fejlődéshez szükséges – eddig hiányzó – anyagi, társadalmi és szellemi tőkét is importálja. Amennyiben a vállalkozás nem szigetvállalkozásként

¹³ G. FEKETE et al. 2018.

¹⁴ G. FEKETE – LIPTÁK 2014.

¹⁵ G. FEKETE 2013b.

¹⁶ G. FEKETE 2015; G. FEKETE – LIPTÁK 2014.

¹⁷ G. FEKETE 2011.

¹⁸ G. FEKETE – LIPTÁK 2014.

működik – vagyis nemcsak telephelyként szolgál az adott település –, hanem a helyi foglalkoztatásra, esetleges beszállítókra is hatással van, akkor jelentős gazdaságélénkítő szerepet játszhat. Véleményünk szerint ideális fejlesztés esetén a három út nem vagy-vagy alapon működik; egy jól felépített stratégia mentén fejlődő modell egyes állomásait jelenthetik, amire későbbi esettanulmányaink között Hernádszentandrás és Trizs is jó példaként szolgál. A kezdetben elsősorban a szubsztantív gazdaság jegyeit magán viselő önkormányzati vagy helyi civil kezdeményezés amennyiben folyamatos termékfejlesztései révén ki tud lépni a piacra képes akár térségi, vagy nagyobb léptékű, hálózatokba történő integrációra, amelyek igényei jellemzően túlmutatnak a település termelési kapacitásain, és térségi összefogást indukálhatnak. A piacra lépéssel természetesen veszélybe kerülhet a tevékenység szociális jellege, és a piacra lépés újratermelheti a kezdeti problémákat, épp ezért a profitorientáltság előtérbe kerülésével párhuzamosan figyelmet kell fordítani a szubsztantív gazdasági előnyök fenntartására is, akár a vállalkozás profitorientált lábának kiegészítéseként tekinteni a nonprofit láb által előállított termékekre, miközben az ott megszerzett tudással és gyakorlattal át lehet kerülni a profitorientált szegmensbe, ami helyben jelenthet egyfajta életpálya modellt is. A társadalmi vállalkozások működéséhez szükséges forrásokat a vállalkozás által előállított termékek vagy szolgáltatások értékesítéséből származó bevételek, az önkéntes munka és adománygyűjtés,¹⁹ valamint a kialakulásukat és működésüket támogató különböző központi, pályázati úton megszerzhető források jelentik.

Az aprófalvakban a tartósan munkanélküli, hátrányos helyzetűek foglalkoztatási helyzetét a központi vagy helyi kormányzat közpénzekből biztosított átmeneti munkalehetőségekkel (közfoglalkoztatás) és egyéb közpolitikai programokkal (például szociális földprogram) igyekszik javítani. Ugyan az értékteremtő közfoglalkoztatás a segélyezéssel szemben kedvezőbb feltételeket kínál a munkaerőpiacra történő visszalépéshez szükséges képességek megőrzéséhez, azonban gazdaságilag éppúgy fenntarthatatlan, mint a segélyezés, ezért annak üzleti vagy társadalmi vállalkozásba történő átalakulása indokolt. Azonban vállalkozáshiányos térségben ez szinte lehetetlen, ezért az állam a közfoglalkoztatási programok – az európai uniós programokba jobban beépíthető – szociális szövetkezetté alakítását szorgalmazza.²⁰ E folyamatot a Belügyminisztérium szakmai koordinálása mellett az Országos Foglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (OFA Nonprofit Kft.) által megvalósított 2017-es FOKUSZ pályázata támogatta, amelynek célja új, fenntartható munkahelyek létrehozása – kiemelten a hátrányos helyzetű járáásokban – szociális szövetkezetek tevékenységének, működésének támogatásával. Az új támogatási program elsősorban a közfoglalkoztatás alapjain szerveződő szociális szövetkezetek foglalkoztatási képességének növeléséhez, önfenntartó piaci szereplővé válásához kíván ösztönzést és támogatást nyújtani. Pályázatot azon szociális szövetkezetek nyújthattak be, amelyek települési önkormányzati tagsággal, továbbá legalább 2 közfoglalkoztatott alapító taggal rendelkeztek (lásd www.ofa.hu/hu/fokusz). A szövetkezet így

¹⁹ G. FEKETE – LIPTÁK 2014.

²⁰ G. FEKETE – LIPTÁK 2014.

jogosult az önkormányzatok tulajdonába került, a korábbi közfoglalkoztatási programokban beszerzett eszközök használatára.

G. Fekete és Lipták (2014) a hazai közfoglalkoztatási rendszer és a szociális szövetkezeti forma közötti különbségeken keresztül hívja fel a figyelmet arra, hogy átjárhatóság köztük csak abban az esetben lehetséges, ha a helyi közfoglalkoztatási programok szervezésében is elsődleges cél a társadalmi jólét növelése volt és nem szőtték át látens hatalmi és politikai célok. Hiszen a szociális szövetkezetben a közfoglalkoztatási programok központi irányítását (polgármester, képviselő-testület) egy sokkal demokratikusabb (taggyűlés) irányítási rendszer váltja fel, ahol a helyi vezetés szavazati joga lecsökken, ugyanakkor a tagoktól tulajdonosi és nem alkalmazotti hozzáállást követel, aminek hiánya könnyen a szövetkezet működésének ellehetetlenüléséhez vezethet. A szociális szövetkezetben előnyt jelent, hogy mellette más jövedelemszerző tevékenység is végezhető, ugyanakkor a belőle származó jövedelem a piactól függ, míg a közfoglalkoztatás mellett más jövedelemszerző tevékenység nem végezhető, viszont biztos, alacsony szintű bevételi forrást jelent.

Jelenleg Magyarország kis- és aprófalvas térségeiben számos helyi gazdaságfejlesztési jó gyakorlattal találkozhatunk. Ezek elsősorban mezőgazdasági közfoglalkoztatási programokból vagy helyi civil kezdeményezésekből kinőve a közfoglalkoztatási programokhoz részben csatlakozva, az azok által nyújtotta lehetőségeket kreatívan felhasználva bővítették helyben a foglalkoztatási lehetőségeket. Megszervezték a programban résztvevők képzését, települési imázst és identitást építettek, megteremtették a fiatalok fejlődéséhez szükséges infrastrukturális és szellemi környezetet, és egyesek már elindultak a szociális szövetkezetté válás útján. A következőkben három olyan Borsod-Abaúj-Zemplén megyében található – a fenntartható társadalmi vállalkozás vagy szociális szövetkezet felé vezető út különböző stádiumaiban lévő – jó gyakorlatot mutatunk be, amelyek számos adaptálható ötlettel és tanulsággal szolgálhatnak a vegyes gazdasági modellekben gondolkodó aprófalvak önkormányzatai és civil szervezetei számára egy hosszú távú stratégia mentén megvalósuló helyi gazdaságfejlesztési modell finanszírozási és intézményi kereteinek kidolgozásához.

Hernádszentandrás – mint egy nagy család²¹

Hernádszentandrás az Encsi járásban, Encs szomszédságában fekvő 418 (KSH 2018) lelkes aprófalva, ahol a munkanélküliség enyhítésére egy, már a kezdetektől fogva a későbbi piacra lépési szándékkal induló programot hívott életre Üveges Gábor, a falu polgármestere. A falu Miskolctól és Kassától is 40 km-re fekszik a Cserehát szélén, a Hernád völgyében. A faluban valaha erős volt a zöldségtermesztés hagyománya, amihez az öntéstartaj, a folyó (öntözés), a két nagyváros piacainak közelsége, a jó közlekedés

²¹ A hernádszentandrási esettanulmányt a szerző korábban NEMES–VARGA 2014 tanulmányban adta közre. Az eredeti szöveg részben módosításra, kiegészítésre került.

(vasút, főút) mind kiváló adottságokat biztosítottak. A rendszerváltás után, a termelősövetkezetek és a miskolci nehézipar leépülését követő, tartós munkanélküliség mindenre rányomta a bélyegét. A helyben maradó képzett fiatalok aránya egyre kisebb, a roma lakosságé egyre nagyobb lett, a közhangulat kiábrándulttá és letargikussá vált. A kertek nagy részét felverte a gaz, a mezőgazdálkodás kultúrája, tudása csaknem kihalt a helyi lakosság körében. Az egyetemi végzettségű (politológus) polgármester 2006-os megválasztása után szakított az általános (segítséget, megoldást kívülről váró) környékbeli gyakorlattal, és a kezébe vette az irányítást. A kertművelés helyi hagyományaira, a jó természeti adottságokra és a falu közepén kihasználatlanul álló nagy önkormányzati földterületre alapozva belevágott egy közösségi alapon működtetett biokertészet létrehozásába (8. ábra). Azóta a program nagy utat járt be: 2013-ban Bécs városával megosztva Európai Territoria Innovációs Díjat kapott. Az első lépést egy 2009 decemberében induló, 18 hónapos TÁMOP-támogatás jelentette, 28,6 millió forintot biztosítva az induláshoz. Ezt a sikeres pályázatot továbbiak követték. A BioSzentandrás foglalkoztatási programként indult. Bárki bekapcsolódhatott, aki vállalta, hogy hétfővenként részt vesz a képzésen, rendszeresen műveli a saját kertjét, és dolgozik a közösségi mintakertben. A biocsapatban férfiak és nők, romák és nem romák, munkanélküliek és foglalkoztatottak, összesen 25-en dolgoztak önkéntesen, illetve a megtermelt zöldségekből rájuk eső rész fejében. A jól átgondolt stratégia mentén építkező BioSzentandrás mára 2,5 hektáron és 9 fóliasátorban gazdálkodik, amelyek egy részét a START közfoglalkoztatás keretein belül beszerzett biokazánnal fűtik.



8. ábra: Életképek a BioSzentandrás programról: a kert, a fűszernövények és a termékbolt

Forrás: a szerzők saját felvételei

A település BioKonyhát üzemeltet, a zöldségek mellett levendulát, fűszernövényeket, bogyógyümölcsöket termel, elnyerte a biominősítést, csomagoló- és feldolgozóüzemet működtet. A megtermelt áruk egy részét kezdetben a dolgozó családok, illetve a közétkeztetésen keresztül a többnyire szegény sorsú helyi gyerekek fogyasztották el. A maradékot a vállalkozás webshopjában, miskolci bioboltokban, illetve egy híres encsi étterem révén értékesítették. Folyamatosan bővítik a termékpalalettát. Bemutatókat, főzőversenyeket

szerveznek, kiállításokon, fesztiválokon jelennek meg. A program előrehaladtával a sokasodó sajtószereplések és a polgármester szerteágazó kapcsolatai révén folyamatosan szélesedett a támogatók és szimpatizánsok köre. A program közvetett, de ugyancsak nagyon látványos eredménye a falukép megváltozása, a magánházaknál lévő kertek megművelése, az udvarok tisztán tartása. A BioSzentandrás célja egy olyan, a természeti és társadalmi adottságokat kihasználó gazdálkodási modell létrehozása volt, ami a térségben a hagyományos paraszti gazdálkodás elemeit ötvözi a legújabb technológiával, munkaszervezési és marketingirányzatokkal. A program részben túlmutat a gazdálkodáson, hiszen a faluban kiemelt az ifjúság egészséges és tudatos életmód iránti érzékenyítése.

Legnagyobb kihívását a finanszírozási lehetőségek szakaszossága jelentette. Az utóbbi két évben igyekeznek áttérni a piaci alapú termelésre. Az átállást egy szociális szövetkezet keretein belül igyekeznek megvalósítani, amire támogatást is nyertek a korábban említett OFA-pályázat keretében, és a kertészetet, valamint az értékesítést már szakképzett alkalmazottakra bízták. Ugyan az elnyert pályázat a „Hátrányos helyzetűek foglalkoztatása Hernádszentandráson” címet viseli, azonban a más szervezeti kultúrát feltételező szövetkezi formában félő, hogy épp a hátrányos helyzetű emberek foglalkoztatása kerülhet háttérbe hosszú távon. Egyelőre a szociális szövetkezet mellett a közfoglalkoztatás keretein belül egy kevésbé igényes kultúrát is fenntartanak, ahol nem piaci, hanem a szociális szempontok kerülnek előtérbe.

Trizs – a gyümölcsöző falu

Trizs egy 188 (KSH 2018) fős lakónépességű aprófalva az Aggteleki Nemzeti Park szomszédságában, közel a szlovák határhoz. A település az északi és déli határmenti aprófalvak tipikus problémáival küzd, az erősen lecsökkent munkalehetőségek fokozott elvándorláshoz vezettek, aminek következtében a falu lakossága 2000 és 2018 között 30%-kal csökkent. A szelektív elvándorlásban a férfiak vettek részt, akik munkalehetőség hiányában végleg elvándoroltak (ezzel nőtöbbletet okozva a faluban), vagy távol vállaltak munkát, hosszú időre magukra hagyva a falubeli asszonyokat. Mácsi Istvánné polgármesterasszony a falu vezetésével a helyi erőforrásokra és a közösség összetartó erejére támaszkodva indított el egy a helyi termékek előállítására és különböző csatornákon történő értékesítésére alapozott programot. Kezdetben a munkában csak a helyi asszonyok vettek részt és a „Trizsi Asszonyok” program keretében csak a háztartásokban végzett gyümölcs- és zöldségfeldolgozási tapasztalatokat emelték át közösségi szintre.²²

Ebben a programban is kiemelt szerepe volt a közfoglalkoztatásnak, de mellette a helyben meglévő idősebb lakosság által birtokolt tacit tudásnak (háztájizás, receptek) és a meglévő, de már erő hiányában nem gondozott gyümölcsösöknek és földeknek is, amelyeket használatba átengedtek. A termőre fogott gyümölcsfáknak, valamint a kony-

²² LÖGY 2016.

hakerti zöldség, gyógynövény és bogyós gyümölcsöknek köszönhetően mintegy 50 féle lekvár mellett szörpök, befőttek, gyümölcssajtok és kemencében sült péksütemények értékesítésével foglalkoznak.²³ A helyi tudást és erőforrásokat külső kapcsolatok is erősítették, az Aggteleki Nemzeti Parktól, az Ökológiai Intézet Alapítványtól és a Gömöri Környezet- és Tájfejlesztő Egyesülettől is kaptak segítséget, így válhatott közös erővel a kényszerű közfoglalkoztatás jövőorientált közösségi kezdeményezésé.²⁴



9. ábra: Trizsi asszonyok egy vásárrban; a lekvár- és a gyümölcsfeldolgozó

Forrás: www.facebook.com/trizsiizek; www.trizs.asp.lgov.hu (A letöltés dátuma: 2019. 11. 22.)

A program működtetéséhez szükséges források egy részét pályázatokon keresztül szerezték meg, amelyek eszközeik és ismereteik bővítése mellett a munkalehetőségek kiszélesítését is lehetővé tették. Termékeiket a helyi LEADER-csoporttal, a Borsod-Torna-Gömör Egyesülettel közösen kialakított „Házi remek” védjeggyel látták el. Az Egyesülettel történő együttműködésnek köszönhetően számos rendezvényen megjelennek, ami hozzájárul vásárlói körük bővítéséhez.²⁵ A település a programon kívül egyéb a turisztikai potenciál növelését elősegítő fejlesztést is végrehajtott (interaktív tájház és meseerdő), amivel tovább növelheti a potenciális vásárlók körét azzal, hogyha beemeli az Aggteleki Nemzeti Park területére látogató turisták céltelepülései közé, hiszen a település a nemzeti park kapuja, jelentős átmenő turizmussal.²⁶

Az értékesítés kibővítésének kezdetben gátat szabott, hogy ugyan a közfoglalkoztatók által létrehozott termékek értékesíthetők, de az önkormányzat mint vállalkezési forma nem létezik. Az értékesítési problémák megoldása hívta életre 2015-ben a Trizsi Ízek Szociális Szövetkezetet, egy több generációs közös vállalkozást a termék előállításban és értékesítésben részt vevő asszonyoknak. Az önkormányzati tagsággal is rendelkező szövetkezet szintén a korábban már említett OFA Nonprofit Kft. által nyújtott támogatásból foglalkoztat 6 főt, és jelentős előrelépést jelentett 2016-ban a Belügyminisztérium támogatásával megvalósult 500 kg/nap kapacitású gyümölcsfeldolgozó-üzem (9. ábra), amelyben egy mintabolt és egy kóstoló terasz is helyet kapott. A beruházás

²³ LÖGY 2016.

²⁴ CZAPP–DOMOKOS–GERA 2016.

²⁵ CZAPP–DOMOKOS–GERA 2016.

²⁶ LÖGY 2016.

értéke 52,7 millió forint, amelyhez 14 millió forint bérköltség és az előző években a sikeres és eredményes programok megvalósításának elismeréséért kapott 16 millió forintos gép- és eszközbeszerzés is társult.²⁷

Az üzem jelentősen megnövelte a feldolgozás kapacitását, ami kedvez a térségi együttműködésnek, hiszen a hiányzó gyümölcsmennyiséget környékbeli termelőktől igyekeznek beszerezni, ezzel támogatva a helyi gazdaságot. A Trizsi Ízek Szociális Szövetkezet Hernádszentandrás-hoz hasonló utat járt be a piacra lépés terén. A trizsi program még inkább a helyiek szaktudására épített, az önkormányzat az értékesítéshez szükséges keretfeltételeket teremtette meg, valamint a munkaszervezésben és értékesítésben támogatta a projektet, ezáltal már kezdetekben is beágyazottabb volt a helyi közösségbe, mint a BioSzentandrás program, vagy a következőkben ismertetett közösségi méhészet, ahol a közösség együtt tanulta meg a biokertészkedés és méhészkedés alapjait.

Göncruszka – közösségi méhészetre alapozott ifjúságnevelés

A Gönci járásban, a Hernád völgyében ugyan az aprófalú kategóriát meghaladja a 668 (KSH 2018) fős Göncruszka, ugyanakkor a településen megvalósított helyi gazdaságfejlesztési és ifjúságnevelési program elemei más települések számára is adaptálhatók és kombinálhatók esetleg egyéb jó gyakorlatok programelemeivel. A járásszékhellyel, Gönccel szomszédos – azzal 1977 és 1997 között egy közigazgatási egységet képező – település egyike a munkanélküliség és az alacsony oktatási színvonal következtében szelektív elvándorlás sújtotta falvainknak. Az egykor a vizsolyi ispánsághoz tartozó német település 2010 utáni fellendülése Sohajda Levente és Samu Zsuzsanna református lelkészpár méhészkedésre alapozott közösségfejlesztő munkájának köszönhető.²⁸ A környékről származó házaspár egy svájci ösztöndíj után költözött haza, miután elhatározták, hogy itt szeretnének letelepedni, és a külföldön megszerzett miszcionáriusi tapasztalatokat a hazai hátrányos helyzetű gyerekek életésélyeinek, a vidék élhetőségének és a falusi közösségek vitalitásának javítására szeretnék felhasználni, azonban kezdeti anyagi mozgásterük szűkös volt. Ez a helyzet változott meg, amikor Levente édesapja halála után megörökölte 26 családból álló méhészetét, amelyet, méhészeti tudás hiányában, a református közösségnek ajándékozott.²⁹ Bár a környéken régen nagy hagyománya volt a méhészkedésnek, a közösségben senki nem értett a mesterséghez, így közös erővel tanulták meg. A teendőket önkéntes munkában látják el, körülbelül 45-en dolgoznak a méhészetben (10. ábra). Az eladott mézből származó bevétel azon részéből, amelyet nem forgattak vissza a méhészetbe, felújították és újraindították a helyi iskolát, megszervezték az idősgondozást, ösztöndíjat biztosítanak a fiataloknak és templomfelújítást finanszíroztak. Az előállított bioméz kisebb részét Magyarországon,

²⁷ CSUZDA 2018.

²⁸ KERESZTÉNY 2011.

²⁹ GÁSPÁR et al. 2018.

míg nagyobb részét Svájcban és az USA-ban értékesítik,³⁰ a mézértékesítésen kívül egyéb külföldi adományokban is részesülnek.



10. ábra: Életképek a göncruszkai programról: méhészkedés, a lelkész és a mézek, a gyerekek
Forrás: Göncruszkai Református Gyülekezet (www.facebook.com/goncruszkaiagyulekezet)

Tevékenységük eredményeként 2011-ben elindult Talentum Református Tehetséggondozó Általános Iskola és Óvoda 16 fővel kezdte meg működését, jelenleg 220 gyerekről gondoskodnak. A faluba a lelkész házaspáron kívül érkeztek Kassáról és Sárospatakról is beköltöző családok, akik becsatlakoztak a közösségi méhészetbe és ifjúsági nevelésbe, amely a szomszédos Vilmány és Hejce falvakra is kiterjed. A fiatalokat a születéstől a munkához jutásig szeretnék elkísérni, céljuk, hogy testileg és lelkileg stabil, világlátott felnőtteket neveljenek, akiket nem megóvnak a nehézségektől, hanem megtanítták őket kezelni azokat. A célok elérése érdekében külföldre szerveznek tanulmányutakat, tanulmányi versenyekre készítik fel diákjaikat, ahol azok sikeresen szerepelnek. A Talentum Iskolához egy tangazdaság is tartozik, ahol lovakkal foglalkoznak, illetve sertést, tehenet, kecskét, nyulat és csirkét is tartanak. A tejből joghurtot és házi sajtot is készítenek, amelynek folyamatát a lelkész asszony kikísérletezi, amit megtanít a közmunkában a gazdaságba bekapcsolódó helyi lakosoknak is. Fontosnak tartják, hogy a gyerekek megismerkedjenek az állattartással és a háztáji gazdálkodással. A gyülekezet a gazdaságra építve egy helyi éttermet is szeretne létrehozni. A közösségi kezdeményezés mellett a református gyülekezettől függetlenül a faluban működik pálinkafőzde, tökmagolaj-feldolgozó és a környék látnivalóira alapozott turizmushoz kapcsolódó szolgáltatások (vendégház).

Gönncruszkán a környékbeli hátrányos helyzetű gyerekek felkarolása volt az elsődleges cél, amelyhez a forrást nem a szokásos központi pályázati rendszeren keresztül szerezték meg, hanem egy a közösség által önkéntesen fenntartott gazdaságból, így működése sokkal függetlenebb, mint kezdetben a támogatástól támogatásig élő, és két támogatási időszak között valahogy túlélő Hernádszentandrásé. A göncruszkai program sikerét annak is köszönheti, hogy alapvetően nem foglalkoztatási program, az önkéntes munkaerő ingyen van, és a külföldi értékesítési csatornák révén magasabb profittal számolhatnak – igazi társadalmi vállalkozás –, a méz raktározási és eltarthatósági szem-

³⁰ FÜLÖP 2018.

pontból pedig sokkal előnyösebb, mint a közfoglalkoztatási programokban termelt egyéb konyhai alapanyagok vagy félkész termékek.

Összefoglalás

Az erőforrásaikból és történelmi fejlődésükből adódóan, a gazdaság fő sodorvonalához kapcsolódni nem tudó, különböző eltartóképeséggel rendelkező hazai aprófalvak számos olyan problémával küzdenek, amelyekre a makrogazdasági folyamatok (demográfiai egyensúly felbomlása, fiatalok elvándorlása, tartós munkanélküliség és az abból fakadó generációkon átívelő társadalmi problémák) nem adnak választ. E települések sikeres gazdaságfejlesztése csak a helyi erőforrásokon (természeti és kulturális, helyi tudás, tulajdon) és új munkafogalmon alapuló, a gazdaságot a társadalomba integráló, határozott társadalmi célokat megfogalmazó vegyes gazdasági modellt feltételező szociális gazdaságban képzelhető el, ahol kiemelt szerep jut a munka közösségépítő, önfejlesztő és önbecsülést növelő jellegének.

A tanulmányban bemutatott jó gyakorlatokat megvizsgálva egyértelműen megállapítható, hogy azok igazán sikeresek, amelyek a piacon eladható minőségű termékekkel tudtak megjeleníteni, és az értékesítésből származó bevételeket részben visszaforgatták a vállalkozásfejlesztésébe, míg a fennmaradó részből a felvállalt társadalmi célt támogatták. A fentiekben ismertetett modell jegyeit legtisztábban a göncruszkai közösségi méhészet viseli magán, ahol a társadalmi vállalkozás közösségi céljaként a fiatalok életésélyeinek növelése áll, és a vállalkozás működtetéséhez szükséges erőforrások jórészt önkéntes munkából és az önkéntes munkával előállított termékek eladásából származnak, amelyet különböző adományok egészítenek ki.

Valamennyi esettanulmányban kiemelt szerepe volt a program iránt elköteleződött személyek külső kapcsolatrendszerének, vagy olyan külső szereplők megjelenésének, akik a program kifelé történő nyitását, a célközönség megtalálását támogatni tudták, valamint a helyben hiányzó tudást becsatornázták. Különösen Hernádszentandrás és Trizs esetén kulcsfontosságú volt a központi lehetőségek (közfoglalkoztatási program, egyéb elnyerhető díjak és pályázatok) egységes és világosan közvetített cél mentén történő szervezése. Véleményünk szerint a projektek sikeréhez az is hozzájárult Hernádszentandrás és Trizs esetén, hogy ugyan a társadalmi cél a hátrányos helyzetű emberek foglalkoztatása volt, azonban a programban a foglalkoztatás nem célként, hanem eszközként jelent meg a piacon is eladható termékek előállításában, ami sokkal inkább hozzájárul a benne résztvevő foglalkoztatottak személyes fejlődéséhez, és csak így fejlődhet hosszú távon is munkahelyeket biztosító fenntartható programmá. A szociális szövetkezet e programok következő, magasabb szintre emelését jelentheti, a közfoglalkoztatás védett környezetében megszerzett tudásra építve szélesebbre tárja az értékesítés és növekedés előtt a lehetőségek kapuját, ugyanakkor sokkal nagyobb felelősséget is helyez a szövetkezet tagjai vállára. A kereslet növekedését követő feldolgozóipari szükségletek pedig az aprófalvak korlátos alapanyagelőállítási kapacitásai következtében a térségi összefogás és a beszál-

lítói hálózat növelését vonja maga után, amelyre integrált, szelíd turizmusfejlesztési projektek is építhetők.

Irodalomjegyzék

- BALOGH András (2014): A hazai aprófalvasodás új irányjai. *Földrajzi Közlemények*, 138. évf. 2. sz. 134–149.
- BELUSZKY Pál (1999): *Magyarország településföldrajza*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- BELUSZKY Pál (2018): *A települések világa Magyarországon*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- CZAPP Nikolett – DOMOKOS Csenge – GERA Anna (2016): *Helyi termék, mint a periférikus térségek identitásképző és településmarketing eszköze*. TDK-dolgozat.
- CSATÁRI Bálint (2000): A magyarországi kistérségek vidékiség kritériumai. In HORVÁTH Gyula – RECHNITZER János szerk.: *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Pécs, MTA RKK. 193–217.
- CSORBA Judit (2010): „Segély helyett munka.” A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai. *Szociológiai Szemle*, 20. évf. 1. sz. 26–50.
- CSUZDA Gábor (2018): Gyümölcsfeldolgozó üzem Trizsben. Elérhető: <http://videkihalozat.eu/?p=20901> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- FÜLÖP Eszter szerk. (2018): Szorgos méhek, még szorgosabb közösség: gyülekezeti méhészet Göncruszánkán. *Kislábnym Hirlevél*, 105.
- G. FEKETE Éva (2015): *A vidéki munkanélküliség tömegessé válásától az új foglalkoztatási modellekig*. Miskolc, Herman Ottó Intézet.
- G. FEKETE Éva (2013a): Az aprófalvak gazdasági megújulásának lehetőségei. In KOVÁCS Katalin – VÁRADI Mónika Mária szerk.: *Hátrányban vidéken*. s. l., Argumentum Kiadó. 352–363.
- G. FEKETE Éva (2013b): *Integrált vidékfejlesztés*. Miskolc, Miskolci Egyetem.
- G. FEKETE Éva szerk. (2011): *Önkormányzatok és civil szervezetek helyi foglalkoztatási kapacitásainak növelési lehetőségei*. Miskolc, Észak-magyarországi Regionális Kutatásokért Alapítvány, Miskolci Egyetem.
- G. FEKETE Éva † – NAGY Zoltán – LIPTÁK Katalin – Kiss Julianna (2018): *Szociális és szolidáris gazdaság a poszt szocialista perifériákon*. Miskolc, Miskolci Egyetem, GTK.
- G. FEKETE Éva – LIPTÁK Katalin (2014): Közfoglalkoztatásból szociális szövetkezet? In LUKOVICS Miklós – ZUTI Bence szerk.: *A területi fejlődés dilemmái*. Szeged, SZTE, Gazdaságtudományi Kar. 123–142.
- G. FEKETE Éva – PÉTER Zsolt – SIPOSNÉ NÁNDORI Eszter – LIPTÁK KATALIN – HEGYI-KÉRI Ágnes (2013): *Területi politikák és stratégiák*. Miskolc, Miskolci Egyetem, GTK.
- GÁSPÁR Barbara – GUSZTOS Éva – DEZSŐ Attila szerk. (2018): *Együtt egymásért. A társadalmi kohézió erősítése az egyházak és civil szervezetek közösségfejlesztő tevékenységének bővítésével*. Magyarországi Református Egyház – Országos Református Cigánymisszió.
- KERESZTÉNY Gabriella (2011): Szorgos gyülekezet. *Szabad Föld*. Elérhető: <https://szabadfold.hu/lakohe-lyem/szorgos-gyulekezet-234082/> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 23.)
- KOVÁCS Tibor (2004): Aprófalvainkról – illúziók nélkül. *Területi Statisztika*, 7. évf. 2. sz. 125–136.
- KOVÁCS Zoltán (2007): *Népesség- és településföldrajz*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- KÖSZEGFALVI György – LOYDL Tamás (2001): *Településfejlesztés*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- KÖVÉR György – GYÁNI Gábor (2006): *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*. Budapest, Osiris Kiadó.

- KULCSÁR Viktor szerk. (1976): *A változó falu*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- LÖGY 2016: Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok programja 2016 – TÖOSz – MÖSz – Magyar Faluszö
vetség – Belügyminisztérium – EMMI.
- Magyar Közlöny 2015: A Kormány 106/2015. (IV. 23.) Korm. rendelete a kedvezményezett járások beso-
rolásáról szóló 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet módosításáról.
- NEMES Gusztáv – VARGA Ágnes (2014): Gondolatok a vidékfejlesztésről – alrendszerek találkozása, társa-
dalmi tanulás és innováció. *Educatio*, 23. évf. 3. sz. 384–393.
- RÁCZ Katalin (2013): Szegénységkezelés aktív eszközökkel? In KOVÁCS Katalin – VÁRADY Mónika Mária
szerk.: *Hátrányban vidéken*. Budapest, Argumentum Kiadó. 135–155.
- SÁRFALVI Béla (1991): *Magyarország népességföldrajza*. Budapest, Tankönyvkiadó.

Vákát oldal

Z. Karvalics László

„Az én okostelepülésem” személyre szabott jövőtervezés az okosváros árnyékában

Bevezetés (Kiinduló lépés: az önvizsgálat)

A józan ész és az elkötelezettség csodákra képes, gyakran többre, mint a tudomány. Azok, akik évtizedek óta viselnek választott tisztviselőként, testületi tagként vagy önkormányzati alkalmazottként felelősséget saját lakóhelyükért, egyre mélyebben ismerik meg azt. Fokozatosan tárulnak fel előttük a *természeti-környezeti* adottságok, az utolsó patakocskáig, fasorig és fáig, elhagyatott külterületi kertig és gyümölcsösösig. Az *épített környezet*, annak minden szépségével és gondjával egyetemben: az épületállomány fenntartásának, megőrzésének, megújításának, korszerűsítésének és hasznosításának nyúgein és örömein át a járdák és burkolt utak állapotán keresztül az esővíz-elvezetés műtárgyaiig. S eközben egyre több arcát villantja fel a helyi *kulturális örökség*: a hagyományok, emlékek, nevezetes színterekkel és eseményekkel, s azok szereplőivel, amiért a település létrejött és üzemel. Az *emberekkel*, akik szintén lépésről lépésre ismerőssé kell, hogy váljanak. Akiknek az érdekében a lakóhelynek nemcsak üzemelnie, hanem fejlődnie is kell. A polgárok, akik élnek mindazzal, amit számukra a legszűkebb környezetük kínál, és akkor érzik jobban magukat, ha az élettereik élhetőbbeké és barátságosabbá tudnak válni, s emelkedő életminőséget biztosíthatnak nekik. S ezért olykor tenni is tudnak és akarnak, noha mindenkinek megvannak a saját egyéni és családi gondjai, terhei, bajai, megélhetési nehézségei, lelki vagy egészségi problémái, amelyben segítséget is leginkább a közvetlen közösségi környezettől remélhetnek.

A Múlt ismerete nemcsak azért fontos, mert a helyi identitást megalapozza, és érték-tudatot közvetít. Hanem azért is, mert nélkülözhetetlen annak a tudása, honnan jutott idáig a település, hogyan nyerte el mai képét, miként éltek együtt a környezettel a régiek, az ősi bölcsesség hogyan „fagyott” gyakorlatokba, hagyományokba, szabályokba, s mit tettek azért egykor, hogy ma élhetőbb, alkalmazkodó- és megújulóképesebb, a változó környezeti hatásoknak pedig ellenállóképesebb legyen a szeretett lakóhely. (Ezt a képességegyüttest újabban szívesen hívják gyűjtőnéven *rezilienciának*, és szorosan összekapcsolják a *fenntarthatósággal*.) Így érthető meg az is, hogy amit ma *adottságként*, helyi értéktárak elemeiként tart számon a közösség, amelyre a fejlesztések épülhetnek, az nem létezett mindig: valamikor a múltban teremtették meg.

Sok település, ameddig a lehetőségei engedik, igyekszik jól sáfárkodni az örökségével, és mindent megtesz, hogy csinosítsa, erősítse, gazdagabbá és barátságosabbá tegye magát, fokozva a megtartó- és vonzóerőt. A vezetés állandósága, a sok cikluson átívelő folyamatosság jellemzően bizalmat tükröz. Valamit, olykor sok mindent jól csinálnak.

Értik a dolgukat. Értünk és velünk dolgoznak. Fejlődünk. Az okosváros egyes számú alapfeltétele *az okos városvezetés*.

Vajon hányan teszik fel a kérdést, hogy a jó vajon *elég jó-e*? Hányan gondolják azt, hogy lehet mindez még jobb vagy több? Leselkedik-e valami a fejlesztés és a gazdálkodás *házi feladatain* túl – olyan „szorgalmi feladat”, amelyre nem jogszabály vagy munkaköri leírás, hanem a település jövőjéért érzett felelősség és tenni vágyás sarkall? Összevettük-e kellő rendszerességgel a világot, a külső környezet változásait azzal, ahogyan az hatást gyakorolhat a belső folyamatinkra? Hogyan viszonyul a mi sajátosságainkhoz, lehetőségeinkhez, esélyeinkhez mindaz, ami a külvilágban történik? Ha valamiről tudjuk, hogy abba az irányba szeretnénk elmozdulni, tudjuk azt is, hogy miért és hogyan? Milyen ismeretek, megoldások, technológiák várják, hogy csatasorba állíthassuk? Születtek-e jó megoldások valamire, amivel már régóta küzdünk? Hol kell még tanulnunk, hogy jó döntéseket hozhassunk? Aki már megküzdött ezekkel a kérdésekkel, hasznos szempontokat kaphat a továbblépéshez. Mindenki másnak kedvet szeretnénk támasztani, hogy kezdjen elmélyedni bennük.

A terep megtisztítása (Fordítsuk le a magunk nyelvére az okosváros programokat!)

Ha ma egy magyarországi település hozzáfog saját okosváros képének kialakításához, netán saját okosváros vagy okosfalu stratégiájának megalkotásához, jól teszi, ha megismerkedik a Lechner Tudásközpont tervezési útmutatójával. Eszerint az okosváros „olyan település, amelyik integrált településfejlesztési stratégiáját okos város módszertan alapján készíti és végzi..., amely a természeti és épített környezetét, digitális infrastruktúráját, valamint a települési szolgáltatások minőségét és gazdasági hatékonyságát korszerű és innovatív információtechnológiák alkalmazásával, fenntartható módon, a lakosság fokozott bevonásával fejleszti”.

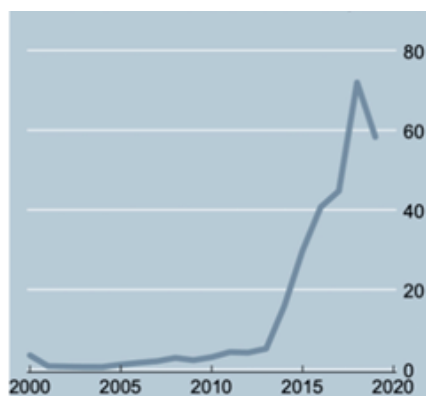
Ez a meghatározás messze túllép az üzleti világ informatikai szektora által sugallt okosváros képen, amely bármely fejlesztési területen a korszerű informatikai alkalmazások és megoldások bevezetésétől reméli az előrelépést. Jól látszik azonban az is, hogy még ezzel együtt is erősen leszűkítő megközelítésről beszélhetünk, amely három fejlesztési területet (környezet, infrastruktúra, szolgáltatások) és három módszertani elvárást (IT-alkalmazás, fenntarthatóság, részvételiség) formuláz. Nem e helyett, hanem mellette, vagy ezen túl, érdemes „*teljes horizontban*” is *gondolkodni, számba véve egy város életének minden meghatározó mozzanatát* (az eddig kiemelteken kívül például az egyes embereket, közösségeiket, az intézményeket, a kultúrát és sok minden mást).

Az okosvárosnak kiterjedt szakirodalmi ismétlődés is nőtt, és százféleképpen határozzák meg újra és újra, hogy ki mit ért okosváros alatt. Ezek azonban a szakembereknek, urbanistáknak, településfejlesztőknek, tájépítészeknek, tervezőknek szólnak elsősorban, hogy a gondolkodásukat formálják. A települési mindennapokban az válik lényegessé, hogy mindebből mi lesz használható. Mit érdemes ismerni, mihez kell alkalmazkodni,

hogyan néz ki az az egyedi élethelyzet, amely okosváros-megoldások után kiált, s hogy mindehhez milyen eszközökhöz lehet nyúlni.

És a módszertani kiindulópont itt sem „korszerű információtechnológia” és az ide sorolható alkalmazások világa – hanem a *tudások kormányzása* lehet. Ha megfelelő tudásfolyamatok vezérlik ugyanis a fejlesztést, azok, amikor kell, könnyűszerrel megtalálják vagy kifejlesztik a szükséges eszközöket. A „van itt egy megoldás, hogyan tudnánk a te településeden is bevezetni” kérdése kívülről erőltet technológiát a településekre. A „vannak problémáim és fejlesztési terveim, lássuk, ki és milyen megoldásokat kínál hozzá”, már sokkal praktikusabb megközelítés. Energiát takarítanak meg, vannak-e olyan korszerű fűtési és világítási megoldások, amelyek ebben segíthetnek? A közösségi közlekedésben elvárják az emberek, hogy utasbarát jegyvásárlási megoldások legyenek, és emelkedjen a tájékoztatás színvonala. Hogyan néz ki a kínálat?

De milyen választ ad a technológia arra a problémára, hogy csökken a diplomások és a gyermekek aránya a településen, és lassan veszélybe kerül az iskola? Hogyan lehetne a megélhetés új formáit bevonítani, és ennek révén fokozni a megtartóerőt? Nem véletlen, hogy az okosváros-technológia (és általában a *várostechnológia*, amelynek gépészeti vagy energia-vonatkozásai is önálló, nagy területek) az ezredforduló utáni hatalmas felfutás után már visszaeső szakaszba kerültek. Egyre több helyen ismerik ugyanis fel, hogy a városokra kényszerített technológiai jövőkép és fejlesztési ideológia kritikátlan befogadása nem feltétlenül szolgálja a lakókat. Hogy a házi feladatok (olcsóbb, átláthatóbb üzemeltetés) elláthatók a versengő megoldások közti válogatással. Hogy a technológia sok esetben több problémát okoz, mint amennyit megold. Például azzal, hogy nem a szükségletek, hanem a saját infrastrukturális igények köré szervezi a teret. Hogy feleslegesen lecserél jól működő megoldásokat. Hogy túlméretezett rendszereket kínál, amelyeknek a képességeit soha nem lehet valójában kihasználni (hisz eleve nagyobb méretű településre értsd: nagyobb piacra szánták őket).



1. ábra: Befektetések a városi technológiákba (2000–2019) milliárd dollárban
Forrás: FLORIDA et al. 2020

Azok, akik „szorgalmi feladatként” ünnepezték magukat az okosváros-technológiák gyors alkalmazásáért, versenyelőny-teremtés reményében, gyorsan fel kellett, hogy ismerjék: csak annyit értek el, hogy másokhoz képest nem szakadtak le. Győr és Zalaegerszeg mondjuk azt, hogy egy közterületi wifi vagy egy „okosutcabútor” önmagukban nem olyan fejlesztések, amelyek a város jövőjét formálják. Budapest, Kecskemét, Miskolc és Tata-bánya után Veszprém azt, hogy a QR-kódos mobilapplikációval elérhető közösségi közlekedési jegyvásárlásra erős az igény a Net-generációban, de mindez pusztán korszerűsítés, és valójában nem stratégiai lépés. Néhány kisebb település (például Bóly és Aparhant) a figyelem középpontjába került, amikor korát megelőző távközlési infrastruktúra-fejlesztések valósultak meg, és optikai kábelekkel huzalozták be szinte maradéktalanul őket – és vajon követte-e ezt bármi ráépülő fejlesztés, amely a hozzáférés színvonalának emelésén kívül újféle tartalmakon keresztül mást is megmozdított és előre vitt volna? Hát Szolnokon, a T-City program mintavárosában? Mi lesz a mérlege Ceglédbercelen az Invitech okosfalú programjának, ahol a több lépcsőben bevezetendő okosmegoldások némelyike részben találkozhat meglévő igényekkel, a kísérleti jelleg miatt hamarabb hozzájuttatva bizonyos megoldásokhoz a község lakóit, ám a többi inkább arról szól, hogy legyen legalább egy teszthelyszín, ahol ezeket élőben tanulmányozni lehet. Úgy, hogy mindeközben egyes nógrádi falvakban mai napig az a távmunkában dolgozni kívánó kiköltözők legnagyobb problémája, hogy a gyenge jelerősség miatt nem tudják meghozni a végleges letelepedési döntést.

Ha szélsőségesen akarunk fogalmazni, úgy mondanánk, hogy az okosváros-megoldások tipikus alkalmazói részben boldoggá tudtak tenni néhány megoldásszállítót, s ha egyébként hanyatlanak, fenntarthatóságukért küzdenek, akkor mindezt okosváros-megoldásokkal gazdagabban teszik. *A sorsfordítás, a kedvezőtlen tendenciák megállítása, az életminőség tartós javítása nem az okosváros-programoktól remélhető.* Azokat meg kell előznie egy alapos és őszinte számvetésnek és felkészülésnek, amelyhez *a városokat aktuálisan érő alapvető kihívások* teremtenek alapot. Az okosváros felé vezető út ott kezdődik, ahol a *külső meghatározottságok* (korunk legerősebb gazdasági, társadalmi és kulturális tendenciái és megújuló technológiai fegyvertára) egyedi módon kezdenek összekapcsolódni a minden egyes településen különböző belső állapotokkal, sajátosságokkal, lehetőségekkel és szükségletekkel.

Ennek megfelelően megtévesztő „okosváros/falu stratégiáról”, „okosváros/falu programról” beszélni – mert csak városfejlesztési terv, városstratégia létezik, amelyek remélhetőleg egyre nagyobb hatékonysággal tudnak a fegyvertárunkba építeni okosmegoldásokat. Az „okosság” nem lehet cél, csak eszköz. Valójában „jó” várost szeretne mindenki, amelyhez jó kormányzással lehet közelebb kerülni egy élhetőbbé tett, magas életminőséget biztosító lakóhelyen.

A célok ismertek: a város legyen egészséges, biztonságos, fenntartható (zöld) és alkalmazkodó. Jó, ha eközben nem nagyok a társadalmi távolságok, ha befogadó és elfogadó, ha a folyamatok nyíltak és átláthatóak, és teret engednek az együttműködésnek,

a részvételiségnek, a közösségi kooperációnak. S jó, ha a település megfelelő mértékben hálózatokba kapcsolt, sokszínű és kreatív. Mindezt azonban el kell tudni képzelni, meg kell teremteni, s ha nem ilyen, a remélt és elvárt jövőállapothoz kitarító és következetes munkával kell közelebb kerülni. Az okosváros gondolkodás akkor kezdődhet el, amikor már túl vagyunk az élethelyzet-azonosítás, a jövőképalkotás, a jövő- és beavatkozástervezés lépésein. S mivel csak ezután érdemes bármilyen okosváros tapasztalatot vagy kitorési pontot keresni, a következőkben ezeket a lépéseket tekintem röviden át. A táblázat és az annak elemeit részletező felsorolás afféle „csekklistaként” is szolgálhat, amin mindenki ellenőrizheti: tartunk már ott, hogy elkezdjük az okosváros-dolgokra is figyelni?

A jövőépítés forgatókönyve. Hogyan juthatunk el az okosmegoldások választásáig?

Valljuk be, a fejlesztéspolitika napjainkra pályázatközpontúvá vált, mivel elapadtak korábbi, megszokott csatornák: az „önerő” vagy a „virilisták” (vagyonukból adó, vagy felajánlás formájában közös célokat támogató polgárok). Ezzel adottságként kell szembe-sülni. Csakhogy amíg a forrásszerzés a kiindulópont, és a városfejlesztést nem jól hangolt távlati célok vezérlik, addig szinte csak elfuserált vagy a dolgokon keveset változtatni tudó projektek születhetnek, és a siker fokmérője a „kijáróerő” lesz, nem az átgondolt jövőépítés. S amíg a pénz áll a középpontban, addig mindig a politikának lesz kiszolgáltatva a település. Csakhogy a közép- és hosszú távú fejlesztési programokból – amelyek inkább cselekvési tervek – toldozgatásra-foltozgatásra futja, sok esetben még csak nem is a makacs és lerázhatatlan városfejlesztési problémák megszüntetése zajlik, hanem afféle polírozás, amely a felmutatható eredmények és a presztízsnövekedés ígézetével nem mer kockázatot, de még érdekütközést sem vállalni. Pedig nem lehet érdekkonfliktusok vállalása nélkül előremutató fejlesztéseket megvalósítani, hosszú távon ez a valódi hitelesség és elfogadottság záloga.

Sok településen jelen van az a kulturális gát is, ami visszanyúlik a pártállami időkbe, ahol az öntevékenység veszély forrása volt, mert zavarta a település irányításának a hatalmi köreit. Ezért a két oldal, a hatalom és a polgárok inkább békén hagyják egymást: az emberek nem szólnak bele semmibe, de elvárják, hogy megoldják a problémáikat. Ha a lakók hozzászórtak, hogy a megoldásokat csak felülről kaphatják, egy idő után már olyasmiről is a település vezetőit hibáztatják, amit maguk is könnyűszerrel, közösségi alapon meg tudnának oldani. Ebbe a helyzetbe bele lehet szikkadni. Viszont a jó hír, hogy ez az „á, itt úgysem számít, amit én mondok” típusú apátia is csak következmény, tanult viselkedés, és egyetlen hiteles ügy vagy akció is képes átprogramozni az agyakat. A kérdés csak az, hogyan fogjunk hozzá? Ebben segíthet az alábbi táblázat, amelynek minden egyes eleméről részletesebben is beszélünk a sorszámok szerint haladva.

1. táblázat: Út az okostelepülés felé

1. Az élethelyzet azonosítása							
2. Realista jövővízió				4. Fejlesztési elvek, célok, és szemlélet			
3. Bátor jövőtervezés							
6. Fejlesztési területek azonosítása				5. Módszer, kultúra, technológia-alkalmazás			
7. Előnyteremtés				8. Hiány-megszüntetés			
9. Teremtett attrakcióra épülő				10. Adottság-alapú			
11. „Import” („Kék tavacska”)		12. Originális („Kék óceán”)		13. Nyilvántartás Rangsor		14. Elképze-lés, Forrás, problémakap-csolat,	
Irány	Projekt	Irány	Projekt	ahogy gondolkodunk ahogy irányítunk és társadalmisítunk ahogy kommunikálunk ahogy szolgálunk ahogy megvalósítunk ahogy működtetünk			

Forrás: a szerző szerkesztése

Az élethelyzet azonosítása

Egy kiváló néprajzkutató, Katona Imre egyszer a következőket mondta. Sokan csodálkoznak, miért fogadnak minket egy településen nyitottan, készségesen az emberek. Véleménye szerint ez azért van, mert a pap, a polgármester, a tanító úgy fordul felénk, hogy szerepükből fakadóan tanítani, irányítani, formálni akarja őket. A néprajzkutatót ellenben egyedül csak a megismerés vágya vezeti: szeretné ismerni és érteni éppen azokat, akiknél vendégeskedik. Egy település sem ismerhető meg másképp, csak részein keresztül (és a Rész az minden lakó, minden épület, minden „dolog” és a természeti környezet minden eleme), ám ez nem elég. A település Egésze eközben nagyobb Egészek része, egyre bővülő sugárban. Sorsa hozzákapcsolódik a természetes táji-kulturális környezetéhez, az azt magába foglaló kisebb és nagyobb régiókhoz, az országéhoz, s még annak is nagy jelentősége van, hogy a civilizációs változások milyen módon hathatnak. *Az élethelyzet azonosítása* a nagyon jól ismert belső és a csak közelítésekkel birtokba vehető külső világ közös metszetében születhet csak meg. Nagyon komoly erőpróba *az átfogó trendek városspecifikus feldolgozása*: csak azoknak a folyamatoknak a számbavétele, amelyek valamilyen formájukban és kombinációjukban *jelentésteliek a város számára, amelyhez mindenképp viszonyt kell kialakítania*. Az okos jövőtervezés kiindulópontja az, hogy hol találkoznak össze a belső képességek a külső esélyekkel, amit a tágabb környezet kínál. Valódi, ígéretes beavatkozási változtatási lehetőségek csak ebben a tartományban nyílnak meg.

Mindezt nem pótolja a SWOT-analízis sokszori végigfuttatása. Ebből valahogy mindig valamiféle gazdaságélénkítés válik, ami a jövedelemtermelő képességet és a foglalkoztatottságot is húzni hivatott – miközben a legkritikább esetben kerül elő a városvezetés (jó döntéseken keresztül viszonyokat formáló) minősége, a rezilienciának (az ellenálló és megújuló képességnek) a kultúrából kiinduló erősítése, vagy a jövőformálásban erőforrásnak tekintett lakosság bevonásától remélt hozadék (amelyek mindössze esetleges említésre méltó adalékok az alapelvek felsorolásakor).

A nagy térszerkezeti átrendeződéseknek és a gazdasági szerkezetváltásoknak vannak győztesei és vesztesei is: az utóbbiak az áramlásokból és az erőforrás-koncentrációból

kieső, jellemzően kicsi és közepes települések. A (csekély számú) kedvezményezett település és térség (a különböző listákon: Budapest, Budaörs, Szentendre, Székesfehérvár, Győr, Mórahalom, Kecskemét, Balaton-felvidék) képes növekedési pályákat álmodni és tervezni, a leszakadók pedig kényszerűen tudomásul veszik a helyzetüket, számot vetnek elvándorló népességükkel, csökkenő erőforrásaikkal, és igyekeznek okosan felkészülni a zsugorodásra. Vagy mégsem? A reziliens településeken maradt még annyi híd főállás, megtartó erő, természeti és kulturális érték, amelyek okos újrahaznosításával elejét lehetne venni a nagyobb erózióknak. Mint a nagyvárosok „szlömösödésének” tankönyvi forgatókönyve, a betört ablakok esetében. Az első betört és ki nem javított ablak vonzza a többit, és megindul egy visszafordíthatatlan pusztulási folyamat. Ahol még van értelme üvegezni, ott elejét lehet venni ennek, és a fajlagos veszteség, akár anyagi, akár erkölcsi, akár kulturális, sokkal kisebb lesz, ha még időben történnek megfelelő irányba mutató beavatkozások. A regionális és országos szintű fejlesztéspolitikának különösen ezekre a településekre kellene koncentrálnia. Ezeknek a településeknek a sorsa így nem csak azok felelőssége, akik ott élnek. Ne feledkezzünk meg róluk.

S ahol látszólag minden hiányzik, ott is van jövőtervezési kiindulópont, amire építhetnek: lakóik érték- és közösségteremtő erejére. Ha sikerül elérni, hogy még kilátástalannak és reménytelennek tűnő helyzetben is értelmet kapjon a személyes jövőről gondolkodni, már ennek artikulációja is kiválthatja a stratégiai cselekvést. S ha vannak kistépülések, amelyeket érdemes követni az úton, amelyet megkezdtek, akkor sem a sok-sok forrást (olykor kétes hatékonysággal) bevonzani képes „látványfalvakkal” érdemes kezdeni az ismerkedést, hanem azokkal a „mintaközségekkel”, ahol szinte a semmiből tudtak megmozdulni és a fejlesztési térképre kerülni (Rozsálytól Geresdlakig).

Realista jövővízió, bátor jövőtervezés

Megfelelő jövővízió megalkotásával ki lehet szabadulni a tervezési kényszerpályák béklyójából. Ha helyesen sikerül felmérni a kitörésre, megújulásra, újraformálásra esélyt kínáló fejlesztési játéktérrel, azon belül megjelölhetők a legígéretesebb irányok. A cél tehát nem az lesz, hogy a településnek minden olyan adottsága, képessége, hagyománya, erőforrása, versenyképességi tényezője, tőkeformája áttekintésre kerüljön, amely felsorolható és számba vehető, hanem az, hogy a jövőtervezés szempontjából legfontosabbnak, leginkább identitásképzőnek, más városokhoz képest legegységibbnek, legtermékenyebbnek tartott mozzanatok gyűljenek össze, és a köztük lévő kapcsolatok is feltárhatók legyenek. Praktikusan fogalmazva: a hagyományos tervezési módszertanokhoz képest a jövővízió a kiinduláskor, a helyzetelemzéskor a szokásosnál sokkal tágabban tekint szét a település környezetében, a vízió „lefordításakor” pedig a szokásosnál jóval szűkebbre szabja a tárgyalta elemek körét.

A jövővízió így a városigazgatás minden későbbi tervezési szakfeladatának általános vezérfonalává tud válni, miközben a meglévő, korábban kimunkált elképzelések is könnyen beleépíthetővé válnak, ha a kívánt irányokat szolgálják. A lakosság számára pedig

nem pusztán egy kívánt/kívánatos, hanem egy valóságos, lehetséges, a peremfeltételekkel számot vető, ám mégis mozgósító erejű kompozíció születik, amely vállalható, szerethető, reményt és kitörési pontokat kínál, s másként, az eddigiekhez képest új elemeket is tartalmazva körvonalaz fejlesztési irányokat, beavatkozási területeket, lehetséges projekteket, illetve ezek összefüggésrendszerét.

Nagyon fontos azonban tudatosítani, hogy a jövővízió csak akkor realista, ha nem kincset keres és megváltást remél, nem egyetlen, sorsfordító Nagy Tettre készül, amivel új irányt tud adni a városának (ezek az aranylázszerű, ritka és különleges helyzetek általában amúgy is tervezhetetlenek), hanem attól várja a minőségi előreugrást, hogy képes felmutatni, miképpen lehet sok, egy irányba mutató, kicsi, egymást támogató, egymás hatását felerősítő, idő- és versenyelőnyt teremteni képes lépéssel közelebb kerülni egy megrajzolt jövőállapothoz.

Mindig a lehetőségek keretein belül kell mozogni a vízióalkotáskor, ám ugyanakkor mégis meg kell tudni tartani a törekvést az ideálisan lehetséges megragadására. Kellőképp realiztikusnak kell lennie, hogy elhiessük, elérhető, ám kellőképp idealisztikus is, hogy érdemes legyen erőfeszítéseket tenni az eléréshez. Bátorító erővel kell bírnia, hogy személyes igyekezet ébredjen az elérésére. Egyfajta éhség arra, hogy megélhető előre lépések és fejlemények sugallják a közelebb kerülést az elképzelt állapotokhoz. Emiatt a realista jövővízióknak egyszerre kell attraktívnak (inspirálóknak és motiválóknak), ugyanakkor hihetőnek és hitelesnek is lenni, s mindezt visszatérő, egyszerű (de nem leegyszerűsített) üzenetekké formálható módon kell tudni megjeleníteni. Ha van megosztott, közösen elfogadott jövőkép, a nehézségek elviselése, az átmenetiségekhez való igazodás is sokkal könnyebb. Vízió hiányában a döntések mindig a rövid táv, a pillanatnyi kihívások és a részérdekek mentén születnek, a források felhasználása sokkal pazarlóbb, a stratégia ridegen szakszerű és távolságtartó.

A vízióból a tervezéshez átlépve tudatosítani kell, hogy minden választásban, iránykijelölésben kockázat rejlik, mert nem máshová kerülnek a hangsúlyok, hanem épp a választott területekre. Ezt a kockázatot azonban, mint az arányokra és mértékekre oly gondosan ügyelő egykori parasztgazdaságokban, jócskán csökkentheti a „sokaság” kiegyenlítő szerepe, mert a kiválasztott irányok némelyike vagy valamelyike a legkedvezőtlenebb külső hatások esetén is elrugaszkodási pontként szolgálhat. Hasonlóképp csökkentheti a kockázatot az, ha a kijelölt irányok nem új képességek teremtésére, hanem meglévő, történeti-kulturális előzményekkel bíró helyi értékekre épülnek – hiszen még egy esetleges félrepozicionálás vagy rosszul sikerült megvalósítás esetén is a reziliencia növelhető velük. Sikeresen kijelölt irányok esetén azonban annyira össze tud adódní a sok-sok, egymást erősítő tovagyrűző hatás, hogy akár történeti távlatból is látható ugrást vagy sikeres városfejlődési időszakot eredményezhetnek.

A kockázatot csökkentheti az is, ha a jövőépítés a városlakók és a városvezetők közös jószága, de a nagyobb cselekvőképessége miatt megalkotásának és érvényesítésének feladatai a mindenkori városvezetés felé mutatnak. Jó, ha van a város vezetésében minél többen erősen jövőteremtésre, sorsfordításra orientáltak, és nemcsak a napi ügygondozás óvatos rutinfeladataival foglalkoznak. A jövővízió-orientált (város)vezető nem fél

népszerűségét kockáztatni, akár konfliktusokat sem vállalni, hogy nagy, *bátor*, átfogó, felforgató (diszruptív) megoldási és fejlesztési irányokat körvonalazzon, ha épp azoktól reméli a sikert. Érdekes, hogy az anyag- és gyártástechnológiában, automatizációban, robotizációban, menedzselhető projektméretben tett óriási előrelépések árnyékában *hatalmasra nőtt beavatkozási lehetőségek vízióvilága* helyett milyen sokszor jelennek meg földhöz ragadt, arasznyi, toldozgató-foldozgató, javítgató, előrelépkedő jellegű célok, eleve lemondva arról, hogy eredeti, önálló, akár századok adósságaival szembeülő, merész, nagy ívű fejlesztés köré rendeződjenek a részprogramok. Ilyen lehetőségek folytatólagos elszalasztását látom Szegeden a Tisza, Budapesten a Duna újraszervezésének elmaradásában, az egykori „központi felhajtóerőt” elvesztő települések gyenge újrapozicionálási erőfeszítéseiben (az éltető „áramlások” nagy részét elvesztő Esztergom, vagy az ipari örökségből akár hipermodern városrésznői jövőt álmodni képes Miskolc esetében).

Elvek, célok, szemlélet – módszer és kultúra

Az elindulást számtalan dolog nehezítheti. Depresszió, reménytelenségtudat, „nem jó itt élni”, „úgyszincs értelme” hangulat. Félelem a kezdeményező, részvételiségben gondolkodó polgároktól. Bizalomhiány, gyanakvás, ellenségesség. A „nulladik elv” az, hogy semmilyen ok nem elég erős ahhoz, hogy ne kezdődjön el a jövőtervezés. A „közegellenállás” része a megismerési folyamatnak, annak is történeti okai vannak, és a fejlesztési programoknak része lehet azoknak a feltételeknek a megváltoztatása is, amelyek ezt a kiinduló állapotot eredményezik. Létezik azonban egy alapelv, amely nem megkerülhető. Hosszú távon csakis az a jövőépítő program és városvezetés lesz hiteles, amelyik egyre jobban bevonja a polgárokat, azaz a leginkább érintett személyeket. És nemcsak őket: azokat is, akik a helyi gazdaságot tartják mozgásban, meg a kultúra és a tudomány képviselőit (ha kell, „külsősöket”). Amelyik vezetés ezt nem veszi figyelembe, az minden egyes nappal távolodik a világ fősodrától, és puszta hatalomtechnikává vagy napi ügyvitellé silányítja a település jövőjét. Az elmúlt évtizedekben szinte szabályos sportja alakult ki annak, hogyan lehet úgy csinálni, mintha a részvételiség elvének megfelelően folyna egy-egy program előkészítése vagy egy tervezési folyamat. Azok a települések a legsikeresebbek, ahol valódi kérdésekben, valódi csatornákon keresztül valódi részvétel van.

Számtalan további szempont társulhat a kiinduló szándék, a „tegyük jobbá lakóhelyünket” mellé. A fenntarthatóság, a zöldebbé, környezetbarátabbá tétel, vagy az egyenlőtlenségek csökkentése, magasabb szolidaritási szint elérése lehet vezérlő szempont, amely áthatja a teljes tervezési folyamatot – de egy komplex jövőképnek mindegyik külön-külön is lehet része. Elvekre, látszatra a település életéhez nem tartozó szempontok érvényesítésére igenis szükség van. A legjobb példa minderre az iskola. Ma már nemcsak az a kérdés a települések megtartó képessége szempontjából, hogy van-e iskola, hanem az, hogy az az iskola *milyen*. Vannak települések, amelyek abban bíznak, hogy majd nem viszik el máshová a gyerekeket, ha építenek egy új iskolát. De ez csak akkor

működhet, ha korszerű iskola jön létre, amely nem azzal kezdi a pedagógiai programját, hogy hogyan fegyelmezi a gyereket, hanem hogy hogyan teremt belőle minél színesebb, minél teljesebb értékű, harmonikus, kiegyensúlyozott embert. Ha ilyen iskolája van a településnek, akkor szeretni fogják a gyerekek és a szülők, és még máshonnan is oda fognak jönni. Ha meg az iskola „csak akármilyen”, akkor el fogják onnan vinni, az intézmény pedig meg fog szűnni. Univerzális módszerekből, megoldásokból nagyon nagy a kínálati piac. Csakhogy a lényeg éppen az, hogy a teljesen egyedi helyi célkitűzésekhez milyen eszköz, milyen technológia, milyen alkalmazás illik a legjobban. Az okos városvezetés ezen a ponton kezdődik.

Fejlesztés: előnyteremtés és hiánymegszüntetés

A külső esélyek és a belső képességek gondos mérlegelésből megszülető fejlesztési programok megalkotásának legfontosabb mozzanata az integráció. Egy település életében minden mindennel összefügg. Egyetlen beavatkozás az élet számos más területét is érinti, amelyre értelemszerűen fel kell készülni – de fordítva is igaz: azok a jó beavatkozások, amelyek a lehető legtöbb területen fejtenek ki hatásokat. Ha több, egészen különböző területre vonatkozó fejlesztési elképzelés „összeér” és egymást elkezdi kölcsönösen erősíteni.

A tipikus fejlesztési adósságok (fizikai és intézményi infrastruktúrában, csatornázásban, közművesítésben, felújításban) általában ellenérvként kerülnek elő, hogy mielőtt valami „nagynak” a teremtésébe, megvalósításába fognánk, először talán legyünk képesek a fájdalmas, erőforrások híján régóta halogatott „kis dolgok” rendezésére. Ám épp az a tény, hogy stratégiai ambíciók nélkül is alkalmatlan volt akut problémáinak megoldására korábban a település, a legjobb bizonyíték arra, hogy szükség van valami másra – aminek az „oldalvizen” még a régi adósságok rendezése is könnyebben sikerülhet. A hiányok megszüntetése önmagában csak átmeneti közérzetjavulást eredményez, mert eredményes jövőtervezés nélkül borítékolható, hogy az alacsony adaptációs képesség miatt újfajta hiányok termelődnek. Ebből az ördögi körből (is) a tudatos (vagy sokszor véletlen vagy spontán fejlemények nyomán megszülető) előnyteremtés kínál kiutat.

Ezért is fontos, hogy a *fejlesztési irányok* kiválasztása legyen megfelelő: ha az egyik *projekt* alulteljesít, követheti egy másik, a siker nagyobb esélyével. De ha az irány rossz, akkor csak az értelmetlenül elfecsérelt energia mennyisége nő. Olykor a jól megtervezett projekt akkor is tud érték forrása lenni, ha nem válik be – de átvezet egy másik hasznosítási elképzeléshez, utat tör valami egészen másnak (ahogyan például az általános célú fürdőfejlesztések gyakorta bírnak nagy jelentőséggel „idősgazdasági” stratégiai irány választása esetén). Minden, ami nem hiányt szüntet meg, hanem új állapotot hoz létre, *versenyelőnyképzésként* értelmezhető mindazokkal szemben, akik ilyesmire nem vállalkozva kizárólag az üzemeltetés-fenntartás mókuskerekében maradnak.

Hagyomány és teremtett hagyomány

A meglévő adottságok kézenfekvően kínálkoznak a fejlesztési programba beépítésre. Két dologról nem szabad azonban elfeledkezni. Egyrészt csak az az örökségem alkalmas erre, amely képes külső esélyhez kapcsolódni. Másrészt nem elég hasznosításban gondolkodni, legtöbbször adaptív újrahasznosításra van szükség: a „régit” megőrző, de azt új helyzetben, új funkcióval kiegészítő újraértelmezésre és megvalósításra. A teremtett attrakciók felé akkor érdemes fordulni, amikor az adaptív újrahasznosítás önmagában nem ígér sikert. Ám nagyon könnyű egy jónak tűnő „ötlet” csapdájába beleesni, izzadságszagúan követve mások példáját, vagy gyökértelenül meghonosítani valamilyen nagyon idegen kulturális jelenséget. A rosszul megválasztott attrakció inkább erőforrásokat pusztít, és a kudarc nyomán kisebbnek láttatja a kitörési esélyeket. Az ötlet minden esetben a fenntartható fejlesztés akadálya, ha átfogó jövőkép és rendszerszemléletű tervezési előzmények híján, önmagáért születik, pusztán gazdája tét nélküli elképzelését tükrözve.

De még jó irányba elinduló, gondosan megtervezett projektek is zátonyra futhatnak a *megvalósítás* hiányosságai miatt, ha elfogy a támogatottság, a forrás vagy az innovációs erő. Minderre már a tervezés során fel kell készülni. S ha minden veszélytípust elkerülve sikerül az attrakció felfuttatása, akkor az *fenntarthatósága* válik nagy kérdéssé. S mint minden technológiai és társadalmi innováció esetében, megfelelő időzítéssel kell tudni kiegészítő, ráépülő, másodlagos *innovációkkal* továbbvinni, továbbfejleszteni a bevált megoldást. S amikor idáig sikerül eljutni, az egykori teremtett attrakció beépül az *adottságok* közé, szervesül a mindennapokba, már a helyi értéktérkép része. Egy következő generáció számára: *hagyomány és identitásképző* elem.

Az egyes fejlesztési irányokhoz tartozó alapvető módszerek

- *Kék óceán stratégia*

Teljesen eredeti, innovatív, újszerű kezdeményezések kitalálása, kiérlelése, megvalósítása. Olyan, amilyen – vagy ahhoz hasonló – korábban még nem létezett. Ha nemzetközi érdeklődésre is számot tarthat, akár valamilyen apró dolognak a „világfővárosa” is megteremthető ilyen módon, hiszen a „lehetséges világfővárosságoknak” hatalmas a száma.

- *Kék tavacska*

Másutt sikeresnek bizonyuló „kék óceán” fejlesztések átvétele, alkalmazása. Egy új növényi kultúra meghonosítása, amely sok területen már bizonyított (például a levendula vagy bizonyos gyógynövények). Egy eseménytípus, amelyre igény van, de hasonlókat csak nagy távolságban találunk. (Nálunk például: a szarvasi és móralmi épületmakett-birodalmak.)

- *Értéktár és mikroörökség-térkép*

Az adottság alapú fejlesztésekhez sok helyen készült az elmúlt időszakban *értéktár*, amely a természeti, tárgyi szellemi és tárgyi kulturális örökség helyi nyilvántartását jelenti. Ezekből azonban tipikusan hiányzik a múzeumi, könyvtári, levéltári, műemléki, természetvédelmi intézményrendszerben jelenleg megjelenő örökségobjektumok „mérete alatti”, eddig nem látható kulturális tartomány, illetve mikrofauna és flóra, amely azonban együttesen számosabb és nagyobb tömegű, mint az előtérben lévő. Magántörténetek, gasztronómiai tudás, a családi emlékezet és annak dokumentumai. Eszközök és használati tárgyak magángyűjteményei és megőrzésre váró darabjai. Kertek, kicsi, specifikus élőhelyek, egyedi növényi és állati életterek, egyes fák, egyes állatcsaládok, gyógynövények, gombák, vetőmagörökség (tradicionális növényfajták). Vízvagyon, forrásokkal és patakokkal. De leginkább az emberek maguk hiányoznak: a fejükben lévő tudások, ismeretek, kapcsolatok – mind-mind fejlesztési erőforrás. (Ez legfájóbban és legtisztábban a nyaralótelepüléseken látszik, ahol az időszakosan ott élő háztulajdonosok szinte csak adóalanyként fontosak, a település fejlesztéséből tipikusan ki vannak zárva.)

- *A hiánymegszüntetés „instant”, kidolgozott elképzeléscsomagja*

Jellegzetes csapdahelyzet, hogy a „most mire lehet pályázni” logikája vezérli a tájékozódást, ha az éppen megnyíló lehetőségek valamelyik régi adósság eltüntetésére kínálnak esélyt. Ezzel szemben léteznie kéne egy kidolgozott (szükség esetén azonnal pályázatra fordítható), szélesebb elképzeléseggyüttesnek, amely nem számol a korlátokkal (legyenek azok anyagiak, emberiek vagy időbeliek), csak megjeleníti, hogy honnan, hová, milyen lépésekkel szeretne egyszer eljutni. Hány folyóméter vízpartot szeretne rendezni egyszer és mindenkorra, s milyen sorrendben fogna hozzá, mennyi közművet váltana ki, milyen új közművet építene, milyen infrastrukturális fejlesztésekre van szükség, milyen épület, milyen berendezési tárgy hiányzik, milyen szociális problémákat szeretne orvosolni. Egy szakadatlanul frissített elképzeléslista jobban talál forrást is, mert azt egy meglévő, konkrét programhoz keresi, és alkalomadtán a lehetséges támogatási formák szélesebb köréből tudhat válogatni.

Befejezés: a szemlélettől a cselekvésig

Meggyőződésem, hogy az „Okosváros” mibenlétéről folytatott végtelenített viták helyett a cselekvéstervezés visz előre. A cselekvésigényt a szemlélet alapozza meg, ezért leginkább arra törekedtem, hogy a gondolkodást, a településfejlesztéshez való viszony és a saját szerepek tisztázását segítsem néhány provokatív, de talán hasznos szemponttal elő. Ha ez kedvet ébreszt az elmozduláshoz, volt értelme. Ne feledjük: már a további tájékozódás is cselekvés – amelyhez egy kisebb induló ajánló olvasmánylistával járulok búcsúzóul hozzá.

Irodalomjegyzék

- BERKESNÉ Rodek Nóra – BIRKNER Zoltán – Ernszt Ildikó (2018): *Köldökszinór: A Pannon Városok Szövetségéhez tartozó városok sikerének és megtartó erejének kulcs tényezői*. Kőszeg, Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete.
- ERNSZT Ildikó – KELLER Krisztina – TÓTH-KASZÁS Nikoletta (2017): *A települési együttműködések elmélete és gyakorlata*. Kőszeg, Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete.
- FLORIDA, Richard et al. (2020): Urban tech is a \$65 billion industry. Here's how COVID-19 could upend it. *Fast Company*, 2020. 04. 21. Elérhető: www.fastcompany.com/90493421/urban-tech-is-a-65-billion-industry-heres-how-covid-19-could-upend-it (A letöltés dátuma: 2020. 06. 10.)
- Kőszegi Felsőbbfokú Tanulmányok Intézetének KRAFT (Kreatív város – fenntartható vidék) programja: <https://iask.hu/hu/kategoria/kraft-kozpont/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 11.)
- Lechner Központ Okosváros. Elérhető: <http://okosvaros.lechnerkozpont.hu/hu> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 11.)
- MISZLIVETZ Ferenc szerk. (2016): *Kisvárosok reneszánsza: A kőszegi példa*. Kőszeg, Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete.
- NAGY Judit (2017): *Társadalmi innováció a pannon városokban I*. Kőszeg, Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete.
- Z. KARVALICS László (2017): *Okos városok, kérdő- és felkiáltójelekkel. Tudósítás két kőszegi KRAFT-évről*. Kőszeg, Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete.
- Érdemes forgatni az újabb szakirodalomból az *Új Magyar Közigazgatás* című folyóirat 2019. szeptemberi *Okosfalu* tematikus számát és a *Tér és társadalom* című folyóirat 2008/1-es *Városi kormányzás* tematikus számát.

Vákát oldal

E-önkormányzat – a fenntartható önkormányzati informatika

Bevezetés

Az önkormányzatok fenntarthatósága nagyban múlik azon, hogy szolgáltatásai mennyire naprakészek. Olyan szolgáltatásokat nyújtanak, amelyekre az ügyfeleknek szükségük van? Egyáltalán megtalálják-e a csatornákat az ügyfelekhez? Vagy egy anakronisztikus helyzetben rekednek, és úgy futnak versenyt az idővel, hogy fel sem vették a futócipőt? Vajon fenntartható egy olyan rendszer, amelynek számos eleme képtelen hozni a minimumot, mind a szolgáltatások színvonalában, mind az ahhoz szükséges infrastruktúra tekintetében? Vajon áthidalható-e egy olyan helyzet, amikor egy település közigazgatási szolgáltatások széles skáláját korszerűen szolgáltatja, míg más települések (akár csak néhány kilométerre az előbbitől) erre képtelenek, és gyakorlatilag láthatatlanok a virtuális térben? Mennyiben tartható fent egy olyan országos rendszer, amelynek egyenlően kellene szolgáltatni, mégis tele van sötét foltokkal? Fenntartható-e egy olyan rendszer, amely a földrajzi egyenlőtlenségek áthidalására (is) hivatott, de fejlődése egyre nagyobb szakadékot generál? Tesszük fel e kérdéseket mindazon tények tükrében, hogy a fejlettebb országok közigazgatási szervezeteinek front office-a egyre szofisztikáltabb. Egyre több és jobb felületet találnak a közigazgatások az ügyfelek kiszolgálására, egyúttal saját működésük optimalizálására. Több és több funkcionalitást fedeznek fel a közösségi média népszerű felületein is¹. Ráadásul a kormányzat fogalma ma már nem kizárólag az államok kormányzataihoz, és kormányzati szereplőikhez köthető, hanem a kormányzásban részt vesznek külső szereplők is például gazdasági és civil társadalmi szereplők, de maguk az állampolgárok is, akik között a kommunikációt a lehető leggyorsabbra, legegyszerűbbre és leginkább akadálymentes platformra kell helyezni.² Ugyanakkor Magyarország jelentős fáziskéséssel, és térségi egyenlőtlenséggel reagál e jelenségekre. Tanulmányunk rámutat: a településméret, az egzisztenciális háttér, a hátrányos helyzetű közigazgatási szempontból szegregál térségeket. Ezek nyomai a közigazgatási front office-okon már messziről láthatók. Megjelentek a „Közigazgatási szempontból hátrányos helyzetű – KHH térségek”, amelyekben a lakosság egzisztenciális esélyei a közigazgatási ügyintézési képességük csökkenésénél fogva is látványosan romlanak. E településeken a fogadóoldali (ügyféloldali) adottságok is rosszak, hiányoznak alapvető eszközök és képességek.

¹ BUDAI 2018a.

² BETZ–KÜBLER 2013.

Ha a fenntarthatóság három lábát nézzük (ökológiai, gazdasági, társadalmi), akkor utóbbi kettő sántítása (nota bene hiánya) miatt e települések fenntarthatósága – beavatkozás nélkül – nem megoldható. A rendszer gazdasági fenntarthatóságának főkérdése a finanszírozhatóság (a költségvetés és a versenyszféra terhelhetősége), azonban nem elhanyagolható szempont, hogy a közigazgatás kiemelkedő gazdasági küldetése, hogy katalizálja a gazdaságot. Amennyiben egy térség közszolgáltatásai alacsony színvonalúak, úgy az a gazdaságot is visszahúzza (bürokratikus terheit fokozza), így a közigazgatás nem képes megadni azt a szinergikus támogatást, amely magasabb fejlődési pályára állítja a helyi gazdaságot.³ A közigazgatás társadalmi fenntarthatóság alatt érdemes arra gondolni, hogy a web 2.0-ás technológiák⁴ jelenléte magától értetődő a felhasználók oldalán, ugyanakkor a nyílt kormányzati elvárások is egyre erősebbek. A közösségi média segít abban, hogy célzott kommunikáció valósuljon meg, közérthetőbbek legyenek a (köz) politikai anyagok, és a stratégiai célok érdekében szűrhetőek legyenek az egyes vélemények. A közösségi terek könnyebb, gyorsabb, közvetlenebb elérést biztosítanak a digitális egyenlőtlenségek csökkentése terén, valamint az interaktivitásban jelentős a szerepük, ezért fontosak a közigazgatás számára is. (A közösségi terek előnyét Wirtz et al. az erősebb interakcióban, a felhasználó-központúságban, a könnyebb felület- és szolgáltatás kezelésben, a nagyobb felhasználói hozzáadott értékben látják.)⁵ A közigazgatás e terek használatával tehát jobb minőségű, ügyfélbarát, interaktív és innovatív közszolgáltatást nyújthat. Nem véletlenül mutatja azt az eddigi gyakorlat, hogy a legtöbb OECD-ország extra kommunikációs csatornaként tekint a közösségi terekre.⁶⁷

A fenntarthatóság – esetünkben – ráadásul egy további dimenzióval is bővül, hiszen számos jogszabály kötelezi az önkormányzatokat a virtuális jelenlétre, több esetben elektronikus szolgáltatások nyújtására. Abban az esetben, ha ennek egy hivatal (vagy hivatalok társulása) nem felel meg, úgy mulasztásos törvénysértést követ el.⁸ Jogállami körülmények között a közszervek törvénysértő állapotban „felejtése” szintén nem fenntartható állapot.

³ HUTCHINSON–OSBORNE 2006.

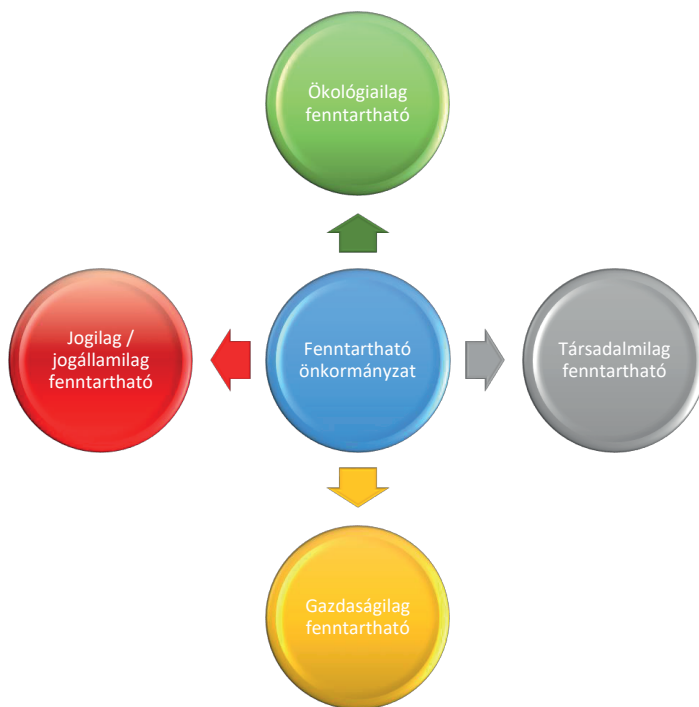
⁴ Olyan közösségi használatra optimalizált technológiák gyűjtőneve, melyek megkönnyítik az információmegosztást, a hálózat- és közösségépítést a virtuális térben.

⁵ WIRTZ–SCHILKE–ULLRICH 2010.

⁶ 25 vizsgált OECD-országból 7-nek volt közösségi média stratégiája, 2013-ban. Holott minden vizsgált ország kormánya használt valamilyen közösségi megoldást, valamint a 25 országból 10 belső kommunikációs folyamataiban, közösségi megoldásra is épített. Ráadásul csupán 5 ország mérte a stratégia végrehajtását és a közösségi média hatásait.

⁷ MICKOLEIT 2015.

⁸ HERMANN–BUDAI 2018, 10–14. és 12–15.



1. ábra: A fenntarthatóság dimenziói – önkormányzati megközelítésben

Forrás: a szerző szerkesztése

Módszertan

Tanulmányunk adatait a Belügyminisztérium 2016–2018 között végzett országos kutatásai⁹ adja. Ennek online kérdőíves felmérése 2017. február 17. és 2017. március 3-a között készült. A kérdőívet a települések közel négyötöde töltötte ki ez a kitöltési arány kimagasló értéknek számít az online lekérdezések kategóriájában.¹⁰ A válaszadó települések átlagos népességszáma 2520 fő volt. A kitöltésben összesen 4100 válaszadó személy vett részt, legtöbbször a jegyző egyedül, illetve a polgármester egyedül válaszolt a feltett

⁹ KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002 „Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II.”

¹⁰ A kérdőív 2017. 01. 16. és 24-e között 40 településen személyes interjú keretében tesztelésre került 4 fő kutatásszervező bevonásával. A tesztelés eredményét 2017. 01. 27-én, a Kutatástámogató Műhely keretében ismertették a kutatásszervezők. Az egyeztetésen részt vettek a kutatásvezetők, az operatív feladatokat végző kollégák, valamint módszertani és a rendszertervezési szakértő – dr. Csanádi Gábor és dr. Illéssy Miklós – is. A kérdőívtesztelés eredményei rögzítésre kerültek, a szakértők összeállították szakmai javaslataikat, majd a kutatásvezetők véglegesítették kérdéseiket. A véglegesnek tekintett kérdéseket a módszertani és a rendszertervezési szakértő állította prioritási sorba.

kérdésekre. Az elemzések kiértékeléséhez az SPSS 22 szoftvert, illetve a GIS kínálta lehetőségeket használtuk fel (Mapinfo 12). Az általunk választott minta nagyság az illeszkedésvizsgálat alapján reprezentatívnek tekinthető ($\chi^2 = 5,74$, $df = 19$, $p = 0,999$), mert a települések az országos átlaggal megegyező eloszlást mutatnak, valamint hasonló képet kapunk a lakosságszám vizsgálatnál, itt is fennáll a reprezentativitás a válaszadók körében (az illeszkedésvizsgálat alapján reprezentatívnek tekinthető a válaszadókra vonatkozó minta ($\chi^2 = 3,00$, $df = 4$, $p = 0,558$). A következőkben a rendszer fenntarthatóságának fényében foglalkozunk a vonatkozó kutatási eredményeinkkel.

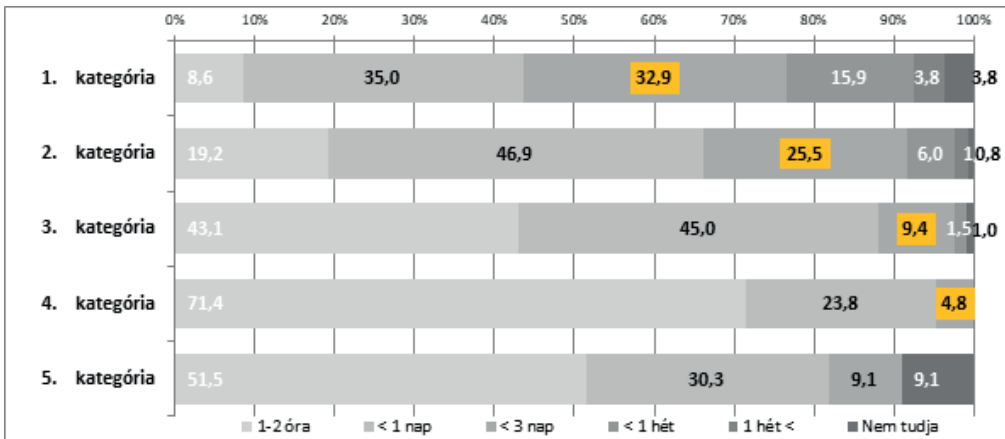
A méret a lényeg?

A Belügyminisztérium hivatkozott kutatásának hármas kutatása a legtöbb vizsgálati kérdésben kimutatta az 1000 fős lélekszám alatti települések rendkívül hátrányos helyzetét.

E települések önkormányzati hivatalai azok, amelyek egyértelműen elmaradott és kiöregedő számítógépparkkal rendelkeznek. Általános jellemzőjük, hogy az önkormányzatok csaknem kilenctizedében (88,8%) a hivatali munkát annyi háromévesnél idősebb számítógép „segíti”, amelyek aránya a gépparkon belül több mint 40%-osra tehető. Ezen belül is meghatározó jelenség, hogy minden második önkormányzatnál (52,1%) a hivatali számítógépek négyötöde – és valószínűsítve, akár a gépállomány egésze is – leszolgálat már a maga három évét, amortizálódott, megérett a cserére. A kisebb és gyengébb egzisztenciával rendelkező településeknél a hivatali belső hálózat nincs jelen (a települések közel harmadánál). E települések NTG-végponthoz kapcsolódása is töredéke a nagyobb városokénak. E településeknél átlagosan 15,5%-a küzd azzal a helyzettel, hogy legalább egy munkatársuknak nincs számítógépe a munkavégzéshez. Mindezekből fakadóan a számítástechnikai incidensek aránya is itt, valamint az 1000–5000 lakosú településeknél a legrosszabb. A problémák elhárításának sebessége pedig itt a leglassabb, tekintettel arra, hogy ezt külső erőforrásból oldják meg, nem belső szakember segítségével.

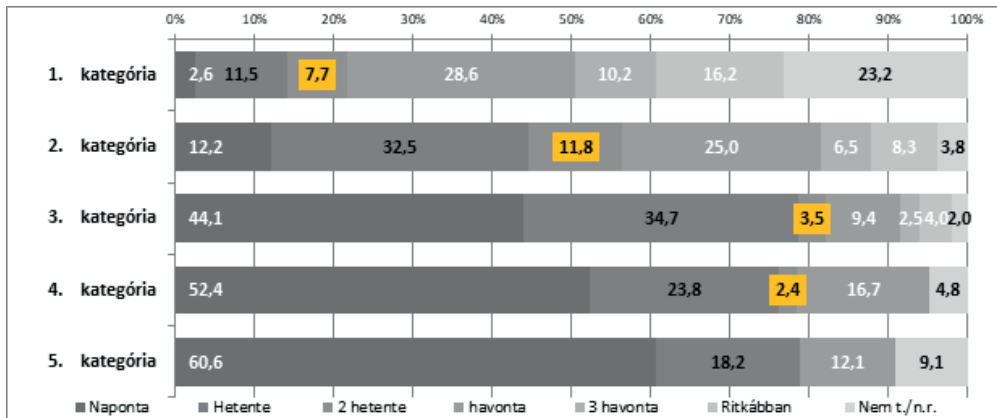
E települések átlagosan 66,2%-a nem jelenik meg közösségi webhelyen. Weboldaluk gyakorta avult, nem naprakész (sok esetben hiányzik), az állampolgári jelzéseket (viszszacsatolásokat) a legkevésbé veszik figyelembe. Minőségi különbség látszik az 1000 fő alatti, valamint az 1000–5000 fő közötti népességszámú településeknél a nagyobb városokhoz képest.¹¹ E települések rendelkeznek a legkevésbé stratégiákkal (67,7%-uk egyáltalán nem). Ugyanakkor e települések azok, amelyek a kiterjesztési lehetőségeit is a legkevésbé keresik, hiszen csupán 26,6%-uk végez tematikus hírfigyelést.

¹¹ BUDAI 2018a, 2018b.



2. ábra: A belső informatikai problémák megoldásának időtartama a településméret függvényében
 Forrás: BM ÖKI, 2018¹²

Már pusztán a fenti átlagok is felhívhatják a figyelmet arra, hogy a kistépelések közigazgatási szempontból leszakadnak, döntően azért, mert az infrastrukturális adottságok és az IT-képességek itt teszik a legkevésbé lehetővé a naprakész e-közigazgatási szolgáltatásokat.



3. ábra: Az önkormányzati információk frissítésének gyakorisága a településméret függvényében
 Forrás: BM ÖKI, 2018

¹² Az egyes településkategóriák lakosságszám szerint (a jelentésben végig): I. Kategória: 1000 lakos alatti települések, II. Kategória: 1000–5000 lakos közötti települések, III. Kategória, 5000–20 000 lakos közötti települések, IV. Kategória 20 000–50 000 lakos közötti települések, V. Kategória, 50 000 lakos feletti települések.

A pozíció a lényeg?

Már az Államigazgatási eljárásról szóló (1957. évi IV. tv.) is rögzítette, és azóta valamennyi eljárási kódex deklarálja, hogy az állam polgárait egyenlő feltételekkel, egyenlően kell kiszolgálni. Azonban, ahogy haladunk a korról, a digitális egyenlőtlenség úgy nyomja rá a bélyegét a közigazgatásra is, így lassan eljutunk oda, hogy az ország bizonyos részeiben egészen más közigazgatási szolgáltatási portfólióval találjuk szembe magunkat, mint másutt.

A Belügyminisztérium hivatkozott kutatásának alapadatait tovább elemeztük, fókuszálva az e-közigazgatási front office-ra, azon belül is elsősorban a hivatali weboldalak és közösségi terek elemzésére.¹³ Hiszen itt érhető tetten a szolgáltatások elérhetősége: csak akkor látható egy szolgáltatás a virtuális térben, ha annak infrastruktúrája és platformja megvan, valamint járulékos információkat is kínálnak mellé, az igénybevétel könnyítéséhez. Az okokat keresve vettük nagytitkot alá a lakosság egzisztenciális és egészségügyi helyzetét, a 65 évnél idősebbek arányát, a település adóerő-képességének mintázatát, a szegregátumok számát és a roma etnikum jelenlétét (mint a digitális egyenlőtlenség leginkább elmaradott csoportjait), majd ezen mintázatok közötti átfedéseket.¹⁴ Az eredmények félreérthetetlenül körvonalazzák a közigazgatási szempontból (is) hátrányos helyzetű kistérségeket és településeket.

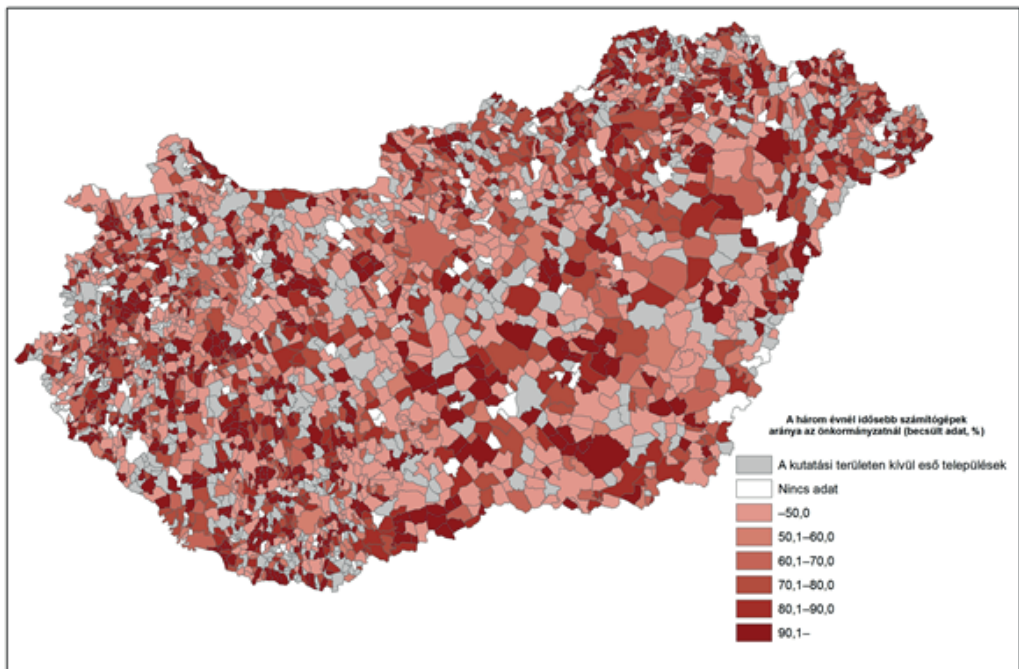
Saját kutatási adatainkat térképen ábrázolva már a következő, sajátos mintázatokat figyeltük meg:

- Az aprófalvas térségek körében lényegesen rosszabb eredményeket mértünk, mint a tanyás vagy vidékies térségekben. A városias települések természetesen a másik szélsőértéket adták. A Cserehát és az Ormánság e vonatkozásban kimagaslóan rossz eredményeket adott.
- A leghátrányosabb helyzetű kistérségek – az előzetes várakozásoknak megfelelően – lényegesen gyengébb értékeket mutattak, mint azok a települések, amelyek jó, vagy növekvő vásárlóerővel és adóerőképességgel rendelkeztek.
- A roma etnikum jelenléte a népességben, a szegregátumok száma és elhelyezkedése szintén egybevágott valamennyi kutatási dimenziónk eredményeivel, de nem mindig ez a szempont adta ki a legrosszabbul teljesítőket. Azaz a közigazgatási front office gyenge adottságokkal rendelkező településeken gyengén muzsikál. (Holott a közigazgatásnak azonos fejlettségi szintet kellene mutatnia, függetlenül az említett területektől.)

A következőkben öt olyan vizsgálati dimenziót mutatunk be, amelyből következtetni lehet számos járás településénél, hogy közigazgatási front office-uk mennyire elmaradott az országos átlaghoz képest.

¹³ Itt köszönjük meg prof. dr. Sikos T. Tamás kutatóprofesszor tartalmi és módszertani segítségét.

¹⁴ Az etnikai és LHH-térségek vizsgálatának forrása: KADÉT-VARRÓ 2010, valamint LUKÁCS 2017.



4. ábra: Három évnél idősebb számítógépek becsült aránya az egyes településeken

Forrás: Belügyminisztérium OFFK II. (2018) kutatás alapján a szerző szerkesztése

- A számítógépek életkorából közvetlenül tudunk következtetni az informatikai szolgáltatások infrastruktúrájának állapotára, az innovációs potenciálra, az ebből fakadó szolgáltatási portfólió fejlettségére. A három év azért vízválasztó, mert ennyi idő kell a számítógépek könyv szerinti értékének 0-ra írásához, azaz három év után érett meg a géppark a cserére. Azon települések, ahol ez az arány magas, feltételezhető a géppark avultsága, a kötelező feladatok ellátásra szorítkozás és az alacsony innovációs potenciál. Mindebből pedig következik, hogy ezek a települések az ügyfelekkel való kapcsolattartásban is a hagyományos (offline) utat részesítik előnyben. (Tehát az első kérdés a legtöbb esetben determinálja a következő kérdések válaszait.)
- A gazdasági adatokból, településszerkezetből, szegregátumok számából fakadóan – a várakozásoknak megfelelően – rossz értékeket látunk a leghátrányosabb helyzetű (LHH) járásoknál, így a legtöbb borsodi járásban (például Szikszói járás: 85,1%, Putnoki járás: 88,6%), a legtöbb Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei járásban (például Vásárosnaményi járás: 76,7%, Csengeri járás: 90%), több Baranyai járásban (például Hegyháti járás: 70,8%, Sellyei járás: 71,7%), borsodi, nógrádi részeken (Salgótarjáni járás: 75,3%, Szécsényi járás: 73,3%), illetve a somogyi (például Barcsi járás: 84%, Nagyatádi járás: 80,8%). Azonban meglepve tapasztaltuk az LHH-térsegeken kívül eső Balaton-felvidék (például Fonyódi járás: 77,4%) és Zala megye

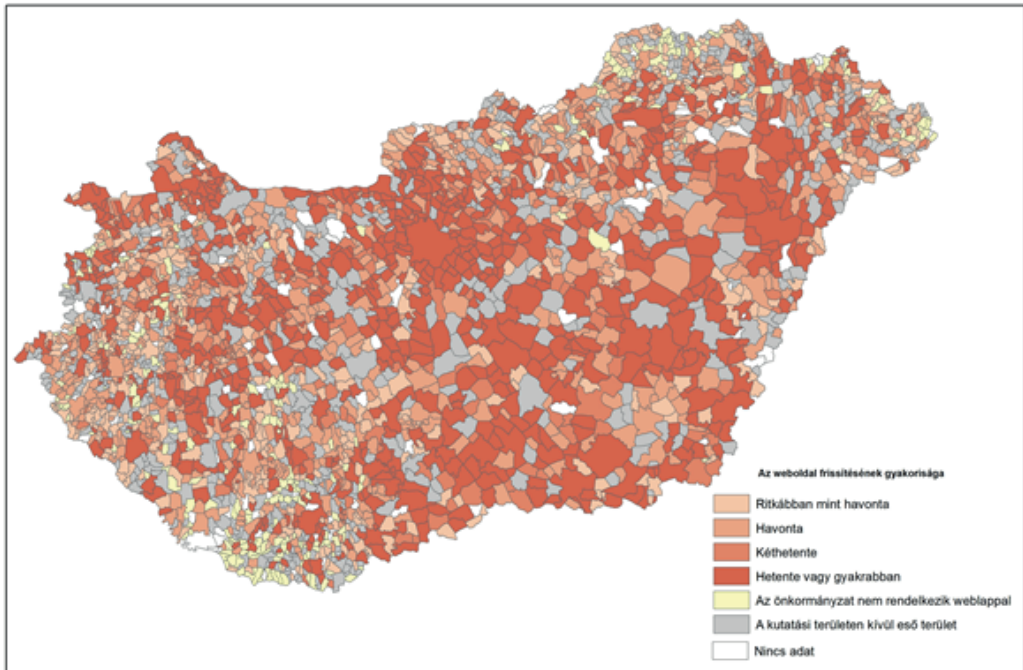
(például Letenyei járás: 76%) rossz eredményeit. Míg az országos átlag 52,1% az 1000 fő alatti településeknél, addig az imént felsorolt térségekben 70%-nál is magasabb a 3 évnél idősebb számítógépek aránya. Valamennyi felsorolt járásnál tehát 4 számítógépből legalább 3 kiszolgált, meghibásodásra hajlamos, amely a hivatali munka folytonosságát veszélyezteti. Ha a felsorolt településeknél vizsgáljuk a lakosság számát, a földrajzi pozíciót, a roma népesség arányát és a vásárlóerőt is, akkor a leginkább meghatározónak a lakosság számát és a földrajzi pozíciót látjuk, ez magával hozza az alacsony vásárlóerőt is. A határmenti fekvés és az alacsony lakosság szám önmagában rossz pozíciót ad, amit tovább ronthat a roma népesség és a 65 évnél idősebb lakók átlagnál magasabb aránya (bár e két utóbbi szempont pontosan fordított arányban áll egymással). Így alakulnak ki a „közigazgatási szempontból hátrányos helyzetű” (a továbbiakban: KHH) térségek, ahol az ügyfelek megszólítási lehetősége korlátozott (vagy a hivatal vagy az ügyfelek rossz adottságai miatt.) Ilyen KHH-kból – összetételüket tekintve – sokfélével láthatunk. Csak a 8 legrosszabb infrastrukturális adottságot nézve:

1. táblázat: Három évnél idősebb számítógépek aránya, a település lakossága, roma népessége és a vásárlóerő tükrében, a 8 legrosszabb adottságú járásban

Járas neve	Lakosság szám átlaga (fő)	Roma népesség (%)	Vásárlóerő (EUR)	3 évnél idősebb számítógépek aránya (%)
Nagyatádi	833	18,7	2 970	80,8
Siklósi	765	6,2	3 511	81,9
Edelényi	740	15	3 637	82
Záhonyi	1 772	10,9	3 253	82
Barcsi	938	14,3	3 000	84
Szikszói	804	16,9	3 101	85,1
Putnoki	709	9,4	3 589	88,6
Csengeri	1 428	10,3	3 078	90

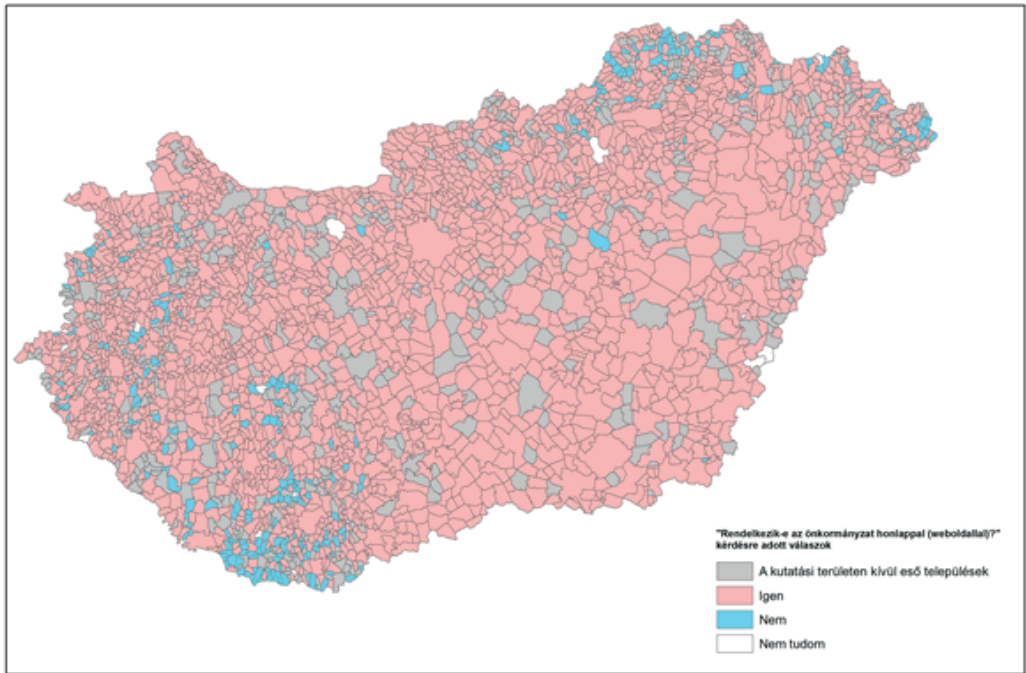
Forrás: Belügyminisztérium OFFK II. (2018) kutatás és KSH (2018) alapján a szerző szerkesztése

A weboldalak frissítésének gyakorisága megmutatja, hogy mekkora erőforrást fordít a település az ügyfelek megfelelő tájékoztatására. Még egy néhány fős településtől is elvárható volna, hogy legalább kétheti gyakorisággal frissítse a híreit. Hiszen ez mutatja, hogy a település él. A havi vagy annál ritkább frissítés (ad absurdum a weboldal hiánya) kizárja az ügyfelek megfelelő tájékoztatásának lehetőségét, illetve az erre épülő elektronikus közszolgáltatások igénybevételének lehetőségét. Az 1000 fő alatti települések átlagosan 14,1%-a frissíti az információit legalább hetente, 7,7% kéthetente, 28,6% havonta (azaz közel fele még ennél is ritkábban). Az 1000–5000 fő közötti településeknél ezek az arányok rendre 44,7%, 11,8%, 25%, 18,6%. Az aprófalvas térségek tehát eleve jó eséllyel láthatatlanok, vagy avult információkat közvetítenek.



5. ábra: Weboldalak frissítésének gyakorisága az egyes településeken
 Forrás: Belügyminisztérium OFFK II. (2018) kutatás alapján a szerző

Ezt tükrözi az 5. ábra is, ahol a leggyakrabban látunk havi frissítési gyakoriságnál rosszabb értékeket a legtöbb határmenti, aprófalvas térségnél. Az Alsó-Dráva környéki települések, Külső-Somogy, Zala, a Beregi-Tiszahát és Szamosköz, valamint a borsodi települések döntő többsége alig látható a digitális térben. Minél kisebb egy település, annál kevesebb erőforrást tud fordítani a kötelező feladatokon kívül eső funkcióknak, főleg akkor, ha nem tudja finanszírozni azt külső forrásból (például alacsony az adóerő-képessége), illetve nincs meg a szükséges humán erőforrása házon belül.



6. ábra: Weboldallal rendelkező és nem rendelkező települések

Forrás: Belügyminisztérium OFFK II. (2018) kutatás alapján a szerző szerkesztése

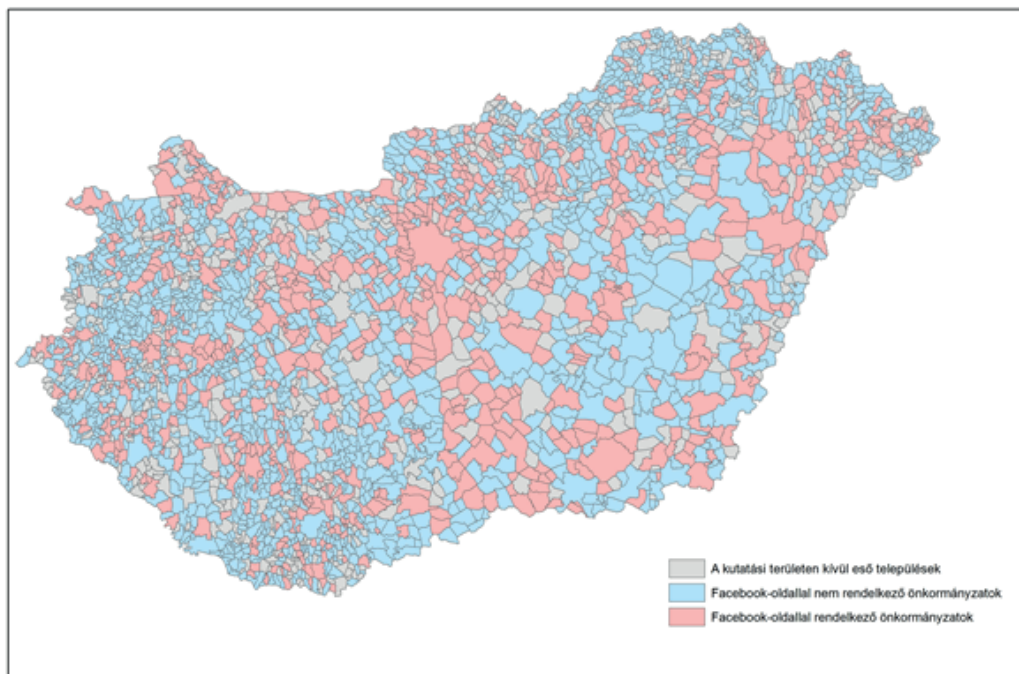
Külön érdemes kitekinteni arra a kérdésre, hogy a felvétel idején mely települések nem rendelkeztek weboldallal. (A kérdés abból a szempontból mára okafogyott, hogy a kormányzati ASP ma már minden településnek kötelezően biztosítja a települési webhelyet, azonban jelzésértékűek az adatok az egyes települések felkészültsége vonatkozásában.)

2. táblázat: Weboldalak frissítésének gyakorisága az egyes településeken

Járás neve	Lakosságszám átlaga (fő)	Roma népesség (%)	Vásárlóerő (EUR)	Weboldalak átlagos frissítési gyakorisága
Hegyháti	465	14,6	3 197	ritkábban, mint háromhavonta
Sellyei	383	24,5	2 986	ritkábban, mint háromhavonta
Szentlőrinci	795	11,9	3 565	ritkábban, mint háromhavonta
Siklósi	765	6,2	3 511	ritkábban, mint háromhavonta
Barcsi	938	14,3	3 000	ritkábban, mint háromhavonta
Putnoki	709	9,4	3 589	ritkábban, mint háromhavonta
Szigetvári	574	10,6	3 038	háromhavonta
Letenyei	585	12,6	3 320	3 havonta

Forrás: Belügyminisztérium OFFK II. (2018) kutatás és KSH (2018) alapján a szerző szerkesztése

A legrosszabb 8 járás is kivétel nélkül aprófalvas, az átlagosnál lényegesen magasabb számú roma lakossággal és szegregátumokkal, illetve a legalacsonyabb (az országos átlag kétharmadát alig meghaladó) vásárlóerővel.



7. ábra: Települések Facebook-fiókkal és anélkül

Forrás: Belügyminisztérium OFFK II. (2018) kutatás alapján a szerző szerkesztése

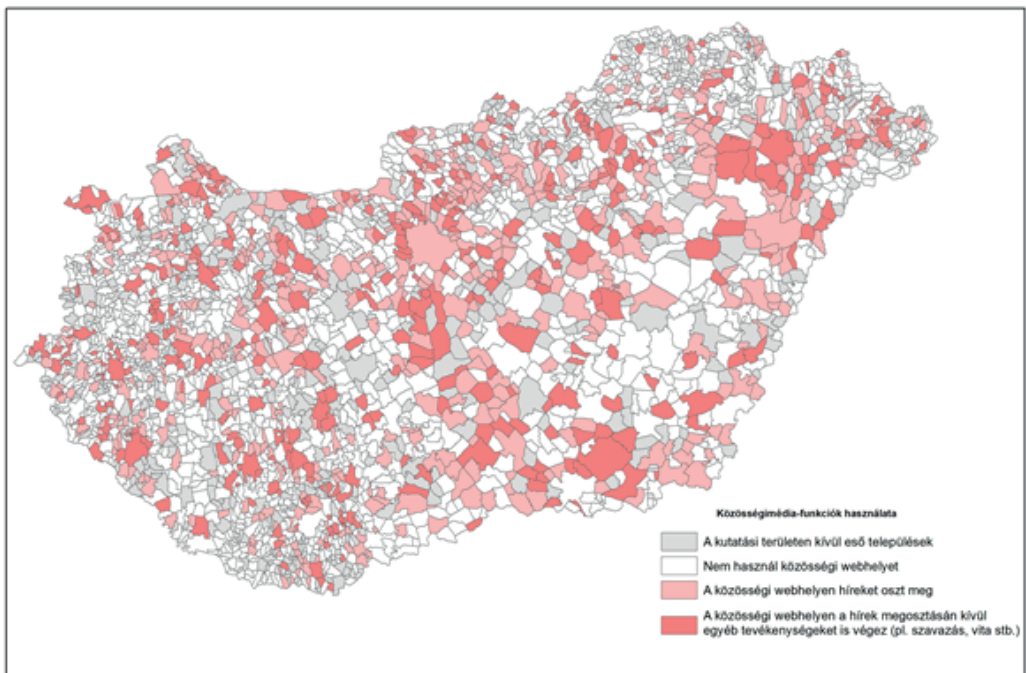
Az online közösségi terek vizsgálatakor elenyésző számú Twitter és Instagram felhasználással találkoztunk. A néhány tucatnyi (36 Twitter és 51 Instagram) említés nem érdemel különösebb további magyarázatot. Elégedjünk meg azzal, hogy e csatornák előnyeit, valódi funkcionalitásait a hazai közigazgatás még nem látja. Ugyanakkor három válaszadóból egy már aktív Facebook-használó. Az 1000 fő alatti települések 30,9%, az 1000–5000 fő közötti települések 44,8%-a Facebook-használó. A Facebook-fiókkal rendelkező települések mintázata ráadásul több helyütt eltér az eddigiektől. Nem is a gazdag, fejlett városias térségek jelenléte szokatlan e térben, hanem az előző kérdésekben rosszul szereplő térségekben fel-feltűnő településeké. E települések tehát rossz adottságaikból próbálnak kitérni azzal, hogy keresik a felületet az ügyfelekkel. Minde mellett meglepő, hogy a kisalföldi részek (a Mosoni-síkság és a Győr-Esztergomi-síkság kivételével) egyelőre nem nyitnak az online közösségi terek felé. Csak úgy, mint a Nagykunság települései.

3. táblázat. Facebook-fiókok aránya a járásokban, a legrosszabb 8 járás

Járás neve	Lakosságszám átlaga (fő)	Roma népesség (%)	Vásárlóerő (EUR)	Facebook-fiókok aránya (%)	Weboldalak átlagos frissítési gyakorisága
Nagyatádi	833	18,7	2 970	0,0	háromhavonta
Csengeri	1 428	10,3	3 078	10,0	háromhavonta
Marcali	976	11,2	3 689	12,9	havonta
Edelényi	740	15	3 637	15,4	háromhavonta
Sellyei	383	24,5	2 986	17,9	ritkábban, mint háromhavonta
Szikszói	804	16,9	3 101	18,8	háromhavonta
Devecseri	503	7,2	3 595	20,0	havonta
Nyírbátori	2 413	12,2	3 294	21,4	havonta

Forrás: Belügyminisztérium OFFK II. (2018) kutatás és KSH (2018) alapján a szerző szerkesztése

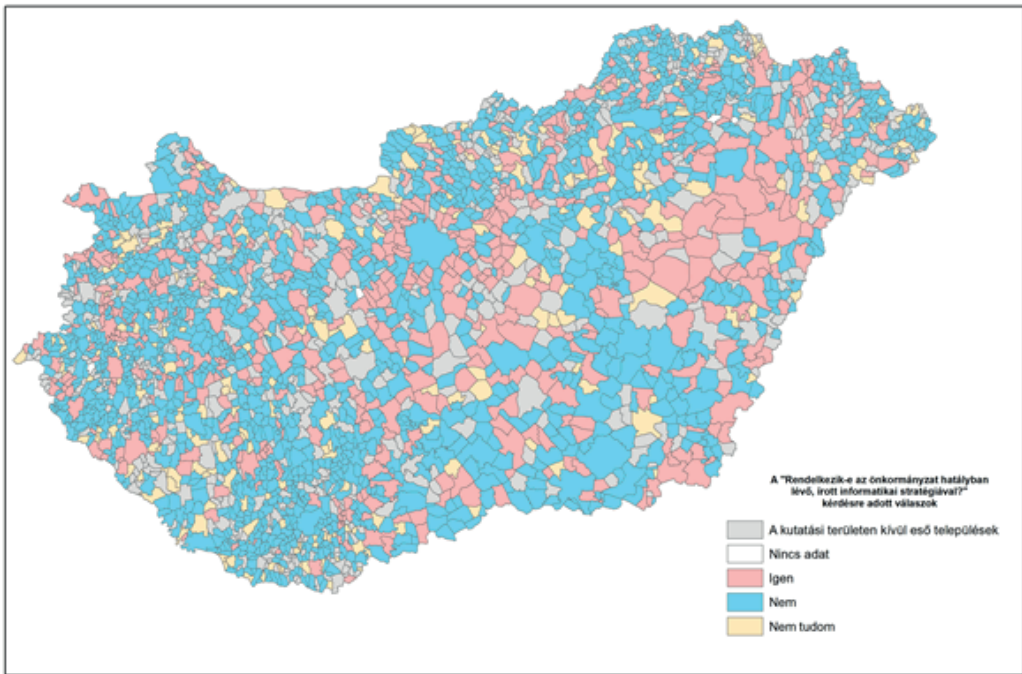
Ha aszerint rangsoroljuk a járásokat, hogy mennyiben látnak el tájékoztatási funkciót (elsősorban a Facebookon, majd másodsorban a weboldalon), akkor egyaránt látunk somogyi, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei, borsodi, veszprémi és baranyai járásokat. Tehát országos sajátosság a közösségi tér mellőzése. A probléma azért mély, mert ezeknél a járásoknál az alternatív viszony sem figyelhető meg: a weboldalak sem adnak érdemi tájékoztatást. Ők tehát teljesen láthatatlanok a virtuális térben.



8. ábra: Facebook-funkciók használata az egyes településeken

Forrás: Belügyminisztérium OFFK II. (2018) kutatás alapján a szerző szerkesztése

A települések harmadának facebookos jelenléte már-már csekély örömmre vagy reményre adhatna okot, de látnunk kell, hogy az érdemi felhasználás (tanulmányunk bevezetőjében jelzett funkcionalitások) csupán a települések közel tizedében jelentkeznek. A facebookos aktivitások kétharmada viszont csak hírek publikálásában merül ki. Az érdemi (híreken túlmutató) aktivitásokat mutató települések viszont nehezen tipizálhatók: szinte mindenhol látunk jó megoldásokat, függetlenül anyagi háttértől, fejlettségi dinamikától, településmérettől, szegregátumok számától stb. Feltételezzük, hogy e kérdésben a hivatali humán erőforrás felkészültsége és attitűdje az, ami döntő lehet. Feleslegesnek és lehetetlennek is tűnik kiemelni a legrosszabb 8-at, mert több tucat település, 0%-os értékkel, holtversenyben utolsó.



9. ábra: Az informatikai fejlesztés tudatossága az egyes településeken

Forrás: Belügyminisztérium OFFK II. (2018) kutatás alapján a szerző szerkesztése

Végül érdemes vizsgálni azt a kérdést is, hogy milyen perspektívák mutatkoznak a hazai települések előtt. A térképről messziről látszik, hogy nagyon alacsony a tudatosan építkező helyek száma: 10 településből 2 rendelkezik olyan stratégiával, amely informatikai kérdésekkel foglalkozik. (Az 1000 fő alatti településeknél a hatályos stratégiák aránya 13,6%, az 1000–5000 fő közötti településeknél 29,6%.) Másképp: a települések 80%-a az infokommunikációra nem stratégiai pilléreként, hanem valamilyen járulékos teherként tekint. Olyan közműként tartják számon, amely a jogszabályból fakadóan kötelező feladat-végrehajtást segíti (sőt, olykor akadályozza), nem pedig olyan eszközként, amely

értéknövelt szolgáltatásokat nyújthat az ügyfeleknek. A megállapítást súlyosbítja, hogy több nagyvárost is látunk, hatályos IT-stratégia nélkül (a nagyvárosok 54,5%-a rendelkezik csak IT-stratégiával).

4. táblázat: Hatályos IT-stratégiák aránya a járásokban, a legrosszabb 8 járás

Járás neve	Lakosságszám átlaga (fő)	Roma népesség (%)	Vásárlóerő (EUR)	Hatályos IT stratégiák aránya (%)
Csengeri	1428	10,3	3 078	0,0
Devecseri	503	7,2	3 595	0,0
Pécsi	894*	8,1	4 794	0,0
Szentlőrinci	795	11,9	3 565	0,0
Sellyei	383	24,5	2 986	3,6
Hegyháti	465	14,6	3 197	4,5
Szigetvári	574	10,6	3 038	5,3
Nagyatádi	833	18,7	2 970	5,9

*Pécs nélkül

Forrás: Belügyminisztérium OFFK II. (2018) kutatás és KSH (2018) alapján a szerző szerkesztése

A fenti 8 járáson kívül több tucat olyan járásunk van, amelyek sodródnak. Nem igazán ismerik az igényeiket, lehetőségeiket. Ebből fakadóan – rövid és középtávon – nem várható gyors felzárkózás. A fejlettebb és fejletlenebb (nota bene KHH) járások közötti távolság nőni fog. Márpedig ezektől a településektől – jó eséllyel – nem várható, hogy a közigazgatási front office-ra hangsúlyt fektessenek, egészen addig, amíg jogszabály nem követeli tőlük, és teszi mellé az ehhez szükséges eszközöket. Amíg a települések meghatározó részénél ezt tapasztaljuk, aligha látunk tömeges nyitásokat a bevezetőben említett közösségimédia-funkciók felé, így Magyarország leszakad a fejlett országok közigazgatásainak színvonalától, valamint országon belül olyan egyenlőtlenségek alakulnak ki (lásd a bemutatott táblák közötti átfedéseket), mint ha két különböző országban járnánk. Miután a Romák 70-80%-a él mélyszegénységben, valamint érdekérvényesítési képességük eleve alacsonyabb, az előttük szűkülő közigazgatási szolgáltatások tovább mélyítik a szegregátumokat, rontva ezzel az ott élők esélyeit és a közigazgatás hatékonyságát. E veszélyek és egyenlőtlenségek ellen tesz egységesítő, ugyanakkor központosító intézkedéseket a Kormány, azonban ezek árát, hatékonyságát, ütemét még nem igazolta az idő.

Zárszó

A bevezetőben megfogalmazott kérdésekre – a tanulmányt követően is – tagadó válaszokat adhatunk. Egyedül az időtáv a kérdés: nem tudjuk, hogy meddig tartható fent a jelenlegi állapot. Azonban abban biztosak vagyunk, hogy gyors és hatékony kormányzati intézkedés szükséges ahhoz, hogy a leszakadó térségek felzárkóztatása megtörténjék. A virtuális igazgatásszervezés nyilván megoldja a „helyi” szint optimális méretének megtalálásából fakadó jelenlegi nehézségeket. De kézenfekvő és sürgős feladatnak tűnik a célzott „közigazgatási szempontból hátrányos helyzetű” térségekben:

- Az ügyfelek felkészítése a virtuális igazgatásszervezésre (ügyfélképzés), amellyel nem csupán az állampolgári és vállalkozói igény teremődik meg az elmaradt területekben, hanem a képesség is az ügyintézésre.
- A hivatali állomány kompetenciafejlesztése, az igények fejlesztése és érzékenyítése, meglévő (például BM-ÖKI ajánlások és módszertani útmutatók) és új oktatási anyagok alapján.
- Az IT-infrastruktúra biztosítása a lokális szolgáltatások nyújtásához, amely a megbízható, kiszámítható szolgáltatásokhoz szükséges.
- Minőségbiztosítási tevékenység, amely folyamatosan monitorozza az országban elérhető helyi szolgáltatásokat, és nivellálja az országban jelenleg tapasztalható szélsőségeket (a leszakadók fokozott ütemű felzárkóztatásával).
- Kiemelt figyelmet kell fordítani a KHH-térségekre és településekre, azokat pozitívan diszkriminálni. E feladatokra önálló végrehajtási egységet, költségvetést és számon kérhető vezetőt érdemes állítani. (A feladat jellege miatt ügynökségi formában működhet egy ilyen fejlesztő szervezet a legjobban.)

Így képzelhető el az illeszkedés a fenntartható és inkluzív Európa ideájához, ahol egyenlő szolgáltatásokat, és így egyenlő esélyeket kínálnak valamennyi ügyfélnek.

Irodalomjegyzék

- BETZ, Joachim – KÜBLER, Hans-Dieter (2013): *Internet Governance*. Springer Fachmedien Wiesbaden. Elérhető: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-531-19241-3> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 13.)
- BUDAI Balázs Benjámin (2018a): Infokommunikációs gyorsjelentés 80 település mélyebb vizsgálata után. *Jegyző és Közigazgatás*, 20. évf. 1. sz.
- BUDAI Balázs Benjámin (2018b): Hangsúlyváltozás az e-közigazgatás front office-ában. *Jogelméleti Szemle*, 1. 2–19.
- HERMAN Szabolcs – BUDAI Balázs (2018): Az Infotv. közzétételi kötelezettségének gyakorlata. *Önkormányzati tanácsadó*, 3. 10–14.
- HERMAN Szabolcs – BUDAI Balázs (2018): Az Infotv. közzétételi kötelezettségének gyakorlata (2. rész). *Önkormányzati tanácsadó*, 4. 12–15.
- HUTCHINSON Peter – OSBORNE David (2006): *A kormányzás ára – Hatékonyabb közszolgáltatások megvalósításának idején*. Budapest, Alinea Kiadó – IFUA Horváth & Partners.
- KADÉT Ernő – VARRÓ Gabriella (2010): *A roma lakosság hozzáférése az uniós fejlesztési forrásokhoz Szabolcs-Szatmár-Bereg és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében*. Budapest, TASZ.
- LUKÁCS György (2017): *Mélyszegény közösségeket támogató szektor Magyarországon*. BADUR.
- MICKOLEIT, Arthur (2014): *Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 26. Paris, OECD Publishing. Elérhető: <https://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en> (A letöltés dátuma: 2017. 12. 04.)
- WIRTZ, Bernd W. – SCHILKE, Oliver – ULLRICH, Sebastian (2010): Strategic development of business models: implications of the Web 2.0 for creating value on the internet. *Long Range Planning*, 43. 2. 272–90.

Vákát oldal

Zongor Gábor

Egyedül nem megy

Bevezetés

Miközben a fenntartható önkormányzás egyik elemének, a magyarországi helyi önkormányzatok együttműködési helyzetének és lehetőségeinek áttekintésére vállalkoztam, a világ jelentős mértékben megváltozott. Az új koronavírus (COVID–19) világjárvánnyá vált, és hazánkban is új kihívások elé állította az egész társadalmat. A korábbi nyitott világ rövid időn belül bezárkózott.

Meggyőződésem szerint a megváltozott körülmények teljesen új helyzetet teremtenek a világban az együttműködések területén is. Az Európai Unió, amely a határtalan Európa eszméjére épült, lezárta külső határait, miközben az unió tagállamai ugyancsak bezárkóztak, újból korlátozták az emberek szabad mozgását. A nemzetállamok saját utakon járnak, ugyanakkor helyénvaló módon figyelik, elemzik a többiek mozgását, lépéseit, és amennyiben van szabad kapacitásuk, felajánlják az együttműködésüket.

Jelen fejezetnek nem feladata a veszélyhelyzeti önkormányzati tevékenység átfogó értékelése, viszont mégis érdemes rátekinteni a válsághelyzet kezelésére, amely megmutatja az önkormányzatok és önkormányzás jelenlegi állapotát.

Együttműködés a veszélyhelyzetben?

A személyes és a társadalmi érintkezés korlátozás alá kerülésével óhatatlanul felértékelődik az infotechnológia és az internet nyújtotta információszolgáltatás jelentősége mint a koordináció, a kooperáció és az együttműködés létező eszköze. Azt vizsgáltam,¹ hogy a megyei önkormányzatok miképpen jártak el koordinációs feladatkörükben, illetve az országos önkormányzati érdekszövetségek mennyiben segítettek a települések munkáját, együttműködését az információszolgáltatás és tapasztalatcsere eszközével. A települési önkormányzatok veszélyhelyzetben alkalmazott infokommunikációs gyakorlatát nem vizsgáltam, a korábbi helyzetről átfogó képet nyújt Budai Balázs tanulmánya.²

¹ A vizsgálódásom egy hétre a 2020. március 20–26. közötti időszakra tért ki, amelyet követően született meg a Kormány 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelete a kijárási korlátozásáról – Magyar közlöny 56. szám 1626–1627. oldal.

² Lásd BUDAI 2018.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) a területi önkormányzatok feladatai között³ nevesíti a koordinációt is, ezért vizsgáltam a megyei önkormányzatok honlapjait (a letöltés dátuma: 2020. 03. 20.).

A veszélyhelyzetben elvárhatónak tűnt, hogy a megyei önkormányzatok élére állnak a településközi együttműködések koordinált szervezésének. Sajnálatos módon erről nem tudok beszámolni. A 19 megyei önkormányzatból hét (Békés, Jász-Nagykun-Szolnok, Komárom-Esztergom, Nógrád, Pest, Tolna és Zala megye) honlapján semmilyen hír sem jelent meg, amely a koronavírust érintette. A megyei önkormányzatok többségénél néhány hír jelent meg csupán. Egyedül a Fejér megyei önkormányzat honlapja informálta a közvéleményt összefogottan a koronavírusról⁴, de itt sem találunk olyan hírt, amely a települések számára adna többlet információt az ismert kormányzati tájékoztatásokon túl. Így a 19 megye honlapján összesen 28 hír jelent meg a vizsgált időszakban a koronavírussal összefüggésben. A megyei önkormányzatok részéről a vizsgált időszakban nem történt kezdeményezés a megye polgármestereinek külön tájékoztatására, a megyei koordináció felajánlására.

Az önkormányzati érdekképviseleti szövetségek honlapjainak áttekintése (a letöltés dátuma: 2020. 03. 22.) ugyancsak elgondolkodtató eredményre vezetett. Három szövetség – a Budapesti Önkormányzatok Szövetsége (BÖSZ),⁵ a Magyar Faluszövetség (MFSZ)⁶ és a Magyar Önkormányzatok Szövetsége (MÖSZ)⁷ – honlapján a koronavírus semmilyen formában sem jelent meg. A hírek között nem volt található semmi a koronavírussal kapcsolatban a Megyei Jogú Városok Szövetsége (MJVSZ) honlapján sem, csupán az események rovat naptárjában volt bejegyezve a Belügyminisztériumban 2020. március 12-én tartott tájékoztató, amelyet az önkormányzati érdekszövetségek részére a koronavírus-fertőzés terjedésének megakadályozásával összefüggésben tartottak.⁸ További két szövetség honlapján egy hír volt fellelhető a témában. A Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖOSZ) honlapján március 5-ei hírként szerepel, hogy Csongrád megye segítséget nyújt kínai testvérmegyéjének a koronavírus elleni küzdelemhez.⁹ A Községek és Kistépülések Országos Önkormányzati Szövetsége (KÖSZ) honlapjának nyitó oldalán szerepelt, hogy a „kialakult járványügyi helyzet miatt az Elnökség a tavaszi közgyűlést bizonytalan időre elhalasztja.”¹⁰ A Kisvárosok

³ Lásd Mötv. 27. § (1) A megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.

⁴ Lásd www.fejer.hu/tajekoztato-a-koronavirusrol (A letöltés dátuma: 2020. 04. 25.)

⁵ A BÖSZ <http://buosz.hu/> honlapján a legfrissebb hír: 2019. 02. 05. dátummal szerepelt.

⁶ Az FMSZ www.faluszovetseg.hu/portal/index.php a legfrissebb hír: 2019. 12. 19. dátummal szerepelt.

⁷ A MÖSZ www.moszlapp.hu/ honlapján a legfrissebb hír: 2019. 07. 02. dátummal szerepelt.

⁸ Lásd www.mjvsz.hu/ és www.mjvsz.hu/esemenyek/honap (A letöltés dátuma: 2020. 04. 25.)

⁹ Lásd <http://moosz.com/hirek/csongrad-megyei-segitseg-kinanak-a-koronavirus-elleni-kuzdelemhez> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 25.)

¹⁰ Lásd www.kosz.hu/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 25.)

Szövetsége (KSZ) honlapján két hír volt olvasható, egyrészt az általános kormányzati tájékoztatás a koronavírussal kapcsolatban kihirdetett veszélyhelyzetről, másrészt egy március 20-i szövetségi kezdeményezés a háziiorvosi ügyelet ellátásáról, amelyben kezdeményezték, „hogyan valamennyi területi ellátási kötelezettséggel rendelkező háziiorvos részt vegyen a háziiorvosi ügyeleti ellátásban!”¹¹

A nyolc országos önkormányzati szövetség közül végezetül a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) honlapjáról kell szólnom. A TÖOSZ honlapján külön menüpontot alakított ki *Önkormányzati összefogás koronavírus járvány idején* címmel, amelyben önkormányzatok intézkedéseit, eljárásait, kommunikációs megoldásait és alkalmazott gyakorlatait mutatják be.¹² Az oldal bevezetőjében hangsúlyozzák: „Az itt összegyűjtött információk nem ajánlások, nem értékeltük azokat, ezek megítélését Önökre bizzuk. Úgy gondoljuk azonban, hogy az egyes intézkedések, alkalmazott gyakorlatok településtípustól és mérettől függetlenül valamennyi településvezető számára segítséget nyújthatnak.” E mellett a szövetség Facebook-oldalán¹³ folyamatosan, naprakészen közli a témával kapcsolatos legfontosabb országos híreket, valamint az önkormányzatokat érintő anyagokat és az önkormányzati vezetők reakcióit, kezdeményezéseit, hozzászólásait. Azok a szerveződések, amelyeknek feladata lenne a koordináció, így elsődlegesen a megyei önkormányzatok, valamint az országos önkormányzati szövetségek túlnyomó többsége nem látta el koordinációs és tájékoztatási feladatát, vagyis a települések sok tekintetben magukra maradtak.

Az intézményesített együttműködés 30 éve

A magyar önkormányzati rendszer, a központosító tanácsrendszer fel- és leváltásaként a települési önkormányzatokat helyezte a fókuszba, mégpedig oly módon, hogy a korábbi közös tanácsok társközségeit „felszabadította”, és önálló helyi önkormányzatként egysegesen azonos jogosítványokkal ruházta fel a községeket és a városokat. Ennek következtében a korábbi 1627 tanács helyére 3092 települési önkormányzat lépett,¹⁴ vagyis csaknem 1500 község élhette meg az önállóság élményét. A rendszerváltoztatás egyik meghatározó döntésével a települések függetlenné váltak a felsőbb, megyei és országos hatalomtól.

A korábbi megyei tanács mint térségi hatalmi, érdekmegjelenítő, terület- és településfejlesztő, speciális ellátó és igazgató központ megszűnt. A megyei szinten létrehozott önkormányzat döntően középszintű közszolgáltató és kiegészítő szerepet kapott, míg az államigazgatás és szakmai felügyelet kormányzati irányítás alatt maradt. A megyei

¹¹ Lásd <https://site.kisvarosok.hu/haziiorvosi-ugyeleti-ellatassal-kapcsolatos-tajekoztatas/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 25.)

¹² Lásd <http://xn--tosz-5qa.hu/aktualis/hirek/koronavirus/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 25.)

¹³ Lásd www.facebook.com/toosz1989/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 25.)

¹⁴ SZABÓ 2020, 54.

önkormányzat nem kapott területfejlesztő, térszervező és érdekképviseleti felhatalmazást. Így lényegében a települési önkormányzatok jogi és szervezeti függetlensége korlátlannak tűnt, miközben az ellátandó feladatok, hatáskörök úgy kerültek hozzájuk, hogy azok ellátásának feltételeit, az ellátó képességet a hatáskör telepítői nem vizsgálták.

Magyarország 1990. szeptember 30-ával több mint 3 ezer települési önkormányzat mint kis „autonóm köztársaság” kezdte meg tevékenységét. Az első, 1991-es esztendőben még pénzügyi forrásbőségben is voltak a települések, hiszen a személyi jövedelemadó (SZJA) 100%-ban helyben maradt. Bár már 1992-ben az szja megfeleződött, mégis, visszatekintve, ez volt a települések aranykor. A közös tanács székhelyközségének „uralma” alól felszabaduló társközségek függetlenedésének következtében minden település egyedül kívánta bepótolni az elmúlt évtizedek, elnyomásként megélt helyzetének következményeit és megmutatni életképességét. A településfejlesztési támogatásokról a megye helyett az Országgyűlés döntött, ami a térségi összefüggéseket kevésbé vette figyelembe.

Az együttműködések formalizált, intézményesített eszközeiről azonban már a kezdetekben sem feledkezett meg a jogalkotó. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) III. fejezete rögzítette a települési önkormányzatok társulásait, és lényegében háromféle társulási formát szabályozott (hatósági igazgatási társulás, intézményfenntartó társulás és közös képviselet), miközben megengedte, hogy a társulásnak egyéb formái is legyenek.

A társulások egyik alkalmazott formája kezdetektől napjainkig az önkormányzati igazgatási feladatok közös ellátása, 2013-ig a körjegyzőség volt, ugyanis az Ötv. úgy rendelkezett, hogy az ezernél kevesebb lakosú községek igazgatási feladataik ellátására körjegyzőséget alakítanak, kivéve, ha az ezernél kevesebb lakosú község képviselő-testülete a képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevez ki és ezzel létrehozza az önálló hivatalt. 1991-ben 1535 község tartozott körjegyzőséghez, amelyből 529 volt a székhely. A települések többsége önálló polgármesteri hivatalt tartott fenn. Miközben az önálló községgé válással újabb települési önkormányzatok jöttek létre, aközben a körjegyzőségek száma 2000-ig fokozatosan csökkent. A körjegyzőségek számának növekedése 2008-tól felgyorsult elsődlegesen a gazdasági válság miatt végrehajtott központi finanszírozás csökkentés következtében.

Átfogó változtatásra 2013-tól került sor, amikor jelentősen szigorította az Möt. az önálló polgármesteri hivatal fenntartásának feltételeit és lehetőségét. Ennek következtében több mint 500 önkormányzati hivatali székhely szűnt meg, és jelenleg csupán 545 polgármesteri hivatal működik, míg 2633 település 738 központtal működtet közös önkormányzati hivatalt. A változtatás következtében a települések 40%-ában van jelenleg önkormányzati hivatal, míg korábban 60%-ban volt.

Egyes közszolgáltató intézmények közös fenntartásának társulási formája ugyancsak él. Az első húsz esztendőben a közös általános iskolai fenntartás volt a legjellemzőbb intézményfenntartói forma, amely a többcélú kistérségi társulások esetében is meghatározó volt. A közoktatás állami fenntartásba vétele következtében az önkormányzati kompetenciában maradó óvodák kerültek a közös intézményfenntartások fókuszába.

Az 1996-ban született területfejlesztési törvény¹⁵ – amely mind alapelveit, mind a rendszer egészének szabályozását tekintve megfelelt az Európai Unió elveinek és gyakorlatának – jelentős változást hozott a települések közötti együttműködések területén. Az intézményrendszer összetételében és kapcsolatrendszerében hangsúlyosan jelent meg a partnerség elve, amelynek következtében csökkent az állami, kormányzati befolyás szerepe és kialakult a három oldal – az állam, az önkormányzati szféra és a gazdaság szereplői – szabályozott és kölcsönös érdekeken alapuló együttműködése.

Ebben az időszakban a települések jelentős többsége számára a térségfejlesztés rendszerében a meghatározó intézménnyé a megyei területfejlesztési tanácsok váltak, és azon belül erős szereplőkként vettek részt a kistérségek delegátusaiként a polgármesterek. A megyei területfejlesztési tanácsban való közvetlen részvételi lehetőség biztosítása miatt a kistérségi önkormányzati szövetségek többségében átalakultak területfejlesztési önkormányzati társulásokká, tekintettel arra, hogy a törvény lehetővé tette,¹⁶ hogy a társulások statisztikai vonzaskörzetenként egy-egy képviselője tagja legyen a tanácsnak. Ebben az időszakban gombamód szaporodtak a társulások.

A területfejlesztési társulások eltérő tartalmi és formai megoldásai is szerepet játszottak abban, hogy 1997-ben külön törvény született¹⁷ a helyi önkormányzatok társulásairól. A települések közötti térségi együttműködések rendszerében jelentős változást eredményezett a 2004-es törvényi szabályozás a többcélú kistérségi társulásokról.¹⁸ A többcélú kistérségi társulások két fő területe az önkormányzati közszolgáltatások közös ellátása és az összehangolt területfejlesztés volt. Ez a társulási forma elvileg önkéntes volt, de erőteljes kormányzati nyomással és kapcsolódó pénzügyi támogatással jöttek létre, és négy év alatt sikerült az országot a kistérségi társulásokkal lefedni. Ez a kísérlet volt ez idáig a legátfogóbb próbálkozás a települési önkormányzatok intézményesített térségi együttműködésére.

A 2010-es kormányváltás az önkormányzati társulások szabályozása és ösztönzése tekintetében is jelentős változást eredményezett. Megszüntették a többcélú kistérségi társulások pénzügyi támogatását, majd hatályon kívül helyezték a társulásokra vonatkozó 1997-es általános és a 2004-es külön törvényi szabályokat is. Jelenleg az Möt. IV. fejezete rögzíti a társulásokra vonatkozó általános szabályokat, a társulási megállapodások alapvető szabályait, valamint a szervezetre és működésre vonatkozó leglényegesebb rendelkezéseket. Változás történt az alkotmányos szabályozásban is. A köztársasági alkotmányt felváltó Alaptörvény is elismeri az önkormányzatok szabad társulási jogát,¹⁹

¹⁵ Lásd a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt.

¹⁶ Lásd az 1996. évi XXI. törvény 14. § (1) bek. e) pontját, amely szerint a megyei területfejlesztési tanács tagja a megyében működő területfejlesztési önkormányzati társulások statisztikai vonzaskörzetenként egy-egy képviselője.

¹⁷ Lásd a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény.

¹⁸ Lásd a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény.

¹⁹ Lásd Magyarország Alaptörvénye 31. cikk k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdeképviseleti szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.

ugyanakkor lehetővé teszi kötelező társulás előírását is,²⁰ amelyre jelenleg példaként a közös önkormányzati hivatalok szolgálnak.

Ugyancsak új helyzet alakult ki a területfejlesztés területén azáltal, hogy a megyei területfejlesztési tanácsok megszűntek, és a térségi érdekek becsatornázása a kistérségi társulások révén okafogyottá vált. A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) készítésének tervezési szakaszában, 2014-ben ugyan felvillant a lehetőség, hogy a kistérségeket felváltó járás területén az érintett települések közösen hozzanak létre úgynevezett járási projekt dossziét, amelyben a térség fejlesztési céljait, elképzeléseit gyűjtik össze és rangsorolják, valamint összehangolják a fejlesztések ütemezését. A TOP későbbi szakaszában viszont már nem jelenik meg a járási tervezés és a megyén belüli kisebb térségek közös fejlesztése.

Mint a rövid visszatekintésből is érzékelhető, az önkormányzati hivatalok tekintetében megjelent kötelező társulási rendszer mellett elsődlegesen a kisebb települések szerveződtek egyes, főleg humán szolgáltatási területen a közös intézményfenntartásra. Elsődlegesen a városközpontú térségekben gyakori, hogy a kistelepülés a szolgáltatást, közszolgáltatási szerződés formájába „vásárolja” meg, és nem hoznak létre társulást. A többcélú kistérségi társulások is több helyen fennmaradtak, de lényeges belső átalakuláson mentek keresztül azáltal, hogy az iskolák közös fenntartásának ügye kikerült a rendszerből.

A települések közötti intézményesített együttműködés jelent még meg, elsődlegesen az európai uniós támogatások elnyerése érdekében létrejött közös pályázatok, konzorciumok révén. Ezek a pályázatorientált együttműködések azonban gyakorta csak az elnyert forrás felhasználásáig maradnak fenn, így nem szervesülnek a településközi együttműködésekbe.

Ezért is tartom hosszabb távon negatív hatásúnak a területfejlesztési rendszer kormányzati döntésekkel való felülírását. Miközben továbbra is hatályban van jelentős változtatásokkal ugyan a területfejlesztésről szóló törvény, aközben a kormányzat különféle pályázati programokat meghirdetve az általános szabálytól eltérő módon, célzottan nyújt támogatásokat, gondoljunk csak a Modern Városok Programjára²¹ vagy a Magyar Falu Programra.²² E két „program” mint leírt koncepció, terv lényegében nem került dokumentálásra, hanem külön miniszterelnöki „politikai szándéknyilatkozatokkal”, vagy konkrét pályázati kiírásokkal került megvalósításra. A fejlesztéspolitika ad hoc jellegét jól példázza, hogy a magyar falu programban, az amúgy fő feladatát tekintve területfejlesztő szerepet betöltő megyei önkormányzatoknak nincsen semmilyen szerepe. A településektől távol történő pályázati döntések jelentős mértékben megnövelték a pártpolitikai befolyás és a korrupció lehetőségét, miközben azt a látszatot erősíti, hogy

²⁰ Lásd Magyarország Alaptörvénye 34. cikk (2) Törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.

²¹ Lásd <https://core.ac.uk/download/pdf/232264474.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 11.)

²² Lásd www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/magyar-falu-program (A letöltés dátuma: 2020. 04. 11.)

nincs szükség térségi összefogásra és együttműködésre. Ezt a dilemmát a következőképpen fogalmazza meg tömören a Mezei Cecília és Varjú Viktor szerzőpáros: „A helyi-térségi szemlélet összeegyeztetésének nehézségei áthatják a hazai fejlesztési gyakorlatot. Már az ágazati politikáknál kezdődik, amelyek többsége térben »vak«, hiszen ágazati prioritások és nem területi szempontok szerint dönt. A helyi fejlesztéspolitika legfőbb letéteményesei a helyi önkormányzatok. Mindeközben a megyei önkormányzatok ugyan újabban térségi koordinátori feladatokat látnak el, a rendszer egésze mégis szinte teljesen nélküli a területi együttműködések önkéntes, alulról építkező vagy az észérvek mentén logikusan létrejövő formáit.”²³

Röviden a jelenlegi helyzetről

Az önkormányzatok vertikális és horizontális együttműködéséről, valamint a koordináció helyzetéről a KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002 azonosítójú *Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II.* című kiemelt projekt keretében átfogó kutatásokra került sor az elmúlt esztendőben. A Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Irodája által vezetett kutatás nagyon sokféle tény, információt tárt fel, amelyeket megfelelő elemzések, értékelések után kellő részletezettséggel közzé is tettek a honlapjukon.²⁴

Az átfogó kutatás ellenére mégsem állíthatjuk, hogy a témában valamennyi releváns információ a rendelkezésünkre áll. Erre mutat rá tanulmányában Kovács Éva: „Az önkormányzatok közötti együttműködések feltárását és vizsgálatát nehezíti, hogy nem létezik egy egységes nyilvántartás, amely a jogilag formalizált, intézményesített együttműködések minden formáját nyilvántartaná.”²⁵

Az önkormányzati együttműködések fontosságára mutat rá a Belügyminisztérium legújabb kiadványa is. „A magyarországi települések túlnyomó többsége érintett valamilyen jogilag formalizált – kötelező vagy önkéntes – együttműködésben, ezért a feladatellátás, de egyre inkább fejlesztéspolitikai vonatkozásban is alapvető kérdés a különböző koordinációk alakulása, azok rövid és középtávú tervezése, fokozott figyelemmel kísérése. A különböző együttműködések folyamatos áttekintése, valamint a jövőbeli koordinációs irányok, elképzelések meghatározása akár a helyi nyilvánosság (lakosság, *stakeholder* szervezetek) bevonása révén, pozitív módon erősítheti a horizontális önkormányzati koordinációk helyi elfogadottságát, és vele az egész folyamat társadalmi inkluzivitását.”²⁶

Ugyanakkor látnunk kell, hogy a magyar önkormányzati rendszerben meglehetősen jelentős különbségek találhatók az önkormányzó képesség tekintetében. Az intézményesített együttműködések túlkapcsolatok ügyében a jelentősebb saját forrással nem rendelkező önkormányzatok meglehetősen nehéz helyzetben vannak, mivel a kötelező

²³ Lásd MEZEI–VARJÚ 2018, 125.

²⁴ Lásd <https://bm-oki.hu> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 11.)

²⁵ Lásd KOVÁCS 2018, 2.

²⁶ Lásd BEKÉNYI–BARABÁS 2019, 305.

feladatok ellátásán túl, az önkormányzás sajátosságait megjeleníteni képes önként vállalt feladatok ellátására alig van, vagy marad forrásuk. Ugyanakkor valamennyi települési önkormányzat arra törekszik és sok tekintetben az együttműködéseiket is ez irányban alakítják, hogy legyen helyben, vagy elérhető közelségben munkahely, vagyis a lakosok foglalkoztatása biztosított legyen, és ezzel párhuzamosan az önkormányzat is bevételhez jusson. A koronavírus-járvány hatását még nem ismerjük, így csak az azt megelőző helyzetről tudunk szólni, amely eleve nem túl rózsás, mint ahogy azt Sabján Katalin és Kolin Péter tanulmánykötetükben megállapították: „Magyarországon csupán 300 olyan önkormányzat van, amely elég adót tud beszedni ahhoz, hogy abból éljen! 2600 településen minimális az adóbevétel, ezek szinte csak az állami támogatásból gazdálkodnak, így nem tudják felvenni a versenyt a nagyobb városokkal. Ezeknek az együttműködés az egyetlen kiút: elég nagy piacot képezni a befektetőknek, és együtt megfelelő színvonalú szolgáltatásokat nyújtani.”²⁷

Mint az önkormányzás valamennyi területén, úgy az együttműködések tekintetében is egyértelműen állítható, hogy kiemelkedő szerepe van a kapcsolatok milyenségében, mértékében és mélységében, hogy az egyes települések élén milyen aktivitású, nyitottságú, elkötelezettségű polgármester áll, és mennyiben együttműködő vele a képviselő-testülete, valamint van-e a helyi politikai döntéshozók mögött megfelelő szakmai támogató hivatali bázis. Látható ugyanis, hogy a csekély közpénzzel rendelkező kistelepülések is képesek kiemelkedőt alkotni, ha az adott közösségben a személyi feltételek és aktivitások rendelkezésre állnak. A helyi innováció és innovációs képesség a meghatározó abban, hogy egy település az együttműködés rendszerében alakítója vagy elszenvedője a folyamatnak.

Gondolatok a lehetséges jövőről

Az új lokalizmus²⁸ eljövetele? A magyarországi településszerkezet sokszínűsége is befolyásolja az együttműködési terek és formák kialakulását. A jellemzően aprófalvas térségekben, megyékben a mikrotérségi együttműködések jelenthetik a hosszú távon fenntartható közös önkormányzás alapját. A nagyobb településekből álló alföldi térségekben az önállóság igénye erőteljesebben érvényesül, miközben a szomszédági kapcsolatok itt is érvényesülnek. A nagyvárosok elkülönülésének tudatos lebontása szükséges annak érdekében, hogy a szigetszerű fejlődést felválthassa a kiegyenlített térségi partnerség. Az önkormányzatok és az önkormányzás jövője szempontjából kettős fejlesztési irányban gondolkodhatunk. Egyrészt meg fog erősödni az önszerveződés, az önellátás és az önfenntartás iránti igény. Az élhető település felértékelődik, így a lokalitás is megerősödik. Ennek a folyamatnak térségi szervezése és intézményesítése révén jöhetnek létre azok

²⁷ Lásd SABJÁN–KOLIN 2018, 54.

²⁸ Az új lokalizmus fogalma egyre jobban terjed a világban és hazánkban is, de rövid magyar definíciója még nem alakult ki. Lásd <https://trello.com/b/sjcl182c/%C3%BAj-lokalizmus> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 11.)

az önkormányzati közösségek, amelyek mindennapi tevékenysége az együttműködésen alapul.²⁹ Másrészt az egyes települések megjelennek a széles körű hálózatok révén az országos és nemzetközi térben. Így válhat a helyi siker és eredmény a nagy közös részévé, közös kinccsé.³⁰

Milyen szempontoknak kell érvényesülnie a települések együttműködése területén? Az általam legfontosabbnak tartott és felsorolt szempontok természetesen tovább bővíthetők, árnyalhatók.

A belső együttműködés. Egy települési önkormányzat csak akkor képes hosszabb távon kifelé együttműködni, ha az önkormányzat belül együttműködő, azaz az önkormányzás alanyai aktív, tevékeny, kritikus részesei az önkormányzásnak. A belső közösség fejlődése, erősödése az alapja a külső együttműködésnek, a szomszédság, a kistérség, a járás, a megye, az országos és a nemzetközi kapcsolatok területén. Az önkormányzás mindennapjaiban a bevonás, a részvétel és a visszacsatolás, az értékelés biztosítja a döntések megalapozottságát és elfogadottságát, a települési békét és biztonságot, amelyhez a lényegéből adódóan társul a nyitottság és az átláthatóság.

Az együttműködések formalizálása. Természetesen ez az ideális helyzet teljességében csak nehezen és időszakosan valósul meg, viszont a törekvés, a tudatos közösségépítés alapja az együttműködésre képes önkormányzattá válásnak. Mindezen belső építkezési folyamatok történhetnek ösztönösen és tudatosan egyaránt. Ugyanakkor mindenképpen szükséges a folyamatok valamilyen szintű és mértékű közmegegyezésen alapuló formalizálása. A helyi norma kialakítása és beépülése a helyi együttműködési viszonyrendszerekbe az az erő, amely fenntarthatóvá teszi a helyi közösség működését, továbbélését.

Kell egy vezető. Ebben a belső építkezési folyamatban meghatározó szerep hárul a település vezetőjére és első számú képviselőjére, a polgármesterre. A polgármester stratégiai gondolkodása és innovációs képessége jelentősen meghatározza, hogy az adott település mennyiben lesz együttműködő.

Mivel rendelkezem? Fontos, hogy lehetőleg minden település legyen tisztában azzal, hogy milyen adottságokkal rendelkezik, mit tud betenni a közösbe és miből van hiánya, és rádöbbenjen, hogy egyedül nem megy. Érzékelhető, hogy a kisebb lakosságú községek részéről ez a felismerés már megtörtént, míg a nagyobb városok és a főváros részéről még nem egyértelmű. Az együttműködésnek sokszor akadálya a „nagyvárosi elszigetelődés intézményesítése”.³¹

Győztes-győztes helyzet. Az együttműködések fenntarthatóságát befolyásolja, hogy a résztvevő felek egyenrangú partnerségre vagyis a győztes-győztes (win-win) helyzetre törekszenek-e. Amennyiben az együttműködésben vezető szerepet betöltő nem koordinációra, hanem kizárólagos döntésre törekszik, akkor az együttműködés nem lesz tartós.

A gyengébb védelme. A fenntartható együttműködés feltételezi, hogy a részt vevő felek között biztosított a kisebb, gyengébb település védelme.

²⁹ Lásd GÁSPÁR 2019.

³⁰ Lásd Z. KARVALICS 2019.

³¹ Lásd PÁLNÉ 2020.

Tanulni kell az együttműködést. Természetesen az együttműködési szerepek is tanulhatók, a jó példák elsajátíthatók, mint ahogy az együtt döntés képességét is lehet fejleszteni.

Az együttműködésben résztvevő települések körének meghatározása. Az együttműködések terének végigelemzett és -mérlegelt meg- és lehatárolása ugyancsak feltétele a fenntartható együttműködésnek. A közös tervezés, a célok meghatározása, a stratégiaépítés teremtheti meg az alapját az együttműködések formalizálásának és intézményesítésének.

A külső beavatkozások visszaszorítása. Itt szükséges megemlíteni, hogy az egyenjogú partneri helyzetet képes rombolni a pártpolitikai szempontok előtérben kerülése, a napi politika befolyásoló szerepe.

Végezetül. Az önkormányzati együttműködések feltételezik, hogy vannak valódi, működő önkormányzatok. Ezért fontos itt is hangsúlyozni, hogy a túlzott centralizáció, az önkormányzati kompetenciák államosítása, az önkormányzás legyengítése ellene hat a fenntartható önkormányzásnak. Erre a veszélyre hívta a fel a figyelmet Szlávik János csaknem két évtizede: „Egy olyan politika, amely erős jövedelemkoncentrációt valósít meg és az önkormányzati szint erőforrás-ellátottsága bizonytalan és esetleges, elsorvaszthat bármely helyi fenntarthatósági kezdeményezést.”³² A veszélyhelyzet megszüntével a lokalitás vélhetően felértékelődik, aminek következtében az önkormányzatok pozícióinak is javulnia kell, amelyben jelentős tartalékot jelenthetnek az együttműködések.

Irodalomjegyzék

- Ajánlások. Az önkormányzatok sikereesebb horizontális és vertikális koordinációja* (2018). *Kutatás I.* Budapest, BM Önkormányzati Koordinációs Iroda.
- BEKÉNYI József – BARABÁS Zoltán szerk. (2019): *Önkormányzatokról Önkormányzatoknak*. Budapest, Belügyminisztérium.
- BUDAI BALÁZS Benjamin (2018): Az önkormányzatok kommunikációs gyakorlatának kihívásai napjainkban. In AUER Ádám – BERKE Gyula – GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére – Liber Amicorum in honorem Georgii Kiss aetatis suae LXV*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 175–186.
- GÁSPÁR Mátyás (2019): Az okos falu – egy másik falu. *Új Magyar Közigazgatás*, 12. évf. 3. sz. 19–27.
- Koordináció az önkormányzati feladatellátásban* (2018). Módszertani Kiadvány. Budapest, BM Önkormányzati Koordinációs Iroda.
- KOVÁCS Éva Margit (2018): A települési önkormányzatok közötti együttműködések és koordinációs struktúrák elemzése. In AUER Ádám – BERKE Gyula – GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére – Liber Amicorum in honorem Georgii Kiss aetatis suae LXV*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 1–11.

³² Lásd SZLÁVIK 2002, 13.

- MEZEI Cecília – VARJÚ Viktor (2018): Erőforrás-alapú, fenntartható önkormányzati fejlesztések lehetősége/ modellezhetősége. In BÁNYAI Orsolya – BARTA Attila szerk.: *A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2020): *Harmincéves a magyar önkormányzati rendszer. Egy szakmai karrier és egy közpolitikai kudarc története*. Elmaradt székfoglaló előadás vetített anyaga. Budapest, MTA Székház, 2020. március 26.
- SABJÁN Katalin – KOLIN Péter (2018): *Önkormányzati tőkevonzás. Az önkormányzatok tőkevonzó képessége*. Önszervező önkormányzat 4. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- SZABÓ Tamás (2020): A községi együttműködések alakulása az önkormányzati társulási szabályok átalakítását követően I. *Comitatus*, 30. évf. 234. sz. 53–59.
- SZLÁVIK JÁNOS (2002): *A helyi-kisregionális szint szerepe a fenntarthatóságban*. Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Környezettudományi Intézetének tanulmányai. 17. szám. Elérhető: http://korny.uni-corvinus.hu/kti/17_szam.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 12.)
- Z. KARVALICS László (2019): Könyvfalu, tyúkváros – Teremtett attrakciók „okos tervezése”. *Új Magyar Közigazgatás*, 12. évf. 3. sz. 1–10.

Vákát oldal

Számadó Róza

Inkluzív önkormányzat – a helyi társadalom, lakosság és gazdaság bevonása az önkormányzati feladatellátásba

Inkluzivitás az önkormányzati működés elméleti megközelítésében

Az *inkluzív önkormányzás*¹ fogalmának gyakorlati megvalósítása már évek óta napirenden van a települések menedzselési megközelítései között; módszereit esetenként együtt kezelik a hatékonysággal, fenntarthatósággal, de önállóan is egyre többször merülnek fel adott vizsgálat céljának megfelelően. Fókuszba helyezve olyan tényezőket, mint a versenyképesség, a lakosság csökkenésének megállítása vagy éppen a társadalmi felzárkózás. E vitathatatlanul fontos részterületi megközelítések azonban nem tükrözik, tükrözhetik a valóságot, és nem adnak elégséges információt sem, ha a lokális teret nem rendszerszemlélettel² közelítik meg. Az egyes települések, térségek felfoghatók úgy, mint az egymással kölcsönhatásban lévő elemek meghatározott totalitásként megjelenő sokasága, vagyis mint rendszer. E módszerrel a határok megjelölését követően adott közösség, település vagy térség is vizsgálható rendszerként. A rendszer állampolgárai, szervezeti és adottságai a rendszer egymással kölcsönhatásban lévő elemei: ha az egyik elem jellemzői módosulnak, az hatással lesz az összes többi elem egymáshoz való viszonyára is. Ennek az új típusú gondolkodásnak számos olyan feltétele van, amely éppen napjainkban (pontosabban az elmúlt évszázad végén) vált alkalmazhatóvá. Közülük említhetők az informatikai rendszerek és alkalmazások, amelyek lehetővé teszik az adatbázisok összekapcsolását, illetve a velük kapcsolatos nagy mennyiségű számítás elvégzését. További szükséges feltétel a széleskörűen elfogadott és megfelelően egzakt eljárások, módszerek, új szintetizáló megközelítések rendelkezésre állása.

E szintetizáló gondolkodásra való törekvés erősödését jelzi például – amint azt Makó (2019) bemutatta az elmúlt évtizedben történt önkormányzati kutatásokat összegyűjtő kötetének bevezető megjegyzései között –, hogy a gazdaság és társadalomkutatók a „jó társa-

¹ Inkluzív önkormányzat az az önkormányzat, amely az innovatív és fenntartható működés és fejlesztések érdekében, a demokratikus alapelvek mentén megvalósítja a helyi hatóságok, a helyi szervezetek, vállalkozások és a lakosság közötti párbeszéd mechanizmusát, az érintettek minél szélesebb körben történő bevonásával, elvárásaik figyelembevételével, és figyelemmel a marginalizálódott csoportok helyzetbe hozására. Kompetensen gazdálkodik a közösség erőforrásaival, és partnerségben alakítja ki, valósítja meg a helyi stratégiákat, a szolgáltatások szervezését, az inkluzív fejlődés elősegítése és a szegénység mérséklése mellett. A társadalmi tőke mozgósítása érdekében támogatja a közösségek fejlődését és bevonását, ezzel is hozzájárulva a helyi irányítás és a területi kohézió javításához (SZÁMADÓ 2018).

² Rendszerszemléletű gondolkodás: képesség a komplex rendszerek átlátására, a folyamatok szintetizáló megközelítésére.

dalom” megteremtéséhez már nemcsak a piac és az állam működését hangsúlyozzák, hanem e kettősséget kibővítik a közösség jelentőségével is. Ennek szükségességét alátámasztja a *Helyi településfejlesztési fókuszú közszolgáltatások inkluzív faktorainak azonosítását célzó kutatás* is.³ A kutatás egyik legfontosabb eredménye: a települések demográfiai és gazdasági sikerei és az inkluzivitás szoros kapcsolata. Turbulens világunk, a világvárvány egész életünket kihívások elé állította, és ennek hatásai a helyi társadalmak, a lakosság és a gazdaság számára az eddigieknél is komplexebb, bonyolultabb megfelelési kényszert teremtett.

A helyi társadalom működése, működtetése, a szépkorú lakosság és a rászorulóknak az ellátása, a kényszerű karanténintézkedések következtében felmerülő feladatok ellátása, a részt vevő és érintett szervezetek és személyek koordinálása sok esetben a kritikus szintre emelte az önkormányzatok terhelését. Arra, hogy mely települések milyen eredménnyel vizsgáltak ebben a helyzetben – és ezen eredmények okaira – majd a jövőbeni vizsgálatok adhatnak választ. Jelenleg csak egyedi információk és feltételezések állnak rendelkezésre. Ezek alapján azok a települések, ahol a települési identitás erős, vagyis létező és működő közösségi kapcsolatok jellemzőek, ott az önkormányzatok feladataik teljesítése közben támaszkodhattak az ilyenfajta (humán) erőforrásokra, mint például a polgárőrség, különböző civil szervezetek.

Inkluzív önkormányzati működés és fenntarthatóság

Az inklúzió fogalma egyfajta szemléletváltásként jelenik meg az inkluzív önkormányzatok koncepciója kapcsán. Azt a nézetet közvetíti, hogy szükséges egy folyamatosan és tudatosan működtetett települési-társadalmi keretrendszer, amely cselekvésre, együttműködésre, közös gondolkodásra ösztönzi a szervezeteket, vállalkozásokat, a közösséget – a közösséggel a közösségért. A megfogalmazás az egyéni, települési képességek feltárására és kibontására, majd ezeknek a közösségi erőforrások közé való beillesztésre szólít fel. Így a különbözőségek hátrány helyett lehetőségé transzformálódhatnak. Arra mutat rá, hogy az inkluzivitás megvalósításával az önkormányzatok – a sokszínű, sokszereplős közösség erőforrásaira és erejére támaszkodva – megalapozhatják a fenntartható települési működést.

Ugyanakkor az elmúlt évtizedben a magyar önkormányzati működést vizsgálva, egy dolgról állíthatjuk magabiztosan, hogy állandó: a változás. Önkormányzataink kettős szorításban élnek. Egyrészt ők állnak a legközvetlenebb kapcsolatban a lakossággal, aminek következményeként az elkerülhetetlen lakossági feszültségek náluk csapódnak le a legnagyobb mértékben: közvetlenül, a mindennapok gyakorlatában. Másrészt folyamatosan változó követelményeknek kell megfelelniük változó feltételek közepette, amelyekre legtöbbször nincs is befolyásuk.

A *Belügyminisztérium kutatásaira alapozott összegző tanulmány*⁴ jelzi, hogy az önkormányzati kört érintő, a közelmúltban a közigazgatásban lezajlott turbulens

³ Kocsis 2018.

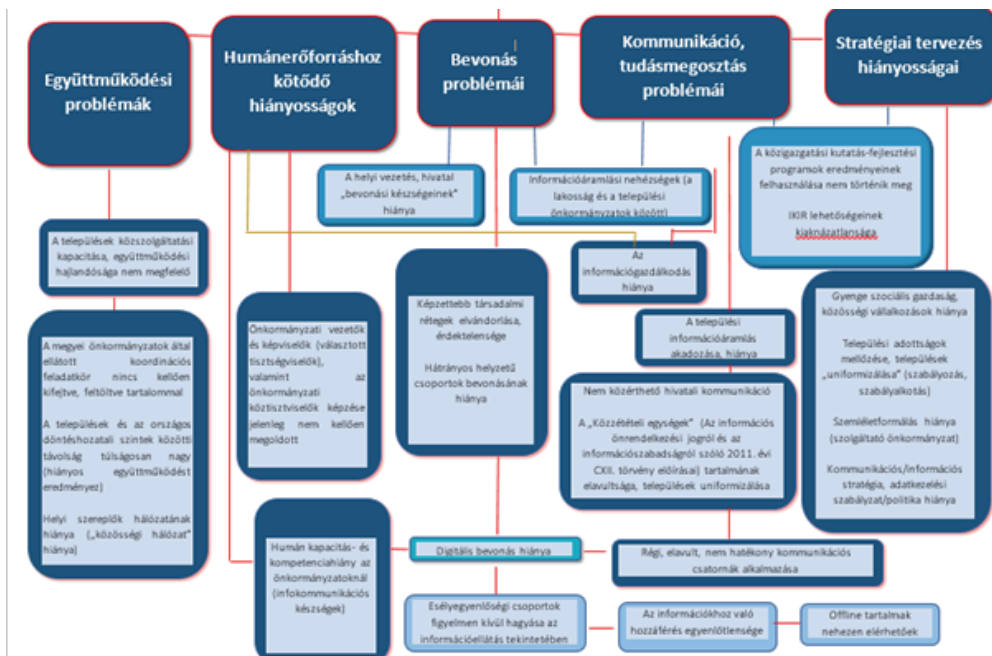
⁴ ILLÉSSY et al. 2019.

változások jelentős hatást gyakorolnak e témában. A változások átrajzolták a központi és a helyi közigazgatás közötti együttműködést, a munkamegosztást és a finanszírozási kereteket. Az átalakítás együtt járt – és jár – a bizonytalanság érzetének növekedésével, mivel az önkormányzatok jogi, politikai és pénzügyi autonómiája jelentős mértékben csökkent, ami nagyban befolyásolja a mozgásterüket is abban a tekintetben, hogy a felmerülő globális és országspecifikus társadalmi-gazdasági változások hatásaira milyen mértékben képesek felkészülni.

A hatékony feladatellátást és inkluzív működést akadályozó tényezők és a beavatkozási lehetőségek

A BM Önkormányzati Államtitkársága által az *Önkormányzati fejlesztések figyelemmel kísérése II.* (a továbbiakban: ÖFFK II.) és a *Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program* (a továbbiakban: HVK) című kiemelt projektek keretében folytatott kutatások során talán az ország legkiterjedtebb adatgyűjtései zajlottak. E helyszíni vizsgálatok célja az önkormányzatok működési jellemzőinek, nehézségeiknek és kihívásaiknak a feltérképezésére volt.

Az önkormányzatok hatékony feladatellátását akadályozó tényezők komplex, egymással szoros kapcsolatot mutató egységet alkotnak.



1. ábra: A hatékony önkormányzati feladatellátást akadályozó tényezők

Forrás: a BM-kutatások megállapításaira alapozva a szerző szerkesztése

Az 1. ábrán látható problémafa a kutatási eredmények ismeretében került megalkotásra, így szemléletesen mutatja a „rendszer” komplexitását.

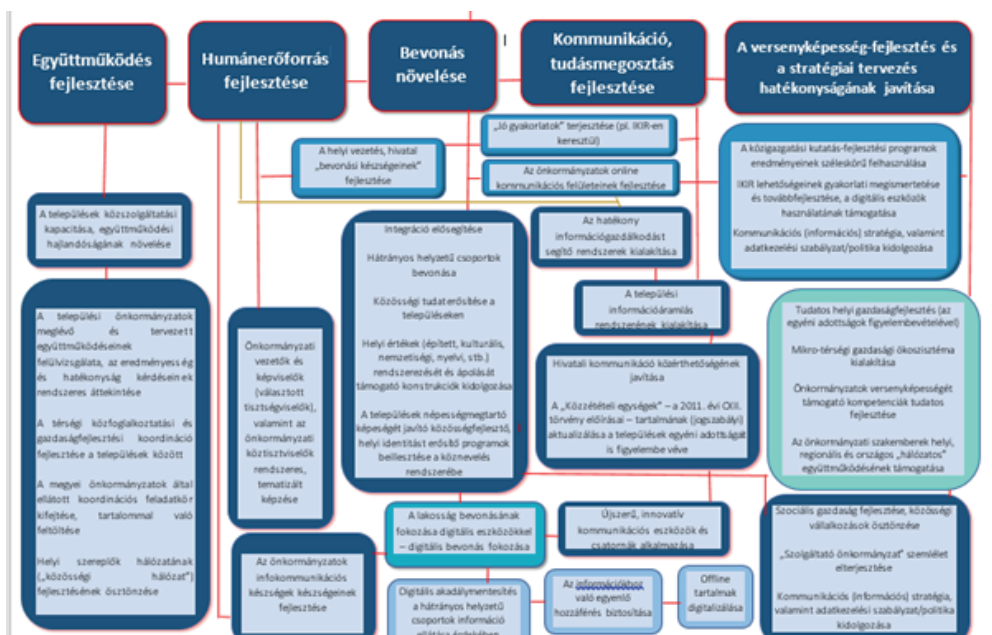
Összefoglalva a legfontosabb kutatási eredményeket, az ábra az alábbiakkal egészíthető ki:⁵

- Kontraproduktív a horizontális és vertikális koordinációk valamelyikének túlértékelése a települések együttműködésében.
- Ahogy azt már az előzőekben is jeleztük, a települések demográfiai és gazdasági sikereinek és az inkluzivitásnak szoros a kapcsolata. Az inkluzivitás javításának, a szegregáció csökkentésének eszközei számosak, közöttük kiemelt szerepet játszanak a bevonás-részvétel változatos formái. A lakosságbevonás hatékonyságát elsősorban a vezetői és lakossági szemlélet motiváció határozza meg, kevésbé függ az anyagi erőforrásoktól. A digitális média új, fontos eszköz az egyenlőtlenségek mérséklésében.
- Az önkormányzatok információfeldolgozási és -használati képességeinek hatékonyságát a fizikai (például számítógéppark színvonala) és intellektuális (például digitális készségek) infrastruktúrák együttesen befolyásolják. Ezzel összefüggésben megemlítendő, hogy az úgynevezett webképeségek megjelenése perspektivikusan létrehozza a fizikai munkaerőpiac mellett annak digitális változatán való megjelenés lehetőségét, amely javíthatja a centrumoktól távoli, hátrányos helyzetű települések gazdasági pozícióit, csökkentve az egyenlőtlenségek mértékét.

A struktúra megtartásával és a kutatás során lefolytatott felmérések, interjúk, fókusz-csoportos interjúk, world café módszerrel lefolytatott műhelymunkák és a különböző önkormányzati gyakorlatok vizsgálata lehetőséget biztosított megalkotni a kapcsolódó célját, amely megmutatja, hogy milyen területen, milyen beavatkozások növelhetik a feladatellátás hatékonyságát.

A 2. ábra megmutatja a különböző tényezők kapcsolatát, azt hogy közösen egy hálózatot alkotnak, amelyben együttesen fejtik ki hatásukat. A célok elérése tudatos cselekvések sorozatát várja el integrált és előrelátó tervezésre építve. Sajnos jelenleg a különböző felmérések eredményei azt mutatják, hogy a helyi feladatellátás, közszolgáltatások tervezése, jövőkép megalkotása inkább kivételes, mint általános. Jelenleg a különböző területeken ad hoc problémakezelés és működés a jellemző, ami az állandó változások közepette nem is meglepő. E tekintetben nagyobb mértékű változás csak akkor várható el, és a tudatos tervezés szélesebb körben és megfelelő súllyal csak akkor jelenhet meg, ha a szolgáltatások terén biztosított a helyi mozgástér és a lokális megvalósítást lehetővé tevő feltételrendszer. Ez nem érhető el valós differenciálás nélkül. A differenciálás biztosíthatja a finomhangolás lehetőségét, ami alkalmat adhat a közszolgáltatások kialakítása során a helyi sajátosságok figyelembevételére, azok valós igényekhez való illesztésére.

⁵ MAKÓ 2018.



2. ábra: A hatékony önkormányzati feladatellátás növelését segítő tényezők

Forrás: a BM-kutatások megállapításaira alapozva a szerző szerkesztése

További, jelentőségét tekintve tárgyalandó tényező az elvándorlás és szakemberhiány: ez a kistelepülések és a hátrányos helyzetű térségek esetében olyan alapprobléma, amely megoldás hiányában továbbra is jelentősen rontja majd e települések jelenleg is aggasztó helyzetét.

Az államigazgatás és önkormányzati igazgatás működése nem egymással versengő terület, hanem szerencsés esetben egymást erősítő – a felülről lefelé ható beavatkozások (top down – államigazgatás) és az alulról érkező kezdeményezések (botom up – önkormányzati igazgatás) –, összekapcsolódó, erőfeszítések összessége.

Helyi szereplők bevonása az önkormányzati feladatellátásba

A helyi szereplők kötelezettségei

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: MötV.) a helyi önkormányzati rendszert több új elem beillesztésével újította meg. Elvi jelentőségű újdonság, hogy a helyi választópolgárok önkormányzáshoz való jogának deklarálása mellett kötelezettségeket – öngondoskodást, a közösségi feladatokhoz való hozzájárulást – is előír, meghatározva elmulasztásuk jogkövetkezményeit is. Új elem

továbbá a település önfenntartó képességének erősítésére, a helyi erőforrások feltárására, kiaknázására, az öngondoskodás elvének érvényesítésére vonatkozó előírás.

Az önkormányzatok feladatainak jelentős kapcsolódik a helyi közösség tagjainak minél nagyobb mérvű és minél tágabb körre kiterjedő részvételéhez mind magában a helyi közösség életében, mind a közösséget érintő ügyek, folyamatok, döntések esetében. Az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások sikeressége függ a helyi közösségbe tartozó egyének, csoportok bevonásának kiterjedésétől, módjától és mélységétől, beleértve a hátrányos helyzetű vagy más okokból gyengébb érdekérvényesítő képességgel rendelkező embereket is.

A helyi szereplők részvétele az önkormányzati feladatellátásban

Az állampolgári szerepvállalás a közszolgáltatások megvalósításában nem példa nélküli. Az önkéntes tűzoltóság vagy a polgárőrség sok feladatot lát el kizárólag állampolgári részvétel keretében a katasztrófavédelem és rendőrség mellett. A közszolgáltatásokban való részvétel során koproduktív állapot jön létre, amikor az állampolgár nemcsak véleményt nyilvánít, hanem az adott feladat ellátásában tevélegesen is részt vállal. Alapkérdés, hogy a helyi önkormányzat és a központi állam milyen mértékben vállal részt a helyi közszolgáltatások biztosításában. Ennek megválaszolása döntéshozói kompetencia. Az elmúlt években a hatáskörök módosulása is nyomon követhető volt például a hulladékszállítással kapcsolatos események során.

A részvétel többféle szempontrendszer szerint vizsgálható: például, hogy hasznos-e, eredményezhet-e pénzügyi előnyöket, van-e hatása a helyi közösség fejlődésére, mik a motivációs és így tovább. Azonban első és legfontosabb annak vizsgálata, hogy az állam vagy az önkormányzat képes-e elfogadni, elismerni az állampolgári részvételt, átadni a vonatkozó jogosítványokat egy közösségi (állampolgári) formáció kezébe az adott feladat tekintetében.

A már említett új típusú kihívások következtében a helyi erőforrások is felértékelődnek, azokon belül főleg a közösség maga, valamint kiemelten a környezeti és kulturális értékek. E két utóbbi (és számos további) erőforrás esetében az újítások és a kreativitás lehetőségeket jelentenek a jövő alakítására a kisebb és/vagy kevésbé sikeres települések számára is.

A helyi feladatellátásban való részvétel hatásai a helyi szereplőkre

Az ÖFFK II. kutatásainak eredményei igazolták, hogy az erős identitással rendelkező települések tartoznak inkább a sikeres települések csoportjába. A potens helyi közösségek az állami cselekvés feltételét képezik, amely nélkül az országos szintű, az átlagostól eltérő helyzetek (például természeti katasztrófa) kezelése sem oldható meg sikeresen. Kiváló

példákat lehetett látni a járvány idején, amikor a különböző közösségek összefogtak egymás és mások megsegítésére.

A lakosság, illetve a társadalmi szervezetek közszolgáltatásokban való részvétele még jelentősen bővíthető Magyarországon. Kétségtelen, hogy ennek lehetnek pozitív, költséghatékonysági eredményei, de alapvető szerepet játszik a közösségi élet minőségének alakításában, fejlesztésében. Egy adott közszolgáltatás aktív lakosságbevonás mellett történő megszervezése és biztosítása azonban messze túlmutat az állami, önkormányzati szerepvállalás kérdésén.

A bevonás, az aktív részvétel jelentős mértékben alakítja, formálja az érintettek szemléletmódját. A helyi közösség helyi közszolgáltatásban való részvételének egyik legfontosabb eredménye a szemléletmód-változás, -változtatás. A szemléletmód segítségével egyesíthetők, összefoghatók, mozgósíthatók az egyes állampolgárok. A szemléletmód biztosítja az egyes individuum közösségként történő megjelenését, továbbá ez teszi érzékennyé a köz ügyei iránt, amelyet aztán tevőleges közreműködéssel alakítani is képes. A településmarketing *3 M folyamata*⁶ ezt a közösségteremtő folyamatot úgy írja le: a település értékeinek megismertetése az állampolgárral, aki arra büszkén tekint majd, megszereti és megvédi. Kevésbé vitatható e szemléletmód közösségteremtő hatása, amely a kis helyi közösségből kiindulva, egészen a nemzetállami szintig elősegítheti az együvé tartozás – és ezzel szoros összefüggésben – a nemzeti öntudat erősítését. Továbbmenve ezen a gondolatmeneten, ha nem létezik helyi szintű közösség (illetve az azt kialakító szemléletmód), akkor nehéz olyan nemzetállamról beszélni, amely képes megőrizni lakosságát és identitását.

Kooperáció és együttműködés

A kutatások és a tapasztalatok azt mutatták, hogy az együttműködés terén rengeteg a kiaknázatlan lehetőség. A horizontális kooperáció⁷ statisztikai elemzése egyértelműen negatív kapcsolatot mutatott a települések intézményi, infrastrukturális ellátottsága és az együttműködési hajlandósága között. Ez azt jelenti, hogy azok a települések, amelyek kiterjedt szolgáltatásokat képesek nyújtani a lakosság felé, kevésbé hajlandók e kapacitásokat megosztani olyan más településekkel, amelyek az intézményi ellátottság terén szerényebb lehetőségekkel rendelkeznek. A nagyvárosi kategóriára jellemző, hogy egyáltalán nem foglalkozik a társulás kérdésével vagy lehetőségével, ezzel együtt a vonzáskörzetébe tartozó településekről történő gondoskodás, egyáltalán a települések léte teljesen, vagy részben kiesik a nagyvárosok látóköréből. A másik véglet a kistelepülések köre, amelyek kényszerpályán mozogva, együttműködésben látják el az önkormányzati feladatok többségét, mert önállóan arra nem lennének képesek.

⁶ Tózsá 2014.

⁷ Más önkormányzatokkal, helyi vállalkozásokkal, valamint civil és egyházi szervezetekkel való kooperáció – ILLÉSSY et al. 2019.

A két véglet közötti önkormányzati hozzáállás igen eltérő, és jelentős mértékben személyhez köthető, illetve a személyes kapcsolatok által jelentősen árnyalt. A HVK-programban lebonyolított kutatás megállapításai szerint a jelenleg működő társulások az önkéntesség alapján alakultak, és a résztvevők szinte kivétel nélkül egyetértenek a társulási forma hasznosságával (a területi léptékével, azonban már nem minden esetben). Az önkormányzati és a civil szféra közötti együttműködés példaértékű elemét képezi az önkormányzatok polgárorségekkel történő együttműködése. Az tapasztalható, hogy a helyi társadalmi töke bevonása a helyi közszolgáltatások biztosításába jelentős sikert eredményezett, és hozzájárult a helyi közösségek erősítéséhez.

Irodalomjegyzék

- ILLYÉSI Miklós – T. NAGY Judit – SZÁMADÓ Róza (2019): *A 21. századi önkormányzati sikertényezők vizsgálata az ÖFFFK II. kutatásainak tükrében. Összegző tanulmány.* Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II. Kiemelt Kutatási Program, KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002. Budapest, Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda (elektronikus kiadás). Elérhető: <https://bm-oki.hu/News/NewsDetails?newsID=1054> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)
- KOCSIS János Balázs (2018): *Helyi településfejlesztési fókuszú közszolgáltatások inkluzív faktorainak azonosítását célzó kutatás (Kutatás II.). Kutatási jelentés.* Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II. Kiemelt Kutatási Program. KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002. Budapest, Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda (elektronikus kiadás). Elérhető: <https://bm-oki.hu/News/ViewFile?FileID=1146> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)
- MAKÓ Csaba szerk. (2019): *Önkormányzati kutatások gyűjteménye (2010–2018). Szemelvénygyűjtemény.* Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II. Kiemelt Kutatási Program, KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002. Budapest, Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda (elektronikus kiadás). Elérhető: <https://bm-oki.hu/News/ViewFile?FileID=1310> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)
- SZÁMADÓ Róza (2018): *Inkluzív önkormányzat építés.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- TÓZSA István (2014): A településmarketing elmélete. In *Turizmus és településmarketing.* Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Gazdaságföldrajz és Jövőkutatás Tanszék. 129–157.

Buskó Tibor László

A helyi önkormányzati szolgáltatásszervezés fenntarthatósága

Bevezetés

A fenntartható fejlődés legismertebb definíciója a Brundtland-bizottság *Közös jövőnk* címet viselő 1987-es jelentésében olvasható, amely szerint „a fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket.”¹ A most következő tanulmány célja, hogy a fenntarthatóság szemszögéből tekintse át a helyi közügyek egyik kiemelt fontosságú dimenzióját, a helyi önkormányzati (köz)szolgáltatás-szervezést. Ennek során elsőként röviden áttekintjük a fenntarthatóság és a helyi önkormányzati közszolgáltatás-szervezés fogalmát/érintkezési pontjait, majd pedig rövid útmutatást adunk az önkormányzati közszolgáltatások fenntartható módon történő megszervezéséhez.

Fenntarthatóság – helyi önkormányzati (köz)szolgáltatások

Fleischer Tamás a fenntarthatóság fogalmáról írt tanulmányában² világosan megkülönbözteti egymástól a technológiai vagy humán rendszerek külső, valamint belső fenntarthatósági kritériumait. Ezek közül a külső fenntarthatóság fogalma a rendszer által felhasznált erőforrásokhoz, a belső fenntarthatóság pedig a tevékenységhez kapcsolódó irányítási, szervezési, igazgatási, menedzsment stb. ismeretekhez, jártasságokhoz köthető.

A *külső fenntarthatóság* biztosítása során arra kell figyelnünk, hogy a felhasznált erőforrások ne veszélyeztessék a rendszer környezetének egyensúlyi állapotát (az erőforrások felvétele nem haladhatja meg a környezeti rendszer erőforrás-újratermelő képességét, illetve a kibocsátás nem haladhatja meg a környezeti rendszer felvevőképességét). Ennek alapján a belső fenntarthatóság fogalma át is vezet bennünket a „*Mit értünk egy rendszer környezetén?*” kérdéséhez. Absztrakt értelemben *egy rendszer környezetének a rendszerre lényeges hatást kifejtő tényezők összességét nevezük*.³ Ezt a definíciót továbbgondolva azonban feltétlenül meg kell jegyezni, hogy maga a környezet sohasem tekinthető egyneműnek, azonos sajátosságokkal bírónak. A legegyszerűbb megközelítésben is megkülönböztethetjük a rendszer *makrokörnyezetét* – azaz a rendszerre leg-

¹ *Közös jövőnk* 1987, 41.

² FLEISCHER 2014.

³ SZÜCS 1996.

feljebb áttételes módon ható környezetet – annak *közvetlen környezetétől*. Egy rendszer makrokörnyezetéhez való viszonya sajátos: mivel a makrokörnyezet meglehetősen „távol” helyezkedik el a rendszertől, de a környezet definíciójának értelmében mégiscsak hat rá, ezt a hatást meglehetősen aszimmetrikusnak kell elképzelnünk. Vagyis egy rendszer makrokörnyezetéből nem tud annyi erőforrást kivonni, illetve makrokörnyezetébe annyi végterméket kibocsátani, hogy komolyan veszélyeztethesse annak egyensúlyi állapotát. A politikai, gazdasági, társadalmi/kulturális és technológiai tényezők bonyolult sokféleségeként⁴ értelmezendő makrokörnyezet fogalma talán a helyi önkormányzatok működését alapvetően meghatározó központi jogszabályok környezetével világítható meg. Ehhez a helyi önkormányzatok mindenképp alkalmazkodni kénytelenek, de befolyásolására (néhány extrém kivételtől, például a legerősebb önkormányzatok/önkormányzati véleményformálók lobbijétől eltekintve) nincsenek eszközeik.

Egy rendszer makrokörnyezetéhez való helyes viszonyulását leginkább abban mérhetjük le, hogy képes-e a környezeti feltételekhez megfelelően – és a makrokörnyezet definíciójából következően döntően passzív módon – alkalmazkodni. S mivel a helyi önkormányzatok a legtöbb esetben képtelenek érdemben befolyásolni a makrokörnyezet egyensúlyi állapotát, a passzív alkalmazkodás lehetőségeinek vizsgálata kell, hogy jelentse a makrokörnyezethez kapcsolódó kutatások legfontosabb dimenzióját. Vizsgálatunk ezen pontján érdemes bevezetni a reziliencia fogalmát, amelyen az (önkormányzati) rendszer azon képességét értjük, „hogy az alapvető funkcióit tekintve képes stabil maradni változó körülmények között”.⁵ Az elmúlt évek centralizációs törekvései, illetve a települési önkormányzatok autonómiájának trendszerű csökkenése pedig még inkább indokoltá teheti a különféle rezilienciára összpontosító megközelítéseket, illetve a *belső fenntarthatóság* fogalmának (dominánsan: az ide kapcsolódó menedzsment szempontú megközelítéseknek) az előtérbe kerülését.

A rezilienciára/belső fenntarthatóságra összpontosító megközelítések előtérbe kerülése természetesen nem járhat együtt a külső fenntarthatóság fogalmának elhanyagolásával, már csak azért sem, mert – Fodor László szavaival – „a települések szintjén, illetve a településeken zajlik a fenntarthatóság szempontjából lényeges folyamatok jelentős része”,⁶ a közelmúlt (re)centralizációs tendenciái ellenére sem feltétlenül függetlenül az önkormányzati feladat- és hatásköröktől. Az efféle folyamatok viszont az önkormányzati rendszerek közvetlen környezetére irányíthatják rá a figyelmünket. A közvetlen környezettel való kapcsolat a makrokörnyezethez képest jóval szimmetrikusabb formát ölt, tehát az így értelmezett környezet nem csupán hatni képes az önkormányzatra (meghatározva az egyes önkormányzati tevékenységek irányát és jellegét), de az önkormányzat is képes lehet visszahatni arra, akár az egyensúlyi állapot megzavarásának mértékéig is. A közvetlen környezet – a makrokörnyezethez hasonlóan – természetesen szintén

⁴ Az úgynevezett PEST-analízis tényezői. Forrás: BUSKÓ–TÓZSA 2018, 22–23.

⁵ A reziliencia iménti definíciójáról: BUKOVICS et al. 2014, 148. Az önkormányzatok elhelyezéséről a fenntarthatóság/reziliencia kontextusában: BÁNDI 2017.

⁶ FODOR 2019, 32.

felosztható a legkülönbébb tényezőkre, tényezőcsoportokra. Ezek számbavétele során a fenntarthatóság szakirodalomban szokásos három pillérére (úgy mint *gazdaság, társadalom, környezet*) fogunk támaszkodni,¹ itt és most nem részletezve a szóban forgó három pillér viszonyrendszerét – ehelyett csupán egymást átható, elválaszthatatlan voltukat hangsúlyoznánk.

Vizsgálatunk jelenlegi fázisában célszerű rövid pillantást vetni az önkormányzati feladat- és hatáskörök általános logikájára, erről az oldalról közelítve meg a helyi önkormányzati közszolgáltatás-szervezés fenntarthatóságának tágabb kontextusát. Mindenekelőtt szögezzük le, hogy az önkormányzati feladat- és hatáskörök elválaszthatatlanul összekapcsolódnak a helyi közszolgáltatásokkal. A *helyi közszolgáltatás* kifejezés beható elemzése helyett azonban csak annyit emelnénk ki, hogy a továbbiakban a települési önkormányzatok helyi (vagyis település-) szinten nyújtott² közszolgáltatásait azokkal a szolgáltatásokkal fogjuk azonosítani, amelyek nem elsősorban a profittermelést, hanem a közérdek érvényesülését szolgálják. Ez önmagában még nem zárja ki a piaci alapú (némi leegyszerűsítéssel: a díjfizetés, esetleg a kizárhatóság valamilyen fokával jellemezhető) közszolgáltatások létét, de utóbbi közszolgáltatásokat is célszerű úgy értelmezni, mint amelyek alapvetően „*közszükségletet, közösségi érdeket látnak el*”.³

A következő lépésben tekintsük át a helyi közszolgáltatások szervezéstanai vetületét! A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.v.) 10. § (1) bekezdése világosan megkülönbözteti egymástól a helyi önkormányzatok törvényben meghatározott kötelező, illetve önként vállalt feladat- és hatásköreit.⁴ A kötelező önkormányzati feladatokat előírhatják minden önkormányzat számára, de előfordulnak „feltételes kötelező” – csupán bizonyos, például meghatározott gazdasági teljesítőképességgel, lakosság számmal, a közigazgatási terület meghatározott nagyságával stb. rendelkező önkormányzatok számára előírt – feladatok is. A kötelezően előírt feladatok esetében a jogi szabályozás egyfajta sajátos makrokörnyezetként értelmezendő, amelyhez az önkormányzatok alkalmazkodni kénytelenek (tudniillik nem bújhatnak ki az említett feladatok ellátásának kötelezettsége alól). A választható feladatok esetében az önkormányzatok döntési szabadsága, egyúttal felelőssége is megnő. Amellett, hogy ezeket a feladatokat csak abban az esetben vállalhatják fel, ha nem veszélyeztethetik a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladatkörök ellátását, finanszírozásukat elsősorban a saját bevételeik terhére kell biztosítani. Ettől eltekintve a kötelező

¹ FLEISCHER 2014: 18.

² Mivel a helyi önkormányzatok közé tartozó megyei önkormányzatok ide vonatkozó feladat- és hatáskörei 2010 után gyakorlatilag elvonásra kerültek, továbbiakban a *helyi önkormányzati feladat- és hatásköröket* (illetve az ezekhez kapcsolódó *közszolgáltatásokat*) a *települési önkormányzati feladat- és hatáskörökkel* (közszolgáltatásokkal) fogjuk azonosítani.

³ SIMON–TÓTH 2015, 13–14.

⁴ Ami a feladatkör–hatáskör fogalom párt illeti: a feladatkör a rendszeresen elvégzendő feladatok összességével, a hatáskör ennek jogi háttérével azonosítandó. Mivel a tanulmány inkább az önkormányzati feladatellátás logikájára, mintsem annak jogi háttérére koncentrálni, továbbiakban az önkormányzati feladatkörökre/feladatokra fogjuk leegyszerűsíteni a fogalom párt.

és választható feladatok logikája nagyon hasonló, legalábbis a fenntarthatóság szempontjából. Mivel ellátásuk a települések szintjén történik meg, semmiképpen sem hagyhatják érintetlenül az (önkormányzati) rendszer közvetlen környezetét – már amennyiben onnan erőforrásokat vonnak ki, és végtermékeket bocsátanak bele. Azonban az egyensúly tartós fennmaradására – a külső fenntarthatóságra – leginkább akkor számíthatunk, ha maga az önkormányzati rendszer is a belső fenntarthatóság kritériumainak megfelelően képes funkcionálni. Az alábbiakban tehát két dimenzió mentén fogjuk vizsgálni a helyi önkormányzati közszolgáltatás-szervezés fenntarthatóságát. Elsőként az önkormányzatok belső fenntarthatóságának kérdéskörét vesszük szemügyre, megkülönböztetett figyelemben részesítve a (financiális) autonómia, valamint a reziliencia fogalmait. Majd pedig röviden áttekintjük, hogy egy így kimunkált menedzsmentszempon-tú megközelítés alapjain miképpen értelmezhetjük az önkormányzatok közvetlen környezetének (egészen pontosan a közvetlen környezet gazdasági, társadalmi, környezeti pilléreinek) a fenntarthatóságát.

A belső fenntarthatóság: egy menedzsmentszempon-tú megközelítés

A belső fenntarthatóság fogalmához kapcsolódó irányítási, szervezési, igazgatási, menedzsment- stb. ismeretek, jártasságok egyik legalapvetőbb előfeltétele a (financiális) autonómia, hiszen a helyi közszolgáltatásokat aligha lehet fenntartható módon megszervezni anélkül, hogy bizonyos anyagi erőforrások az önkormányzatok rendelkezésére álljanak, illetve szabadon rendelkezhessenek velük. A kötelező feladatok esetében – már csak a kötelezettség logikájából adódóan is – az önkormányzatok elvárhatják, hogy ellátásukhoz legalább részben és/vagy a meghatározott gazdasági teljesítőképesség hiányának arányában hozzájáruljon az állam. Ennek eklatáns példaként a Möt. 117. §-a által intézményesített feladatfinanszírozási rendszer hozható fel, amely az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladataihoz biztosít felhasználási kötöttséggel járó feladatalapú támogatást. Ennek kapcsán egyelőre nem is a központi szintről érkező (például az egyes önkormányzatok közötti különbségeket kiegyenlíteni hivatott redistributív jellegű, ma még aligha elegendő mennyiségű) finansziális támogatásokat,⁵ vagyis az autonómia (itt: a feladatellátás mikéntjére vonatkozó szabadság) még ebben az esetben sem marad az üres frázis szintjén. A választható feladatok esetében az önkormányzatok szabadsága, és – a korábban említettekkel összhangban – felelőssége is tovább nő. Nem meglepő módon a Möt. 10. § (2) bekezdése annak ellenére is a „*saját bevételeket*” említi első helyen a választható feladatok finanszírozását taglalva, hogy nem zárja ki „*az erre a célra biztosított külön források*” bevonásának lehetőségét. És ha mindehhez hozzátesszük,

⁵ Idetartozhat a „települési önkormányzatok szociális feladatainak” a 35 000 forint egy lakosra jutó adóerő-képességet meg nem haladó települési önkormányzatok számára juttatott „egyéb támogatása”, amelyet a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény 2. melléklet III. 1. pontja nevesít.

hogy a 2010 utáni centralizációs fordulat általában véve is a helyi önkormányzatok központi költségvetésből érkező támogatásainak jelentős mértékű csökkenését vonta maga után,⁶ (akkor egyértelművé válik: az autonóm helyi közszolgáltatás-szervezés legalapvetőbb feltételének a jelenlegi időszakban az önkormányzatok forrásteremtő képességét kell tekinteni. Hiszen a gazdagabb önkormányzatok – saját bevételeiknek köszönhetően – jelenleg is színvonalasabban tudnak megfelelni a lakosság elvárásainak. A „jövő nemzedékek” elvárásainak figyelembevételére, azaz a közszolgáltatás-szervezés fenntarthatóságának biztosítására egy forráshiányos önkormányzat pedig még kevesebb figyelmet tud fordítani. A hiányzó források megszerzése – például a település adórő-képességének a javítása a külső vállalkozók tőkebevonásának segítségével – számos kompetencia, így a Tózsza István által később részletezendő településmarketing-szemlélet kiépítését követelheti meg a szóban forgó önkormányzatoktól. A leghátrányosabb helyzetben lévő – a piaci sikert meghatározó értékekkel nemigen rendelkező – települések esetében persze ez nem is olyan egyszerű feladat. Az ő esetükben különösen fontos lehet a külső segítség. Ennek kapcsán egyelőre nem is a központi szintről érkező (például az egyes önkormányzatok közötti különbségeket kiegyenlíteni hivatott redisztributív jellegű, ma még aligha elegendő mennyiségű) pénzügyi támogatásokat, inkább a már bevált jó gyakorlatok átvételében rejlő lehetőségeket emelnénk ki.

Kompetenciákra persze nem csupán a hiányzó források megszerzéséhez, hanem a meglévők optimális hasznosításához is szükség van: úgy is mondhatjuk, hogy a belső fenntarthatóság ez utóbbi kompetenciák eredője. Egy önkormányzatnak mindenekelőtt azt kell tisztáznia, hogy ő vagy mások rendelkeznek-e inkább azokkal a kompetenciákkal, amelyek segítségével a szóban forgó közszolgáltatásokat megfelelő színvonalon, és – ami bennünket jelen kontextusban még inkább érdekel – fenntartható módon biztosítani tudják. Ennek megfelelően az önkormányzat közvetlenül (saját hivatali szervezete útján vagy önkormányzati intézményeken keresztül), esetleg a különféle közfeladatok ellátásának másokra delegálásával tehet eleget feladatellátási kötelezettségének, vállalásainak:⁷ például különféle szerződéses konstrukciókon keresztül gyakorolhat hatást az átadott közszolgáltatás fenntarthatóságára. Tekintsük a hulladékgyűjtési közszolgáltatási szerződésről szóló 317/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet 1. § (8) bekezdését. Ennek alapján az ajánlatkérő önkormányzat a közszolgáltató kiválasztása során szakmai ajánlatot kér be, amelyben szakmai minőség értékelésére alkalmas részszempontként veheti figyelembe a hulladékgyűjtési közszolgáltatás nyújtásához kapcsolódó fenntarthatósági – nyilvánvalóan ide értve a belső fenntarthatósági – megoldásokat is. Közvetlen feladatellátás esetén azonban magának az önkormányzatnak (saját hivatali szervezetének és/vagy önkormányzati intézményeinek) kell biztosítaniuk, hogy az általuk megszervezett közszolgáltatások esetében érvényesüljenek a belső fenntarthatóság kritériumai. És hogy mit is jelent mindez? Legyen elég annyi, hogy ezeknek a specifikus, közszolgáltatás-típusonként eltérő kritériumok érvényesüléséhez azok az önkormányzati szervezetek képesek

⁶ BORDÁS 2017, 60.

⁷ Részletesebben BUSKÓ 2019, 51.; HORVÁTH M. 2015, 151–152. alapján.

leginkább hozzájárulni, amelyek formalizált szervezeti struktúrái módszeres feltárással/értékelésre kerülnek. Derek S. Pugh és társai szerint például a szervezeti struktúra feltárása során főként az alábbi tényezőkre kell figyelmet fordítani:

- a) specializáció (munkamegosztás);
- b) standardizáció vagy programozottság (bürokratikus szabályok és eljárási irányelvek alkalmazása);
- c) centralizáció (a hatáskörök felosztása a vezetési rendszeren belül);
- d) formalizáltság (aktaszerűség – az eljárások, szabályok, utasítások írásos rögzítése);
- e) konfiguráció (a struktúra külső megjelenési formája).⁸

A feltárási/értékelési részletezés helyett csupán a reziliencia fontosságára hívnánk fel ismételtelen a figyelmet. Hiszen egy rugalmas reagálást tanúsító szervezet képes lehet arra, hogy akár az önkormányzatok számára kifejezetten előnytelen változások (adott közszolgáltatáshoz kapcsolódó egyes részfeladatok elvonása, a megmaradt feladatok ellátására fordítható pénzügyi források beszűkülése stb.) közepette is érvényesüljen tudjanak a belső fenntarthatóság kritériumai.

Külső fenntarthatóság a gazdasági, társadalmi és környezeti pillérek példái között

A külső fenntarthatóság fogalmának részletezése során fordítsunk figyelmet a három pillérré, amelyek közül (tekintetbe véve a közszolgáltatások közérdekű voltát) főként a pénzügyi autonómiával szorosan összefüggő *gazdasági pillér* tekintetbe vétele okozhat némi problémát. Mégis úgy véljük, a profittermelésre irányuló gazdasági szférát, valamint a társadalmi/környezeti fenntarthatóságot még a helyi közszolgáltatások esetében sem feltétlenül kell elválasztani egymástól. Példaként említhetjük a települési infrastruktúra talán legfontosabb eleméhez, a lakásállományhoz kapcsolódó önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodást. Ismeretes, hogy a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 34. § (1) bekezdésének alapján az önkormányzati lakások lakbérének mértékét szociális helyzet alapján, költséghelyen, vagy piaci alapon lehet megállapítani – utóbbi esetben a bére adott lakás lakbérének mértéke úgy határozandó meg, hogy az önkormányzat ebből származó bevételei nyereséget is tartalmazzanak. Első olvasásra tehát az önkormányzati lakás piaci alapú bérbeadása egy tipikus piaci alapú szolgáltatás, ahol a fenntarthatóság lényegét a profittermelés, esetleg a profit egy részének a szóban forgó piaci alapú közszolgáltatásba való visszaforgatásának lehetősége adja. Ez azonban csak akkor igaz, ha a szociális, a költséghelyen és a piaci alapú önkormányzati bérlakásszektor egymástól mereven elkülönítendő rendszerként értelmezzük, ami persze nem így van. Egy „önfe-

⁸ PUGH et al. 1968.

ntartó módon működtethető” lakásgazdálkodási rendszer⁹ – amelynek keretei között az önkormányzat a szociális helyzet alapján bérbe adott lakásain keletkező veszteségeit a piaci alapon bérbe adott lakások bérbeadásából származó nyeresége által lenne képes kompenzálni – jó példát jelenthetne a piaci és a közszolgáltatási személelmód ötvözésére. Ez persze csak egy nagyon szerencsés helyzetben lévő – megfelelő mennyiségű és piaci alapon is kiadható bérlakásállománnyal rendelkező – önkormányzat esetében képzelhető el. De most nem az a leglényegesebb, hány ilyen önkormányzat létezik jelenleg. Inkább arra hívnánk fel a figyelmet, hogy ha egy önkormányzatnak piaci alapon nyújtott szolgáltatásaiból is származnak saját bevételei, akkor ezek megszervezése során egy piaci alapú vállalkozáshoz nagyon hasonlóan, lényegében a profitábilis működés szinonimájaként kell értelmeznie a gazdasági fenntarthatóság fogalmát. Ami persze nem egyenlő azzal, hogy a piaci alapú szolgáltatásainak profitjából nem szabad finanszíroznia egyéb, nem piaci alapú közszolgáltatásait.

A külső fenntarthatóság másik két, társadalmi és környezeti pillére még nehezebben elválasztható egységet alkot, hiszen a „jövő nemzedékek” elvárásainak figyelembevételére során nemcsak a társadalom bővített újratermelését¹⁰ kell figyelembe venni, hanem ezzel együtt azt a természetes és átalakított/művi környezetet is, amelynek keretei között a bővített társadalmi újratermelés generációról generációra megtörténik. Nem meglepő módon az önkormányzatok elsődlegesen az önkormányzat területén élő jelenlegi fogyasztók elvárásaival szembesülnek. A hozzájuk való igazodás – ami egy demokratikus módon megválasztott önkormányzat esetében egyfajta indirekt kényszernek is tekinthető – könnyen azzal a veszéllyel járhat, hogy a „jövő nemzedékek” (s még inkább a bővített társadalmi újratermelés környezeti keretei) margóra kerülnek. A kérdés tehát a következőképp tehető fel: miképpen elégíthetők ki tartósan az önkormányzat területén élő fogyasztók elvárásai úgy, hogy közben sem a helyi társadalom, sem pedig a települési környezet ne erodálódjék.

Tekintsük először a *helyi társadalom* fenntarthatóságának problematikáját. Itt elsősorban a „nem anyagi jellegű közszolgáltatásokhoz”¹¹ kapcsolódó önkormányzati feladatokat – egészségügyi, a szociális és a művelődési ellátásokat/szolgáltatásokat – kell görcső alá venni. A helyi önkormányzatokról szóló, ma már nem hatályos 1990. évi LXXV. törvény – és az ehhez alkalmazkodó jogalkotói gyakorlat – alapján a közigazgatás 2010 utáni nagy átalakításáig a települési önkormányzatok elsődlegesen az alapfokú közszolgáltatásokhoz kapcsolódó feladatokat látták el, míg a magasabb szintű közszolgáltatások esetében a megyei önkormányzat, esetenként pedig az állam volt a kötelezett. 2010 után jóval bonyolultabb lett a rendszer:

a) Egyes alapfokú feladatokat teljesen elvontak, mint ahogy az az *alapfokú köznevelési rendszer* szinte teljes – az óvodák alapításán és fenntartásán kívül eső – spektruma esetében megtörtént. Ettől kezdve a települési önkormányzatok legfeljebb nagyon átté-

⁹ A kifejezés Hatvan város lakáskonceptiójában (KOMENDÁNÉ et al. 2015, 3.) fordul elő.

¹⁰ BELUSZKY 1973, 455.

¹¹ BUSKÓ 2011.

teles módon (például az iskoláknak az államhoz képest mégiscsak jobban kontrollálható egyházak fenntartásába adása és/vagy a különféle iskolai alapítványok támogatása révén) tudták érvényesíteni befolyásuk maradványait, de még ezekre tekintettel is túlzás lenne kijelenteni, hogy érdemleges hatást fejtenének ki a helyi szintű köznevelési rendszer fenntarthatóságára.

b) Másik végletként a *helyi közművelődési tevékenység támogatását* (ideértve a közművelődési alapszolgáltatások megszervezését, meghatározott pénzügyi támogatás biztosítását, valamint a közművelődés helyi lakossági képviselőjének biztosítását) említhetjük meg, amelyek mind a mai napig a települési önkormányzatok kötelező feladatai közé tartoznak.¹² A helyi közművelődési tevékenység támogatásának részletezése sokatmondó. A meghatározott pénzügyi támogatás biztosítása kapcsán az egyes önkormányzatok finansziális lehetőségeinek különbségeire hívnánk fel újra a figyelmet. Csak a megfelelő gazdasági háttérrel rendelkező – finansziális értelemben is autonóm – önkormányzat képes arra, hogy a központi költségvetés által biztosított minimumon túl is képes legyen hozzájárulni a társadalmi fenntarthatósághoz, legyen szó akár a helyi közművelődési tevékenység támogatásáról, akár a nem anyagi jellegű közszolgáltatások egyéb típusairól. A közművelődési alapszolgáltatások optimális módon történő megszervezése során viszont a belső fenntarthatóság menedzsmentszempontjait is mindvégig szem előtt kell tartani. A közművelődés helyi lakossági képviselőjének biztosítására vonatkozó kötelezettség kapcsán pedig azt emeljük ki, hogy a társadalmi pillér fenntarthatóságát csupán a helyi társadalommal közösen lehet megvalósítani. Ez a fajta inkluzív szemléletmód egyaránt segítséget adhat a helyi közszolgáltatás-szervezés stratégiáinak megalkotásához, de akár az operatív jellegű egyedi döntésekhez is.

c) Egyes közszolgáltatások esetében az önkormányzatok helyét/szerepét a két szélsőség (teljes feladatvonal vs. továbbra is önkormányzati feladat- és hatáskörben maradó közszolgáltatások) között jelölhetjük ki. Ilyenkor az említett önkormányzatoknak a helyi társadalom fennmaradása érdekében nagyon gyakran fel kell(ene) vállalniuk az állami ellátórendszer egyfajta korrekcióját. Jó példa lehet a pénzbeli szociális támogatások közé tartozó, de kivételesen továbbra is az önkormányzatok, és nem pedig az állam/járási hivatal által folyósított *települési támogatás*.¹³ Most ismét csak a nehéz helyzetben lévő, gyenge adóerő-képességgel rendelkező önkormányzatokra hívnánk fel a figyelmet, hiszen az ő esetükben lenne leginkább szükség a már említett korrekciós tevékenységre, de a központi költségvetésből érkező redistributív jellegű támogatások csekély volumene és saját források híján egyáltalán nem biztos, hogy képesek erre.

Végül a *környezeti pillér* közszolgáltatási vetületéről esszen pár szó. Az önkormányzatok legfontosabb ide tartozó feladata, hogy egyes – kiemelten a települési környezetet leginkább megterhelő anyagi jellegű – közszolgáltatások megszervezése során a települési környezet egyensúlyi állapota tartósan fennmaradjon. Ennek a szempontnak már a helyi szintű környezetvédelmi tervezés legfontosabb stratégiai dokumentumában, a települési

¹² 1997. évi CXL. törvény. 76. § (2) bekezdés.

¹³ 1993. évi III. törvény. 45. §.

környezetvédelmi programban is érvényesülni kell, amennyiben annak az elérni kívánt környezetvédelmi célokat, valamint környezeti célállapotokat a *fenntartható fejlődéssel összhangban* kell tartalmaznia.¹⁴ Az egyes közszolgáltatások megszervezése során azután mindvégig a fentieknek megfelelően kell eljárni. Leginkább egyértelmű mindez a települési környezet védelméhez legszorosabban kötődő közszolgáltatások esetében. A tanulmány korábbi szakaszában utaltunk már a hulladékgazdálkodási közszolgáltatáshoz kapcsolódó *fenntarthatósági megoldások* figyelembevételének fontosságára a szakmai ajánlatok értékelése során: most azonban a belső fenntarthatósági megoldások helyett a külső fenntarthatósági megoldásokra hívjuk fel a figyelmet. De hasonló logikát kell(ene) érvényesíteni tulajdonképpen minden olyan közszolgáltatás esetében, amely erőforrást vesz fel és/vagy végterméket bocsát ki környezetéből/környezetébe. A felsőbb szintű jogszabályok szinte kivétel nélkül megfogalmazzák az önkormányzatok ilyen irányú kötelezettségeit (vö. a „fenntartható fejlődés, az ivóvízkincs kíméletét szolgáló célok teljesülése” a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény, vagy a „fenntartható fejlődést szolgáló településszerkezet” az épített környezet kialakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény preambulumban). Az önkormányzati feladatoknak azonban mindez csak a legtágabb kontextusát adja. Hiszen az általános célhoz – a települési környezet egyensúlyi állapotának tartós biztosításához – vezető sajátos utak csakis a települési környezet, illetve az abba ágyazódó társadalmi-gazdasági alrendszerek sajátosságainak módszeres feltárásából kiindulva járhatók végig. És mivel efféle helyi ismeretekkel elsődlegesen a települési önkormányzatok rendelkeznek, az önkormányzati szint véleményének kikérése talán még azoknak a közszolgáltatásoknak az esetében is centrális fontosságú, amelyek a közigazgatás 2010 utáni nagy átalakítását követően elkerültek az önkormányzati feladatkörök közül.

Irodalomjegyzék

- BÁNDI Gyula (2017): Fenntarthatóság, reziliencia, önkormányzatok. In FODOR László – BÁNYAI Orsolya szerk.: *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 7–28.
- BELUSZKY Pál (1973): A településosztályozás néhány elvi-módszertani szempontja. *Földrajzi Értesítő*, 22. évf. 1. sz. 453–466.
- BORDÁS Péter (2017): Feladatfinanszírozás-e a feladatfinanszírozás? A magyar önkormányzatok támogatási rendszerének értékelése. *Közjogi Szemle*, 10. évf. 2. sz. 56–64.
- BUKOVICS István – BESSENYEI Mónika – SZAKÁCS Gábor – RAKONCZAI Éva (2014): *Fenntarthatóság*.
- BUSKÓ Tibor László (2011): *Településüzemeltetés*. Budapest, Aula Kiadó.
- BUSKÓ Tibor László – TÓZSA István (2018): *Településmarketing*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

¹⁴ 1995. évi LIII. törvény. 48/B. §. (2) b) pont.

- BUSKÓ Tibor László (2019): Az önkormányzatok szerepe a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásában – különös tekintettel a 2010 utáni időszakra. In TÓZSA István szerk.: *Harmadik közszervezési és közgazdaságtani műhely-fórum 2018. Tanulmánykötet*. Budapest, E-Government Alapítvány – Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 49–65.
- FLEISCHER Tamás (2014): A fenntarthatóság fogalmáról. In Knoll Imre – Lakatos Péter szerk.: *Közszolgálat és fenntarthatóság*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 9–24.
- FODOR László (2019): Lehet-e a települési önkormányzat Magyarországon a fenntarthatóság megfelelő helyi szintű kerete? *International Journal of Engineering and Management Sciences (IJEMS)*, 4. évf. 2. sz. 32–45.
- HORVÁTH M. Tamás (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- KAISER Tamás – KIS Norbert szerk. (2014): *A jó állam mérhetősége. Tanulmányok*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 141–166.
- KOMENDÁNÉ NAGY Márta – DUDÁSNÉ CSIKÓS Ágnes – SZABÓ Ottó – HEGEDŰS Gyuláné (2015): *Hatvan város önkormányzatának lakáskonceptiója*. Hatvan, Hatvan Város Önkormányzata. Elérhető: https://hatvan.hu/wp-content/uploads/varosfejlesztes_dokumentumai/lakaskoncepcio.pdf. (A letöltés dátuma: 2018. 01. 25.)
- PUGH, Derek S. – HICKSON, David J. – HININGS, Bob. – TURNER, Robert C. (1968): Dimensions of Organizational Structure. *Administrative Science Quarterly*, 13. évf. 1. sz. 65–105.
- SIMON Barbara – TÓTH Ferenc (2015): *A közszolgáltatások szervezése a változó gazdaságban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- SZŰCS Ervin (1996): *Rendszer és modell*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- United Nations (1987): *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Elérhető: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 24.) (=Közös jövőnk 1987)

Jogszabályok jegyzéke

1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
1993. évi LXXVIII. törvény a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról
1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet kialakításáról és védelméről
1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról
2019. évi LXXI. törvény Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről
- 317/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésről

Fenntartható urbanizáció

„Hass, alkoss, gyarapíts: s a haza fényre derül”

Urbanizáció, településfejlesztés

A fenntartható önkormányzat elválaszthatatlan a fenntartható urbanizációtól, a fenntartható településfejlesztéstől. Ahhoz azonban, hogy ezt az összefüggést, a következményeit, és ennek érdekében a jelen tanulmány kulcsszavait jelentésüknek és jelentőségüknek megfelelően, pontosan lehessen érteni, először definiálnunk kell, hogy mit jelent a tudomány értelmezése szerint a köznyelvben is használt urbanizáció és néhány más szakkifejezés, hogyan értelmezzük ezeknek megfelelően a jelen tanulmány keretei között a településfejlesztést?

Az urbanizáció – mint a városok építési tevékenység által történő térbeli, fizikai (tervezett vagy nem tervezett) fejlődésének *folyamata* – története az urbanizáció fogalmának kialakulása előtt több mint hétezer évvel, a városok születésével indult, Kr. e. 6000 körül Jerikóban vagy Catal Hüyükben,¹ és Krisztus előtti harmadik évezredből is találunk már a mai fogalmaink szerint tervezettnek, szabályos alaprajzúnak tekinthető várost (Kahun) Egyiptomban.² Tehát a városok térbeli, fizikai valóságának tervszerű alakítása is több mint négyezer éves múltra tekint vissza legalább.³

Az „urbanizáció” kifejezés a spanyol nyelvben keletkezett neologizmus, amit Ildefonso Cerdá alkotott *Az urbanizáció általános elmélete* (Teoria general de l’urbanización, a továbbiakban röviden: Teoria) című alpművében.⁴ Az 1867-ben megjelent Teoria szerzője egyben Barcelona 19. század második felében megvalósított tervszerű bővítésének, fejlesztésének megtervezője, az általa definiált új tudományterület, az urbanizáció első teoretikusa, akinek mérnöki, építészmérnöki tervezési tevékenységével szoros összefüggésben megfogalmazott tudományos elmélete meghatározó jelentőségű európai egyetemen az urbanisztika oktatását megalapozó ismeretanyag sarkalatos része.

Az urbanizáció általános elmélete alapján az urbanizáció a városok és községek épített, térbeli, fizikai valóságának átalakítását, kialakítását jelenti. Az új kifejezés elterjedésének eredményeként a neolatin nyelvekben, és azokban, amelyek – Cerdá szóalkotásának köszönhetően – rendszeresen használják a fogalmat, a köznyelvben az urbanizáció nemcsak azoknak a tevékenységeknek, akcióknak az összességét jelöli, amelyek a város fizikai

¹ MERLIN–CHOAY 2005, 796.

² SZENTKIRÁLYI 1980, 62.

³ HAJNÓCZI 1983, 75.

⁴ CERDÁ 2013, 81.

valóságának átalakítására irányulnak, hanem a várost mint adott pillanatban létező vagy előrevetített fizikai valóságot, vagyis a város meglévő vagy (előre látott, illetve tervezett) célállapotát is jelenti.

Ugyanakkor a Teoria egyik legfontosabb hozadéka az, hogy kidolgozásával Cerdá megvetette az alapjait annak, hogy az emberi települések épített, fizikai terének szervezésére vonatkozó gondolkodás, diskurzus és cselekvés önálló tudományágként jelenjen meg, és a városok, települések alkotása, fejlesztése, rendezése, ne pusztán az urbanizáció konkrét, adott folyamatoként vagy állapotaként legyen értelmezhető, hanem elméletének megfogalmazása által azokat a tudományos alapelveket, törvényszerűségeket, összefüggéseket is lehessen értelmezni, amelyek ebben a folyamatban érvényesülnek.⁵

„Az egyén függetlensége az otthonában / Az otthon függetlensége a városban / A vidék megjelenése a városban / A város megjelenése a vidéken”, írja a Teoria mottójában Cerdá. Ennek megfelelően, amikor *Az urbanizáció általános elmélete* tudományos alapvetésére épülő megközelítésben a jelen tanulmány az alábbiakban várost említ, azon a nem városi jogállású települést, a városfejlesztés kifejezés használatakor pedig a községek fejlesztését, vagyis – a szó legáltalánosabb értelmében – a települések fejlesztését is értjük abban az értelemben, ahogy ez releváns a konkrét esetben, tekintettel a város és a község természetének meglévő különbségeire. Ez az egységes megközelítés – a jelen tanulmány más tartalmi elemeihez hasonlóan – a magyarországi törvényi szabályozás rendszereken átnyúló hagyományainak is megfelel. Ez hatotta át már a városfejlesztésre, városrendezésre és építésügyre vonatkozó, első törvényi szintű hazai szabályozást, a városrendezésről és építésügyről szóló 1937. évi VI. Törvénycikket is, amely szakmai, fogalmi, logikai szempontból egységes jogszabályi rendszerben kezelte a városok és a községek fejlesztését, máig hatóan megvetve az alapjait annak az építésügyről szóló 1964. évi III. törvényben, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényben megtestesülő jogi szabályozásnak, amelyben a szelleme tovább él – és nem csak ebben, a bevezetés és a fogalmak értelmezése szempontjából itt kiemelt tekintetben. Ez a társadalmi és politikai rendszerek határain átnyúló szellemi folytonosság, amelyet valószínűleg az említett törvények tárgyának természete, és annak ereje kényszeríthetett ki az egymást követő generációk gyakran teljesen ellentétes politikai nézeteket képviselő jogszabályalkotóiból, itt az adott területi korlátok miatt nem mutatható be részletesebben, külön tanulmány tárgyát képezheti. Jelzése azonban feltétlen szükséges az urbanizáció, városfejlesztés, településfejlesztés megértéséhez.

A fogalmak és az általuk jelölt tevékenységek értelmezése szempontjából az is fontos, hogy a Teoria és a köznyelvi szóhasználat egymást konzisztens módon kiegészítő értelmezéseinek, a fentebb említett törvények szellemének és az elmúlt fél évszázad európai tudományos kutatási eredményeinek⁶ megfelelően jelen tanulmányban *az urbanizáció*

⁵ MERLIN–CHOAY 2010, 796–802.

⁶ CHOAY 1996, 1–379.

- *mint állapot* a városi szövet, tágabb értelemben a *település fizikai, térbeli valósága*, adott pillanatban meglévő, kialakult, vagy előrevetített *célállapotát*;⁷
- *mint folyamat* a városi szövet, tágabb értelemben a *település fizikai, térbeli valósága átalakulását, átalakítását*⁸ jelenti.

A város szövetének, térbeli, fizikai valóságának *átalakulása a városfejlődés*. A város fizikai valóságának *átalakítása*, vagyis a városi szövet új vagy megújult darabjának előállítása a *városfejlesztés*. A városi szövet jelen tanulmányban használt fogalmát a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökre vonatkozó, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény végrehajtási rendeletei közé tartozó, 314/2012. (XI. 8.) számú kormányrendelet az integrált településfejlesztési stratégia készítése, valamint az operatív városfejlesztés módszertana, tervezési és szervezeti eszközei szempontjából megalapozó szakpolitikai iránymutatás, a 2009-ben közzétett Városfejlesztési kézikönyv⁹ a következőképpen határozza meg. „A városi szövet az épületek és az épületek által alkotott épített terek együttese, a helyi társadalom életének és működésének fizikai kerete – a városi élet anyagi hordozója. A városfejlesztés a városi szövet egy új vagy megújult darabjának előállítása jelenti. Ezen belül a városi szövet egy megújult darabjának előállítása a városrehabilitáció.”¹⁰

A fentiek szerint értelmezett városfejlesztés, településfejlesztés megvalósítása tehát építési tevékenységgel történik. Az urbanizáció tervezésének és megvalósításának célja végső soron az, hogy a város, a település, fizikai valóságának átalakításával tegye jobba az emberek életét. A félreértések elkerülése érdekében meg kell azonban jegyezni, hogy ez egy átfogó és mérhetetlenül komplex célkitűzés. Az így értelmezett településfejlesztés, városfejlesztés – amelynek alapvető dimenziója az építés, ami ebben az általános értelemben maga is egy végtelenül bonyolult tevékenység – konkrét céljai és beavatkozási tervei, legyenek azok hosszú, közép- vagy rövid távúak, nem vezethetők le pusztán építésgazdasági, vagy kizárólagosan az esztétikai szempontokra fókuszáló urban design, városépítészeti, építészeti megközelítésből. Vagyis miközben nélkülözhetetlen hozzájuk a mérnöki, építészmérnöki tudás és építészeti kompetencia, nem tekinthetők a mérnökök és építészek belügyének. Mint ahogy az a megközelítés is teljes tévedés lenne, amely szerint a társadalomtudományok, illetve a közgazdaság- és jogtudományok kizárólagos illetékességi köréhez tartoznának, miközben az említett tudományterületek eszköztárának alkalmazása ugyanúgy megkerülhetetlen az urbanizáció tervezése és megvalósítása során, mint az építészmérnöki és mérnöki tudományoké. A jelzett interdiszciplináris megközelítéssel a városi szövetet, a települések épített fizikai terét alakító település-

⁷ TOPALOV – COUDROY DE LILLE – DEPAULE – MARIN 2010, 1244–1247.

⁸ MERLIN–CHOAY 2010, XVI.

⁹ ACZÉL et al. 2009, 7.

¹⁰ BAJNAI 2009, 5.

fejlesztés, városfejlesztés konkrét céljai az alapdefiníciókra épülő alapvető összefüggésekből kiindulva határozhatók meg.

Abból ugyanis, hogy a városi szövet – amely az alapdefiníció szerint az épületek és az épületek által alkotott épített terek együttese – a helyi társadalom életének és működésének fizikai kerete, a városi élet anyagi hordozója, az következik, hogy a városi szövet szoros kölcsönhatásban van a társadalom – és annak tagjai – életével, a gazdaság működésével. Vagyis a városi szövet alakulása és alakítása hat a társadalomra és annak tagjaira, valamint a gazdaságra és annak szereplőire, és viszont: a társadalom és annak tagjai, életének és működésének valamint a gazdaságnak az alakulása, alakítása hat a városi szövetre. Ennek a kölcsönhatásnak az erejét talán elegendő itt most a számtalan történelmi példa egyikével megvilágítani abból az időből, amelyben létrejött az urbanizáció Cerdá megalkotott fogalma, elmélete és kibontakozott gyakorlata, illetve ami közvetlen előzményükként az egyik alkotóeleme volt a kialakulásukhoz vezető okok láncolatának. Az 1800-as évek folyamán a Gangesz deltájából érkezett kolerajárványok¹¹ változtatták meg alapvető mértékben az európai települések, köztük a kibontakozó ipari forradalom következtében robbanásszerű fejlődésnek indult, az urbanizáció 19. század második felében és a 20. század első felében lezajlott globális folyamatának alakulására meghatározó jelentőségű hatást gyakorló nagyvárosok¹² lakóinak életét. Mindenki számára nyilvánvalóvá tették azokat a – Haussmann, Cerdá és III. Napóleon előfutárai¹³ által már jelzett – súlyos városi közegészségügyi és higiéniai kihívásokat, amelyek ugyan a járvány nélkül is léteztek, és megoldásért kiáltottak,¹⁴ megválaszolásuk szükségességének felismerése azonban a kolerajárványok katasztrofális hatásainak következtében is újabb lendületet kapott. A társadalom közegészségügyi problémáinak megoldása iránti igény elősegítette, hogy az urbanizáció kibontakozásának hőskorában a mai értelemben vett városfejlesztés és településfejlesztés első tervezői és döntéshozói meghozhassák azokat a döntéseket, és sikeresen elvégezhessék azokat a feladatokat, amelyek nélkül nem léteznének a mai formában városaink, és amelyek nélkül sem urbanizációról, sem városfejlesztésről, sem településfejlesztésről nem beszélhetnénk úgy, ahogy Európa-szerte tesszük másfél évszázada.

A környezeti, társadalmi és gazdasági szempontból fenntartható urbanizáció kihívásai

A fenntartható fejlődés mibenlétéről a nemzetközi szakmai és tudományos közvélemény által alkotott jellemző képet a következő ábra szemlélteti.¹⁵

¹¹ FIERRO 1996, 290.

¹² FIERRO 1996, 774.

¹³ CHOAY 1996, 278–284.

¹⁴ ABERASTURI 2013, 16.

¹⁵ HAMMAN 2008.

FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS



1. ábra: Fenntartható fejlődés

Forrás: a szerző szerkesztése

A fenntartható fejlődés környezeti, gazdasági és társadalmi szempontból egyaránt fenntartható fejlődést jelent. A fenntartható urbanizáció – mint folyamat és mint állapot – környezeti, gazdasági és társadalmi szempontból egyaránt fenntartható urbanizációt jelent.

A fenntartható fejlődés és a fenntartható urbanizáció gyakorlati megvalósításának egyik legnagyobb nehézsége abból adódik, hogy ha egymástól elkülönítve tekintjük a környezeti, a társadalmi és a gazdasági szempontból fenntartható fejlődés szempontjait és követelményeit, azok gyakran ellentmondanak a másik kettő valamelyikének vagy mindegyikének. A globális felmelegedéssel, és annak katasztrófákban megnyilvánuló hatásaival járó klímaváltozás következtében a környezeti szempontból fenntartható fejlődés szükségessége egyre nyilvánvalóbb mindenki számára. A társadalmi és gazdasági szempontból fenntartható fejlődés biztosításának szükségessége a közvélemény szerint az eddigiekben talán kevésbé volt égető. Néhány évtizede azonban a világban olyan gazdasági és társadalmi válságjelenségek tapasztalhatók – a legújabbat, a COVID-19 vírus okozta pandémiát és annak társadalmi, gazdasági következményeit is beleértve –, amelyek a fenntartható fejlődés és a fenntartható urbanizáció kérdésének gazdasági és a társadalmi dimenzióit is nyilvánvalóbbá, megválaszolását pedig nehezebbé teszik.

Miért érdekes a fenntartható fejlődés hatalmas, mérhetetlenül részletgazdag és bonyolult kérdésében a városi/települési dimenzió, vagyis a fenntartható urbanizáció? Frappáns választ ad erre a kérdésre Ildefonso Cerdá, amikor a Teóriában azt írja, hogy „a civilizáció és az urbanizáció elválaszthatatlanul összefonódik, és ugyanazt jelenti.” Vagyis a fenntartható urbanizáció megvalósításán civilizációnk sorsa múlik. Globálisan is és lokálisan is. Másrészt az elmúlt években megjelent újabb publikációk a nemzetközi és a hazai szakirodalomban egyaránt arra mutatnak rá, hogy urbanizációnk nemcsak passzív

elszenvedője a fenntartható fejlődést veszélyeztető környezeti, gazdasági és társadalmi folyamatoknak, hanem egyik kiváltója is. Ezért minden egyes településen – és különösen a városok esetében – választási lehetőségünk van, hogy hagyjuk-e korlátozás nélkül érvényesülni azokat a spontán folyamatokat, amelyek magának az urbanizációnknak, és ezáltal civilizációnknak, a fennmaradását veszélyeztetik, vagy tervszerű, összehangolt beavatkozásokkal fenntartható pályára állítjuk az urbanizáció folyamatának alakulását.¹⁶ A döntések elősegítése érdekében az alábbiakban vázlatosan, a szakirodalom alapján jelenleg rendelkezésre álló tudományos ismeretek alapján, a rendelkezésre álló keretek miatt tömörítve, és hangsúlyozottan nem kimerítő jelleggel áttekintjük külön-külön a környezeti, a gazdasági és a társadalmi szempontból fenntartható urbanizáció néhány jellemző kihívását. A tudományos és szakmai tevékenység, a kutatás és a nemzetközi tapasztalatcsere ezeket az ismereteket folyamatosan újabbakkal egészíti ki és gazdagítja. Ez a kérdés természetéből, jelentőségéből következik, és feltétlen szükséges is a fenntartható város, fenntartható urbanizáció természetének és problémáinak teljesebb megértése, különösen pedig kihívásaik megválaszolása érdekében. Ugyanakkor meg kell állapítani, hogy a fenntartható urbanizáció kihívásainak teljes mértékű megválaszolása – amennyiben ez egyszer valóra válhat – sem eredményez önmagában jó urbanizációt, jó városfejlesztést, jó településfejlesztést és az említettek magában foglaló jó önkormányzatot és jó államot. Önmagukban a fenntarthatósági kihívásokra válaszolva ugyanis az urbanizáció még nem váltja valóra feltétlen és automatikusan a városfejlesztés, településfejlesztés azon további általános érvényű, alapvető célkitűzéseit, amelyek a nemzetközi¹⁷ és a hazai¹⁸ kutatások tükrében láthatóak, és a fenntartható fejlődés problémájának felismerésétől függetlenül, jórészt előtte, alakultak ki.

A környezeti szempontból fenntartható urbanizáció kihívásai

Az urbanizáció legfontosabb strukturális problémái a környezeti szempontból fenntartható fejlődés legnagyobb kihívását jelentő globális felmelegedés

- okozói (mások mellett) és
- következményei.

Az urbanizáció a globális felmelegedés egyik legfontosabb előidézője a közúti és tengeri közlekedés és áruszállítás mellett. Az ENSZ égisze alatt folytatott kutatások szerint az urbanizáció felelős a globális energiaelhasználás és üvegházhatású gázok kibocsátásának jelentős részéért. A globális energiafogyasztás – amelynek egy része energia-pazarlás – több mint 60%-os, az üvegházhatású gázok kibocsátása 70%-os arányban köthető az urbanizációhoz.

¹⁶ BAJNAI 2018, 67–80.

¹⁷ CHOAY 1996, 1–379.

¹⁸ BAJNAI 2020, 97–159.

Az urbanizációból származó energiapazarlás és felesleges üvegházhatásúgáz-kibocsátás fő okozója a városok szuburbanizációs, illetve dezurbanizációs folyamatokhoz kötődő – közigazgatási határainkon kívül és belül egyaránt értelmezhető – térbeli szétterülése, valamint belső szerkezete. A térbeli szétterülés nagyon jól megfigyelhető, ha tanulmányozzuk – például – a Londonról, Párizsról, Prágáról, Bécsről és Budapestről készült éjszakai űrfelvételeket.

A környezeti szempontból fenntartható fejlődés urbanizációs kihívásainak megválaszolásához nélkülözhetetlen a városi szövet átalakítása az alábbiak szerint:

- a globális felmelegedést okozó problémák, vagyis az urbanizációból származó energiapazarlás és felesleges üvegházhatású gáz kibocsátása, csökkentése céljából a lakóhelyek, a munkahelyek és a szolgáltatások helyszínei közötti kialakult mobilitási kényszerpályák csökkentése érdekében
- a városok és különösen belső városrészeik vonzóvá tétele a lakosság és a vállalkozások számára;
- a városok belső szerkezetének átalakítása, a monofunkcionális övezetek, különösen a funkcióhiányos lakóterületek (lakótelepek) vegyes funkcionális összetételű városrészekké alakítása, munkahelyek létesítése, városi alközpontok kialakítása, hiányzó közlekedési kapcsolatok biztosítása;
- a globális felmelegedés által okozott helyi problémák – amelyek közül a legsúlyosabb valószínűleg a városi hőszigetek kialakulása – hatásainak csökkentése érdekében
- a klímaváltozás káros helyi hatásait a lehető legjobban ellensúlyozó városi környezet kialakítása az adott körülmények között elérhető lehető legkedvezőbb mikroklimatikus viszonyok megteremtésével városok egészében, különösen az intenzívebb beépítésű városrészekben.

A környezeti szempontból fenntartható urbanizáció kihívásainak megválaszolásához nélkülözhetetlen a városi szövetet alkotó épületek energiahatékonyságának növelése a fűtés/hűtés és világítás szempontjából. Ugyancsak szükséges a közműszolgáltatások – különösen a közvilágítás – energiahatékonyságának fokozása, ez azonban a településfejlesztés határterületeként már inkább a településüzemeltetés körébe tartozik.

A gazdasági szempontból fenntartható urbanizáció kihívásai

A környezeti szempontból fenntartható urbanizáció finanszírozási forrásai csak akkor biztosíthatók hosszú távon is fenntartható módon, ha a helyi gazdaság és a nemzetgazdaság jól működik. A városok szerepe definíciószerűen kulcsfontosságú a gazdaságfejlesztés – a gazdasági szempontból fenntartható urbanizáció – feltételeinek biztosításában, amint azt például az EU is felismerte már több mint negyedszázada, amikor deklarálta, hogy a kis- és közepes városok a gazdasági fejlődés és a regionális fejlesztés motorjai. Azóta a városi dimenziót segítő támogatások fokozatosan beépültek az EU közpolitikai

eszköztárába, a 2021. január 1-jei hatállyal induló, és jelenleg az EU, a tagállamok és városaik szintjén előkészítés tárgyát képező 2021–2027 fejlesztési időszakban pedig várhatóan még nagyobb jelentőségre tesznek szert az eddig nyilvánosságra került előkészítő dokumentumok szerint.

A városok helyi gazdaságának meghatározó ágazata a szolgáltatás és az ipar a szakirodalom¹⁹ és a dinamikusan fejlődő megyei jogú városok integrált településfejlesztési stratégiáinak tanúsága szerint, és fejlődésének előrehaladásával párhuzamosan egyre szélesebb körben egyre jelentősebbé válhat a kutatás-fejlesztés, a felsőoktatás és a kultúraipar is.²⁰ A városok funkcionális várostérségük gazdasági centrumai. Területükön környezetükhöz képest magas népsűrűséggel, nagyszámú népesség koncentrálódik, térségi központi funkciókat töltenek be, és a kistérségitől a nemzetköziig, illetve a globálisig terjedő skálán különböző szintű közlekedési és közműhálózatok csomópontjaiban vagy azok közvetlen közelében helyezkednek el. Ezért a városok és funkcionális várostérségeik töltik be a nagyobb területek munkaerőpiaci és foglalkoztatási központjának szerepét.²¹ A funkcionális várostérségeket a 2013 és 2014 folyamán elkészült integrált településfejlesztési stratégiák, illetve azok alapján készült tervek, tanulmányok tárják fel. Ők azok, amelyek vonzóak lehetnek a munkahelyteremtő beruházásokat megvalósító, a világpiacon versenyképes gazdasági tevékenységet folytató vállalkozások által történő befektetések szempontjából. A kisebb településekhez képest ugyanis a városokban és funkcionális várostérségeikben található meg megfelelő számban és arányban az ehhez szükséges, sokféle eltérő kompetenciával rendelkező potenciális szolgáltató és munkavállaló.²²

A gazdasági fenntarthatóságra adott válaszok új irányát jelzi az elmúlt évtized folyamán megszületett és egyre erősödő európai felismerés, hogy vissza kell fordítani a korábbi időszak *dezindusztrializációs* folyamatait, *reindusztrializáció* és *relokalizáció* szükséges az Európai Unió és a tagállamait alkotó nemzetek gazdasági autonómiájának visszanyerése érdekében. A reindusztrializációs törekvés érvényesült a 2014–2020 fejlesztési időszak hazai operatív programjaiban, valamint a Modern Városok Programban is.

Az újraiparosítási politika sikeres megvalósításának két urbanizációs előfeltétele van. Az egyik, hogy a piactudás szereplőjeként megjelenő befektető reális áron tudjon a saját infrastrukturális igényeinek mindenben megfelelő, a tervezett üzem megvalósítására és működtetésére műszaki-fizikai és építési jogi szempontból maradéktalanul alkalmas építési telket vásárolni. Egy ilyen értékesíthető építési telek azonban nem létezik, és nem jön létre magától egy zöld mezőben kijelölt ipari terület egészeként vagy részeként, mintegy természeti képződményként, és a közszféra

¹⁹ TÓZSA 2011.

²⁰ TÓZSA 2011.

²¹ LACAZE 1995a, 6–111.

²² LACAZE 1995a, 6–111.

helyett senki sem állítja elő a helyi közösség szempontjából hosszú távon is kedvező feltételekkel az elmúlt hatvan év mértékadó európai tapasztalatai²³ és a szakirodalom (LACAZE 1995b, 13–381.) szerint, amelyek ismertetése jelentősen meghaladná jelen tanulmány kereteit, ezért más publikációk tárgyát képezi. A másik előfeltétel, hogy a város egésze, de különösen központja, lakó-, szolgáltatási és rekreációs területei fizikai és szolgáltatási szempontból olyan urbanizációs háttérrel biztosítsanak, amely vonzó a befektető számára.²⁴

Egy másik, itt szintén csak jelzés szinten bemutatható megközelítésben, az első fejezetben megfogalmazott alapdefinícióknak megfelelően az látható, hogy a gazdaság helyzete és változásának folyamatai alapvetően meghatározzák a társadalom tagjainak életmódját, a különböző javak és szolgáltatások iránti igényét, illetve keresletét, és ezáltal a városi szövet kialakításával és funkcionálásával kapcsolatos társadalmi és egyéni várakozásokat is. Ezért, ha egy várost sikerül fenntartható gazdasági fejlődési pályára állítani, akkor a városi szövet kialakítását és működését hozzá kell igazítani a társadalom ennek következtében előálló, időről időre megújuló igényeihez. Ugyanebben a megközelítésben, a másik oldalról nézve megállapítható, hogy ha egy helyi gazdaság nem fejlődik, és nem termel jövedelmet a szükséges és elégséges mértékben, akkor a piacgazdasági kereteknek megfelelően, de mégiscsak a közsféra szervezésében gazdaságfejlesztési és befektetési ösztönző beavatkozásokat kell végrehajtani, amelyeknek szintén vannak tisztán urbanizációs előfeltételei. A városi szövet átalakítását és az urbanizációs előfeltételek biztosítását mindkét esetben a közsféra tudja elvégezni a közösség szempontjából hosszú távon is kedvező feltételekkel, és ezt ebben az esetben sem teszi meg senki más helyette.

A gazdasági szempontból fenntartható urbanizáció biztosításához tehát akkor is szükség van városfejlesztésre, településfejlesztésre, ha a gazdaság dinamikusan fejlődik, és akkor is, ha ennek az ellenkezője történik.

A társadalmi szempontból fenntartható urbanizáció kihívásai

A társadalmi szempontból fenntartható fejlődés összetevői általában szoros kölcsönhatásban vannak a gazdasági és környezeti szempontból fenntartható fejlődésével. Ha egy városban a városi környezet vonzó, és a gazdaság dinamikusan fejlődik, a népesség odavándorol, ellenkező esetben pedig elvándorol onnan, és funkcionális várostérségéből is. A helyi gazdaság hanyatlásából és a munkahelyek drasztikus hiányából eredő nagyarányú és volumenű elvándorlás hatására olyan társadalmi és demográfiai folyamatok indulhatnak be, amelyek eredményeként a csökkenő számú népességen belül egyre nagyobbra növekedhet a halmozottan hátrányos helyzetűek száma és aránya, akik egy részének a foglalkoztathatósága sem biztosítható erre alkalmas szociális beavatkozások

²³ AUDON et al. 1996, 3–230.

²⁴ BAJNAI 2018, 74.

nélkül. A városban és térségében csökken a fizetőképes kereslet, az ingatlanok értéke újraelőállítási költségük alá süllyed, és a kedvezőtlen társadalmi folyamatokat kiváltó tendenciához adódva tovább erősíti a helyi gazdaság leépülését, ami újra tovább rontja a társadalom állapotát. Mivel a város nem tudja ellátni térségi foglalkoztatási központi funkcióit, a lokális társadalmi válság örvénye magába szippantja a térség várostól függő községeit is, és a helyi góc folyamatosan növekvő, súlyos területi problémává alakul, amelyet egyre nagyobb ráfordításokkal, egyre hosszabb idő alatt, egyre komplexebb gazdasági és társadalmi felzárkóztatási, valamint szociális városrehabilitációs beavatkozásokkal, egyre nehezebben tud orvosolni a község, megoldva az említettek összes bonyolult és költséges urbanizációs vetületét is.

A másik kihívás a népesség természetes fogyása és elöregedése, amely gazdasági szempontból fenntartható fejlődési pályán lévő városok jövőjét is veszélyeztetheti. A lakosságszám csökkenésének orvoslása érdekében a népesség megtartásának és természetes növekedésének elősegítését célzó közpolitikák sikeréhez szükséges urbanizációs előfeltételeket családbarát városfejlesztési beavatkozásokkal lehet biztosítani, amelyek a települési szintű közszolgáltatások infrastruktúráinak (bölcsődék, óvodák, iskolák, egészségügyi, közművelődési, kulturális, rekreációs és szabadidősport-létesítmények, valamint a zöldfelületek) integrált fejlesztését szolgálják. Az időskorúak számának és arányának növekedése azzal is együtt jár, hogy a városi szövet alakítása során különös figyelmet kell fordítani az ő sajátos szempontjaikra, és az urbanizációs beavatkozásokkal, a szükséges infrastrukturális feltételek biztosításával is elő kell segíteni olyan városi környezet kialakítását, amely alkalmas az egészség megőrzése érdekében szükséges életmód gyakorlására. Kiemelt figyelmet kell fordítani az idős korosztály szempontjaira akkor is, amikor a környezeti szempontból fenntartható urbanizáció kihívásainak megválaszolása érdekében történnek fejlesztések azért, hogy a városi hőszigetek kialakulása, illetve következményeik enyhítéséért a klímaváltozás káros helyi hatásait a lehető legjobban ellensúlyozó városi szövet kerüljön kialakításra, az adott körülmények között elérhető lehető legkedvezőbb mikroklima biztosításával, különösen az intenzívebb beépítésű városrészekben.

Az említett, tisztán társadalmi és gazdasági folyamatokból eredő problémák mellett a harmadik, megkerülhetetlen kihívás, amely a városi szövet fizikai állapotában is azonnal és közvetlenül érezhetően megnyilvánul, a szociális városrehabilitáció. A szociális városrehabilitáció a városfejlesztés legbonyolultabb és legnehezebb problémái közé tartozik, ezért bővebb ismertetését az adott terjedelmi keretek nem teszik lehetővé, viszont a szakirodalom²⁵ alapján megfelelő képet lehet alkotni természetéről és megoldási lehetőségeiről.

²⁵ BAJNAI 2016, 94–95.

A fenntartható urbanizáció kihívásainak megválaszolásához tervszerű településfejlesztés szükséges

A fenntartható urbanizáció kihívásaiból megállapítható, hogy külön-külön történő megválaszolásuk is a városi szövet olyan mértékű és mélységű átalakításával lenne megoldható, amely hosszú idő alatt megvalósítható, bonyolult, szerteágazó, nagy volumenű és költséges, csak hosszú távon megtérülő településfejlesztést jelent. A bemutatott kihívások azonban nem térben és időben elkülönülve jelentkeznek, hanem túlnyomó többségükben egy helyen és egy időben.

A megoldandó feladat nehézségét tehát tovább fokozzák a különböző dimenziójú kihívásokra adható válaszok közötti gyakori ellentmondások, amelyeket fel kell oldani. Ahhoz, hogy a fentiekben definiált fenntartható urbanizációt meg lehessen valósítani, a környezeti vagy társadalmi vagy gazdasági szempontból elkülönítetten szemlélt, elméletileg lehetséges megoldásokból kiindulva meg kell találni azokat, amelyek megfelelnek a másik két nézőpontnak is. Ez a város egy nagyobb összefüggő területére, illetve egészére vonatkozó folyamatos kompromisszumkeresést, optimalizálást, iterációt feltételez, bonyolult, hosszú, előre nem kalkulálható kimenetelű, számtalan bizonytalanságot hordozó, sokféle kompetenciát mozgósító, forrásigényes, rövid távon és közvetlenül nem – csak hosszabb távon, közvetetten – megtérülő, a felsorolt nehézségek ellenére összehangolt interdiszciplináris eljárásokkal, vagyis olyanokkal,

- amelyek törvényszerűen nem történnek meg a városok fizikai valóságát spontán alakító építési tevékenységek keretében; és
- amelyeket a magánszféra ingatlanfejlesztő vállalkozásai, ha életben akarnak maradni, definíciószerűen nem tudnak elvégezni²⁶

egy város teljes vagy nagyobb kiterjedésű területére vonatkozóan.

Míndezezből egyenesen következik, hogy a nem tervezett, a város térbeli fizikai valóságát diffúz jelleggel, pontszerű vagy kisebb területekre kiterjedő, egymástól elkülönült gazdasági szereplők által irányított beavatkozásokkal spontán módon alakító városfejlődési folyamatoktól hiába várnánk a fenntartható urbanizáció kihívásainak megválaszolását, az csak tervszerű, a közszféra által kézben tartott városfejlesztéssel, településfejlesztéssel képzelhető el.

Ugyanakkor a leírtakhoz hozzátartozik még az is, hogy amennyiben a fenntartható urbanizáció három fent ismertetett kihívásának megválaszolását a városfejlesztés,²⁷ településfejlesztés alapvető általános céljának tekintjük – márpedig annak tekintjük –, akkor felmerül a kérdés, hogy az említett három célkitűzés vajon ki is meríti-e a városfejlesztés általános érvényű céljait. A válasz erre a kérdésre egyértelműen: nem. A nemzetközi²⁸

²⁶ BAJNAI 2007, 37–41.

²⁷ BAJNAI 2007, 36–42.

²⁸ CHOAY 1996, 1–379.

és a hazai²⁹ szakirodalomból ugyanis világosan látható, hogy amikor a városfejlesztés általános, a nyugati civilizációban mindenhol érvényes céljait keressük, az elmúlt fél évszázad során kikristályosodott, az említett háromnál többet és részben sokkal régebbit találunk.

A városfejlesztésnek a fenntartható urbanizáció kihívásaitól függetlenül, a nemzetközi és a hazai szakirodalom alapján definiált, általános érvényű célkitűzése a következő (az egyes célok sorszámát zárójelben jelezve):

- Az urbanizáció elméleti és gyakorlati vívmányai alapján a városfejlesztés, városfejlesztés általános érvényű, alapvető célja a
 - szép (1.),
 - egészséges (higiénikus) (2.),
 - kényelmesen használható, jól funkcionáló (3.) városi környezetet alkotó városi szövet létrehozása.³⁰
- Az Alaptörvényből levezethetően a városfejlesztés célja a város épített fizikai valóságának átalakításával
- az építészeti örökség integrált védelme (4.).
- A város épített fizikai valóságának átalakítása során az Alaptörvény *N*) cikkelyének megfelelően a városfejlesztés mint az urbanizáció tervezési és megvalósítási folyamatának célja, hogy érvényesítse a
 - kiegyensúlyozott (5.),
 - átlátható (6.) és
 - fenntartható (7.) költségvetési gazdálkodás elvét.

Ahhoz, hogy a fenntartható urbanizáció három nagy kihívására a teljesség igényével válaszolhassunk, velük együtt a tőlük függetlenül kialakult, fent felsorolt hét általános érvényű városfejlesztési cél valóra váltása által jelentett kihívásra is válaszolnunk kell, következésképpen a városfejlesztés tervszerűsége még annál is inkább kizárólagos előfeltétele a fenntartható urbanizáció kihívásai megválaszolásának, mint ahogy azt a fentiekben bizonyítottuk.

Irodalomjegyzék

- ABERASTURI, Antonio Lopez de (2013): Cerdá és életműve. Bevezető Az urbanizáció elméletéhez. IN CERDÁ, Ildefonso: *Az urbanizáció általános elmélete*. Budapest, Scolar Kiadó. 13–63.
- ACZÉL Gábor – BAJNAI László – LUNK Tamás – WACHTER Balázs – GERŐHÁZI Éva – SOMOGYI Eszter (2009): *Városfejlesztési kézikönyv*. Budapest, Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium. Elérhető: www.google.hu/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=V%C3%A1rosfejleszt%C3%A9si+k%C3%A9zik%C3%B6nyv (A letöltés dátuma: 2016. 09. 15.)

²⁹ BAJNAI 2020, 97–159.

³⁰ BAJNAI 2011, 10.

- AUDON, Michele – FIGEAT, Dominique – GAY, René – LAMBERT, Jean-Claude – PARCOLLET, Bertrand – ROUX, Jean-Michel – SUBILEAU, Jean-Louis szerk. (1996): *La SCET, la ville, la vie. 1955–1995, L'expérience d'une réseau*. Paris, SCET.
- BAJNAI László (2020): A településfejlesztés teljesítményeinek, jó működésének értékelési, mérési lehetőségei. In BELÉNYESI Emese – GÁSPÁR Mátyás szerk.: *A jó önkormányzás mérése – Elvi, módszertani és működési megalapozás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet. 97–159.
- BAJNAI László (2007): *Városfejlesztés*. Budapest, Scolar Kiadó.
- BAJNAI László (2009). Bevezetés. In Aczél Gábor – Bajnai László: *Az akcióterületi terv módszertana és a városfejlesztő társaság*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, Scolar Kiadó.
- BAJNAI László (2011): *Az építészeti örökség integrált védelme az operatív városfejlesztés eszköztárával*. Budapest, Scolar Kiadó.
- BAJNAI László (2016): *Bevezetés az urbanisztikába: A fenntartható urbanizáció tervezése és megvalósítása*. Budapest, Scolar Kiadó.
- BAJNAI László (2018): A fenntartható urbanizáció kihívásai. In TÓZSA István szerk.: *Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Közszervezési és Közigazgatástani Intézet munkatársainak 2016. évi szakmai fóruma. E-Government tanulmányok XLII*. 2018. Budapest, E-Government Alapítvány a Közigazgatás Modernizációjáért. 67–82.
- CERDÁ, Ildefonso (2013): *Az urbanizáció általános elmélete*. Budapest, Scolar Kiadó.
- CHOAY, Françoise (1996): *La Règle et le Modèle*. Paris, Édition du Seuil.
- FIERRO, Alfred (1996): *Histoire et dictionnaire de Paris*. Paris, Éditions Robert Laffont, S. A.
- HAJNÓCZI Gyula (1983): *Az építészet története. Ókor*. Ötödik kiadás. Budapest, Tankönyvkiadó.
- HAMMAN, Philippe (2008): Introduction. Analyser le développement durable urbain, une problématique de la transversalité. In HAMMAN, Philippe szerk.: *Penser le développement durable urbain: regards croisés*. Paris, L'Harmattan. 11–44.
- LACAZE, Jean-Paul (1995a): *L'aménagement du territoire. Un exposé pour comprendre. Un essai pour réfléchir*. Paris, Flammarion.
- LACAZE, Jean-Paul (1995b): *Introduction a la planification urbaine. Imprécis d'urbanisme a la française*. Paris, Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées.
- MERLIN, Pierre – CHOAY, Françoise szerk. (2010): *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Paris, Presses Universitaires de France.
- SENTKIRÁLYI Zoltán (1980): *Az építészet világtörténete*. Első kötet. Budapest, Képzőművészeti Alap Kiadóvállalata.
- TOPALOV, Christian – COUDROY DE LILLE, Laurent – DEPAULE, Jean-Charles – MARIN, Brigitte szerk. (2010): *L'Aventure des mots de la ville*. Paris, Éditions Robert Laffont, S. A.
- TÓZSA István (2011): *Településtan*. Budapest, Aula Kiadó.

Vákát oldal

Tózsá István

Az eladó önkormányzat: településmarketing – a fenntarthatóság záloga

Bevezetés

Az erős és hatékony állam működését biztosító centralizáció jegyében 2013-tól az önkormányzatok államigazgatási szerepköre szükségszerűen csökkent, s a szociális, kulturális, helyi közösségépítési feladataik mellett a legnagyobb horderejű feladatukká a helyi tökevezés elősegítése vált. Ennek legfőbb eszköze a településmarketing, vagyis a település „eladása” a külföldi vagy a hazai tőkének. Az 1996-ban, Hollandiában született településmarketing fogalma a magyarországi önkormányzatok körében még mindig gyerekcipőben jár. Elmondható, hogy a legtöbb önkormányzat inkább „ösztönösen,” mintsem szakmailag megalapozottan cselekszik, amikor a munkahelyteremtő beruházásoknak „eladja” a települést. Amikor települési márka kialakítását érzi szükségesnek, vagy amikor a saját lakosságának támogatását igyekszik megnyerni egy-egy projekthez, fejlesztéshez. Eközben gyakran siklik tévútra az ösztönös településmarketing tevékenységük. A két leggyakoribb hiba, amikor a település eladása során megfélejtkeznek az első vevői célcsoportról (a saját lakosságról) és csak a legfontosabbra (a tőkére) koncentrálnak. Olyan ez, mint amikor alapok nélkül akar valaki felépíteni egy házat. Második leggyakoribb tévút, amikor összetévesztik a településmarketinget a turizmusmarketinggel. Itt is két fontos vevői célcsoport megszólításának sorrendjét cserélik fel, ami működhet ugyan, de csak a turizmus számára rendkívül kedvező adottságok esetén, s akkor is csak szezonálisan, illetve a turizmusnak kedvező világgazdasági környezetben. Természetesen, ha a jó gyakorlatot is be akartjuk mutatni, összesen három gyakorlat jöhet szóba: a jó, a rossz és a nem szép. Didaktikus példa a három gyakorlat bemutatására a világhírű film címében: *A Jó, a Rossz és a Csúf*.¹ Így ennek a fejezetnek a szerkezete is ezt követi: a szakmailag megalapozott településmarketing gyakorlatot, a „jót;” és a két gyakran tetten érhető téves gyakorlatot, a „rosszat” és a „csúfot.”

¹ Sergio Leone 1966-os „spagetti” westernfilmje Ennio Morricone örökzöld zenéjével: *Il buono, il brutto, il cattivo (The Good, the Bad and the Ugly)*. A film a vadnyugatot formáló erőszakos, egyszerű emberek alapvető karaktereit mutatja be a keserű ironia és a fekete humor mesteri ötvözetével.

A településmarketing szereplői

A településmarketing szereplőit az eladó- és a vevőkörök jelentik. Bár a településmarketing egyes elemeit, például a település interneten való első megjelenését legtöbb esetben lelkes amatőrök, lokálpatrióták kezdeményezték, ők mégsem lehetnek egy település eladói. A piaci értelemben vett eladó ugyanis bizonyos fogyasztóvédelmi és etikai keretek között akár túlzottan is dicsérheti áruját, annak előnyeit kidomborítva, hátrányait elhallgatva, de egy település „eladásánál” csak az államot képviselni jogosult önkormányzat lehet az eladó. S az önkormányzat, még ha piacra is megy mint eladó, mint árus, nem engedheti meg magának, hogy a tényeket elferdítse, túlozzon, vagy elhallgasson hátrányokat, hiszen az önkormányzat egyben helyi hatóság is. Ezért a településmarketing kompetenciamentes, vagyis egy települést csak az arra kompetens jogi személy – az önkormányzat, illetve annak nevében a polgármester – adhat el.

A vevőkör célcsoportjai heten vannak. Van köztük legelső, legfontosabb és nélkülözhetetlen is. Az első célcsoport mindig és mindenhol a helyi lakosság. Amelyik önkormányzat nem tudja, vagy nem akarja eladni a települését a helyi lakosoknak, az ne is folytasson településmarketinget, mert eleve kudarcra van ítélve. Ha a helyi lakosság nem vette meg a települését, akkor miért venné meg más? Ugyan melyik vásárló vesz meg olyan terméket, amely – látni valóan – magának az eladónak sem kell? Tehát a legelső vevőköri célcsoport a helyi lakosság (1). Hogy a helyi lakosság megvette a települést, az arról látszik, hogy a település természeti és társadalmi környezete egyaránt tiszta (nincs környezetszennyezés, nincs bűnözés, van viszont rendezett környezet és közbiztonság, vagyonbiztonság).

A legfontosabb célcsoport a tőketulajdonosi kör, amely képes arra, hogy a településen beruházásokat valósítson meg, s ezzel egyrészt munkahelyeket hozzon létre, másrészt a helyi adóval helyi bevételhez juttassa az önkormányzatot, amelyből az javíthatja a település infrastruktúráját és a lakosság életszínvonalát. Mégsem a tőkés, a potenciális befektetők jelentik a sorban a második vevői célcsoportot. Mégpedig azért nem, mert az önkormányzat alapesetben nem tudja megszólítani őket. Mert nem ismeri őket. Általában nem közismert, hogy egy-egy tőkeerős, multinacionális cégnek ki a tulajdonosa, vagy kiből áll a tulajdonosi köre vagy a döntéshozó testülete. Ezért először azt a vevői célcsoportot kell megszólítani az önkormányzatnak, akik ismerik a potenciális beruházók döntéshozóit vagy döntéshozó testületeit. Ők a menedzserek, a második vevői célcsoport (2). Ők a tőke operátorai, mozzatói, ők a döntéshozók tanácsosai; ők vállalják a felelősséget azért, hogy a cég jó döntést hozzon, a beruházás jó helyre kerüljön és megtérüljön. Nekik kell tehát címezni az ajánlatot: milyen beruházás szempontjából mennyire jó a település? Ők, ha elhiszik, hogy az ő üzleti tevékenységük szempontjából a település jó, akkor rá tudják venni a legfontosabb célcsoportot (3) a tőketulajdonos döntéshozóját, a beruházót, a fejlesztőt arra, hogy a településre tőkét vigyen, azaz ez által ő is megvásárolja a települést.

A 4., 5., 6. célcsoportot azok képviselik, akik éveket töltenek egy-egy településen; ott lakást bérelnek és igénybe veszik a település szolgáltatásait. Ezáltal ők is hozzájárulnak a helyi adóalap és jövedelem növekedéséhez, jóllehet nem helyi lakosok. Ők a vendégmunkások (4) és az egyetemisták, tanulók (5). Megemlíthetjük – és ennek Magyarországon van relevanciája – a gyógyulni vágyó betegeket (6), akik ugyan csak néhány hetet töltenek a település szanatóriumában vagy gyógyfürdőjében, de költséges szolgáltatásokat vesznek igénybe, amellyel erőteljesen növelik a helyi adóalapot.

Az első és a legfontosabb vevői célcsoport mellett szót kell ejteni a nélkülözhetetlen célcsoportról is. Ők a turisták (7), akik ugyan nagyon keveset költenek a településen: egy-két vacsorát, italt fogyasztanak, kifizetik a néhány éjszakás szállodaszámlát, megvesznek néhány belépőjegyet. Mindez nem növeli nagyban a szolgáltatások helyi adóalapját, és még azokon a helyeken is, ahol nagyon sok turista fordul meg, helyi, regionális és országos szinten is csak 10% körüli bevételi értékkel járulnak hozzá a GDP-hez. Nem is ezért nevezik a turizmust „húzóágazatnak”. Amellett, hogy a szolgáltatóipart fejlesztésre ösztönzik, a településmarketingben van, vagy lenne, húzószerepük, kulcsszerepük a turistáknak. A tőkeoperátorok általában jól fizetett és fiatal, tehát mobil emberek. Egyrészt maguk is turisták, másrészt az ismeretségi körükben sok a turista. A leghatásosabb marketing pedig nem az újság, a TV, vagy az internet, hanem a barát, a rokon, vagy az ismerős szava, tapasztalata. Vagyis a turisták a leghatékonyabb, ugyanakkor ingyenes marketing eszközök lehetnek – feltéve, ha elégedettek, ha jól érezték magukat, kellemes élményekben volt részük. És fordítva is igaz: a településről elégedetlenül, dühösen távozó turista azzal, hogy nem kommunikál a tőkebefektető operátorokkal, vagy éppen lebeszéli őket a településről mint potenciális beruházási helyről, óriási kárt tud okozni. Ezért – és főleg ezért – szükséges, hogy az önkormányzat mindent megtegyen azért, hogy a turisták jól érezzék magukat a településen, de legalábbis elégedetlenül ne hagyják el a települést – élve –, ha már vadnyugati jelkép szerepel a fejezetben.²

² Arra a kérdésre, hogy például hogyan akadályozhatja meg a polgármester, hogy egy turista elégedetlenül hagyja el a várost, álljon itt egy amerikai anekdota, amelyben a seriff védi a település érdekeit. Egy férfi, aki utánfutóján egy szamarat szállított, egyik településen behajtott az úttesten egy kátyúba, az autó felborult, a férfi megsérült, a szamar elpusztult. Néhány hét múlva a férfi kártérítési keresetet nyújtott be a település ellen. A tárgyalást a település védőügyvédje azzal kezdte, hogy nem érti, miért követel a felperes kártérítést, mikor a helyi seriff előtt közvetlenül a baleset után – a jegyzőkönyv szerint – azt nyilatkozta: „köszönöm, jól vagyok, nincs semmi bajom”. A felperes erre szót kért: „Tisztelet bíróság, a baleset után, mikor sérültem az autóm alatt feküdtem, a seriff odajött hozzám, füstölgő puskával a kezében, és azt mondta: az ön szamara olyan súlyosan megsérült, hogy kénytelen voltam agyonlőni. És ön, hogy érzi magát?”

A település arculata: tükröm, tükröm...³

Amikor egy eladó szeretne eladni valamit, alapvető követelmény, hogy ismerje az árut. Az önkormányzat, amikor szeretné eladni a saját települését, tulajdonképpen a települése iránti bizalmat szeretné elhíttetni a lehetséges vevőkkel. Ha a vevő – legyen az a saját lakosság, a befektető, a vendégmunkás, vagy a turista – elhiszi, hogy amit az önkormányzat állít a településéről, igaz, akkor már meg is vásárolta a települést, s ennek megfelelően cselekszik. A helyi lakosság nem költözik el, továbbra is ott él, dolgozik, költekezik, adózik a településen, s ami még ennél is fontosabb: megismeri, megszereti és megvédi a településének környezetét. Azonosul vele a kognitív, az affektív és az akciós identitás szintjén egyaránt.

Amikor az operátorok, s rajtuk keresztül a befektető tőkésszervezetek hiszik el, hogy igaz, amit az önkormányzat állít a településéről, akkor megindulnak a munkahelyteremtő beruházások és infrastrukturális fejlesztések – a település élhetőbbé válik. Amikor a munkakeresők és a diákok hiszik el, amit az önkormányzat állít a településén található jövedelmező munkahelyekről, vagy színvonalas közép- és felsőoktatási programjairól, akkor néhány évre odaköltöznek, ott fogyasztanak. S végül, amikor a „nélkülözhetetlen” turisták hiszik el, amit az önkormányzat kommunikál a saját településéről, akkor ők is odautaznak néhány napra, élménybefogadási céllal, s ha ez az élmény pozitív, akkor önkéntes munkásként viszik, terjesztik a település jó hírnevét. Ez, amellet, hogy újabb és újabb turistákat generál, akkor igazán jelentős, ha ezt az operátorok között teszik, s azokkal hitetik el önként és lelkesen, hogy igen, igaz, amit az önkormányzat állít, a település valóban alkalmas a beruházásokra.

Mit állít magáról az önkormányzat? Hogy a település jó hely: élni, dolgozni, beruházni, gyógyulni, tanulni, szórakozni. Mindezt rövid, jól és könnyen kommunikálható kifejezéssel, piktogrammal állíthatja legkönnyebben. Ez az a márka, amelyet be lehet állítani a kirakatba. Hol az a hely, ahol a jövő épül? Győr, ugyanis „a jövő Győrben épül.” Melyik városunk a nyár fővárosa? Siófok, ugyanis „a nyár fővárosa Siófok.” Jól sikerült márkák. Ahhoz, hogy egy településre jó, kreatív márkát lehessen kreálni, képpel, imázssal kell rendelkezünk a településünkről. Amikor kimondjuk, hogy Los Angeles, Moszkva, Hong Kong, Prága, Bécs, Nyíregyháza, Makó, Tata, Pilisszentiván – a tudatunkban mindig szerteágazó, amorf kép jelenik meg. Amennyiben már jártunk az illető településen, akkor szubjektív jó vagy rossz élményeink dominálják ezt a képet, érzetet, imázst. Ha nem jártunk ott, akkor olyan információk dominálják a képet, amelyek tanulmányaink, olvasmányaink vagy barátaink élménybeszámolóí, esetleg mozifilmek, filmek, reklámok során rögzültek aktív tudatunkban. Amikor az önkormányzat márkázni, hirdetni szeretné a települést, meg kell ismernie azt: tükörbe kell néznie, hogy láthassa a település tükörképét, imázsát, arculatát.

³ „Tükröm, tükröm, mondd meg nekem, ki a legszebb a vidéken? Szép vagy úrnőm, de tudd meg, Hófehérke százszor szebb.” A Grimm testvérek meséje szerint a valóságot csak egy varázstükrő mutathatja, ismerheti, mert a tükörkép, akár a fénykép, vagy egy festmény is, általában torzít.

Négyféle tükörkép létezik: a belső, a külső, a partner és a szakmai. A belső kép az, amely a saját lakosság társadalmi tudatában tükröződik; szükségszerűen torzító hatással, attól függően, hogy a saját lakosság megvásárolta-e már a települését, vagy nem? Attól függően, hogy a megvásárlás létrehozta-e a helyi identitást, milyen mértékben érzik magukénak a településüket? Ismerik? Szeretik? Hajlandók-e megvédeni a településük fizikai és társadalmi egészségét, értékeit és tisztaságát? Jó esetben a belső imázs pozitív irányban torzít: a helybeliek nagy része lokálpatrióta, ezért szebbnek, értékesebbnek látja a saját települését, mint a szomszédos településeket – érthető, elfogult módon.⁴ Ennek ellenére az önkormányzatnak helyi felmérések segítségével visszajelzéseket kell kapnia, ismernie kell a lakosság helyi tudatában tükröződő képet a településükről, már csak a képviselő-választás miatt is. Ismerni kell a legelső célcsoport elvárásait. Csak akkor érdemes településmarketingbe kezdeni – és csak akkor –, ha a helyi lakosság zöme megvette a települést, tudni illik: ismeri, szereti és védi.

Másik tükörkép a település külső imázsa. Ez azt mutatja, hogy más települések lakói mit gondolnak a mi településünkről, s ezt a helyi önkormányzat kevésbé tudja befolyásolni. Ennek mérésére gyakran vállalkoznak az egyetemi hallgatók, általában a településükre látogató turisták véleményét kikérve. A turisták a nélkülözhetetlen célcsoport, de nem a legfontosabb. Az operátorok, a menedzserek véleményének és elvárásainak a megismerése lenne fontos. Az egyes beruházásoknak milyen telephely-környezeti igényük van, és ennek mi mennyiben tudnánk megfelelni?

A településmarketing során az önkormányzat először – szakemberekkel – auditálja a település természeti adottságait, kulturális értékeit, gazdasági lehetőségeit, földrajzi helyzetét, majd megállapítja, hogy ezek az adottságok, értékek, lehetőségek milyen szakterület befektetőit érdekelhetnék, és őket konkrétan milyen menedzsereken és operátorokon keresztül lehetne elérni, megszólítani? Nekik egy olyan képet kell közvetíteni a településről, amelyik ezekre az adottságokra, értékekre és lehetőségekre hívja fel a figyelmet. Ez a települési tükörkép a szakmai imázs, amely a település többnyelvű honlapján kell, hogy megjelenjen. Szükségszerűen torzított képet mutat, még akkor is, ha nem hallgathatja el a hátrányokat, hiszen az önkormányzat nem piaci, hanem hatósági eladó. A szakmai imázs tehát pozitívan torzít, míg a külső imázs, amely nemcsak a turisztikai előnyöket hangsúlyozza, hanem a szomszédos (versenytárs!) települések lakóinak a véleményét tükrözi, megint csak torzít. A tőkebefektetésekért folytatott települési versenyhelyzetben a versenytársak (a szomszédos, illetve hasonló dimenziójú és adottságú települések) képviselői elsősorban a negatív dolgokra figyelnek fel: a szemetes vagy a sorozatosan felbontott utcákra, a közlekedési dugókra, a közterületen tanyázó hajléktalanokra, az utcai erőszakra. Más szemében a szállkát is észre vesszük, a magunkéban

⁴ Mint amikor lóvásárláskor mondja a vevő: „Ez a ló majdnem nekiment a falnak, hát ez a ló vak!”
Mire az eladó: „Nem vak; vakmerő.”

pedig a gerendát sem – tartja a bibliai szólás, s ez igaz a külső imázs formálódására is.⁵ Tehát a külső imázs alapvetően negatívan torzít – amelyet nagyban javíthat, ha elégedett turisták tömege távozik a településről. A szakmai imázs a település saját jól felfogott érdekében szintén torzít – pozitív irányban.

Kell tehát az önkormányzatnak is, mint Hófehérke gonosz mostohájának, egy varázstükör, amely torzításmentesen, őszintén megmutatja a település valódi arcát. Ezt nevezzük partner imáznak. Az önkormányzatok testvérvárost testvértelepüléseket választanak maguknak. Általában a polgármester személyes baráti, vagy ismerősi körének polgármesterei a partnerek. Ilyenkor a helyi táncsoport, énekkar, sportegyesület kölcsönös vendégszereplése, vagy az iskolás gyerekek csereüldtetése tölti ki tartalommal a testvérvárosi kapcsolatot. A legfontosabb partner imázs funkció pedig nem ez, hanem az, hogy Hófehérke varázstükrét tartsa az önkormányzat elé. Mivel mind a belső, külső és professzionális imázs szükségszerűen torz képet mutat, egyedül a testvérvárosunk önkormányzati testületének a véleménye fogja nekünk megmutatni, hogy valójában milyenek vagyunk. Feltéve, ha a testvérvárosunk a versenytársunk is egyúttal. Miért? Ha például Budapestnek New York az egyik testvérvárosa, a New York-i partnerimázs nem tarthat valódi tükröt a főváros vezetése elé. New York más dimenziókban mozog, más problémái vannak. Budapestnek Prága, Varsó vagy Bécs tudja megmutatni, hogy valójában milyen, vagy milyennek kellene lennie – feltéve, ha testvérvárosok, és ezért baráti szívésségből adnak tanácsot! Mint elfogulatlan, testvéri versenytársak. Az önkormányzat önismeretének alapvető elvárása – lenne –, ha képet, imázst kapna arról, hogy valójában milyen. Úgy, hogy a vele azonos környezeti adottságok között működő, hasonló dimenziójú, de testvéri település önkormányzati testületét megkéri, hogy kérdőív kitöltésével tartson elé torzításmentes tükröt.

A követendő gyakorlat: a Jó

Milyen településmarketing-stratégiát kellene követnie annak az önkormányzatnak, amelyik a szereposztásban a Jót szeretné eljátszani? A települési adottságok auditálása és a vevői célcsoportok meghatározása után meg kell ismernie önmagát: a partner imázs segítségével. Ezután eladja a települést a saját lakosságnak, és megbizonyosodik róla, hogy a lakosság többsége milyen identitás szinten tud azonosulni a településsel?

A településmarketing magyar szakirodalmában a saját lakossággal történő megvásároltatás formájára megjelent a „három M”: megismer, megszeret és megvéd. A sorrend is fontos, csak akkor szeretheti meg a helyi lakosság a települését, ha ismeri is

⁵ Nem érdektelen, hogy a Biblia eredeti arámi nyelvű szövegében a „szem tükre” és a „kút vizének a tükre” ugyanazon kifejezés; a gépies görög és latin fordítások eredménye a „szem” és „kút” szavak felcserélése és feltétel nélküli átvétele, szólásként történő elterjedése. Ilyen még, amikor „madszag” helyett „tevének” kellene áthaladni a tű fokán.

annak történelmét, földrajzát, tradícióit, kultúráját, adottságait, értékeit, és hátrányait, veszélyeit is, különben nem tudja, mitől kell megvédeni valójában. És csak azt védjük meg, amit szeretünk. Mindez megfelel a helytel történő azonosulás kognitív (ismereti), affektív (érzelmi) és akció (cselekvési) szintjének. A település helyi lakosság által történő megvásárlásának eredménye a megvédés – ami a tiszta társadalmi (bűnözésmentes, biztonságos) és fizikai (szennyeződésmentes, rendezett) környezetében manifesztálódik.

A Jó ez után megcélozza vonzó szakmai imázsával, az önkormányzat által kedvezővé transzformált belső imázsával, és a turisták által legalább elfogadhatónak feljavított külső imázsával a befektetési tőkének tanácsot adó operátorokat, menedzsereket, hogy tőkét vonzhasson a településre, miután az operátorok meggyőzik a döntéseket hozó befektetési cégek, szervezetek önkormányzat számára arctalan vezetőit. A befektetés realizálása munkaerőt vonzhat a településre. A befektetés nemcsak a termelő, szolgáltató szektorban jelentős, hanem a felsőoktatásban is, amely diákokat hozhat a településre. Fontos, hogy az önkormányzat teljes erővel támogassa a helyi turizmust, de ne keverje össze a településmarketinget a turizmusmarketinggel. Ez utóbbit az utazási irodák végzik. Az önkormányzat felelőssége – marketing szempontjából létérdeke –, hogy a turisták ne rossz szájjal távozzanak a településről. Ennek érdekében prioritást kell adnia az élményturizmust fejlesztő beruházások, szolgáltatások támogatásának. Az ilyen településmarketing-stratégia eredménye az élhető település: rendezett, tiszta, virágos közterületekkel, termelő üzemekkel, magas szintű szolgáltatásokkal, esetleg felsőoktatási intézménnyel, vagy gyógyfürdővel, magas helyi adóalappal és bevétellel, elegendő munkahellyel.

A végzetes gyakorlat: a Rossz

Nagy hiba, amelyet a legtöbb önkormányzat elkövet, ha egyáltalán szándékozik településmarketinggel foglalkozni, amikor negligálja a partner imázs megismerését, és csak kulturális kapcsolatépítésre használja testvérvárosi kapcsolatait. Még nagyobb baj, és eleve kudarcra ítélt tevékenység, ha meg sem próbálja megismerni belső imázsát, vagyis nem tesz erőfeszítést arra, hogy megvásároltassa a települést a saját lakossággal. Az ilyen marketing eleve kudarcra van ítéelve, hiszen a tőke nem fogja megvenni az olyan települést, amelyről látszik, hogy meg az eladónak, a saját lakosságának sem kell.⁶

⁶ Amikor a Mercedes „megvásárolta” Kecskemétet egyik telephelyéül, nem azzal kezdték, hogy megkeresték az önkormányzatot. A jelölt településeket a Mercedes menedzsmentjének megbízottjai bejárták, végigautóztak az utcákon, beszélgettek az utca emberével; egyszerűen arról győződtek meg, hogy a város fizikai és társadalmi környezete tiszta-e. Vagyis megvásárolta-e a helyi lakosság? S csak ez után keresték meg a kiválasztott városok polgármestereit.

Tulajdonképpen a rossz gyakorlat az elején bukik meg; ezután már hiába is próbálkozik azzal, hogy a jó forgatókönyv szerint eljuttassa szakmai imázsát a döntéshozók tanácsadóihoz. Ha nem lesznek munkahelyteremtő beruházások, akkor nem áramlik be a munkaerő, esetleg a diákság vagy a betegek. Nem beszélve arról, hogy a turisták sem kedvelik utazási célpontként az olyan települést, amelyet láthatóan nem vásárolt meg a helyi lakosság. Az ilyen településmarketing eredménye a szemetes, rendezetlen közterület, a megélhetési bűnözés megjelenése, illetve eluralkodása, a magas munkanélküliség, a szegregáció, a vagyonsbiztonság és a közbiztonság hiánya, romlása. Az élehetetlen település.

A kerülendő gyakorlat: a Csúf

A településmarketing-stratégiában hiba, ha kihagyjuk az első célcsoportot. Van azonban egy másik hiba, amely nem feledékenységgel, hanem a településmarketing ismeretei hiányának számlájára írható: amikor a legfontosabb célcsoportot a turizmusban látja az önkormányzat. Az, hogy ha emellett készítenek partner imázst és belső imázst, vagyis betartják a település eladási sorrendjét, vagy nem, csak annyiban módosul a diagnózis, hogy ha eladja az önkormányzat a saját lakosságnak a települést, mielőtt a turistáknak kínálja, akkor tudatlansága miatt csak „csúf” a stratégiája. Ha viszont nem próbálkozik a saját lakosságnak történő eladással, mielőtt a turistáknak kínálja fel a települést első helyen, akkor csúf is, meg rossz is a marketing gyakorlata.

Ez egyben azt is jelenti, hogy egy „csúf” gyakorlat (ha megtörténik a település saját lakosság felé való értékesítése) akár még működhet is, ha szerencséje van az önkormányzatnak, és a turisták, vagy baráti körükben sok a tőkét mozgásba hozni tudó operátor élményekben gazdag látogatást tettek a településen. Ebben az esetben a nélkülözhetetlen célcsoport – amely a legkevesebb közvetlen tőkegeneráló hatással bír – kitüntetett helyen áll. Szakmai értelemben, ha ezt tudatos településmarketing-stratégia jegyében végzi az önkormányzat, ez azzal jár, hogy összerosódik a településmarketing-terv a turizmusfejlesztéssel, ami megint „csúfság” mind a marketing, mind a turizmus oldaláról tekintve. A turizmusfejlesztés olyan beruházások és vállalkozások, szolgáltatások bővítése, amelyek folyamatosan növelik a látogatók számát a településen. A településmarketing viszont nem elsősorban a turistákat kell, hogy megszólítsa, hanem a helyi lakosságot és mindenekelőtt a tőkét – és nemcsak, nem elsősorban a turizmus fejlesztése érdekében, hanem a helyi lakosság jövedelemtermelő képességének növelése érdekében a gazdaság minden területén.

A „csúf” településmarketing tehát – szerencsés esetben – működhet a tőkevonásban is, de amennyiben még „rossz” is, legfeljebb arra képes, hogy az önkormányzat a település határát jelző közúti táblák mellé kitegye az „Isten hozott” és a „Viszontlátásra”

feliratú táblákat, és a településen létrejönnek „kispályás” vendéglátóhelyek – többnyire kihasználatlanul.⁷

A „csúf”, településmarketingben szereptévesztő önkormányzati tevékenység eredményén látszik, hogy az önkormányzat a turizmusra „gyúr”, de a legtöbb esetben – mint még a turizmusnak erősen exponált Korfun, vagy az olasz Adrián is (!) – az is látszik, hogy a turizmusmarketing nem sok sikerrel helyettesíti a településmarketinget. A kifejezetten csak a turizmusra építkező beruházások, munkahelyek, szolgáltatások csak a főszezonban sikeresek; egész évben – legalábbis Európában, ahol még érezhető az évszakok hatása – nem biztosítják az élhető település elvárásait. Nem beszélve arról, ami 2020-ban bekövetkezett, amikor világjárvány bénítja meg a gazdaságot, elsőként és tartósan az utazásokra építkező turizmust.

Összefoglalás

Ez a fejezet a településmarketing témakörében didaktikus, vizuális módon próbál megkülönböztetni három gyakorlatot az önkormányzat szemszögéből: a jót, a rosszat és az úgynevezett csúfat – Sergio Leone 1966-os, nagysikerű filmjének címére utalva. Bemutatja a településmarketing tényezőit, az önkormányzatot és a vevői célcsoportokat: a helyi lakosságot, a menedzsereket, a tőke operátorait, a fejlesztőket, akik elérése a településmarketing legfőbb célja, hiszen ők teremthetnek munkahelyeket és olyan infrastruktúrát, ami a további célcsoportokat (a vendégmunkásokat, az egyetemistákat, a gyógykezelést kereső betegeket és – főleg – a turistákat) generálja. A jó gyakorlat bemutatása előtt a négyféle (belső, külső, partner és professzionális) települési imázs és a márka is megjelenik. A jó gyakorlat szerint az első vevői célcsoportnak, a saját lakosságnak történő eladás alapozza meg a fejlesztők elérését a menedzsereken át. E nélkül nem lehetséges sikeres településmarketing. A további célcsoportok között kiemelt jelentőségű a turistáké, akik erősítik a menedzser célcsoport elérését. A rossz gyakorlat az, amikor az önkormányzat elhanyagolja, vagy nem törődik a helyi lakosságnak történő eladással – ez esetben a település a vesztesek közé kerül a települések versenyében. Végül a „csúf” gyakorlat, amelyre sajnos számos példa akad szintén: az önkormányzat összekeveri a településmarketinget a turizmusmarketinggel, a turistákat jelölve meg a legfőbb

⁷ E sorok írója Korfun, palaiokastritsai turistaparadicsomban kérdezte a pincért, hogy vajon jól megélnék itt az emberek a turizmusból? A válasz szerint, igaz, hogy májustól szeptemberig az étteremben dolgozik, de – mint mindenki más Korfun – az ő családja is az olivából él. Az Adriai-tenger olasz partján egy Rimini-típusú üdülőhelyen, Gatteo Mare-ben, egy 5 emeletes szálloda tulajdonosa mondta ugyanerre a kérdésre a nyári főszezonban, hogy ha jól meglehetne élni ezen a helyen (amelyet Korfuhoz hasonlóan Isten valószínűleg szintén a turizmus céljára teremtett) egy szállodából, akkor nem tartana nyitva az ötből csak két szintet. Ezekhez képest a kelet-magyarországi falusi turizmusra építkező településmarketing nem sok eséllyel rúg labdába.

és elsődleges vevői célcsoportként. Ennek a gyakorlatnak korlátozott eredményei lehetnek a települések versenyében, de legtöbbször üresen álló vendégházakban, kihasználatlan turisztikai létesítményekben ölt testet.

Irodalomjegyzék

Buskó Tibor László – Tózsza István (2019): *Településmarketing. Önkormányzati szaktanácsadói szakirányú képzés tankönyve*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Tózsza István szerk. (2014): *Turizmus és településmarketing*. Budapest, E-Government Alapítvány – BCE Gazdaságföldrajzi Tanszék.

Fenntarthatóság és hatékonyság a járási igazgatásban

Bevezetés – a helyi közigazgatás az önkormányzatok és az állam metszéspontjában

A közigazgatás meghatározó eleme a területiség és a szubszidiaritás. Ezek mentén kérdésként merül fel, hogy az egyes igazgatási feladatok esetében mely intézmények, szervtípusok képesek a leghatékonyabb módon és az ügyfél legnagyobb megelégedésére az ügyeket intézni.

1989–1990-ben a pártállami modellt felváltotta a hatalmi ágak elválasztására épülő, modern európai parlamentáris kormányzati modell, illetve a demokratikus önkormányzati autonómián alapuló helyi önkormányzati rendszer. Ez kifejezetten decentralizált irányú hangsúlyeltolódást eredményezett az önkormányzati feladatellátás irányába. Az 1990–2010 közötti időszakban a területi államigazgatási szervek nagy többsége megyei szinten működött. A területi államigazgatási szervek regionális irányú területi átszervezése 2007-ben valósult meg, az így létrejövő regionális államigazgatási szervek¹ területi alapjává az úgynevezett statisztikai-tervezési régiók váltak.

A 2010-es kormányváltás után ismét a megyei szintű szervezés vált a területi államigazgatási politika alapjává. A változások közpolitikai célkitűzésévé az állam, s vele a kormányzati felelősség, feladatellátás, közjogi, illetve gazdasági pozícióinak megerősítése vált. Ennek érdekében az új önkormányzati törvény az 1990-es elődjéhez² képest szűkítette az önkormányzatok feladat- és hatáskörét, a hatósági igazgatás államigazgatási feladatait (szociális, gyám- és gyermekvédelem, egyéb gazdasági és humán hatósági feladatok a tevékenységüket 2013. január 1-jével megkezdő megyei és fővárosi kormányhivatalokhoz, valamint a járási és fővárosi kerületi hivatalokhoz tette át).

Jelen fejezet a 2010-es években megújított területi államigazgatás fontosabb állomásait tekinti át, kitérve a 2020. március 1-jétől bevezetésre került folyamatra, amely egyfajta visszarendeződésként is értékelhető. Emellett vizsgálja a járási hivatali feladatellátás hatékonyságát és „fenntarthatóságát”.³

¹ Például rendőrkapitányságok, közigazgatási hivatalok.

² 1990. évi LXV. törvény az önkormányzatokról (Ötv.).

³ A fenntarthatóság alatt jelen tanulmány nem az ENSZ Környezet és Világbizottságában (Brundtland-jelentés, 1987) megadott meghatározást érti, hanem a hatékony, hozzáférhető, ügyfélbarát közigazgatást vizsgálja, annak humán menedzsment és strukturális változások dimenzióját.

A területi államigazgatás átalakítása 2010 után

A 2010–2014. közötti kormányzati ciklusban az új Kormány a megyei szintű intézményszervezést preferálta és érvényesítette a területi államigazgatásban, ezzel párhuzamosan szűkítette az önkormányzati feladatellátást, így 2011. január 1-jével a közigazgatási hivatalok intézményi bázisán – jelentősen bővített hatáskörrel – fővárosi és megyei kormányhivatali rendszert hozott létre. A kormányhivatalok főosztályaihoz integrálódtak a megyékben működő földhivatalok, munkaügyi kirendeltségek, egyéb szakigazgatási szervek. Ez az ágazati koncentráció erős alkotmányos-közjogi megerősítést kapott, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény az Állam, a Kormány fejezetének 17. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy a „Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal”.

A folyamatot követte a járások⁴ és járási hivatalok 2013. évi ismételt⁵ felállítása, amely átszervezést a Kormány 2011. év augusztusában közreadott államigazgatási reformtervezete⁶ tartalmazott. Ez írta le a járások – mint közigazgatási egységek – újbóli létrehozását, központba helyezve az alacsonyabb működtetési költséget, az állampolgárok ügyfélbarát eljárások iránti igényét, fókuszálva a vállalkozók, vállalkozások speciális kívánalmaira, valamint összpontosítva a kormány által kívánatosnak vélt területi koncentrációra. Vezérlőelv volt, hogy a járás váljon a területi államigazgatás alsó színterévé, ahol az államigazgatási tevékenységek és szolgáltatások valamennyi ügyfél számára elérhető közelségben és a legjobb minőségben kerülnek biztosításra.

Az 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat rögzítette a járás mint területi egység kialakításának elveit.⁷ A határozat alapján az Országgyűlés elfogadta a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. évi törvényt, illetve módosításra került a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény, tekintettel arra, hogy a kialakított járási hivatalok a megyei kormányhivatalok területi kirendeltségeként kerültek meghatározásra. A járási hivatalok székhelyét – a járásban

⁴ A járás államigazgatási intézményi kategória, amelynek alapjául a 2012. évi XCIII. törvény szolgált.

⁵ A tanácsrendszerben működő járások megszüntetésére 1983-ban került sor.

⁶ Az 1299/2011. (IX.1.) Korm. határozat rögzítette, hogy a járás az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egysége, amely a hatékonyságot és az ügyfélközpontúságot tartja szem előtt.

⁷ 1299/2011. (IX.1.) Korm. határozat rögzítette továbbá a közigazgatási és igazságügyi miniszter feladatát a megfelelő társadalmi szervezetekkel történő széles körű szakmai egyeztetésről, felhívta az érintett minisztereket, arra, hogy egységes államszervezési igények alapján vizsgálják meg az irányításuk alatt működő államigazgatási szervek illetékességi területének járásokhoz igazítható voltát, illetve kimondta azt a kötelezettséget, hogy 2012. június 30. napjáig kerüljön az Országgyűlés elé betervezésre a járásokról szóló törvényjavaslat.

lévő térszervező funkcióval rendelkező település¹ –, illetékességi területét és illetékességi szabályait a 218/2012. (VIII.13.) kormányrendelet (Jr.)² hagyta jóvá.

A Kormány a 2014–2020. időszakra vonatkozó Közigazgatás – és Közszolgáltatás – fejlesztési stratégiája,³ szintet lépve megalkotta az „ideális járás” stratégiai célkitűzést.

A járások kialakításánál érvényesíteni kívánt kormányzati célok, valamint az önkormányzatiságra gyakorolt hatása

A területi államigazgatás kormányzati szintű újragondolásának alapja az igazgatási szolgáltatásokhoz való könnyű hozzáférése és a minél magasabb ügyfél-elégedettség elérésén túl az a cél volt, hogy élesen szét- és elválasztásra kerüljenek az államigazgatási és az önkormányzati feladatok. Mindezzel megtörténjen a jegyzőknél lévő, de államigazgatási feladatnak minősíthető tevékenységek területi szervekhez való telepítése, az államigazgatás járási szinten működő szerveinek járási hivatalokhoz történő integrálása mellett. Az addig a polgármesteri hivatalokban ellátott jegyzői vagy önkormányzati hatáskörben lévő hatósági, szociális feladatok egy része, valamint a teljes önkormányzati igazgatási ügycsoport járási hivatali hatáskörbe került, így a jegyzők hatósági feladatai jelentősen szűkültek. Az önkormányzati egységek pedig a mai egyablakos rendszer⁴ alapjává váltak és nötték ki magukat kormányablakokká.

Ezzel párhuzamosan átrendeződésre került sor azzal is, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2010. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 2013. január 1-jével a 2000 fő lakost el nem érő települések esetén megszüntette az önálló polgármesteri hivatali struktúrát, elrendelve, hogy az önkormányzatok közös hivatalokat hozzanak létre, kötelezve azokat egyféle sajtósági társulás alakítására,⁵ ugyanakkor hatályát veszítette a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény,⁶ így a társulások ipso iure megszüntetésre kerültek, 2013. június 30. napjáig biztosítva lehetőséget azok átalakítására.⁷

A strukturális változások a megyei önkormányzatokat is érintették, a korábbi intézményfenntartó szerepkör leszűkült területfejlesztési és vidékfejlesztési kompetenciákra. Ami a járási (fővárosi kerületi) hivatalok jogállását illeti, a meghozott jogszabályok értelmében, 2013. január 1-jével 175 járási és 23 fővárosi kerületi hivatal kezdte meg

¹ Az egymáshoz közeli, megfelelő adottságú települések esetében a jelentősebb igazgatási infrastruktúrával és/vagy központi elhelyezkedéssel rendelkező lett a járás székhelye <http://www.terport.hu/jarasok-altalanos-informaciok> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 03.)

² Hatályon kívül helyezve 2015. április 1. napjával.

³ A KKFS elképzeléseit az 1052/2015. (II.16.) Korm. határozat tartalmazza.

⁴ One stop shop rendszer a hatékonyságot és a bürokráciacsökkentést központba helyezve tehermentesíti az ügyfeleket azzal, hogy egy helyen több különböző ügykör intézésére van lehetőség.

⁵ Mötv. 85. § (1) bekezdés.

⁶ Mötv. 82. §.

⁷ Az önkormányzati társulások 2012 óta eltelt történéseiről bővebben SZABÓ 2019, 98–133.

a működését. Az országra jellemző fragmentált, egyenlőtlen településstruktúra okán, a járásokhoz tartozó településszám nagy szórást mutat, így a Dunántúlon és Észak-Magyarországon lévő járások magasabb, míg a középső országrész járásai kevesebb településszámmal rendelkeznek.

Kezdetben jellegzetes volt a járási hivatalok jogállása, tekintettel arra, hogy a megyei kormányhivatalok kirendeltségeként működtek, ugyanakkor a hivatalvezetőhöz telepített önálló feladat és hatáskörök miatt általános hatáskörű, elsőfokú hatóságként kerültek meghatározásra. A Jr. értelmében a járási hivatalok törzshivatalból és több – járásonként eltérő számú és feladatú – önálló hatáskörrel rendelkező szakigazgatási szervekből álltak.

A fenntarthatóságot és a hozzáférhetőséget erősítő új jogintézmények (települési ügysegéd, kormányablak) a járási hivatali feladatellátásban

A jogalkotó már a járási hivatalok megszervezésénél és a hatáskörök elosztás során is tisztában volt a vidéken élő előregedett, kevésbé mobilis, vagy az elektronikus hozzáféréssel nem rendelkező ügyfelek megfelelő ellátásának dilemmájával, akik számára a helyben történő ügyintézés és a közszolgáltatásokhoz való egységes hozzáférés biztosítása érdekében került bevezetésre a települési ügysegédi rendszer.⁸ A települési ügysegéd addig nem létező jogintézménye volt az államigazgatásnak. A 2019. évi Jó Állam Jelentés,⁹ Hatékony Közigazgatás hatásterület, Ügyfélteher dimenzió, 2.3 Mobilis közigazgatási ügyintézés használata című indikátora kitér arra, hogy az ügyfelek még mindig elsősorban a személyes ügyintézési módot preferálják, így az ügysegédek munkája továbbra is szükséges azokon a településeken, ahol méretgazdaságossági szempontok okán nem kerültek kialakításra a kormányablakok. Rendszeres ügyintézésük teszi lehetővé, hogy a szolgáltatások az ügyfelek lakóhelyén történhessen meg.

Másik fontos intézményi újítás a kormányablak (KAB) rendszerének bevezetése volt. Annak érdekében, hogy a széttagolt, párhuzamosan működő állami közszolgáltatók helyett egy helyen lehessen az ügyintézés, megjelent az egyablakos ügyfélkiszolgálás követelménye, és az ott intézhető ügyek számának erőteljes növekedése. Az egyablakos hatósági ügyintézés megvalósításának színterei a kormányablakok. Az 515/2013. (XII.30.) Korm. rendelet kimondta, hogy a járási hivatalok integrált ügyfélszolgálatot, úgynevezett

⁸ 218/2012. (VIII.13.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés: „A járási hivatal a feladatait az illetékességébe tartozó települések tekintetében kirendeltségek és települési ügysegédek útján is elláthatja.” A jelenleg hatályos a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV.23.) Korm. rendelet 2. § (4) bekezdése ugyanígy fogalmaz.

⁹ A 2015. évtől a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen a Közigazgatás és Közszolgálat-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében elkészíti és kiadja az úgynevezett Jó Állam Jelentést. A jelentés a jóállam-kutatások során kialakított indikátorok alapján a kormányzati képesség erősségeit vagy gyengeségeit 6 nagyobb, általános témára, köztük a közigazgatás hatékonyságára osztja. A közigazgatást vizsgáló rész hatásterületei a hozzáférhetőség, az ügyfélteher, az erőforrás-gazdálkodás, a felkészültség és az elégedettség dimenziók.

kormányablakot működtetnek. Számuk járásonként eltérő volt, azonban 2015. év végére már minden járásban legalább egy kormányablak működött. A kormányablakokban intézhető ügykörök száma évről évre nőtt, 2017-ben elérte a 1459-et, ami 2018-ra 1573-ra nőtt.¹⁰ A „klasszikus” okmányirodai ügytípusok folyamatosan bővültek különböző humán szakigazgatási hatáskörökkel – nyugdíjigazgatáshoz kapcsolódó hatósági feladatok, családtámogatások stb.¹²

Ügyfél-elégedettségi szempontokra tekintettel felmerült az igény az ügyfélkapcsolati pontok fejlesztésére, így felmérésre kerültek azon közszolgáltatást nyújtó szervezetek, amelyek kirendeltségeinek fizikai megjelenése, ügyintézése a kormányablakokban erősítik az egyablakos kiszolgálás elvét. Ezáltal kezdték meg 2017-ben a Nemzeti Adó- és Vámhatóság ügyfélszolgálati munkatársai a KAB-os működésüket. A már említett éves Jó Állam Jelentések több indikátor keretében vizsgálják a kormányablakok szerepét. Ezek között van az ügykörszám, a legközelebbi kormányablaktól mért közúti távolság, illetve az egyes okmányigazgatási munkaadásokra jutó tevékenységek megyei szintű eloszlásának egyenletessége. A 2019. évi Jó Állam Jelentés arra a következtetésre jutott, hogy a kormányablakokban intézhető ügyek köre stagnál, ugyanakkor jelentősen bővült a más szervek feladatkörébe tartozó kérelmek előterjesztésének lehetősége.¹³

2018-ban a kormányzat elindította a mobilizált Kormányablak Ügyfélszolgálatok Programot, rövidebb néven a „KAB-busz” szolgáltatást a „Hivatal házhoz megy” elnevezéssel. A szolgáltatáson belül kormányablakos ügyintézésre alkalmas autóbuszok kezdték meg működésüket. Míg 2017-ben 3, addig 2018-ban már 11 megyében üzemeltették a speciális buszokat.¹⁴

A járási hivatalok átalakítása 2015-ben, külső-belső integráció

A hivatalok felállítását követő harmadik évben, 2015-ben¹⁵ már sor került az első nagy szerkezeti átalakításra, amely a kormányzati terminológiában a „külső-belső integráció” elnevezést kapta. Előzményeként 2014-ben útjára indult az Államreform II. projekt,¹⁶ amely további reformokat írt elő, így a bürokráciacsökkentés folytatását, az ügyfélbarát közigazgatást, az állami humántőke megfelelő képzését, valamint a kormányhivatali szervezetrendszeren kívül eső területi államigazgatási szervek kormányhivatalokba

¹⁰ Jó Állam Jelentés H.1.2 mutató 2018.

¹¹ Ezen ügykörök nagyobb része tájékoztatás, információnyújtás, kérelmek előterjesztése, vagy egyedi ügyek intézéséhez kapcsolódó kiegészítő szolgáltatások.

¹² 86/2019. (V.23.) Korm. rendelet 5–9. melléklet.

¹³ Jó Állam Jelentés H.1.2 mutató 2019.

¹⁴ Jó Állam Jelentés H.2.3 mutató 2019.

¹⁵ Lázár János Miniszterelnökséget vezető miniszter a járási hivatalvezetők szokásos munkaértekezletén a 2015-ös évet a „változások” évének nevezte.

¹⁶ Az 1602/2014. (XI.4.) Korm. határozat döntött az Államreform Bizottság felállításáról, amely döntésselőkészítő, javaslattevő, értékelő, jogszabályokat felülvizsgáló.

történő integrálását.¹⁷ Ennek eredményeként – belső integrációként – 2015. április 1-jével a megyei és járási szinten működő szakigazgatási szervek egyesítésére került sor, a megyei szervek a kormányhivatalok főosztályaiként, a járási szervek a járási hivatalok osztályaiként működtek tovább.

A kevesebb szakigazgatási szervvel rendelkező járási hivatalok esetében intézményi racionalizálásokra is sor került, bizonyos szakigazgatási szervek más osztályokkal kerültek összevonásra, néhány szakigazgatási szerv elnevezést váltott, így a járási munkaügyi kirendeltségek mint foglalkoztatási osztályok működtek tovább.¹⁸ Az egységes hivatali rendszer bevezetésének nyeresége nemcsak az „ágazati sovinizmus”¹⁹ csökkenése volt, hanem a szakigazgatási szerveknél tapasztalt kettős irányítás megszűnése is, amellyel megvalósult a hivatalvezetők osztatlan munkáltatói jogkörének gyakorlása a hivatal valamennyi osztályvezetője felett.²⁰

A külső integráció keretében megvalósult a Környezetvédelmi–Természetvédelmi Felügyelőségek és a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal bányakapitányságainak székhely szerinti kormányhivatalokba történő integrációja. Emellett a Magyar Államkincstár megyei igazgatóságainak egyes feladatai, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal anyakönyvezéssel összefüggő kompetenciái, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár hivatalainak területi egyes feladatai²¹ szintén a kormányhivatalok ellátása alá kerültek. Budapesten a hatáskör bővülési folyamat a Fővárosi Kormányhivatalra koncentrálódott.

Járási (fővárosi kerületi) hivatalok hatásköri megerősítése 2016–2017-ben

A kormányhivatalok feladatainak racionalizálásával a kormány célul tűzte ki a járási hivatalok megerősítését.²² Ennek értelmében felülvizsgálatra kerültek a megyei és járási feladat- és hatáskörök, a másodfokú hatáskörben eljáró központi hivatalok kompetenciái, a központi és területi feladatellátás, valamint az ezzel összefüggő jogorvoslati szintek. A megerősítést szolgálta az új közszolgálati jogviszony megteremtése. A kormánytisztviselők állami tisztviselőkké váltak, az önálló, a kormánytisztviselőktől formálisan is leválasztott úgynevezett állami tisztviselői²³ kar létrehozásával. Ebbe a körbe elsőként

¹⁷ 1744/2014. (XII.15.) Korm. határozat.

¹⁸ Az összevonások a vezetői szintek csökkentésével jártak.

¹⁹ Az ágazati érdekek előtérbe helyezése különösképpen megfigyelhető a mai napig is a foglalkoztatást érintő ügyekben. Épp ezért különösen érdekes, hogy a foglalkoztatási osztályok nem kerültek 2020. március 1-jével újra kormányhivatali kontroll alá.

²⁰ 1744/2014. (XII.15.) Korm. határozat 1.; 2.; 2.1; 2.2. pontok.

²¹ Idetartoztak a baleseti megtérítéssel a keresőképesség és -képtelenség vizsgálatával, az anyatej-elszámolásokkal, az üzemi balesetből vagy foglalkozási megbetegedésből eredő egészségkárosodás miatt igénybe vett gyógyszer, segédeszközökkel kapcsolatos ügyek.

²² A törekvést a 1959/2015. (XII.23.) Kormányhatározat rögzítette.

²³ 2016. évi LII. törvény 30. § (1).

a járási hivatalok tisztviselői léptek be, 2016. július 1-jével, az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (Áttv.) alapján.

Az 1312/2016. (VI.13.) számú Korm. határozat elrendelte, hogy meghatározott feladatok kivételével²⁴ az államigazgatási feladatok ellátását területi szinten a kormányhivatalokban, illetve a járási hivatalokban szükséges biztosítani. A határozat részletezte az egyes minisztériumok irányítása alatt álló központi hivatalok és költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények átalakítását.²⁵ Az átalakítás stratégiai célja az egyszerűbb közigazgatási szerkezet, a takarékosabb működés biztosítása a központi szervek számának csökkentésével, illetve a párhuzamos feladatok megszüntetésével.²⁶

Kiemelt és nevesített „nagyvárosi” területi államigazgatási kompetenciák

Budapest Főváros Kormányhivatala és a Pest Megyei Kormányhivatal hatásköreinek bővülése eltérő volt az általánostól. A Földmérési és Távérzékelési Intézet, valamint a Magyar Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal feladatai a Budapest Főváros Kormányhivatalhoz kerültek, az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség beolvasdásos különválással megszűnt, általános jogutódja a Pest Megyei Kormányhivatal lett. A Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal feladatait szintén a Pest Megyei Kormányhivatal vette át.

A jogalkotó több ügymenetben országos illetékességgel ruházott fel egyes hivatalokat.²⁷ Arra is találunk példát, amikor a járási hivatal első fokon hozott döntése esetében másodfokon országos illetékességgel, a Pest Megyei Kormányhivatal került megnevezésre.²⁸ Számos ügycsoport valamennyi járási hivatalban intézhetővé vált, így a megyei szintről elkerült a családtámogatási ügycsoport, a jogi segítségnyújtás, az áldozatsegítés, egyes fogyasztóvédelmi feladatok, valamint több, földügyi igazgatással kapcsolatos ügy. Bizonyos ügycsoportok több járásra kiterjedően intézhetőkké váltak, például az állategészségügyi ügycsoport.

A kiemelt vagy más néven atipikus hivatalok 2-3 járásra kiterjedő illetékességgel láttak el ügyintézés, nyugdíjbiztosítási ügyekben, energetikusi hálózat működtetése kérdésében stb.

²⁴ Ebbe a körbe tartoztak a nemzetbiztonsági, a rendvédelmi, valamint az intézményfenntartói feladatok.

²⁵ 378/2016. (XII.2.) Korm. rendelet az egyes központi hivatalok és költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásról, valamint egyes közfeladatok átvételéről.

²⁶ BARTA–JAKAB 2016.

²⁷ 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 12. § (1) bekezdése.

²⁸ 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről.

Az eljárásjog és a közszolgálati jogviszony változásáról szólva látni kell, hogy a fenti változásokkal párhuzamosan alapjaiban változott meg a közigazgatási hatósági eljárás. A Ket. módosítása²⁹ addig nem ismert fogalmakat és elemeket – sommás eljárás, függő hatályú döntés – vezetett be a bürokráciacsökkentés jegyében. A 2018. január 1-jével bevezetett, a közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény, az Ákr. pedig újrakodifikálta az eljárást. További fontos változásként a 2019. év március 1-jével hatályba lépő 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról (Kit.) érintette a személyi állományt, a létszámgazdálkodást, a tervezhető karrierutakat, a munkaidő, a pihenőidő és a szabadság kérdéskörét.

Aktuális változások

A 2016–2017. évi változások a közigazgatási feladatellátás további területi koncentrációját jelezték előre,³⁰ de a 2020. január 1-jével és március 1-jével bevezetett hatásköri és szerkezetváltozás³¹ nem ebbe az irányba mutat. A Magyar Közlöny mellékleteként 2020. január 2-án megjelent Indokolások Tára tartalmazza a 2019. évi CX. törvény indoklását, amely szerint az ügyfél- és vállalkozásbarát ügyintézés érdekében több, addig engedélyköteles eljárás, bejelentéskötelessé válik.³² Az Indokolás rögzíti az is, hogy „az átalakítás célja a hatósági szervezetrendszer egyszerűsítése, az adminisztratív terhek csökkentése, a hatásköri átfedések, ütközések kiküszöbölése”.³³

Strukturális változásra példa a járási földhivatali osztályok megyei kormányhivatali szintre történő visszaintegrálása. A járási hivatalok osztályszerkezete így csökkent, a kormányhivatali földhivatali főosztályok bővültek. A kormányhivatalok különböző módszert alkalmaztak az átalakításra. Volt, ahol csökkentették a vezetői szinteket és nem minden járási osztályvezető maradt az új szisztémában vezető, ezzel szemben van olyan megye, ahol a vezetőket nem érintette változás.

Hasonlóan a 2016–2017. évi változtatásokhoz a kormány ezúttal is különböző megoldásokhoz folyamodott. Találunk arra példát, hogy a feladat úgynevezett paraadminisztrá-

²⁹ A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvényt módosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény, valamint a közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvényt módosításokról szóló 2016. évi XXXII. törvény.

³⁰ KELŐ 2019, 187; 316–317.

³¹ Tekintettel az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvényben, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítése érdekében egyes törvényeknek a módosításáról szóló 2019. évi CX. törvényben rögzítettek.

³² Indokolások Tára 2020. 3. szám p.79. file:///C:/Users/User/Downloads/IT_20_003.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 26.)

³³ Indokolások Tára 2020. 3. szám p.80. file:///C:/Users/User/Downloads/IT_20_003.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 26.)

ciós szervhez, a közigazgatáson kívülre került. Így több, a mezőgazdasággal összefüggő, a speciális agrárigazgatáshoz tartozó feladatot a *Nemzeti Agrárgazdasági Kamara lát el*.³⁴

A bíróságok irányába történő feladatdelegálásra példa, hogy a gyermekkel való kapcsolattartás végrehajtását szabályozó eljárások március 1-jével a gyámhatóságok helyett a bíróságok hatáskörébe kerültek.³⁵

A korábbi években is felmerült a további önkormányzat–állam irányú feladattranszfer³⁶ lehetősége, ami az ez évi hatásköri módosulásnál realizálódott. Az 1567/2015. (IX.4.) Korm. határozat az általános építésügyi hatósági hatáskör kapcsán fogalmazta meg, hogy a hatékonyabb ügyintézés a járási hivatalba integrálást kívánná meg, mivel az egyesítés csökkentené a szakhatósági közreműködést. A 2019. évi CX. törvény módosításával az osztott hatáskör megszüntetésre került, a feladat jegyzőktől a megyei kormányhivatal vezetőihez került.

Bizonyos hatósági hatáskörök esetén ugyanakkor a jegyzői feladatbővülés figyelhető meg, azáltal, hogy egyes anyakönyvi, gyámügyi³⁷ eljárások újból jegyzői szintre kerültek.³⁸

Szintén 2020-as feladattranszfer az általános szabálysértési hatósági feladatok rendőrkapitányságokhoz kerülése.³⁹ Járási hivatal–megyei kormányhivatal irányú hatásköri visszarendeződésre is akadnak példák, így a fogyasztóvédelem, az áldozatsegítés és a jogi segítségnyújtás, újra megyei szintre kerültek. A járási hivatalok alig két évvel ezelőtt vették át a feladatot, annak érdekében, hogy csökkenjenek az egyébként is hátrányos helyzetű ügyfelek, elsősorban utazási terhei. Az ügyintézésre addig el kellett utazniuk a megyeszékhely szerinti kormányhivatalba, ezt váltotta fel a 2017. január 1-jei változás. A fenti módosítás miatt azonban ez évtől az ügyfelek ismét kénytelenek a megyeszékhelyre utazni a fenti ügykörök igénybevételénél.

Ugyanakkor előremutató a különböző szakrendszerek kiterjesztett használatára módot adó változás. A közvetlen hozzáférés több ügycsoport esetén – egészségbiztosítási nyilvántartáshoz a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv, az állami foglalkoztatási

³⁴ Az illetékes megyei agrárkamara végzi ettől az időponttól többek között az őstermelőkkel, a családi gazdaságokkal stb. kapcsolatos feladatokat.

³⁵ A jogalkotói indokolás arra hivatkozik, hogy a gyámhivatali határozatok bizonyos százaléka a bíróságokon megtámadásra került, így a 2019. CXXVII. törvény módosította a bírósági polgári nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról, valamint egyes bírósági nemperes eljárásokról szóló 2017. évi CXVIII. törvényt, azzal, hogy a kapcsolattartásra vonatkozó döntésekben foglaltak megszegése esetén a határozat végrehajtását a gyermek lakóhelye vagy tartózkodási helye szerinti járásbírósághoz tette át.

³⁶ Anyakönyvi igazgatás, építésügy, birtokvédelem stb.

³⁷ Nagykorú apa teljes hatályú apai elismerő nyilatkozatának felvétele, gyermek családi jogállásának rendezése, valamint a jegyző került meghatározásra a családvédelmi koordináció szerveként is.

³⁸ Elhunyt személy személyazonosító igazolványát és lakcímet igazoló hatósági igazolványát eddig az anyakönyvvezető megküldte a járási hivatalnak az érvénytelenítés tényének bejegyzése érdekében. A jogszabály-módosítással az anyakönyvvezetők közvetlen lehetőséget kaptak az eljárásra.

³⁹ 2012-től a kormányhivatalok, 2013-tól a járási hivatalok működtek szabálysértési hatóságként; 2020-tól a rendőrségi hatáskört a jogalkotó szerint az indokolja, hogy a kisebb szabályszegések esetén nagyobb visszatartó erőként működik a rendőrség előtti eljárás.

szerv, a rehabilitációs hatóság, a családtámogatási feladatokat ellátó szerv, a munkaügyi és munkavédelmi hatóság, valamint a szociális hatóság – biztosítani fogja a gyorsabb ügyintézését.

Eljárásjogi változásokra is sor kerül 2020-ban. A jogalkotó a járási hivatali ügyek tekintetében általános jelleggel kizárta a fellebbezés lehetőségét,⁴⁰ így 2020. március 1-jétől kizárólag közigazgatási peres eljárást lehet kezdeményezni. 2020. március 1-jével bevezetésre került az általános hatóság fogalma, amely kivezette az elsőfokú, másodfokú terminusokat.⁴¹

Összegzés

A közszolgálat változásai elengedhetetlenek, mivel ezen a szinten is reagálni kell a bennünket körülvevő gyors változásokra, a gazdasági, természeti, biztonsági kihívásokra, válságokra. A szervezett magyar közigazgatást végigkíséri a változások sorozata, amelyek középpontjában évtizedekkel ezelőtt is az ügyfél, valamint az ügyintézési hatékonyság állt. Az egyablakos szolgáltatás, az okmányirodák kormányablakokká alakítása szignifikánsan emelte⁴² a lakosság szolgáltatásba vetett bizalmát, különösen azokban a járásokban, ahol a hivatalvezető nyomatékosan alkalmazta vezetői megoldásként az ügyintézők kompetenciáinak mélyítését. A kormányablakban történő ügyintézésrel kapcsolatos magasabb szintű állampolgári, ügyfélszintű elégedettséget jelzi a Nemzeti Közszolgálati Egyetem megbízásából elkészült *Jelentés a Jó Állam Véleményfelméréséről 2017* kutatás. Ennek részeként reprezentatív, 2505 fős mintán mérték fel a közigazgatási (okmányiroda és kormányablak; önkormányzat; más közigazgatási szerv) és egyéb típusú (közüzemi szolgáltatók, posta bankok) ügyintézésekkel való ügyfél-elégedettségek szintjét. A kutatás a járási és fővárosi kerületi hivatalokban történő okmányirodai, kormányablakos ügyintézés esetében eredményezte a legmagasabb 3,30-as elégedettségi átlagot az 1–4-es skálán (1 – nagyon megbízhatatlan; 2 – inkább megbízhatatlan; 3 – többnyire megbízható; 4 – nagyon megbízható). A más közigazgatási szervek és az önkormányzati ügyintézés esetében 3,18-as az átlag, a postáknál, a bankoknál és a közüzemi szolgáltatóknál pedig még alacsonyabb szintet mértek.⁴³

Ugyanakkor fontos látni, hogy a gyakori, „kifutási idő nélküli”, permanens szerkezeti változtatás akár kiszámíthatatlanságot is okozhat. A túlzott költséghatékonyságra irányuló törekvés könnyen felülírhatja a szakmai szempontokat, ami az eredményes szervezeti működés és humánerőforrás-gazdálkodás rovására mehet.

⁴⁰ A 2019. évi CXXVII. törvény az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról hatályba lépésével.

⁴¹ A 2019. CX. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének további egyszerűsítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló törvény alapján.

⁴² A szerző 2013–2019 között járási hivatalvezetőként dolgozott, személyes, empirikus tapasztalatokkal rendelkezik az ügyfél-elégedettség időbeli változásairól.

⁴³ DEMETER–PETÉNYI 2017, 163.

A párhuzamos hatáskörök megszüntetése progresszív hatással járhat a járási hivatalokban, ugyanakkor látható, hogy a 2019–2020-as strukturális változtatásokkal a kisebb hivatalok osztályszerkezete gyengült, a tisztviselői létszámok csökkentek, ezek együttes hatásaként megkérdőjeleződhet több, alig 20–25 fős hivatal fenntartásának létjogosultsága.

Irodalomjegyzék

- BARTA Attila – JAKAB Viktória (2016): Új kihívások a középszintű államigazgatásban 2016-tól napjainkig. A fővárosi, megyei kormányhivatalok és járások továbbfejlesztésének főbb lépései és iránya. Debrecen, *Debreceni Jogi Műhely*, 2017. 1–2.
- BÁNLAKI Péter – KÁDÁR Krisztián (2006): A területi államigazgatás reformja. In ÁGH Attila – SOMOGYVÁRI István: *A közigazgatási reform új perspektívái*. Budapest, Új Mandátum Kiadó. 235–248.
- BOROS Anita – DARÁK Péter szerk. (2018): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- BUKOVICS István (2013): A fenntartható közigazgatás elmélete. *Polgári Szemle*, 9. évf. 3–6. sz.
- DEMETER Endre – PETÉNYI Sára (2017): *Jelentés a Jó Állam véleményfelméréséről*. Elérhető: <https://joal-lamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jelentes-a-jo-allam-velemenyfelmeresrol-2017/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 18.)
- FÁBIÁN Adrián – FAZEKASNÉ PÁL Emese – HOHMANN Balázs – RÓZSÁS Eszter (2017): Atipikus hatósági tevékenység és döntéshozatal, különös tekintettel az új közigazgatási rendtartásra. *Pro Publico Bono – Magyar közigazgatás*, 1. 4–31.
- KASZA Mónika – MEZEY Nándor – MITTÁK Tünde (2015): Három csapás a jegyzőre. *Jegyző és közigazgatás*, 17. évf. 5. sz. Elérhető: <https://jegyzo.hu/harom-csapas-a-jegyzokre-i-resz/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 02.)
- KELŐ Johanna (2017): A járási hivatalok és járási feladatellátás rendszere – különös tekintettel a városi és megyei jogú városokban található járási hivatalok hatásköri különbségeire. In LAKI Ildikó – SZABÓ Tamás szerk.: *Agglomerációs várostérségi tanulmányok. Nagyvárosi városi és települési dilemmák a 21. században*. Budapest, TÖOSZ – Homo Oecologicus Alapítvány. 84–104.
- KELŐ Johanna (2019): A járási hatósági igazgatás a kistélepüléseken – települési ügysegédek és a kormányablakok. In LAKI Ildikó – SZABÓ Tamás szerk.: *Kényszerpályák és lehetőségek. A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban*. Budapest, TÖOSZ – Homo Oecologicus Alapítvány. 175–203.
- MÁTYÁS Ferenc (2018): *A kormányzati szolgálati jogviszony megújuló szabályai*. Elérhető: <https://jogaszvilag.hu/a-kormanyzati-szolgalati-jogviszony-megujulo-szabalyai/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 19.)
- RIXER Ádám (2019): A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Új Magyar Közigazgatás*, 12. évf. 4. sz. 1–16.
- SZABÓ Tamás (2019): Együttműködések és kistépülési önkormányzati koordinációk – az elmúlt évtized jogalkotásának közpolitikai hatásai. In LAKI Ildikó – SZABÓ Tamás szerk.: *Kényszerpályák és lehetőségek. A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban*. Budapest, TÖOSZ – Homo Oecologicus Alapítvány. 98–133.

Vákát oldal

A holnapi önkormányzat – önkormányzati jövőképek

Bevezetés

A fejezet három aspektusból villantja fel az önkormányzati jövőképet.

- *A jövő önkormányzatainak környezete.* Az önkormányzatiság jövőképe egyrészt tartalmazza a magyar önkormányzatok természeti és társadalmi-gazdasági makrokörnyezetének felvázolását 2050-ig, amely körvonalazza, hogy milyen önkormányzati feladatok válnak meghatározóvá a jövőben. Forrásmunkája egy akadémiai kutatócsoport eredménye a *Környezeti jövőkutatás – Magyarország 2050*¹ címmel.
- *Önkormányzatiság a továbbképzésben.* Az önkormányzatiság jövőképe másrészt tartalmazza a magyar önkormányzatok jövőre való felkészítésének helyzetábrázolását a 2010-es évek végén megjelent önkormányzati továbbképzések ismertetésével, az NKE ÁROP és KÖFOP továbbképzési nagyprojektjei² alapján.
- *Virtuális önkormányzat.* Végül az önkormányzatiság jövőképe kitekint a 2010-től elindult mobilinternet-korszak információ-kommunikációs platformjainak konvergenciájára, felvázolva az önkormányzati jövő egyik lehetséges megvalósulását.³

A jövő önkormányzatainak környezete

Magyarország 2050-re előre jelzett környezeti jövőképét 53 akadémiai és egyetemi kutató állította össze 2018–2019-ben a „jövőfürkészés” (*Horizont Scanning*) előrejelzési módszerrel, több munkacsoportban. Ennek alapján lehet körvonalazni az önkormányzati kompetenciákat érintő, befolyásoló környezetállapotokat több évtized távlatában. Ezek a várható környezeti változások kell, hogy orientálják az önkormányzatok jövőbeni fejlesztését. A várható helyzetképek ismertetésénél csak az egyszerűsített eredmények és a belőlük következő önkormányzati fejlesztési irányok szerepelnek; nem térünk ki módszer, a felmérések és a számítások ismertetésére, ezek megtalálhatók a fentebb hivatkozott forrásmunkában.

A 2050-ig előre jelzett folyamatok természetesen globálisak, de Magyarország Kelet-Közép-Európa frontországaként ez alól nem tudja magát függetleníteni. A fő környezeti változás a látható, fizikai térben (1) a *mezőgazdasági területek csökkenése*,

¹ HIDEG 2019.

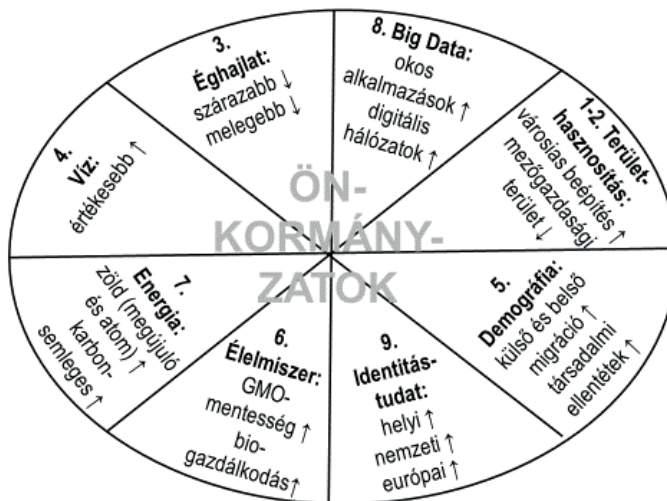
² TÓZSA 2015.

³ TÓZSA 2014.

(2) a beépített, városias területek növekedése és a globális felmelegedés által kialakuló (3) aridifikáció („kiszáradás”), mediterrán jellegű sivatagosodás a Kárpát-medencében, s ezzel összefüggésben a felszín alatti vízkészletek felértékelődését (4).

A társadalmi-gazdasági térben várható változások magukba foglalják a külső és belső migráció okozta (5) demográfiai változásokat; a biogazdaságokban a GMO-mentes növénytermesztés és állattenyésztés térhódítását (6); a karbonsemlegességet (7) a „zöld” energiatermelés, illetve a szén-dioxid-kibocsátás terén; és az emberi tudás fő erőforrássá válását (8), ami a big data elnevezésű információtömeg kezelésében nyilvánul meg. Idetartozik még az európai identitás válságnak (9) a magyar geostratégiára és nemzetállamiságra gyakorolt hatása is.

A fenti környezeti változások formálják a magyarországi jövőképet, amelyekhez az önkormányzatiság terén, az önkormányzatok jövőbeni stratégiáinak kidolgozásában alkalmazkodni tanácsos – jó előre. Az önkormányzatok működésének a BM Önkormányzati Koordinációs Iroda által összefogott tudományos vizsgálataiban a nem kellően hatékony önkormányzati feladatellátás tényezői már most összefüggésbe hozhatók a fentebb említett kilenc környezeti változás egyikével-másikkal. Például a demográfiai változások (5) terén ilyen a képzettebb társadalmi rétegek elvándorlása, és a hátrányos helyzetű csoportok önkormányzati feladatellátásba történő bevonásának hiánya. A big data jelenség, a tudásátrétegződés és az információmenedzsment átalakulása (8) is több helyen tetten érhető a feltárt hatékonyságot gátló tényezők között: az információgazdálkodás hiánya, a települési információáramlás akadozása, hiánya, az elavult kommunikációs csatornák alkalmazása, a digitális bevonás és az infokommunikációs készségek hiánya.



1. ábra: A 2050-ig várható környezeti hatások, amelyekre a magyar közigazgatásnak (az államigazgatásnak és az önkormányzatoknak) választ kell adnia, fel kell készülnie, illetve amelyekkel együtt kell élnie

Forrás: a szerző szerkesztése

(1) – (2). A globális mértékű urbanizáció következménye Kelet-Közép-Európa és így Magyarország térségében is a haszonlehetőségi index növekedése, amely elsősorban a nagyvárosok és a tőkeáramlás ütőereinek számító autópályák határátkelőhelyeinek közelében fekvő városok környezetét érinti. Az ezekben az úgynevezett kaputérségekben fekvő önkormányzatoknak számolniuk kell azzal, hogy mivel a haszonlehetőségi index egy városias beépítés esetén magasabb, mint a mezőgazdasági földterületen, az így a teret nyerő urbanizáció következtében a mezőgazdasági földterületek a beépítések irányában mutató piaci kereslet miatt csökkennek, míg a szolgáltatóhelyek, üzleti- és szórakozónegyedek, közlekedési területek, lakóparkok, ipari parkok területi igénye növekedik. Ez a tendencia már jelenleg is érezhető, de 2050-re felgyorsul. Mivel az urbanizációt gazdasági nyomás hozza létre, amely a piacok és a globális, kontinentális tőkeáramlás útvonalai mentén érvényesül, az önkormányzatok szempontjából nem célszerű az ilyen folyamattal ellentétes vagyongazdálkodási, településrendezési, településfejlesztési, településmarketing-stratégiát folytatni. Éppen ellenkezőleg: meg kell próbálni alkalmazkodni az ilyen, globálisan irányíthatatlan folyamatokhoz úgy, hogy az a település érdekét szolgálja. Az alkalmazkodáshoz nem árt, ha az önkormányzat ismeri a tőkeáramlás útvonalát.

(3) – (4). Évtizedekkel ezelőtt elkezdődött az a globális felmelegedési folyamat, amelyet 2050-ig az előrejelzések szerint nem sikerülhet megfékezni, s amelynek következménye a Kárpát-medence aridifikációja (szárazabb és enyhébb éghajlati változása). Az erre való felkészülés vagy alkalmazkodás olyan hosszú távú településfejlesztési stratégiát feltételezne az önkormányzatok részéről, amely alkalmazkodik az egyre melegebb nyarakhoz, az egyre enyhébb és kevés hótakaróval járó telekhez, a szélsőséges meteorológiai jelenségek gyakoribbá válásához, az átmeneti évszakok eltűnéséhez és a csapadékhiányhoz. Olyan szolgáltatásokat, mezőgazdasági vagy ipari vállalkozásokat kell előnyben részesíteni, amelyek lehetővé teszik a változó éghajlathoz való alkalmazkodást, netán előnyt tudnak ebből kovácsolni. A csapadék csökkenésével együtt jár a felszínalatti vízkészletek felértékelődése. Ebből a szempontból a magyar önkormányzatok szerencsések, mert a Kárpát-medence alatti Tisia-masszívum vékony kérge miatt a geotermális gradiens világviszonylatban is nagyon magas, ami szinte mindenütt termál- és hévízzé változtatja a mélységi vizeket. A wellness és a balneológia egyre táguló piaca szinte minden önkormányzatnak kínál potenciális vagy már realizált helyi értéket.

(5). 2050-re a magyar lakosság is átalakul az előrejelzések szerint, s a lakónépesség átalakulása olyan tényező, amellyel az önkormányzati stratégiáknak számolniuk kell. Hosszabb távon elkerülhetetlennek látszik az etnikai változások felerősödése egyrészt a belső, roma demográfiai adottságokból következően, másrészt az egész Európai Unió eddigi etnikai összetételét megváltoztató, külföldről érkező migránsok tekintetében. A helyi lakosság integrálásának fő eszköze a településmarketing helyi imázsalakítása és a településeknek a saját lakossággal történő megvásároltatása. Ez a járható út, amelyet az önkormányzatnak követnie kell, az inkluzív önkormányzat megvalósítása során, amelyben a helyi lakosság mind szélesebb körű önkormányzati működésbe történő bevonása a cél annak érdekében, hogy a települések, élhetőek maradhassanak – a jövőben.

(6). Az egyre növekvő környezeti tudatosság szintén a globalizáció eredménye. Ez várhatóan Magyarországon is tovább fog erősödni a jövőkutatási eredmények szerint. Tehát a biogazdaságok GMO-mentes termékei iránt egyre növekvő kereslet fog mutatkozni, ami érdekes módon éppen ellentétes a profitorientált globális élelmiszerkereskedelem érdekével. Az önkormányzatok hosszú távú stratégiájának ezzel a környezeti igénnyel is számolnia kell az élhető település kialakítása és fenntartása érdekében.

(7). A karbonsemlegesség elérését rövid idővel az itt idézett jövőkutatási eredmények közzététele után a magyar kormány is meghirdette. A környezet megtisztítása a műanyag hulladéktól, a szén-dioxid-mentes energiatermelés, az alternatív energiaforrások iránti igény mind olyan jelentős környezeti változás, amely 2050-re olyan szigorú keretek közé fog lépni, hogy csak azok az önkormányzatok, illetve települések fognak ebből profitálni, amelyek idejében felkészülnek erre – a testreszabott környezetvédelmi oktatás, nevelés, a szél- és napenergia alkalmazás és a „zöld” gazdálkodás segítségével.

(8). A világon az utóbbi évtizedben megjelent mobilinternet alapvetően megváltoztatta a tudás szerkezetét. Természetes, hogy az önkormányzatok jelenleg – tíz év alatt – képtelenek mindenben, vagy még inkább: akármiben is megfelelni az új típusú mobilinternet alapú tudás kihívásainak. Ma már a jövőkutatók szerint körvonalazható, hogy nemcsak a gazdaságot, a geopolitikát, de a közszférát, s így az önkormányzatokat is előbb-utóbb, de 2050-re mindenképpen a *big data* (a világháló strukturált adattömege) fogja vezérelni. Az „adatvezérelt” kormányzás (*data-driven government*) ma már nem fikció, hanem az elektronikus közigazgatás legújabb kutatási területe. Az „adatvezérelt” önkormányzat korszakának beköszöntése elkerülhetetlen, és ennek a korszaknak az önkormányzati gyakorlata 2050-ben már egyáltalán nem fog hasonlítani a mai gyakorlatra. Ez jelenti a legnagyobb változást az önkormányzatiság további átalakulása terén. Gondoljunk arra, hogy ma – 2020-ban – a termelés, a szolgáltatások egésze, az élet teljesen megbénulna a mobilinternet nélkül, és ez a függőség, az újabb és újabb mobilapplikációk a változás ütemét követhetlenné teszik. A már digitális bennszülöttnek számító mai, „Z” generációs, fiatal informatikai tanároknak is azzal kell szembesülniük, hogy az iskolába éppen belépő „alfa” generáció korcsoportjai már előttük járnak a mobilinternetes applikációk terén. A fő elv, amelyet az önkormányzatoknak a különféle stratégiájukban követniük ajánlatos, hogy jelenjenek meg, maradjanak és tevékenykedjenek egyre többet a hálózaton! Enyedi György, a magyar regionális tudomány atyja rámutatott már az internet első megjelenésekor az 1990-es években, hogy: „aki a hálózaton van, az a központban van; akkor is, ha fizikailag több száz kilométerre van a központtól; aki viszont nincsen a hálózaton, az mérhetetlen távolságra kerül a központtól, még akkor is, ha fizikailag a központban van”.¹ Ez az önkormányzatokra is igaz. Az önkormányzatoknak a helyi fiatalok – jelenleg az alfa generáció – megszólításával, és az inkluzivitás jegyében történő integrálásával érdemes számolniuk. Nagyon dicséretes az olyan kezdeményezés, ahol az önkormányzat úgynevezett gyermekönkormányzatokat hoz létre. Van mit tanulni tőlük!²

¹ ENYEDI 1997.

² DÖMÖTÖR 2018.

(9). A globalizáció és az ezzel járó liberális eszmerendszer Európa-szerte elterjedt jegyében a magyar nemzeti identitás fennmaradása, annak ezer éve megszokott konzervatív formájában nagyon kérdésessé válik 2050-re. Ahogy Jókai Mór is megjegyezte: „a liberalizmus minden jog és minden szabadság iránt nagyon érzékeny, csak éppen a nemzeti jog és a nemzeti szabadság iránt nem”.³ Nyilvánvaló, hogy az önkormányzatoknak a saját – demográfiai szempontból átalakuló – lakossági igényeit kell kiszolgálnia, ahogy erre a jelen jövőelemzés (5) pontja is rámutat. Azonban amikor a településmarketing jegyében az önkormányzat közreműködésével a belső imázst, a helyi lakosság településképét formázzák, hogy a helyi lakosság megvásárolja a saját települését (ami az első elengedhetetlen lépés a tőkevonásban), az önkormányzatnak tudnia kell, hogy a helyi imázs a helyi értékekre, azok ismeretére, szeretetére és megvédésére épül. Ez pedig nem más, mint a helyi identitás, a lokálpatriotizmus. Országos szinten a nemzeti identitás, a patriotizmus, illetve a hazaszeretet. Mivel a lakosság helyi identitástudata nélkül nincs sikeres településmarketing, az önkormányzat feladata a jövőben – csakúgy, mint a GMO-mentes bioélelmiszerek termesztése esetén – globalizációellenes, ha úgy tetszik, „illiberális” vagy konzervatív módon a helyi identitástudat formálása, erősítése kell, hogy legyen, ha azt tartja, hogy a jövőben a versenyképessége és tőkevonása érdekében településmarketing-stratégiára és tevékenységre is szüksége van.

Önkormányzatiság a továbbképzésben

A 2010-es évek második felében a közigazgatási továbbképzés rendszere a Magyar Közigazgatási Intézetől átkerült a Nemzeti Közszolgálati Egyetemhez. Az önkormányzatokat is érintő képzések addigi, esetleges, egyes szakterületekre, mint az adózásra, gazdálkodásra, informatikára, fejlesztéspolitikára stb. koncentrált tananyagai mellett megjelent egy átfogó, az önkormányzatiság egészét áttekinteni igyekvő, multifunkciós tananyag, amely a hagyományos jelenléti képzés mellett tréning és távoktatás jellegű képzésekkel igyekezett és igyekszik még ma is, 2020-ban a továbbképzésen részt vevő önkormányzati szakembereket felkészíteni az előző fejezetrészben felvázolt jövőbeni változásokra és az azokhoz ajánlott önkormányzati stratégiákra. Ez a komplex, új szemléletű tananyagrendszer, amelyet az ÁROP és KÖFOP program támogatott, szemléletformálással operál. A szemléletformálás az a cél, amely felkészítheti az önkormányzatokat a 2050-ig várható természeti és társadalmi-gazdasági környezeti változásokhoz való alkalmazkodásra. Ezért fontos bemutatni, hogy az új típusú önkormányzati képzés milyen szerkezetű.

Három pillérrel rendelkezik: az 1., legszélesebb körű részvételt az e-learning kurzusok (modulok) csoportja jelenti. A 2. pillér reprezentálja az innováció fő irányát egy interaktív workshopokon való képzési módszertan bevezetésével. A 3. pillér tradicionális képzés, amely önkormányzati szaktanácsadói képesítést biztosít, szorosan kapcsolódva a másik két pillérhez.

³ JÓKAI 1898.

Ez a képzési program újnak tekinthető, mivel ötvözi a hagyományos jelenléti képzést (3. pillér) az új, intelligens technológián alapuló e-tanulással (1. pillér), és egy másik új típusú megközelítést, amelyet a működés társadalmi befogadásának ötlete képvisel a helyi közösségi akadémiával (2. pillér). Következésképpen az *Európa 2020* stratégia mindhárom prioritása jelen van benne, amelyek az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésben nyilvánulnak meg.



2. ábra: Az új megközelítésű önkormányzati képzési modell

Forrás: a szerző szerkesztése

Az 1. pillér felépítése: fenntartható helyi önkormányzat

A pillérnek az volt a célja, hogy okoseszköz, azaz e-learning-modulok segítségével minél több köztisztviselőt érjen el az ország egész területén. Az önkormányzati fejlődés fenntarthatósága a legfontosabb erőforráson, a tudáson alapszik. Az ilyen ismeretek a köztisztviselők számára könnyen hozzáférhetőek, és ez segítheti őket a modernizáció és a legújabb tudományos eredmények szélesebb látókörének megszerzésében.

Az 1. modul a konfliktuskezelésre összpontosít az önkormányzati hivatalokban. Ezen konfliktusok leküzdése a back és a front office irodai környezetben egyaránt elősegíti a fenntartható önkormányzati működést. A Harvard Egyetem eredményei bebizonyították annak lehetőségét, hogy a szervezeti konfliktusok romboló energiáit közösségépítő erővé lehet alakítani. Ezt a módszert népszerűsíti a modul.

A 2. modul az önkormányzatok szervezeti felépítésével és fejlesztésével kapcsolatos problémákkal foglalkozik, ami szintén kiemelkedő kérdés a fenntarthatóság szempontjából.

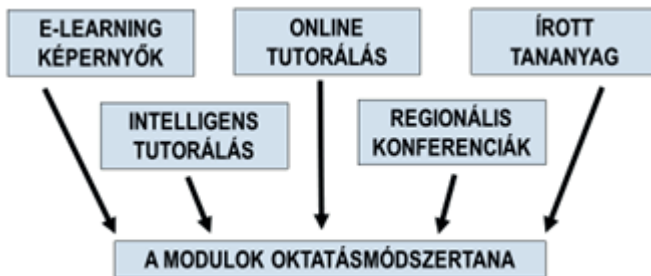
A 3. modul a legösszetettebb helyi fejlesztési kérdésre összpontosít: a településfejlesztési koncepcióra és tervezésre, amelyet minden köztisztviselőnek tudnia kell, függetlenül attól, hogy milyen területen dolgozik az önkormányzatnál.

A 4. modul témája az e-kormányzás mint a helyi önkormányzatok modernizációjának fő hajtóereje. Ez a modul a jövőbeni fejlődés kilátásait tartalmazza a helyi önkormányzatokra alkalmazott interaktív, háromdimenziós virtuális környezetben, hogy a köztisztviselők nyitottabbá váljanak a csúcstechnológiai megoldások irányában.

Az 5. modul bemutatja a stratégia kialakításának fontosságát az urbanizációban. Az önkormányzat a település formájának, funkcióinak és esztétikai értékeinek meghatározása révén erősen befolyásolja a helyi lakosság életminőségét.

A 6. modul az önkormányzat kötelező és fakultatív funkcióiról, s ezzel kapcsolatban bemutatja a hallgatóknak az önkormányzatok finanszírozási kereteit annak jogi szabályozásaival.

Minden modul mintegy 40 képernyőből áll, gördülő szöveggel, ábrákkal és animációval. Az első animációban bevezető szöveg és hang helyett interjút készít a szerzővel a téma iránti érdeklődés felkeltése érdekében. Minden modul 8 órás tanulást igényel, hogy a hallgató a 25 véletlenszerű tesztkérdésből álló modulzáró vizsgát teljesíteni tudja. Van egy „hagyományos” online tutori szolgáltatás a szemeszter folyamán, azonban a gyakorlat azt mutatta, hogy a hallgatók ezt a szolgáltatást csak nagyon kivételesen használják, általában csak a technológiai ügyfélszolgálatot veszik igénybe. Ezért ebben a pillérben az e-tanulást az online oktatószolgálat mellett egy intelligens tutor is támogatja a vizsgakérdésekre való felkészülésben. Ezek mellett minden modulhoz letölthető „hagyományos” tankönyv is azok számára, akik szívesebben tanulnak papírról. Végül minden modul témájához helyi példákkal feldolgozott 6-6 előadásos konferencia került megrendezésre az ország öt egyetemén. Ezekre olyan hallgatók jelentkezhetnek, akik elvégezték az 1. pillér valamely modulját.

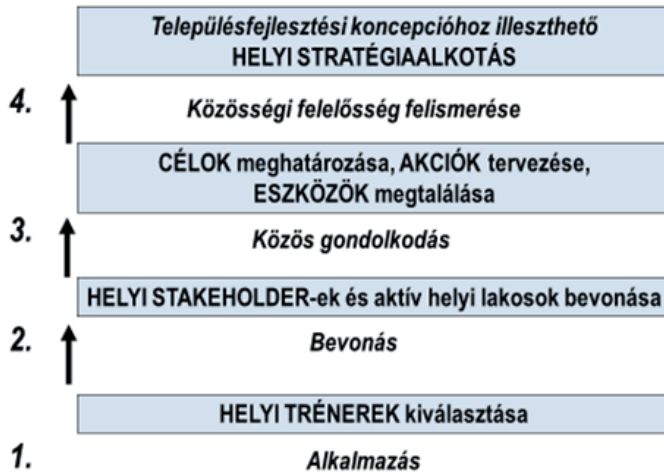


3. ábra: Az e-learning modulok tananyagának oktatási szerkezete

Forrás: a szerző szerkesztése

A 2. pillér felépítése: Helyi Közösségi Akadémia

A 2. pillér célja egy módszertan kidolgozása volt a helyi közösség képzés útján történő felépítésére. A kísérlet célja a képzési tanfolyamok létrehozása 70 településen, amelyeknek van térségi központi szerepkörük, vonzáskörzetük is. A képzést azonban 5000-nél kevesebb lakosú települések résztvevői számára állították össze. A képzés tartalma közös stratégia felépítése módszerének kidolgozása és annak működési bemutatása volt, és arra készítette a résztvevőket, hogy maguk is készítsenek egyet, településeikre vetítve. A pillér feladatai között szerepelt az oktatók állandó ellenőrzése és a megvalósult stratégiák felülvizsgálata. Fő célja az volt, hogy új megközelítést vezessen be a helyi fejlesztési stratégiák kidolgozására, ezáltal támogatva mind a helyi önkormányzat, mind a helyi fejlesztési tervek kidolgozására megbízott cég munkáját. Új, kollektív és befogadó módszer a helyi közösség mozgósításához, amely a helyi fejlesztés érdekeit szolgálja.



4. ábra: Képzési folyamat (szerkezet, tevékenység, eredmény) a Helyi Közösségi Akadémián

Forrás: a szerző szerkesztése

A képzés eszköze a meglévő helyi fejlesztési tervek megbeszélése, kérdőívek kitöltése, kommunikációs gyakorlatok, a visszajelzések és a szakértők véleményének értékelése. Független honlap szerkesztése és a helyi stratégia kiépítéséhez kapcsolódó mindenféle elem közzététele (például jó gyakorlatok, tudásleltár, programok, visszajelzési vélemények, animációk és filmek, promóciók, helyi marketingeszközök, felmérések eredményei). Ez az „akadémia” workshop tréningek formájában a teljes önkormányzati tevékenységre kiterjedő innovációt jelent. A program vezetői egy kissé érett, nyitottabb helyi társadalomban és a helyi érdekelt felekben bíztak, hogy a helyi társadalom energiája, tudása, mozgósítható az önkormányzati célok megvalósítására. A Helyi Közösségi Akadémia

olyan tréning, amelyen a helyi társadalmak aktív tagjai – mintegy gyakorlatképpen bekapcsolódhatnak a helyi fejlesztési feladatokba. Mindezt az inkluzív – tehát a helyi lakossági energiát bevonó – önkormányzat partnereiként.

A 3. pillér felépítése: Önkormányzati szaktanácsadó szakirányú továbbképzés

Hagyományos tantermi, jelenléti képzés az NKE Közigazgatási Továbbképző Intézet (KTI) által koordinált posztgraduális programok rendszerében. A két féléves képzés tantárgyai lefedik az önkormányzatok működési kérdéseit, üzleti tevékenységét és politikai döntéshozatalát.

I. Alkotmánytani és jogi alapismeretek	I. Helyi Közpolitika SZ	II. Településtervezés, településfejlesztés TA
I. Közigazgatási alapismeretek	I. Önkormányzati szervezetfejlesztés TA	II. Település-marketing SZ
I. Közigazgatás-szervezési alapismeretek	I. Inkluzív önkormányzat SZ	II. E-Önkormányzat és modernizáció SZ
I. Polgári jogi alapismeretek	I. Önkormányzati rendészet SZ	II. Önkormányzati szaktanácsadás TA
I. Önkormányzatok jogállása TA	II. Önkormányzati szolgáltatásfejlesztés TA	II. Helyi társadalmi folyamatok SZ
I. Önkormányzati gazdálkodás TA	II. Önkormányzati kommunikáció SZ	II. Helyi környezetpolitika SZ

5. ábra: Az Önkormányzati szaktanácsadó szakirányú továbbképzési szak tematikája (I. = 1. félév; II. = 2. félév; alapismeretek; TA = törzsanyag; SZ = szakanyag)

Forrás: a szerző szerkesztése

A szaktanácsadói képzés (3. pillér) szorosan kapcsolódik a Helyi Közösségi Akadémia műhelyeihez (2. pillér) és a Fenntartható Önkormányzat e-tanulási moduljaihoz (1. pillér). A regisztrált hallgatók kötelező szemináriumokként vesznek részt a Helyi Közösségi Akadémia műhelyében. Elvégzik a Fenntartható önkormányzat 6 modulját, vagy azok közül néhányat, és részt vesznek egy-egy regionális konferencián, ahol a modulok témájában a helyi relevanciákra gyakorlati szempontból világítanak rá az előadások. A program három pillére együtt az eddigi legkomplexebb önkormányzati képzést jelenti Magyarországon.

Virtuális önkormányzat

Ahogy az előző fejezetből látszik, Magyarországon a köztisztviselői továbbképzés módszertanában 2012–2014-ben egy ÁROP-projekt keretében az *e-learning* tananyagok tudományos alapú továbbfejlesztésével az intelligens tutorálás és a részvételi képzés már megjelent. A köztisztviselői igényekhez illeszkedve a hagyományosnak mondható *face to face* részvételi képzések helyett – és mellett – egyre nagyobb szerepet kap a *blended* és az *e-learning*, mégpedig a napszaktól független offline megoldásokkal.

Az ÁROP-projektben több mint 9 ezer köztisztviselő végezte el a hat modul valamelyikét, s a belső rendszerelemzések rámutattak olyan kritikus pontokra, miszerint az átlagos hallgató:

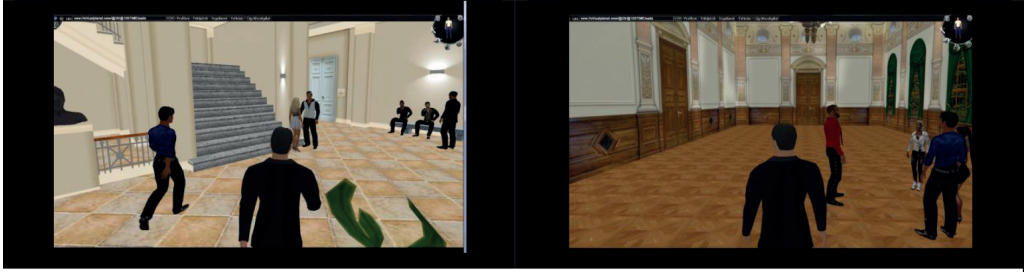
- a szükséges időmennyiségnek csak a töredékét tölti a tananyagban (hatástalanság);
- az érdemi távtanulás mellőzésével a vizsgatesztet preferálja (külső segítség);
- a tutorálás szolgáltatást nem veszi igénybe (passzivitás).

A fenti problémák rávilágítanak, hogy a hallgató a távoktatás, *e-learning* igénybevételel a legkisebb ellenállás irányában kerüli meg a továbbképzési kötelezettséget, s a fő motivációja: minél kevesebb időráfordítással megoldani/megoldatni a vizsgatesztet, így teljesítve a kurzust. Nyilvánvaló, hogy szükség lenne további oktatás-módszertani kutatásokra, amelyekkel a továbbképzésen részt vevő hallgatókat a jelenleginél még nagyobb pszichológiai elutasítást eredményező kényszer (ilyen a lépésről lépésre küszöbtesztekkel abszolválható tananyag és a valamilyen *e-aláírással* operáló személyes azonosítás a vizsgatesztnél) bevezetése nélkül is rá lehessen venni a hatékony továbbképzési tanulásra *e-learning* formájában is.

Ilyen *e-learninges* oktatás-módszertani kutatási területnek ígérkezhet a felhőalapú csúcstechnológiát jelentő *Virtual Planet* (VP) módszer, vagyis a virtuális valóság csatorba állítása.



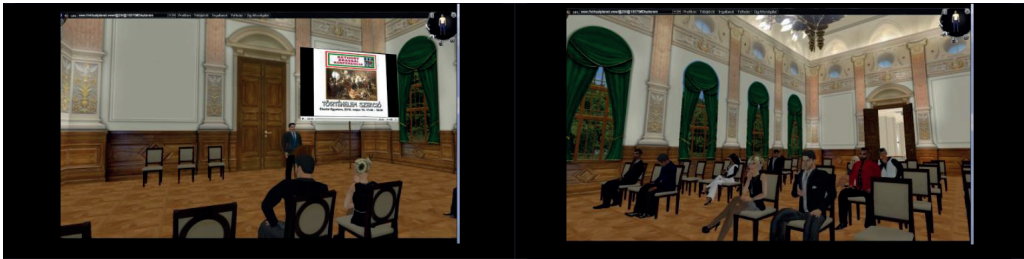
Valós idejű, interaktív környezet; az eredetivel egyező, bejárható belső terek.



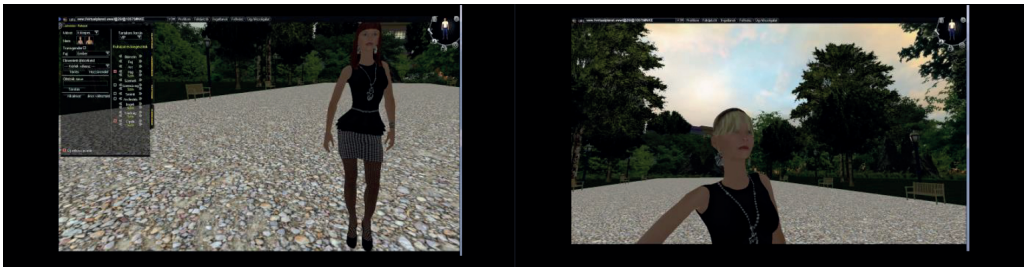
Az egy időben a programban tartózkodók szabadon kommunikálhatnak egymással.



Virtuális audiovizuális tanterem. A prezentációk a hallgatók gépén is megjelennek.



Több virtuális tanteremben egyidejűleg is folyhat oktatás létszámkorlát nélkül.



A programba belépők szabadon tervezhetik „avatárjaikat” öltözet, alak, arc tekintetében.

6. ábra: Illusztráció

Forrás: Virtual Planet Hungary Kft. 2012

A virtuális tér oktatási alkalmazása feltételezi a blended learning képzés előnyeit:

- kötetlen időfelhasználás, offline alkalmazás;
- a *face to face* előadás vagy tutorálás elérhetősége, online alkalmazás;
- az e-learning-képzés játékos motivációja;
- a közösségi feladatmegoldás (extra motiváció a rendszerben való tartózkodásra);
- aktív részvétel biztosítása;
- a tanulás hatékonysága;
- a tesztvizsga valós idejűsége és személyre szabása – e-learningben.

A fenti kritériumok teljesülésének reménye igazolja egy olyan oktatásmódszertan megjelenését, amely a jövő környezetéhez való alkalmazkodást megalapozhatja, és nemzetközi viszonylatban is exportálható tudást állíthat elő az önkormányzati szféra szakmai továbbképzésének módszertanában. Ugyanakkor az így kialakított virtuális tér az önkormányzati ügyfélszolgálat számára is végtelen lehetőséget nyújt mind a front office, mind a back office viszonylatában.

A virtuális tér elemei a mesterséges és természetes dolgok szimbolikus reprezentánsai. Amikor tehát virtuális közigazgatási teret építünk, a szolgáltatásmintákat a való világ, vagyis a tényleges szolgáltatások másolásával kell létrehozni. A virtuális igazgatási tér létrehozása során a valódi fizikai igazgatási tér elemeinek egy-egy szeletét kell minél pontosabban utánozni, modellezni, legyen az egy ügyfélszolgálati épület, vagy egy eljárás munkafázis-sorozata.

A virtuális tér építésének három feltétele van, amelyek az igazgatási céllal létrehozott virtuális világ esetében az alábbiak lehetnek:

1. az elektronikusan generált *háromdimenziós* igazgatási (hivatali) *környezet*;
2. a virtuális igazgatási környezet szimbolikus szereplőinek (az ügyintézőnek és az ügyfeleknek) *valós idejű interaktív képessége*;
3. a teljes *felhasználói átélés* (teljes körű ügyintézés) lehetősége, amely az elektronikusan közgazgatás szofisztikációs, kifinomultsági szintjei közül a transzformációs⁴ szintnek felel meg.

A fentiek fényében tehát, a hivatal épületének külső megjelenésétől kezdve a belső ügyintézési terekig az eredeti tüköletes mását kell a háromdimenziós grafikus térben ábrázolni. Erre igazán csak az utóbbi évek informatikai fejlődése tette képessé a grafikus vezérlőkártyákat. A hivatal helyiségeiben a valódi állapotoknak megfelelő tájékoztató szolgáltatások is igénybe vehetők.

⁴ A transzformáció szintje az 1999/93 EU direktíva szerint az információ, tranzakció és az interakció szintjét követő szint, amely az ügyfél fizikai megjelenése nélkül tesz lehetővé érdemi ügyintézést.



7. ábra: A virtuális térben a virtuális ügyfél belép a valósággal megegyező polgármesteri hivatalba
 Forrás: Virtual Planet Hungary Kft. 2012



8. ábra: Az ügyfél azoknak az ügyfeleknek a megszemélyesítéseit látja, akik éppen akkor szintén beléptek a hivatal virtuális terébe. Ezekkel valós időben kommunikálhat
 Forrás: Virtual Planet Hungary Kft. 2012

Az interaktivitás – valós időben – elengedhetetlen a használt virtuális igazgatási tér minden jelen lévő szereplőjével, tehát az adott virtuális térben egyszerre tartózkodó virtuális ügyfelek nemcsak az ügyintézőket, hanem egymást is megszólíthatják.

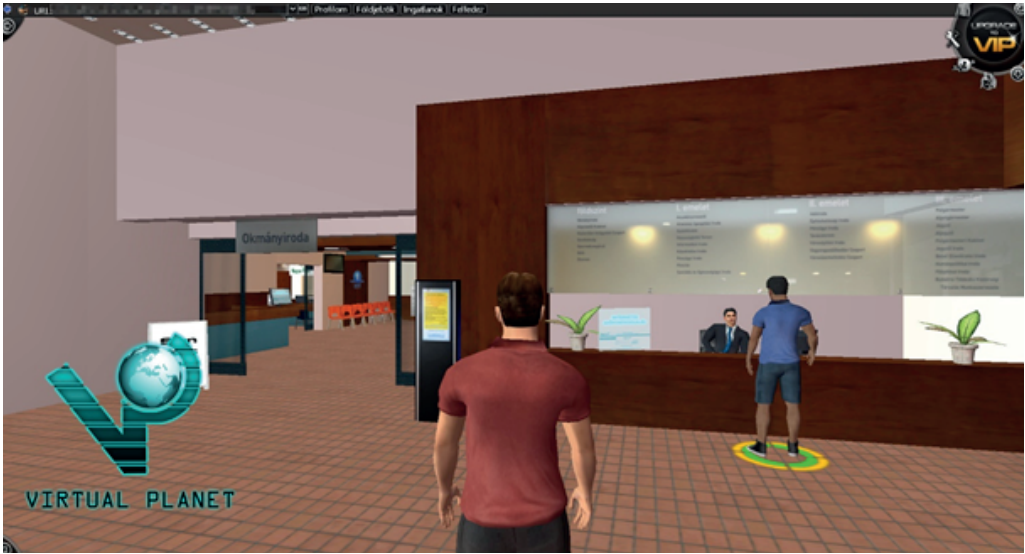
Nemcsak a valódi hivatali környezet háromdimenziós képe kell, hogy megjelenjen, hanem az ügyfeleket megszemélyesítő, virtuális reprezentációk formája is. A játékoktól eltérően, az igazgatás komolyságát megőrzendő, országszerte egységes készletből célszerű választani. A szociológia már azt is vizsgálja, hogy a személyes játékfigurák készítése és választása során milyen társadalmi motivációk, tapasztalatok mozgatják a felhasználót. A szigetszerű alkalmazások a közigazgatásban nemkívánatos devianciákat hozhatnak létre. Éppen ezért jogszabályban kell korlátozni a virtuális igazgatási téren belül a videojátékokban, vagy akár az üzleti célú felhasználásokban egyébként megengedett individualizmust.

A valós és a virtuális tér különbségei között lényeges, hogy a virtuális térben az ügyfél egyszerre több virtuális térben jelenhet meg, információkat gyűjthet, és interakciókat folytathat saját szimbolikus reprezentánsának képében. Így az ügyfél ideje többszörösen kihasználható anélkül, hogy ez ügyben külön utaznia kellene. A jó állam ügyfélbarát ügyintézése a jövőben, ebben a szolgáltatásban mutatkozhat meg látványosan.

A virtuális tér elemei a szereplőket, a szolgáltatásokat és a folyamatokat tartalmazzák. Közigazgatási kontextusban a szereplők (ügyfelek és ügyintézők a *front office*-ban, valamint a hivatali munkatársak a *back office*-ban) egy háromdimenziós karakterkészlet uniformizált figurái.

A szolgáltatások értelemszerűen *front* és *back office* munkafolyamatokat jelentenek. A munkafolyamatokat leíró igazgatási ügymenetek ismerete – ahogy már a „hagyományos” e-közigazgatás esetén is – elengedhetetlen. A leggyakoribb ügymenetek virtuális térben való megjelenítésére a legkézenfekvőbb az Európai Unió által meghatározott „alapvető közszolgáltatások listája”, az úgynevezett CLBPS-lista⁵ lehet az irányadó, amely nálunk is széles körben ismert. Ez az állampolgárok által igénybe vett 12 leggyakoribb ügýtípus ügymeneteit, valamint a cégek által igénybe vett 8 leggyakoribb ügýtípust és ügymeneteit jelenti.

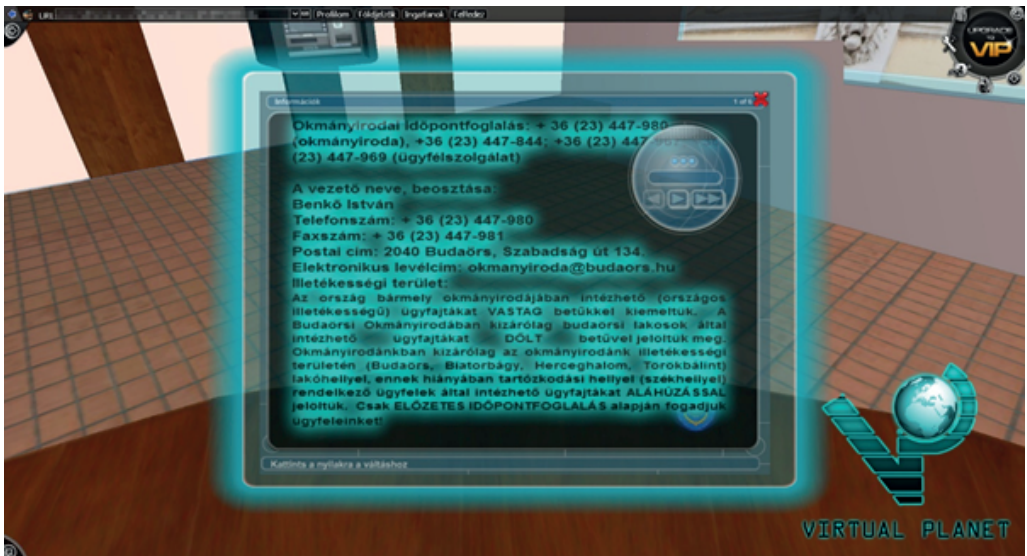
⁵ Common List of Basic Public Services.



9. ábra: A hivatali előtérben az ügyfél a kurzor mozgásával változtatja helyét és látóterét
 Forrás: Virtual Planet Hungary Kft. 2012



10. ábra: Ugyanazokat az információkat, berendezési tárgyakat látja, mint a valóságban. Választhat a szakigazgatási osztályok közül
 Forrás: Virtual Planet Hungary Kft. 2012



11. ábra. Az információs táblákat ugyanúgy tanulmányozhatja, mint a valóságban. Sorszámot húzhat
 Forrás: Virtual Planet Hungary Kft. 2012



12. ábra: A járási okmányirodában valós idejű megbeszélést folytathat az ügyintézővel, akinek virtuális terében szintén megjelenik az ügyfél. A személyazonosítás függvényében érdemi ügyintézésre is sor kerülhet

Forrás: Virtual Planet Hungary Kft. 2012

Back office esetében a megbeszélések, vezetői értekezletek, testületi ülések, bizottsági ülések virtuális térbe való helyezése jelent költségmegtakarítást.



13. ábra: A back-office folyamatokban a hivatal munkatársai valós idejű megbeszélést folytathatnak, előadásokon, továbbképzéseken vehetnek részt virtuális megsemmélyesítésük révén
Forrás: Virtual Planet Hungary Kft. 2012

A virtuális tér létrehozása az államigazgatás oldalán egységes kell, hogy legyen, mint ahogy a munkafolyamatok sem térhetnek el a közigazgatási eljárási törvénytől. E tekintetben tehát az elektronikus gazdaság szigetszerű alkalmazásai nem jelentenek követendő példát. Az állampolgár oldaláról a virtuális hivatal elérése ingyenes kell, hogy legyen, egy internetről szabadon letölthető programon keresztül.

Az igazgatási tartalmak kiépítése lépcsőzetes. A háromdimenziós térben megvalósuló személyazonosítás az elektronikus közigazgatás szofisztikációs szintjei közül az információs és az interakciós szint valósítható meg, illetve építhető ki; a személyazonosítás megnyugtató rendezése után pedig a tranzakciós, transzformációs és targetizációs szint is elérhető, ahol a valós idejű párbeszédre túlmutatóan már a valós térben történő ügyintézés teljes munkafolyamata érdemben lefolytatható.

A valós ügyintézési környezet és az úgynevezett virtuális ügyintézési környezet egymáshoz való viszonyában, a kettő közötti átmenetként megjelenik a kiterjesztett valóság és a kiterjesztett virtualitás tere is. Ez utóbbi vegyes terek abban különböznek a tisztán virtuális, akár fantasztikus tértől, hogy ezekben a valódi fizikai környezet (esetünkben a konkrét polgármesteri hivatal, abban a konkrét helyi ügyfélfogadási tér és tárgyaló) képe szolgáltatja a háromdimenziós tér képét és keretét. Tehát a fizikai környezet háromdimenziós képe és a virtuálisan regisztrált információk, karakterek

kombinációja alkotja a kiterjesztett virtuális valóságot. Természetesen a valós idejű interaktivitás itt is megjelenik.

A kiterjesztett virtuális igazgatási tér és az ezen belüli folyamatok informatikai alapját ezek szerint a többszereplős on-line szerepjátékok jelentik, amelyeket MMORPG⁶-nek nevez a szakirodalom. A tartalomfejlesztés tehát ilyen irányú ismereteket feltételez.

Nemeslaki (2012) értelmezése szerint a virtuális világ játékosai és rendszerei kiválóan alkalmasak komplex gazdasági-társadalmi rendszerek – így a közigazgatási munkafolyamatok – szimulációjára, amennyiben igazgatási folyamatok valós idejű munkalépéseinek interaktív modellezésére kerül sor. 2050-re a jelenlegi internetes államigazgatási és önkormányzati alkalmazásokat valószínűleg felváltja a virtuális, vagy a kiterjesztett virtuális terek alkalmazása.

Meg kell azonban jegyezni, hogy – figyelembe véve az elmúlt évtized mobilinternetes okosalkalmazásainak robbanásszerű terjedését – ma, 2020-ban még elképzelni sem tudjuk a harminc év múlva elérhető helyhatósági hivatalok formáját és munkafolyamatait.

Hogy ez mennyire így van, bizonyíték erre az Európára 2020 márciusában lecsapó koronavírus-világjárvány. A nemzetközi összekapcsoltság olyan – négy és fél milliárd nemzetközi utazásban testet öltő mértéket ért el 2019-re, amely a hálózattudomány becslése szerint⁷ járvány esetén hónapokra megbéníthatja a világ gazdaságát. Ennek helyi vetületei jelentkeznek a jövő önkormányzatainak feladatellátásában: a helyi élelmiszer- és gyógyszerellátás, a vesztegzár betartásának helyi ellenőrzése, és a virtuális szolgáltatások fokozottabb igénybevétele terén, ami a fertőzésveszélytől függetlenül is jól körvonalazódó fejlődési irányt jelent.

Irodalomjegyzék

- BARABÁSI Albert-László (2017): *A hálózatok tudománya*. Budapest, Libri Könyvkiadó.
- DÖMÖTÖR Ildikó (2018): A kis közösség, mint érték: a gyerekek bevonása a helyi stratégiaalkotásba és közösségépítésbe. In *Közszervezési és Közigazgatástani Műhely 2017. E-Government Tanulmányok XLIII*. 81–94.
- ENYEDI György (1997): A sikeres város. *Tér és Társadalom*, 11. 4. 1–7.
- HIDEG Éva szerk. (2019): *Környezeti jövő kutatás – Magyarország 2050*. Tihany, Ökológiai Kutatóközpont Tanulmányai 4.
- JÓKAI Mór et al. (1889): *Ezernyolczszáz negyvennyolcz. Az 1848/49-iki magyar szabadságharcz története képekben*. Budapest, Révai Testvérek Irodalmi Intézet Részvénytársaság.
- NEMESLAKI András (2012): *Vállalati internetstratégia*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- TÓZSA István (2014): The Architecture of 3D Administration. *Public Administration Research. Canadian Center of Science and Education*, 5. 68–79.
- TÓZSA István (2015): A New Approach Model in Post Graduate Training of Local Government Officers. *Journal of Public Management Research*, 1/1. 30–45.

⁶ Massively Multiplayer Oriented Role Playing Games.

⁷ BARABÁSI 2017.

Számadó Róza

Ajánlások önkormányzatok részére

Bevezetés

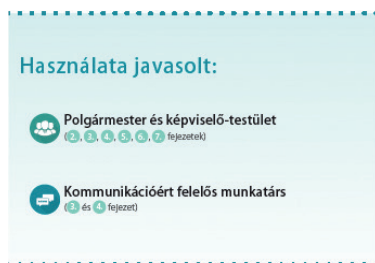
A Belügyminisztérium – Önkormányzati Koordinációs Irodája – által 2015 és 2018 között lefolytatott kutatások eredményei sok tanulsággal szolgáltak. Rámutattak több olyan akadályozó tényezőre, az önkormányzatok mindennapjaiban jelentkező nehézségekre, amelyek akadályozzák a hatékony és zökkenőmentes munkát. A települések fejlődése, fejlesztése, menedzselése sokszínű és sokszereplős folyamat, amelynek során sokrétű tudásra és tapasztalatra van szükség. Nagyon fontos az a munkavállalói képesség, amellyel a dolgozó képes felismerni, hogy melyik munkaterületen vannak még javítanivalók, a minőségi munkavégzéshez szükséges fejleszteni valók. Mi segít annak a felismerésében, hogy együttműködésre van-e szükség a településen belül és a környező településekkel vagy inkább az önálló cselekvés-e a hatékonyabb? Milyen módon valósítható meg ennek eldöntése? Hogyan kamatoztathatók célszerűbben a település már meglévő erőforrásai? Milyen módon gyűjthetők be a tervekészítést, a fejlesztéseket megalapozó adatok és információk? A kérdéseket hosszasan sorolhatnánk még, hiszen az önkormányzati működés során az élet – szinte – minden területén jelentkező problémák merülhetnek fel. Az ÖKI eddigi kutatási eredményei sajnos még nem adhattak választ minden felmerülő igényre, viszont az *Önkormányzati fejlesztések figyelemmel kísérése II.* elnevezésű kiemelt KÖFOP-projekt keretében – a kutatási ajánlásokra alapozva – ebben az *Útmutóban* összeállítottunk olyan segédanyagokat, amelyek az önkormányzatok számára hasznos gyakorlati ismereteket biztosíthatnak a munkavégzés sikeressége érdekében.

Útmutó – segédanyag az önkormányzatok számára

Az *Útmutó* az ÖFFK II. projekt keretében összegyűjtött kutatási anyagok által feltárt problémákra, az önkormányzatok mindennapjaiban jelentkező nehézségekre kíván gyakorlati megoldásokat, tanácsokat adni.

A dokumentum a kutatások megállapításai és az azokból született ajánlások mellett, további lehetséges megoldásokat, javaslatokat, módszertanokat kínál, valamint öndiagnózis-készítést segítő kérdésekkel ad lehetőséget az egyes témák mélyebb feltárására. Az *Útmutó* egységes dokumentumként végigvezeti az érdeklődőt a település irányítását meghatározó tématerületeken, azt a célt szolgálva, hogy az önkormányzati feladatellátás és szolgáltatásnyújtás egységes koncepcióként, tudatos és összehangolt döntések mentén menjen végbe. Ugyanakkor a fejezetek külön-külön is segítségül szolgálhatnak az érin-

tettek számára; ők nemcsak a polgármesterek, hanem a képviselő-testületek, a jegyzők, az informatikáért vagy esélyegyenlőségi ügyekért felelős munkatársak is.



Az *Útmutatóban* tárgyalt témák mindegyike arra irányul, hogy az önkormányzatok dolgozói sikeresen legyenek képesek reagálni azokra a kihívásokra, amelyekkel mindennapi munkájuk során találkoznak, amelyek a települések sikeres működésének feltételeit is jelenthetik egyben.

Az *Útmutató* fejezetei tárgyalják a települési jövőkép kialakítását, a lakosságbevonás legkülönbözőbb lehetőségeit, beleértve az online felületeken való önkormányzati megjelenést és működést, a jó gyakorlatok adaptációját, a települési stratégiai dokumentumok rendszerszintű összehangolását, valamint a fenntarthatóság különböző lehetőségeit – érintve a Belügyminisztérium Önkormányzati Államtitkársága által megvalósított többi projekt: A Helyi Versenyképesség Kutatás (HVK), valamint az Integrált Közszolgáltatási Információs Rendszer (IKIR) eredményeit és a LIFE-projekt tevékenységét is.

Az *Útmutató* fejezetei

- A települések identitása, jövőképe, sikeressége
- Bevonás és kommunikáció a településeken
- Egymástól tanulás és jó gyakorlatok figyelése
- A települési önkormányzatok együttműködéseinek rendszeres áttekintése
- Stratégiai tervezés a közfeladat-ellátásban
- Úton a fenntartható településhez

Az *Útmutató* célja, hogy

- szakmai támogatást nyújtson az eredményesebb önkormányzati működéshez;
- segítse a szolgáltató önkormányzat-szemlélet kialakulását;
- és olyan praktikus segédanyagokat kínáljon, amelyek hasznosíthatók az önkormányzatok mindennapjai során.

Az *Útmutató* egyes fejezetei egymástól függetlenül, külön-külön is hasznosak lehetnek az érintettek, vagyis a polgármesterek, képviselő-testületek, jegyzők, valamint a kommunikációért, informatikáért és esélyegyenlőségi ügyekért felelős munkatársak számára, a főbb tématerületekre önálló ajánlások, modellek is kidolgozásra kerültek; ezek tematikus bemutatása a minél célirányosabb erőforrás-felhasználást segíti elő.

Az *Útmutató* alkalmazása alkalmazás természetesen nem kötelező jellegű; az egyes témák, modellek, szemléltető esetek csupán minták és javaslatok.

Ajánlások

Az *Ajánlások* összeállítása során fontos szempont volt, hogy az könnyen áttekinthető és alkalmazható segédletként szolgálhassa a felhasználót.

Külön módszertani ajánlások az alábbi területeken kerültek összeállításra

- A települések identitása, jövőképe és sikeressége
- Módszertanok és ajánlások a jövőkép tervezéséhez
- Lakosságbevonás és kommunikáció a településeken
- A nem online lakosságbevonási formák
- Bürger Fórum
- A lakosság bevonása digitális eszközökkel
- A közösségi média funkciói
- A közösségi médiastratégia megalkotása
- Az önkormányzat digitális közösségi felületein megjelenő tartalmak
- Kríziskommunikáció az elektronikus térben
- Digitális felületek akadálymentesítése
- Kistelepülésre vonatkozó javaslatok
- A „jó gyakorlatok” figyelése
- Az önkormányzatok együttműködései
- A közfeladat-ellátás tervezése
- A települések fenntarthatósága



A települések identitása, jövőképe és sikeressége

Az ÖKI-kutatások során megállapítható volt, hogy a települések sikeressége az alább felsorolt nehéz körülmények között is tervezhető. A kapcsolódó feladatok megtervezése, előkészítése és végrehajtása elsősorban a választott tisztségviselők elsődleges feladata.

Sikeresség – jövőkép

A települések sikerességét jelentősen befolyásolhatja, hogy rendelkeznek-e írott, a lakosság számára is ismert, általuk elfogadott jövőképpel.



Egy település sokféle megközelítés alapján lehet sikeres. Például:

- a lakosságszám megtartása vagy növekedése;
- az elért gazdasági sikerek, a kiegyensúlyozott, stabil pénzügyi helyzet;
- erős abszorpciós képesség (sok elnyert támogatás, megvalósított pályázat);
- magas egy főre eső adóerő-képesség;¹
- szoros helyi közösség, erős „megtartó helyi identitás” stb.

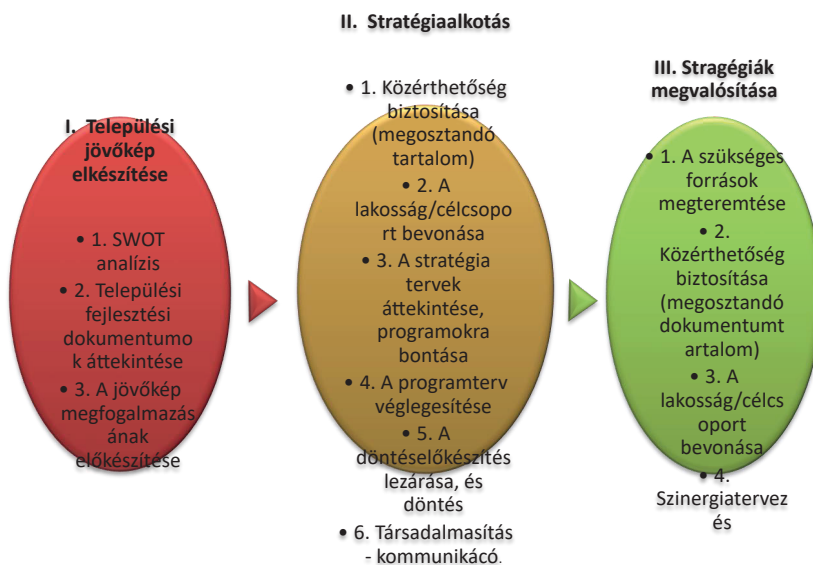
Elsősorban a településvezetés feladata annak eldöntése, hogy mely szempontok alapján igyekszik sikeres lenni. A települések sikeressége, értelmezésünkben, nagyban összefügg a település jövőképével, amelyet minden esetben javasolt a lakosság bevonásával megtervezni.

Minden olyan tevékenység növelheti a település sikerességét, amely a helyi értékeken alapul, számba veszi a közösség adottságait, a közösségi helyszíneket, és szövetségessé teszi a kulcsszereplőket (például a helyi véleményvezéreket), valamint a digitális felületeket is használja a lakosság bevonása érdekében.

Módszertanok és ajánlások a jövőkép tervezéséhez

A siker érdekében előzetesen meg kell tervezni azokat a lépéseket, amelyek elvezetnek a lakossági szükségletektől a felmérésen át egészen a program megvalósításáig.

¹ Az adóerő-képesség az önkormányzatok által elérhető átlagos értékkel számított iparüzési adóbevételt jelenti. A beszámítás mértéke szinte minden évben változik, sávosan differenciálva a csökkentés mértékét. A települések jövedelmi helyzetét mutató, forintban kifejezett összeg. Egy főre számítják, úgy, hogy az önkormányzatok által elérhető átlagos értékkel számított iparüzési adó-bevételt elosztják a településen élők létszámával.



1. ábra: A stratégiaalkotás folyamata

Forrás: Útmutató 2. ábra alapján

A helyi stratégiák tervezéséhez számos eszközt alkalmaztak a települések az eddigi gyakorlatukban. Az egyik ilyen *Közösségi tervezési eljárást* 77 településen a Nemzeti Közzolgálati Egyetem és a Belügyminisztérium munkatársai a helyiekkel közösen próbálták meghonosítani. Az európai uniós támogatással megvalósuló program célja többek között a közösségi tervezés² egy válfajának elterjesztése volt. A *Helyi Közösségi Akadémia* módszertana és több más jól hasznosítható megközelítés megismerhető az *Az inkluzív önkormányzat és fejlesztéspolitika II.* című tantárgy egyetemi tankönyvéből.³

² Az érintettek bevonásán alapuló, megtervezett és következetesen felépített tervezési folyamat, amelynek során az érintettek a folyamat korai szakaszától kezdve aktívan részt vesznek az egyes tervezési feladatokban (helyzetértékelés, célok, jövőkép meghatározása, tevékenységek azonosítása stb.), és közben kommunikálhatják szükségleteiket és javaslataikat úgy, hogy egymás szükségleteit és ötleteit is megismerve képesek legyenek konszenzusos célokat vagy megoldásokat alkotni. A közösségi tervezés leggyakoribb eszköze a facilitált (moderált) műhelymunkák, tervező beszélgetések sorozata.

³ SZÁMADÓ 2018.

Lakosságbevonás és kommunikáció a településeken

Az ÖFFK II. projekt kutatási tapasztalatai azt mutatják, hogy a helyi lakosság bevonása kifejezetten véletlenszerű, pedig a lakosság bevonása a fenntartható településfejlesztés egyik záloga. A lakosság bevonása a településfejlesztési döntésekbe minden vizsgált esetben pozitívan hatott a település sikerességére.

A bevonás helye, módja, eszköze mindig a bevonni kívánt célcsoport jellemzőitől, szokásaitól függ.

A lakosság bevonása egyidejűleg számos célt képes szolgálni. Ezek közül például – a teljesség igénye nélkül – az állampolgári elégedettség, a döntések széles körű elfogadása és a lakosság támogató hozzáállásának biztosítása kiemelt figyelmet érdemelnek. Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a településen élő eltérő társadalmi csoportok más-más megközelítést, eszközök alkalmazását igényelhetnek. Beszélhetünk a település nyugdíjasainak vagy a hátrányos helyzetben lévő lakosságcsoporthoz. Itt érdemes még megemlíteni, hogy a bevonás és kommunikáció során nemcsak az érintett lakossági csoport elérésre kell ügyelni, hanem arra is, hogy a kommunikáció során átadni kívánt információ érthető-e a megcélzott csoport számára.



1. táblázat: A bevonás formái (a célcsoporti jellemzők figyelembevételével)

Nem online bevonási formák	Vegyes módszertan	Digitális bevonás
1. Közmeghallgatás 2. Lakossági fórumok 3. Állampolgári tanács	BÜRGER FÓRUM	1. Közösségi médiahasználat 2. Közösségi stratégia megalkotása 3. Digitális felületek akadálymentesítése 4. Nem online tartalmak digitalizálása

Forrás: Útmutató 25. 60. ábra alapján

A Bürger fórum

A digitális és nem digitális bevonás kombinált alkalmazására kiváló módszer a Bürger fórum.⁴ Ez egy online és offline eszközöket ötvöző komplex, innovatív módszertan. Míg a HKA elsősorban kisebb, a Bürger fórum nagyobb települések számára alkalmazható

⁴ Más néven: állampolgári fórum vagy civil fórum. A Citizens Fórumot a Bertelsmann Alapítvány együttműködési projektjével hozták létre a Heinz Nixdorf Alapítvánnyal, Németországban, 2008-ban. Lásd www.buerger-forum.info (A letöltés dátuma: 2020. 06. 11.)

sikerrel annak ellenére, hogy mindkettőnek nagyon hasonlóak a módszertani lépései és a probléma-megközelítései.

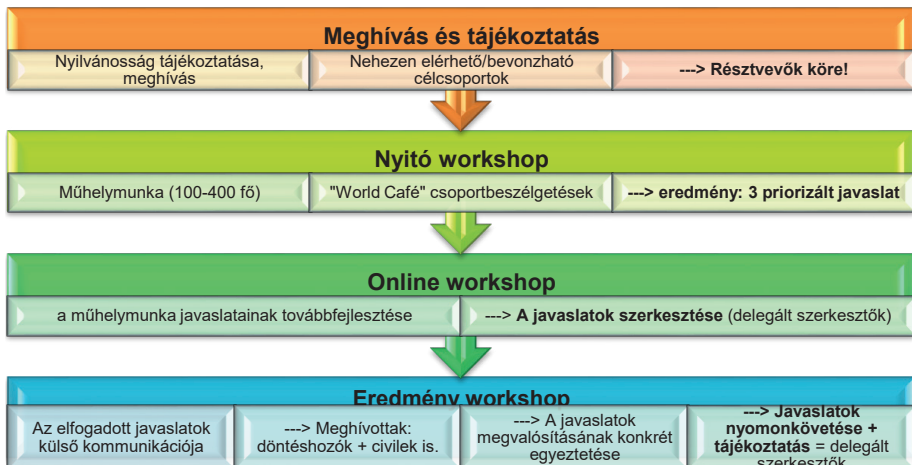


E megközelítésnek is elengedhetetlen feltétele a témának a bevonni kívánt érintettek számára széles körű társadalmi érdeklődést kiváltó volta, a részvételi kedvet felkeltendő. Ilyenek lehetnek a városfejlesztés, arculati tervezés, közszolgáltatások, kultúra fenntarthatóság stb.

A téma meghatározásához szükséges az e feladatot elvégző érintettekkel történő folyamatindító műhelymunka, nyitó találkozó szervezése. A tényleges folyamat, a bevonás nyolc hetes időszak alatt, négy fázisban történik.

Használata javasolt:

- Polgármester és képviselő-testület
(3, 3, 3, 3, 3, 3, 3, 3, 3, 3)
- Kommunikációért felelős munkatárs
(3, 3, 3)



2. ábra: A bevonás folyamata és fázisai

Forrás: Útmutató 35. 5. ábra alapján

A folyamat teljessége és a megvalósítás értékelhető monitoringja érdekében javasolt – pár hónappal a folyamat befejezése után – a legfontosabb érintettekkel értékelni a Bürger fórum hatékonyságát, egy utánkövető műhelymunka keretében.

Nem online lakosságbevonási formák

A digitális inklúzió fokozásának szükségessége nem megkérdőjelezhető, azonban a nem online bevonási formák jelentősége igen nagy: megfelelő alkalmazásuk a sikeres település működésének egyik kritériuma lehet.

a) Közmeghallgatás

- b) Az interjúk tanúsága szerint a közmeghallgatás nem működik optimálisan, az eddigi formájában felesleges; más, alkalmasabb módon történő működtetése talán hatékonyabb lenne a lakosság bevonásában. A fórumok sikertelenek, mert
- kevesen és mindig ugyanazok mennek el;
 - ritkán tartják ezeket az alkalmakat;
 - az időpont sokszor kedvezőtlen; vagy
 - sokak számára érdektelen események is napirendre kerülnek.

Átgondolandó a közmeghallgatással kapcsolatos települési gyakorlat problematikája azzal kapcsolatban is, hogy a tárgyalt témákat a lakosság érdeklődésére számot tartó kérdésekhez lenne érdemes kötni.

c) Lakossági fórumok

Az állampolgári részvétel (például a közösségi tervezés) régóta alkalmazott formája, amely számos téma kapcsán hagyományos gyakorlattá vált az önkormányzatoknál.

Az ilyen fórumokkal kapcsolatosan a Mötv. nem határoz meg szabályokat, de vannak ágazati törvények, amelyek előírják a lakossággal történő egyeztetést, a folyamatos tájékoztatást, a lakosság bevonását a döntés-előkészítésbe. Az ilyen alkalmak egyik lehetséges módszere a lakossági fórum összehívása.

d) Állampolgári tanács

A Cromo Alapítvány⁵ az Egyesült Államokból származó Citizens Jury⁶ – állampolgári tanács – példájából honosított kézikönyve szerint az állampolgári tanács egy egyenlő részvételen alapuló döntéshozatali és döntés-előkészítő eljárás. E rendszer több országban sikeresen működik. A módszer egyaránt alkalmas arra, hogy helyi és nemzeti szintű ügyeket tárgyaljanak meg. Helyi szinten gyakori, hogy a közönség soraiban ül a polgármester és a település döntéshozói is. Az állampolgári tanácsot független facilitátorok vezetik le, a módszer nemcsak nagyon hasznos döntéseket, hanem a helyi bizalom növekedését is eredményezheti.

e) Ötletláda

⁵ Elérhető: www.cromoalapitvany.hu/allampolgari-tanacs/ (A letöltés dátuma: 2020. 07. 13.)

⁶ Az állampolgári tanács (Citizens' Jury) módszerét az amerikai Ned Crosby dolgozta ki 1974-ben. Az Egyesült Államokban a Jefferson Center indította útjára, s támogatta szakmailag.

- f) Az ötletláda célját tekintve elsősorban előremutató, a fejlődést segítő ötletek, javaslatok befogadására alkalmas zárt doboz.

Az ötletládák

- lehetővé teszik az ötletadók anonimitását;
- a megfelelő elhelyezéssel biztosítható az egyenlő esélyű hozzáférés;
- segíthetnek növelni a lakosság bizalomszintjét az önkormányzattal szemben;
- segíthetnek a javaslatok döntésekbe való beépítése által javítani az önkormányzati munka elfogadottságát, illetve a település sikerességét.

g) Részvételi költségvetés

- h) A költségvetés egy bizonyos részét meghatározott célra használja fel az önkormányzat. A forrás felhasználásáról egy lakosok által megválasztott, külön e célra létrehozott testület tesz javaslatot. Közvetett módon a lakosság dönti el, hogy ez a forrás milyen fejlesztéskor kerüljön felhasználásra.

Elégtelen tájékoztatás esetében azonban a kevésbé informált lakosok kifogásolhatják a beruházás szükségességét.

i) A település bejárása

- j) A helyi képviselők, illetve a polgármester időnként személyesen bejárják a települést, hogy a lakosságtól beérkező igényeket, javaslatokat, problémákat, visszajelzéseket továbbítsák az önkormányzat felé. A módszer kisebb településeken működőképes lehet, erős személyes kapcsolatok alakulhatnak ki. Segítségével a lakosok a megszokott környezetükben kerülhetnek bevonásra.

k) Utcabizalmi rendszer

A helyi problémákat helyi szinten kezelik. Az utcaközösségek vezetői kapcsolatot tartanak az önkormányzattal, rajtuk keresztül történik az információk átadása.

A lakosság bevonása digitális eszközökkel

Az internetes közösségi tér használata gyors, praktikus és olcsó módja a lakossági kapcsolattartásnak.

Az önkormányzatok még jellemzően a hagyományos eszközökre építik a lakossággal való kommunikációt, kapcsolattartást, általában a hivatali működést. Bár napjaink társadalmi változásai, a 2020-as járványhelyzet kikényszeríteni látszik az online kommunikáció szélesebb körű használatát.

Az online kommunikáció alacsony szintű alkalmazásának okaként a kutatás során készített interjúkban indoklásként az szerepel, hogy a „másként nehezen megszólítható”, jellemzően idősebb vagy hátrányos helyzetű lakosságot nem lehet elérni vele. Ugyanakkor megfigyelhető az is, hogy a fiatalabb célcsoport megszólításával nem, vagy csak kevésbé foglalkoznak.

Az önkormányzatok a jelenleginél sokkal jobban kihasználhatnák a digitális technológia adta lehetőségeit mind a lakossági vélemények megismerésére, mind pedig az érintetteknek a döntésekbe történő bevonása tekintetében.

Az Y- és Z-generáció tagjai azonban már az online csatornákat részesítik előnyben, ezért, ha az önkormányzat nem jelenik meg abban a digitális világban, amelyben mára a lakosoknak ez a része otthonosan mozog, az érintett csoportokkal nem tudja kiépíteni kapcsolatát, vagy elveszítheti őket.

A közösségi média funkciói – a lakosság bevonása digitális eszközökkel

Az önkormányzatok számára nélkülözhetetlen a közösségi média stratégiai használata jelentőségének megértése. A célközönség, a kommunikáció célja, a médiacsatornák kiválasztása, a tartalom előállítása és ezeknek ellenőrzése és értékelése nagymértékben függ attól, hogy az önkormányzat a közösségi média mely funkcióit részesíti előnyben, azaz mely szerepeket és lehetőségeket kíván kiaknázni a közösségi média használata által.

A közösségi média funkciói – a digitális terek fejlődésével párhuzamosan – folyamatosan bővülnek.

Jelenleg hat fő közösségi funkciót különböztetünk meg. E funkciók nem elkülönülten, sokkal inkább együtt, egymást erősítve jelentkeznek, így hatásaik többszörözhetőek.



3. ábra: A közösségi média funkciói

Forrás: Útmutató 60.

A weboldalnak a közösségi médiával való összekapcsolása növelheti a weboldal ismertségét, ezáltal hozzájárulva az érdemi dialógus kialakulásához.

A közösségi médiastratégia megalkotása

Kiemelt jelentőségű, hogy az önkormányzat legyen tisztában a közösségi média használatának előnyeivel és esetleges kockázataival. Ezenkívül fontos, hogy képes legyen tervet kidolgozni az önkormányzat közösségimédia-használatára, ismerje meg a jogszabályi háttérrel; képes legyen a szükséges erőforrásokat mozgósítani; ismerje meg a lehetséges problémákat és azok kezelési módjait, és a közösségimédia-használat más önkormányzatok által használt jó gyakorlatait is.

A közösségi média kiváló eszköze lehet annak, hogy a településvezetés közvetítse a lakosság felé a település jövőjével kapcsolatos törekvéseit.

Az alapos tervezés biztosíthatja, hogy a digitális technikák a lehető legjobban szolgálják a településvezetés és az ott élők érdekeit. Fontos ez azért is, mert a több szempontot figyelembe vevő alapos tervezéssel jelentősen csökkenthetők azok a kockázatok, amelyek bekövetkezésétől tartva ma még sokan idegenkednek a közösségi média önkormányzati célú használatától. Stratégiai szintű tervezésről van szó, amelyet a település más fejlesztési dokumentumaival javasolt összehangolni.

Amennyiben egy önkormányzat nem rendelkezik közösségimédia-használati stratégiával, vagyis

- a közösségimédia-használattal kapcsolatban nincsenek felmért lehetőségek;
- nem ismertek a kockázatok;
- nincsenek meghatározva célok;

akkor az önkormányzat elesik egy olyan eszköz használatától (webes kommunikáció), amely jól használható lenne a lakosság tájékoztatása és a döntésekbe történő bevonása területén is.

Az önkormányzati közösségi felületeken megjelenő tartalmak

Az önkormányzat megjelenését szolgáló közösségi hozzáférések létrehozásának tervezésében elsőként az a kérdés merül fel, hogy mely tartalmak képezhetik a közösségi csatornák induló csomagját az önkormányzatok számára.



4. ábra: Közösségimédia-megjelenés induló csomagjának tartalmi elemei

Forrás: Útmutató 60.

Az önkormányzatok közösségi felületeken történő megjelenése nagymértékben függ a közösségi média használandó funkcióitól, az elérendő önkormányzati céloktól. Ezek viszont jellemzően meghatározzák azokat a tartalmakat is, amelyekkel megjelenhetnek az önkormányzatok a közösségi csatornák felületein.

Vészhelyzeti kommunikáció az elektronikus térben

A vészhelyzetekben szükséges kommunikációban is rendelkezésre állnak már digitális eszközök, amelyeket a felhasználók (lakosság) nagy része is használ. Krízis- vagy krízishez közeli helyzetben a településvezetés feladatai elsősorban irányító, szervező, koordináló jellegűek, amelyek során kiemelkedő jelentőségű az információk lehető leggyorsabb célba juttatása.

Napjainkban a vészhelyzetek megelőzése, a gyors reagálás tervezése, a lakosság tájékoztatása már nem képzelhető el a kommunikációs csatornák párhuzamos és egyidejű használata, ezen belül a digitális felületeken keresztül történő vészhelyzeti kommunikáció nélkül.

Az önkormányzat vészhelyzeti kommunikációjával kapcsolatban fontos kérdések:

- Milyen módon tájékoztatja az önkormányzat a hivatal dolgozóit és az érintett munkatársakat, partnereket a katasztrófahelyzetek kommunikációjának felelőséről?

- A településvezetés milyen módon adja át az információkat egy esetleges munkatársváltás esetén a katasztrófavédelmi szervezetek során tervezett intézkedésekről, kommunikációról az újonnan kinevezett felelősnek?
- Milyen módon tájékoztatja az önkormányzat a lakosságot a katasztrófavédelmi szervezetek kommunikációjának felelőséről?
- A katasztrófavédelmi szervezeteket megelőzően milyen eszközökkel, mely hírcsatornákon ad tájékoztatást arról, hogy milyen módon érhetőek el a szükséges információk?
- Hogyan történik a lakosság tájékoztatása?
- Használják-e a korszerű kommunikációs csatornákat? Megfelelő-e azok tartalma?



A válságkommunikáció az eseményt megelőzően kezdődik, hiszen létre kell hozni azokat a felületeket és kapcsolatokat, ahol – az esemény bekövetkezésekor – a hivatal kommunikálni kíván. E kommunikáció megvalósulhat már meglévő hivatali fiókon (accounton) keresztül, de kifejezetten válsághelyzetre létrehozott fiókokkal is (ahol a tematika a válsághelyzetekre való felkészülésre fókuszál). Ha a meglévő fiókot használják, akkor válsághelyzetben korlátozni kell az egyéb tartalmak kihelyezésének lehetőségét.

A közösségimédia-fiókok (Facebook, Twitter, YouTube) kialakítását követően érdemes rögzíteni azokat a hashtageket,⁷ amelyek a tartalmak későbbi csoportosítását és követését megkönnyítik. Érdemes ezeket rövid, könnyen beírható szavakként jelölni, például #tuz, #arviz, #jarvany, #baleset stb. Fontos, hogy a vészhelyzet alatti kommunikáció felelősének neve, elérhetősége ismert legyen, ami a gyors és pontos tájékoztatás feltétele. A kinevezett felelős nem csupán a katasztrófa ideje alatt, hanem azt megelőzően is folyamatos oktatási (ismeretterjesztő) és monitoring (folyamatos vizsgálati, ellenőrzési) feladatokat kell, hogy ellásson. Monitoring tevékenysége alatt érdemes RSS⁸-hírcsatornát beállítani (automatikus hírfigyelést), hogy a felelős rendszeresen értesítést kapjon arról, amikor a megadott szavak vonatkozásában tartalom jelenik meg az interneten. Így nem hivatalos úton (is) képes lesz értesülni a válsághelyzet kialakulásáról.

⁷ A „hashtag” (jelölése kettőskereszt) a metaadat egyik formája, amely egy szóból vagy kifejezésből áll, amely elé hash jelet (#) tesznek. A hashtageket gyakran használják a közösségi hálókön, hogy azonosítsák, kategorizálják az érdeklődési köröket, „topikokat”, illetve megkönnyítsék a kulcsszavak szerinti kutatást.

⁸ Az RSS speciális csatorna arra jött létre, hogy webes felületen hír jellegű információt közöljön. A felhasználó okoskészüléken vagy számítógépén feliratkozhat azokra a hírcsatornákra, amelyekről szívesen tájékozódna a jövőben.

Digitális felületek akadálymentesítése

Kutatási megállapítások az önkormányzati weboldallal kapcsolatosan:

- valamivel több mint egynegyed részük tesz valamit azért, hogy a fogyatékkal élők számára lehetővé tegye az információkhoz való hozzáférést (nagykontrasztú, akadálymentes változat);
- a felolvasható megjelenés többségüknél nincs;
- kevés a Braille interfész⁹ funkció a honlapokon;
- a betűméret ritkán volt változtatható;
- a mozgássérülteknek, koordinációs problémákkal küzdőknek jellemzően nem került beépítésre egér kiváltása, hangvezérlő interfész, tetszőleges várakozási idő az interakciók során;
- a Helyi Esélyegyenlőségi Program¹⁰ számos önkormányzatnál nem jelenik meg a weboldalon.

Számos egyezmény, direktíva és jogszabály is rögzíti, továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartájának az Egyenlőségről szóló 21. és 26. cikke is kimondja, hogy el kell ismerni és tiszteletben kell tartani a fogyatékkal élő személyek jogát a beilleszkedésre.

Ezen jogok közé tartozik az információkhoz való egyenlő esélyű hozzáférés is, amely nem biztosított abban az esetben, ha az önkormányzat által közzétett tartalmakat a település lakosainak egy része fogyatékoság vagy más hátrányos helyzet miatt nem tudja elérni. Ezen túl a digitális akadálymentesítés fogja segíteni e hátrányos helyzetű csoportok bevonását, így az inklúzió egyik 21. századi eszköze lehet.

Az államigazgatás szervezetei, intézményei és az önkormányzatok honlapjai, webes tartalomközlése nemcsak a fogyatékkal élőket érinti, hanem más csoportokat is, akik különböző okokból nem rendelkeznek megfelelő eszközökkel, vagy nem tudják használni azokat, ezért hátrányt szenvednek az információkhoz való egyenlő esélyű hozzáférés, a digitális közszolgáltatások igénybevétele területén.

Ilyenek lehetnek például az időskorúak, azok a személyek, akik nem tudják megfizetni (vagy használni) az okostelefont, tabletet vagy valamilyen alkalmazást. Előfordulhat az is, hogy esetleg kisméretű kijelzővel rendelkező mobil eszközzel rendelkeznek, elavult PC-jük, laptopjuk van stb.

A polgármester és a képviselő-testület munkáját az ajánlás – és az *Útmutató* alfejezete – településnagyságtól függetlenül azzal támogatja, hogy segít átgondolni a szükség-

⁹ Elektromechanikus eszköz Braille-karakterek megjelenítéséhez, vak számítógép-felhasználók számára.

¹⁰ Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvtv.) 31. § (1) bekezdése értelmében alkotott, öt évre szóló program, amelyet minden települési önkormányzatnak el kell készítenie.

leteket, lehetőségeket, tennivalókat. Az önkormányzat weblapjainak akadálymentesítését bemutató technikai leírás a lábjegyzetben szereplő linken érhető el.¹¹

Kistelepülési javaslatok

Az *Útmutató* alfejezete – a kistelepülésekre fókuszálva – elsősorban a szükségletek, lehetőségek, tennivalók átgondolásában nyújt segítséget.

A kisebb települések webes és közösségi médiában történő megjelenését számos olyan tényező is pozitívan befolyásolhatja, amelyek megtalálhatóak az ilyen jellegű településeken is.

A helyi fiatalok bevonása

Érdemes azon fiatalok segítségét, tanácsait kérni a közösségi fiókok használatában, akik napi rutinnal használják a közösségimédia-felületeket. Minden településen vannak hangadók (influencerek¹²), akik viszonylag nagyobb követői táborral bírnak a közösségimédia-felületeken, akik véleményére sokan adnak. Tapasztalataik, rutinjuk nagy lendületet adhat a település közösségi kommunikációjában is.

Érdemes a témával kapcsolatos „projektötletet” felajánlani számukra, vagyis gondoljanak át egy olyan területet, amelyet fontosnak éreznek, majd tervezzenek és készítsenek hozzá terveket, megoldási, kivitelezési javaslatokat. Ezt követően gondolják át, milyen módon adható ez el a közösségi médiában: kiknek szól, milyen személyes tapasztalatok felhasználására van lehetőség stb.

A fiatalok aktivitását ösztönözheti, motivációjukat erősítheti az önkormányzat nyilvános elismerése az önkéntes feladatok elvégzése kapcsán.

¹¹ Elérhető: <https://bm-okl.hu/Document/Index?urlCode=9071b5e6-ae5d-49d8-90df-dce30e937222>
(A letöltés dátuma: 2020. 05. 23.)

¹² Véleményvezér. Az influencerek véleményükkel, viselkedésükkel hatással vannak embertársaikra.



5. ábra: A közösségi média-használati terv (stratégia) tervezési folyamata

Forrás: Útmutató 68.

A fiatalok segítsége és tapasztalata „kvázi intézményesített” formában is becsatornázzható lenne, például, ha az önkormányzat egyes szakterületekre „önkéntes önkormányzati tanácsadó” vagy „civil szakértő” stb. címmel „ruházná fel” ezeket az aktív fiatalokat. Ez természetesen csak társadalmi státusz lenne (ideiglenes vagy folyamatos felkéréssel).

A fiatalok mellett az önkormányzati fenntartású intézményekben dolgozók körében is érdemes megvizsgálni, hogy van(nak)-e olyan alkalmas személy(ek), aki(k)re részben vagy egészében rábízzhatja az önkormányzat a közösségi médiában való megjelenés tevékenységét.

Egymástól tanulás és jó gyakorlatok figyelése

Az önkormányzati munka, a nyújtott szolgáltatások teljesítménye nem csupán egyetlen – bejárt vagy elképzelt – úton biztosítható.

A nemzetközi gyakorlatok figyelése az önkormányzatok 17%-ára, a hazai gyakorlatok figyelése pedig csaknem minden negyedik (23,8%) önkormányzatra jellemző.

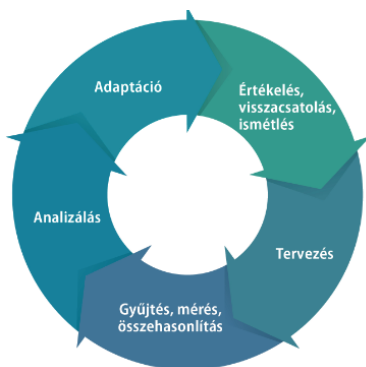
Tapasztalataink szerint a „(jó) gyakorlatok” tudatos figyelése, a másoktól való tanulás (benchlearning¹³) rutinja a legtöbb önkormányzatnál egyértelműen nem vált (még) a szervezeti kultúra részévé.

Az önkormányzatok életében számos fejlesztés útjában a szükséges (anyagi és/vagy humán) források hiánya áll, ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy az önkormányzati munka hatékonysága növelhető azzal is, ha a településért dolgozók figyelik és a saját településükön követik, alkalmazzák azokat a jó gyakorlatokat, amelyek más helyeken sikerrel valósultak meg.

Mások hibáiból és a tapasztalatokból tanulni a legeredményesebb, ezért fontos, hogy: meglegyen az elhatározás (nyitottság) a település vezetésében arra, hogy megismerjék más önkormányzatok sikeres gyakorlatait, tapasztalatait;

- más önkormányzatok jobb eredményeit a megismerés mellett tanulásra is fel tudják használni.

A mások teljesítményeivel, eredményeivel történő összevetés során az elérhető (az önkormányzat számára ismert) legjobb gyakorlattal hasonlítható össze a település azonos célt szolgáló megoldásainak eredményessége. Az összehasonlítás nyomán az önkormányzat átszervezheti, reformálhatja, módosíthatja a saját működését bizonyos területeken, vagy akár a hivatal teljes működésére nézve is.



6. ábra: Adaptációs folyamat

Forrás: Útmutató 75.

¹³ A benchlearning és/vagy a benchmarking tevékenységek bevezetésének fő célja, hogy a szervezet összteljesítmény-növelésének szem előtt tartásával találjanak hatékonyabb módszereket a feladatok elvégzéséhez. Ez általában a más szervezetek által elért jobb eredményeken alapul. A klasszikus benchmarkinggal ellentétben a benchlearning nem foglalja szükségszerűen magában az összehasonlítható szervezetek utáni kutatást. Jobban ösztönzi a másoktól tanulás folyamatát, mint az összehasonlításokat. A benchlearning célja, hogy tanuljunk a más szervezetek erősségeiből, abból, amit ők jól végeznek, ihletet merítsünk belőle a saját munkánkban és elkerüljük azokat a hibákat, amelyeket mások vétettek. A benchlearninggel a jó gyakorlatok általában felismerhetetlenül összefonódnak, hiszen a benchlearning partnereknek olyan szervezetet kell választaniuk, amelyeknél a használatban lévő jó gyakorlatok – ha a saját szervezetünkre, ahhoz igazítva alkalmazzuk – nagyobb teljesítményhez vezetnek.

Természetesen a települések nem egyformák, ezért az átgondolás nélküli alkalmazása egy-egy mintának nem javallott. Az egyedi sajátosságaik nagyban befolyásolhatják a másutt tapasztalt megoldások alkalmazhatóságát. Ami az egyik helyen bevált és sikert hozott, a másik településen nem biztos, hogy változtatás nélkül ugyanazt a pozitív, sikeres eredményt hozza. Az adaptációs folyamat¹⁴ tervezése, átgondolása is segítheti a sikeres megvalósítást.

Az adaptációs folyamat leírása mellett szakmai segítséget, módszereket és technikákat is magukban foglalnak az alábbi ajánlott lehetőségek:

- A tanulás egyik elismert webes tere a www.epractice.eu felület, a komplex tudáshalmazt megosztó közösségi portál (e-közigazgatás).
- A lokális fejlesztések hazai tudástára, a Helyi Községi Akadémia a Trello egyik csoportmunka-felületén működik.
- Igen népszerű és eredményes módszer használni a közösségimédia-csatornákat oktatási, tanulási célokra is. Online szerveződő témaközösségekről van szó, amelyek a közös ügy, a közös érdek alapján mozdítják saját tanulócsoportjaikat, gyakorló-közösségeiket.
- A településen működő tanulóközösségek, önszervező csoportok is támogathatják az önkormányzatot annak munkájában, és a segíthetik a települési információáramlást.
- A közösségi tereken a szakmai tudásközösségek is nagyon aktívak és színes, széles működési palettát jelenítenek meg.

Az önkormányzatok együttműködései

A települések sikerességének egyik akadálya lehet a szervezet elszigeteltsége, zártsága, amely a többi önkormányzattól való eltávolodását is jelenti. A „magányos önkormányzat” munkája már középtávon sem lehet hatékony.

Néhány együttműködést gátló, kooperációt nehezítő körülmény

Számos önkormányzat tagja olyan önkormányzati társulásnak, amely a település számára nem feltétlenül kedvező, amelyben az önkormányzat tagsága nem a várt eredményt hozta. Ugyanakkor a rendszeres helyzetértékelések, a működés javítását célzó megfontolások fontosak lehetnek az önkormányzatok számára (például a kedvezőbb partneri és érdekviszonyok érvényesítése, vagy a méretgazdaságosság figyelemmel kísérése és egyéb szempontok mentén).

¹⁴ A folyamat részletes bemutatása az *Útmutató* kapcsolódó fejezetében olvasható.

Javaslat az önkormányzati együttműködések rendszeres áttekintésére

Javasolható a települési önkormányzatok számára, hogy meglévő együttműködéseiket folyamatosan, legalább éves szinten tekintsék át, vizsgálják meg

- azok hatékonyságát;
- azonosítsák az esetleges problémákat, akadályokat; és
- listázzák az eredményesség és hatékonyság (például méretgazdaságosság) vagy minőségi fejlesztések érdekében kívánatos tennivalókat.

Az éves felülvizsgálat része a következő évre vonatkozó tervek, elvárások, akár konkrét input és output ágazatpolitikai célindikátorok, pénzügyi hozzájárulások rögzítése, valamint az előző időszak – mint vizsgálati bázisév – értékelése is.

A meglévő és tervezett társulási kapcsolatokon túl célszerű az egyéb formalizált horizontális együttműködések¹⁵ (pályázati konzorciumok, testvértelepülési és egyesületi formátumok) legalább éves szintű áttekintése, monitorozása is.



7. ábra: A horizontális önkormányzati együttműködés auditjának tartalmi csomópontjai

Forrás: Útmutató 83.

¹⁵ Az önkormányzati rendszerben egymással azonos szinten lévő helyi önkormányzatok együttműködése.

A horizontális együttműködések támogatására a *Megyei Jogú Városok – Megyék és települések együttműködése programsorozat szervezésének és megvalósításának tapasztalatai* alapján készült módszertani kiadvány ad segítséget. A *Koordináció az önkormányzati feladatellátásban*¹⁶ címet viselő módszertani kiadvány mellé elkészült egy munkafüzet¹⁷ is.

A közfeladat-ellátás tervezése

Az *Útmutató* kapcsolódó fejezete, illetve jelen ajánlás segít rámutatni a stratégiai szintű dokumentumok hasznosságára, azok tudatos alkalmazásának és a települési hűzőerők, a kitérés pontok szoros kapcsolatára, továbbá arra, hogy a stratégiák nélküli működés hatása előbb-utóbb ad hoc¹⁸ működéshez, a fejlettebb településekhez képest a leszakadás kockázatának erősödéséhez vezet.

A kutatások keretében megállapítást nyert, hogy

- a vizsgált települések kevesebb mint fele rendelkezik valamilyen hatályos vagy hatályosnak tekintett stratégiával. (E stratégiák döntő többségben Integrált Településfejlesztési Stratégiák, vagy funkcionális stratégiák.)
- Informatikai vagy kommunikációs stratégia meglétéről minden hetedik önkormányzat nyilatkozott.
- A stratégiák köre és száma a település méretével arányosan növekszik.

A települési jövőkép és az abból származtatható önkormányzati feladatok nem nélkülözhetik a stratégiai szintű illeszkedést.

A különféle jogszabályok számos stratégiának nevezett dokumentum elkészítését írják elő, amelyek rendszere, összefüggései gyakran nehezen áttekinthetők. A megfelelő tervek elkészítéséhez szem előtt kell tartani azt a követelményt, hogy a különféle terveknek logikus, összefüggő rendszert kell alkotniuk.

I. Átfogó tervek

A település egészére kiterjednek, minden ágazatot magukban foglalnak.

Fajtái:

- településfejlesztési koncepció (hosszú táv)
- integrált településfejlesztési stratégia (középtáv)

¹⁶ *Koordináció az önkormányzati feladatellátásban* (2018).

¹⁷ *Munkafüzet a Módszertani Kiadványhoz* (2018).

¹⁸ Latin kifejezés. Jelentése: eseti megoldás, hirtelen támadt ötlet, nem általánosítható, egy problémára adott válasz az átfogó rendezés igénye nélkül.

- településszerkezeti terv (a beruházások hatásai)
- gazdasági program, fejlesztési terv (ciklusprogram)

II. Részterületi, illetve ágazati tervek

A részterületi tervek a település egy-egy részének, kisebb-nagyobb városnegyedének komplex megújítására vonatkoznak, például romtelepek rehabilitációja stb.

Az ágazati tervek nem komplexen, hanem egy-egy szakágazat területén határozzák meg a tennivalókat, például esélyegyenlőségi tervek stb.

Figyelni kell arra, hogy egy-egy terv elkészítése – az egyeztetési folyamat miatt – gyakran fél-háromnegyed évet is igénybe vehet. Fontos, hogy az önkormányzat meglévő tervei egymással összhangban legyenek, hiszen másként nem tölthetik be funkciójukat.

Úton a települések fenntarthatósága felé

A fenntarthatóság¹⁹ három, egymással szoros összefüggésben lévő pillére a környezet, a gazdaság és a társadalom. E három pillérré jellemző a közöttük lévő szoros kapcsolat: ha fejlődésük nincs egyensúlyban, a lemaradó tag gyengesége a másik két pillérré is negatív hatással van, azokban működési zavarokat okoz.

Olyan elvről van szó, amelynek új szempontként és szemléletként kell megjelennie az emberek hétköznapijaiban, így a települések működtetésében is.

Létkérdésről van szó, ha arról beszélünk, hogy feléljük-e gazdasági tartalékainkat, vagy képesek vagyunk olyan gazdasági rendszereket működtetni, amelyek biztosítják ellátásunkat és fenntartásunkat. A helyi közösségek megtartó ereje akkor képes szolgálni az emberek közös jövőjét, ha a társadalom működése azt az életminőséget és biztonságot nyújtja a lakosság számára, amely miatt nem változtatják meg lakóhelyüket.

A fenntarthatóság, amellet, hogy nemzetközi és állami érték, közös érdek is egyben.

A *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia* az önkormányzatok tekintetében az alábbiakat hangsúlyozza:

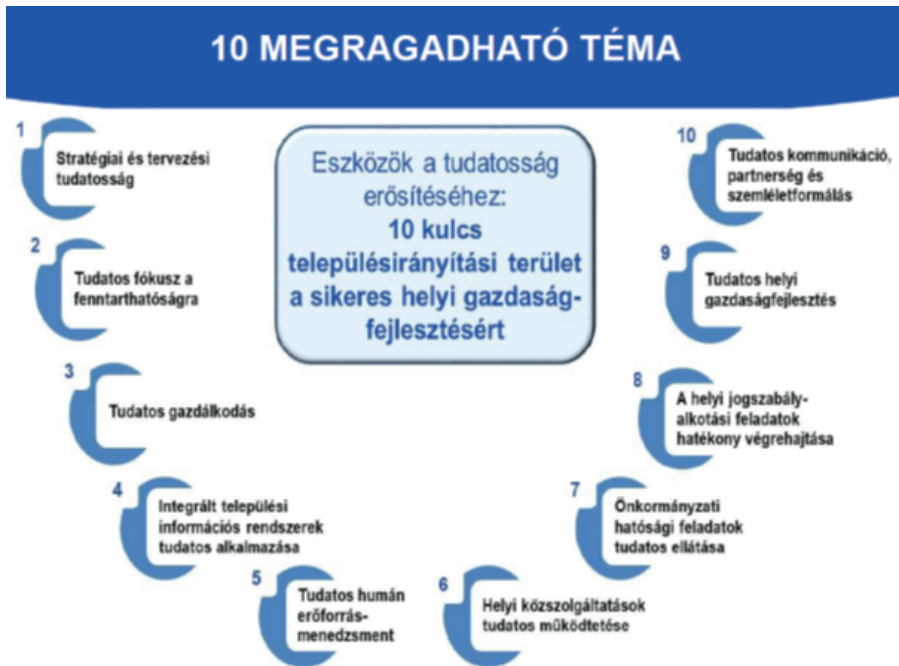
- szükség van szemléletformálásra a környezeti fenntarthatóság érdekében;
- fontos a humán erőforrás-képzés, innovációra ösztönzés;
- az önkormányzati döntéshozatal során figyelembe kell venni a fenntarthatósági szempontokat.

A közigazgatásban a fenntarthatóságot a lakosság és a gazdaság magas minőségű kiszolgálására alkalmas intézmények és intézkedések jelenthetik, amelyek a környezeti

¹⁹ Olyan fejlődés, amely anélkül elégíti ki a jelen szükségleteit, hogy veszélyeztetné a jövő generációk lehetőségét saját igényeik kielégítésére.

fenntarthatóság elvei mentén működnek. Egyre nagyobb hangsúly kerül a prevencióra, a tervezésre, a tudatos működésre.

Az önkormányzatoknak tudatosabbá kell válniuk ahhoz, hogy a fenntartható működés megragadható legyen.



8. ábra: A tudatos település tíz legfontosabb településirányítási területe

Forrás: Útmutató 98.

A *Tudatos Település Útmutató*²⁰ célja, hogy gyakorlatorientált kézikönyvként segítse az önkormányzatok tudatos településsé válását, illetve ez irányú továbbfejlődését.

Irodalomjegyzék

Koordináció az önkormányzati feladatellátásban (2018). Budapest, Belügyminisztérium. Elérhető: <https://bm-oki.hu/News/ViewFile?fileId=1191> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 23.)

Munkafüzet a Módszertani Kiadványhoz (2018). Budapest, Belügyminisztérium. Elérhető: <https://bm-oki.hu/News/ViewFile?fileId=1192> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 23.)

SZÁMADÓ Róza szerk. (2018): *Inkluzív önkormányzati tervezés*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

²⁰ *Tudatos Település Útmutató 2018*.

Tudatos Település Útmutató (gyakorlati ajánlások az önkormányzatok számára a helyi versenyképesség fejlesztéséhez) (2018). Budapest, HBH Stratégia és Fejlesztés Kft. és Collective-Intelligence Kft. konzorcium. Elérhető: <https://bm-okl.hu/News/ViewFile?fileId=1117> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 23.)

Útmutató. Az ÖFFK II. projekt kutatásai alapján készült segédanyagok az önkormányzatok számára (2018). Budapest, Belügyminisztérium. Elérhető: <https://bm-okl.hu/News/ViewFile?fileId=1231> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 23.)

Vákát oldal

Kormányzati beavatkozások hatáselemzése és társadalmi programok értékelése

Szerkesztette

Székely Mózes – Szentkirályi-Szász Krisztina

Vákát oldal

Előszó

Napjaink közpolitikai problémáinak összetettsége egyre növekszik: az alternatívák kidolgozása, ezek értékelése folyamatosan próbára teszi az emberi tudás és a tudományos megismerés határait. Ebben az integrált szemléletmódban jelenik meg a társadalmi innováció feltételrendszerének és kontextusaink vizsgálata, valamint a globalizáció, az uniós tagság, újabban pedig a COVID–19 által kiváltott hatások felmérése és kezelése. A komplex kérdésekre való hatékony és innovatív megoldások kialakítása tényalapú kutatásokra és a közpolitikai megközelítésre épülő, a társadalmi problémákra reagáló közszolgálati kompetenciák fejlesztését teszi szükségessé. Mindez indokoltá teszi a kormányzati és közigazgatási, valamint az egyedi sajátosságokkal rendelkező szakpolitikák hatásmérések, elemzések és vizsgálatok nemzetközi és hazai gyakorlataink átfogó, rendszerező áttekintését és praktikusan alkalmazható tananyag formájában történő összegzését.

A jelen tananyag lényeges előzményének tekinthető a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) államtudományi osztatlan mesterképzés *Kormányzati és közigazgatási hatáselemzés* című kurzusa, valamint az ELTE-n az 1990-es évek közepe óta oktatott *Társadalmi programok értékelésének módszertana* című tárgy. A tananyagfejlesztés célja, hogy a nemzetközi és hazai példák, jó gyakorlatok megismertetésével bemutassa a hatáselemzés alapfogalmait és összefüggéseit, gyakorlati alkalmazhatóságát. Más szóval, a hagyományos értelemben vett ismeretátadás mellett, egyfajta szemléletátadásra és -formálásra is törekszik.

A tananyag az átfogó elméleti és fogalmi keretek, valamint a hatáselemzés nemzetközi gyakorlatának bemutatásától (1. és 2. fejezet) halad a hazai és nemzetközi gyakorlat példáinak (3., 4., 5. fejezet) megismertetése felé, új megközelítésként tárgyalva a hatásvizsgálati és a stratégiai tervezési rendszer, valamint a közigazgatás fejlesztését célzó konkrét stratégiai dokumentumok összefüggéseit. A tananyag második felében olvasható tanulmányok a projektszintű hatásméréshez kapcsolódó módszertani fejlesztőmunka lépéseit és eredményeit (6. fejezet), a speciális szakpolitikák, így az egészségfejlesztési és drogprevenációs programok értékelésével kapcsolatos alapvető fogalmakat, nemzetközi tendenciáit, valamint a kapcsolódó komplex értékelési kezdeményezéseket tekinti át (7. fejezet). A tananyag utolsó fejezetei horizontális és átfogó tématerületekre is kitérnek. A fenntarthatóság fogalmának tisztázása után megismertet olyan alkalmazott, projektszintű és ágazati eszközökkel, amelyek alkalmasak a fenntarthatóságra irányuló hatáselemzések megalapozására (8. fejezet), végül pedig olyan globális kérdéskörökre irányítja rá a figyelmet, amelyek hatásainak számbavétele és értékelése meghatározó szerepet játszik a stratégiai szemléletmód kialakításában.

Bízunk benne, hogy a jelen tananyag hasznos ismeretekkel szolgál az egyetemi oktatásban részt vevő oktatók és hallgatók számára, és egyszerre segíti a Tématerületi Kiválósági Programban részt vevők kompetenciáinak fejlesztését, ugyanakkor a közszolgálati alrendszerek, intézmények szereplői is haszonnal forgathatják.

Vákát oldal

Székelly Mózes

A programértékelés és a hatáselemzés elméleti keretei

Egy boldog társadalomban nincsenek programok, projektek, de állami beavatkozások sem. Ha a jelen helyzetünk és a vágyott jövőképünk egybeesik, akkor nincs szükség stratégiára, ami megvalósítja elképzeléseinket. „Kívánom, hogy érdekes időkben élj!” – a nyugati kultúrában ez egyértelműen egy jókívánság lehetne, miközben valójában ez egy régi kínai átok. És igen, ha egy harmonikus, boldog élet felől nézzük, akkor a változások, a kihívások, a nyughatatlan idők valóban súlyos csapásnak is tekinthetők.

Azt hiszem, kijelenthetjük, hogy mi „izgalmas” korban élünk, feltéve, hogy használhatjuk ezt a szépítő kifejezést a 20–21. századokra, amelyekben a legtöbben (és legnagyobb arányban) haltak meg emberek háborúkbán, soha nem éheztek ennyien a Földön, elképzelhetetlen jövedelmi és vagyoni különbségek feszítik szét az országokat és földrészeket, és már azt is tudjuk, hogy jelen életmódunk hosszú távú fenntartásához 3 Föld sem lenne elegendő.

A legsúlyosabb világproblémák mellett saját országunkban is bőven találunk megoldandó feladatokat, számtalan olyan része van életünknek, amit szeretnénk jobbá tenni. Ha mindezt kevésbé keményen akarjuk megfogalmazni, úgy is mondhatjuk, hogy szinte korlátlan ok a lehetőségek mindennapi életünk fejlesztésére, az előrelépésre. Csak az Európai Unióba való belépésünk óta sok tíz-, akár százezer fejlesztési programot, projektet valósítottunk meg.

Láthatóan hiszünk benne, hogy a fejlesztések révén jobb életünk lehet. Amikor országos reprezentatív mintákon kérdezzük rá a felnőtt magyar populációban arra, hogy „Jó irányba megy-e a világ?”, csak kevesen (alig 25%) nyilatkoznak pozitívan. Viszont akik szerint jó irányba mennek a dolgok, azok többsége a fejlődésre hivatkozva gondolja így. Talán kijelenthetjük, kissé nyughatatlanok vagyunk, és örökké várjuk az életünket jobbá tevő változásokat.

A társadalmi programok és beavatkozások helye és szerepe a problémamegoldásban

Probléma és racionális problémamegoldás

A probléma szó elég régi, görög eredetű, köznapi jelentése: gond, baj, bánat, nehezen megoldható feladat. Bonyolult jelenségek megértéséhez nekünk ennél szabatosabb definícióra lesz szükségünk. A döntésemélet meghatározásában problémáról akkor beszélünk, ha „a kiinduló állapot és a kívánatos állapot közötti átmenet akadályba ütközik”. Először tehát tisztáznunk kell, hogy mit tekintünk kiinduló helyzetnek, majd pedig azt, hogy hová szeretnénk eljutni. A vágyott állapot mindenképpen egy általunk szubjektív

tíven meghatározott jövőkép, míg a kiindulás lehet az objektív (pontosabban objektív paraméterekkel leírt) valóság, de lehet az is, amit mi annak észlelünk.

Ha példát szeretnénk hozni a problémára, említhetünk egészen hétköznapi jelenségeket is. Ülünk az órán az egyetemen, és megszomjazunk. Az érzés világos: szomjas vagyok, ez a kiinduló helyzet. A kívánatos helyzet, hogy ne legyek szomjas. Amennyiben van nálam egy vízzel teli kulacs, és az órán nem tilos vizet inni (és éppen nem felelek a táblánál), akkor előveszem a vizem és iszom addig, amíg el nem múlik a szomjúságérzet. Azt is mondhatjuk, hogy itt nem is alakult ki probléma, hiszen lényegében azonnal át tudtam jutni a kiinduló helyzetből a kívánatosba. Ha azonban szintén az egyetemen megéhezem, és ezt az érzést szeretném eliminálni, akkor általában valódi problémával állok szemben: hogyan jussak élelemhez, és mikor ehetem meg? Vizsgáljuk meg ezt kicsit alaposabban.

A döntésemelvetben a probléma reguláris kezelésére a racionális problémamegoldás sémáját vezették be. Ez egy 5 lépésből álló ciklus, amit többször is végigjárhatunk, ha ismétlődik a probléma. A lépések a következők:

1. A probléma meghatározása. Ez azt jelenti, hogy elsőként a lehető legpontosabban leírom a kiindulási állapotot, lehetőség szerint objektív, mérhető paraméterekkel. Ezt követően pedig elképzelek egy olyan jövőbeli helyzetet, ahová a vizsgált rendszert (egy adott emberét, egy közösségét, egy egész nemzetét stb.) át szeretném vinni. A két állapot, helyzet között akkora különbségnek kell lennie, hogy önmagától, könnyedén az egyik nem tud a másikba átfordulni. (Ha ugyanis spontán átlép a kívánatos helyzetbe, akkor nem is tekinthető problémának.)
2. A második lépésben megoldási alternatívákat keresek. Vagyis olyan cselekvéseket, amelyek az 1. pontban leírt kiinduló helyzetből átvisznek az ugyanott leírt kívánatos, vágyott helyzetbe. Két ilyen bonyolult állapot között persze számos út lehetséges, vagyis több megoldás lesz a problémára. Ezeket a megoldási alternatívákat nemcsak feltárom, de prioritási sorrendbe is rakom. Azaz eldöntöm, hogy melyik megoldást tartom a legcélravezetőbbnek, melyiket kevésbé – és így tovább a legkevésbé megfelelőnek gondolt megoldásig. Ezeket a megoldási utakat hívhatom stratégiáknak vagy stratégiai terveknek is, amelyek felvázolnak egy-egy lehetséges akciótervet, cselekvéssort az elérendő célíg.
3. A fentiekben összeírt alternatívák prioritási sora alapján kiválasztom a legjobbnak gondoltat, és azt megvalósítom, kiprobálom. Ez persze így leírva könnyű, de egy ilyen projekt végrehajtása általában jelentős erőforrásokat és hosszú időt igényel. Nagy, sokakat érintő társadalmi problémák esetében érdemes az egyes megoldási alternatívákat nem az egész népességen, csak egy kisebb mintán tesztelni, kiprobálni, hogy később, több lehetséges beavatkozás közül a leghatásosabbat és leghatékonyabbat válasszuk a társadalom egészére.
4. Ha a megoldás tervezett cselekvéseit végrehajtottam, azaz úgy gondolom, hogy kezeltem a problémát, akkor következik az értékelés. Ebben a fázisban áttekintem, hogy pontosan mit is csináltam, és azzal mit értem el. Valójában leellenőrzöm a megoldásomat, hogy eljutottam-e a kiinduló helyzetből a kívánatos helyzetbe, vagy

legalább közelebb kerültem-e hozzá. Megoldódott vagy legalább enyhült a kezdeti probléma? Az értékelésnek itt nem a számonkérés vagy a dicséret-szankció a célja, hanem az, hogy megállapítsam: alkalmas-e a beavatkozás a probléma kezelésére.

5. Végül, a racionális problémamegoldási ciklus utolsó lépése, hogy döntést hozok arról, az ilyen problémákat hasonló módon fogom a jövőben is megoldani, vagy más alternatívát kell keresnem. Ez a döntési helyzet fennáll nemcsak nagyméretű problémák pilotprojektjeinél, de akkor is, amikor egy-egy probléma rendszeresen jelentkezik, és így folyamatos vagy gyakori beavatkozást igényel.

Érdekes már itt felhívni a figyelmet, a fejezet és a könyv címében rejlő két jeleségek közötti különbségére. A hatáselemzés legtöbb esetben nem más, mint a tervezett beavatkozás (megoldási alternatíva) sikerességének előzetes becslése. Ekkor a múltbeli tapasztalatokból, hasonló projektek működéséből, különböző elméleti megfontolásokból következtetve, hipotézisek alapján teszek kísérletet, hogy előre eltaláljam, a majdani beavatkozás hogyan fog hatni az előzőleg feltárt problémára. A hatáselemzés ekképpen átfogó, komplex fogalom, amely a közpolitikai folyamatba illeszkedve, a társadalmi beavatkozások hatásait vizsgáló alkalmazott kutatás formáját ölti. A hatásvizsgálat ehhez képest szűkebb fogalom, amely a közpolitikai program végrehajtásának meghatározott fázisában készül, többnyire meghatározott kritériumok és fogalmi jegyek alapján, a közpolitikai döntéshozók információs igényeinek kielégítése érdekében. Másként szólva, a hatáselemzés átfogó szemléletet tükröz, a hatásvizsgálat pedig ez alapján végzett gyakorlati tevékenység, ami a hatások számszerűsített kimutatásához szükséges hatásmérés módszertani és szervezeti megszerveződése és működése révén valósul meg.

Ezzel szemben a programértékelés rendszerint a már megvalósult beavatkozás sikerességének (elért hatásainak és mérhető hatékonyságának) utólagos, rendszerint tudományos igényű vizsgálata, a beavatkozás befejezését követően.

Visszatérve a hétköznapi esetünkhöz az egyetemen évessel kapcsolatban, a probléma itt is egyértelmű: a kiinduló helyzet az, hogy éhes vagyok, a kívánatos helyzet az, hogy jóllakott szeretnék lenni, és nincs nyilvánvalóan azonnali megoldás arra, hogy az utóbbi állapotba kerüljek. A probléma meghatározása utána a következő logikus lépés, hogy megoldási lehetőségeket keresek. Hogyan juthatnék élelemhez az egyetemen? Hozok magammal otthonról, elkérem/elveszem egyik kedves csoporttársamét, vásárolok a büfében, kimegyek a közértbe vagy beülök egy étkezdébe. Mondjuk az előzetes „hatásbecslés” (biztosan van elég jó, talán nem is drága, és amúgy meg helyben van) alapján a büfét választom. Két óra között lemegyek vásárolni, veszek egy csokit és egy üdítőt. Ezeket minden büfében lehet kapni, néha mást sem. Megeszem a csokit, megiszom a cukros levet – a beavatkozás itt véget ért.

Következik az értékelés: milyen messze kellett menni, mennyit álltam sorba, milyen választék volt, mennyit fizettem, esetleg kedvesek voltak-e velem az eladók és/vagy tudtak-e segíteni a választásban. A hatásértékelés egy kicsit már bonyolultabb. Az év után vajon csökkent-e az éhségérzetem? Nézzük meg ezt rögtön utána, fél órával később, végül 1,5–2 óra múlva, amikor még nincs itt a következő étkezés ideje. A sok cukor

(csoki, üdítő) és a zsírok (csoki) azonnali telítettségérzést okoznak, a rövid táv kipipálva. Középtávon, azaz fél óra múlva, ha nem volt nagyon erős a „szénhidrátbomba”, még kitarthat a telítettség, de pár órával később (hosszú táv) már csak a cukros íz vonzása, és ebből fakadó hiányérzet marad meg, így újra éhezni kezdünk. Ez a megoldási alternatíva – mivel a büfében semmilyen egészséges és laktató ételt nem árulnak – nem megfelelő válasz az éhség tartós elnyomására. A döntés tehát az lesz, hogy visszatérünk a 2. ponthoz, és keresünk új, szintén kipróbálható alternatívát, például a saját szendvics otthoni elkészítését.

Társadalmi problémák

Életünk tele van egyénileg, saját erőből megoldható problémákkal: magánügyek, önellátás, gyerekeknevelés, házi és ház körüli munkák, és a sort sokáig folytathatnánk. Ahogy az előző példából is láttuk, még a legegyszerűbb magánjellegű problémákat is – akarva akaratlan – a racionális problémamegoldási séma szerint oldjuk meg. A pszichológiában jártasak itt joggal vethetik közbe: kivéve, amikor nem. Tudjuk, hogy gyakran, részben kényelemből, részben túl bonyolult problémákkal találkozva a racionálisan átgondoltnál egyszerűbb utat, sok esetben úgynevezett leegyszerűsítő heurisztikákat használunk. Gondoljunk például egy lakásvásárlásra, de akár csak egy konyhaszekrény beépítésre vagy az egyetemi felvételi jelentkezési lap szakválasztási rubrikájának kitöltésére. Egy sor olyan probléma ez, amit racionálisan is végiggondolhatnánk, és most nézzünk magunkba, mennyire tettük meg ezt ténylegesen.

Most azonban társadalmi szintű problémákkal foglalkozunk, amelyek, ha lehet ilyet mondani, még a legkomplexebb egyéni problémáknál is nagyságrendekkel összetettebbek, nehezebbek. Ezek egy jelentős, talán azt is mondhatjuk, hogy nagyobbik részét mégis kivesszük a vizsgálódásunk köréből. Létezik ugyanis a szűkösen elérhető javak (termékek, szolgáltatások) elosztására, vagyis előállításának és felhasználásának összehangolt megszervezésére egy különösen hatékony és sikeres mechanizmus, a piac. Ahol hiány keletkezik egy megtermelhető fogyasztási jószágból, ott, ha van rá profittermelő megoldás, azonnal megjelenik egy kreatív vállalkozó, és kielégíti a felmerült igényeket. (Más kérdés, és másik fejezetre is tartozik, hogy ugyanez a vállalkozó akár még nagyobb sikerrel kelthet fel korábban nem is létező igényeket, amit, mégiscsak kapcsolódva az előzőekben elmondottakhoz, egy vágyott jövőkép bemutatása, vonzóvá tétele előz meg, azaz egy mesterséges problémaalkotás.) Ahol tehát a piaci automatizmusok működnek, ott nem kell társadalmi beavatkozásokkal élni.

Joggal merül fel a kérdés, hogy ha a piac „önmagtól” ennyire hatékony problémakezelő, akkor miért nem bízunk mindent rá. A válasz az, hogy a piac sem mindenható. Sőt, igen szigorú feltételei vannak annak, hogy mikor szolgálja a társadalom javát, mikor hatásos és hatékony. Ha ezek a feltételek (tulajdonképpen a szabadverseny feltételei) nem teljesülnek, akkor úgynevezett piaci hibákról (market failure) beszélünk. Ilyenek például a nem versengő (monopol, oligopol) piac, a negatív externáliák (káros mellékhatások),

információs egyenlőtlenségek. Ekkor teljesen jogos és indokolt, hogy az állam és/vagy megbízásából a civil szféra beavatkozzon.

Sajnos ezek a példák nem is olyan ritkák. A világ 20–30 legnagyobb iparágában (például gépjárműipar, vegyipar, gyógyszeripar, infokommunikáció, olajipar, bankok, biztosítók, kiskereskedelem) bármilyen elmélet szerint is oligopol piacok működnek. Jellemzően 5–10 nagyvállalat lényegében egy ütemben fejleszti és dobja piacra a technológiát, felosztják a piacokat, összehangolják áraikat, nyilvánosan együtt lobbiznak a szabályozásban. Rendszerint az adott szektor 60–80%-át ellenőrzik. Az életünk fogyasztásban érintett részének több mint felét. A káros mellékhatások, mint például a környezetszennyezés, is csaknem az összes ágazatot érinti, hiszen a helyreállítás költségeit – mint például az elhasznált fosszilis energiahordozók pótlását – senkivel sem tudjuk megfizettetni. Az információs egyenlőtlenségek legjobb példája az egészségügy finanszírozása és az ellátás: sem az ügyfél (beteg) nem ért hozzá, hogy milyen szolgáltatás kellene neki, sem a finanszírozó magánbiztosítót nem világosítom fel sem az öröklött, sem a jelen szenvedélyeim miatti kockázatokról.

Mindezek alapján a társadalmi problémák azok, amelyek csak állami és/vagy civil beavatkozással orvosolhatók. Az állami beavatkozás lehet szabályozás (például törvénykezés a piaci verseny feltételeiről), finanszírozás (például társadalombiztosítás, segélyezés) és megvalósítás (például közoktatás, rendőrség, közegészségügy megszervezése). A társadalmi problémák egy része helyi (önkormányzati), más része országos (kormányzati), illetve számos világproblémát sorolhatunk fel (például amelyekkel nemzetközi szervezetek foglalkoznak).

A programértékelés, hatáselemzés feladata

A programértékelés jelentése

Az előzőekben láttuk, bőven van tere az állami beavatkozásoknak – ahol a piac nem hatásos és/vagy nem hatékony. A kérdés most számunkra az, hogy a piaci működést kontrolláló és mérő eszközök helyét vajon mi veheti át az állami szférában.

A polgári demokráciákban, de a legújabb kor szinte valamennyi államában, fontos szerepe van a magán- és a közcélú tevékenységek rendszeres belső és külső pénzügyi ellenőrzésének. Szintén jellemző mindkét területre, hogy a munkaadó vezetők folyamatosan felügyelik és megítélik beosztottjaik munkáját. Talán ennél több közös jellemzője nem is mutatható ki a két területnek.

A felsoroltakon túl, a gazdasági vállalkozások hagyományosan és elsősorban a bevételeket, kiadásokat, beruházásokat és a termelés hatékonyságát ellenőrzik, hogy megállapítsák tevékenységük nyereségességét (profitability). Erre szabványos szempontrendszer, mérési módszerek és matematikailag kidolgozott elemző eljárások állnak rendelkezésre. Az egyes munkafolyamatokról, termékekről és szolgáltatásokról a piac mond számszerűsíthető értékítéletet, azaz a piaci cserefolyamatokban kialakuló és pénzben kifejezhető

ár (price) az egész rendszer alapja. Így minden, a gazdasági tevékenység szempontjából fontos és pénzben mérhető tényezőt figyelembe véve számíthatók ki a vállalkozás gazdasági mutatói. Az eredmények néhány alapvető közgazdasági ismeret felhasználásával visszacsatolhatók, szükség esetén a vállalkozói tevékenység módosítható. Az adatok alapján a cég működése összehasonlítható más vállalkozásokéval.

A gazdasági értelemben vett értékelés, azaz a gazdasági hatékonyság ellenőrzése egy jól kipróbált és bejáratott rendszer. Erről szól a közgazdasági képzések egyik alapjaként tanított számvitel, amelynek nemcsak nemzeti, de lényegében nemzetközi standardjai is közismertek, követhetők és számonkérhetők. Az értékelést végzők jól képzett és specializált szakemberek (például termelési és pénzügyi ellenőrök, könyvelők, könyvvizsgálók, vezetői tanácsadók, kutató-fejlesztő szakemberek, szakmai tanácsadók), az értékelésben érdekeltek pedig, ha nem is azonos, de hasonló céloktól vezérelt, pontosan körülírható csoportot alkotnak: elsődlegesen a tulajdonosok, másrészt pedig a csak némileg eltérő nézőpontú felső vezetők. Megjegyzendő, hogy amikor e két érdekeltségi kör céljai ütköznek, gyakran a vállalkozás bukásához vezet, még ha az irányítói körbe tartozók személyesen akár jól is jönnek ki a katasztrófából. Óvatosan kell tehát kezelni még ezt a jól definiált területet is, hiszen például a legnagyobb könyvvizsgálók egyike bukott bele a „kreatív könyvelésbe” a 2000-es évek elején.

Az állami szolgáltatások esetében ugyanakkor hosszú ideig kizárólag a kiadások ellenőrzésére nyílt mód, az esetleges visszaélések elkerülése és kiderítése céljából. Magyarországon elsődlegesen az Állami Számvevőszék (ÁSZ) és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) lát el ilyen feladatokat, de maga a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) feladatköre is bőven kiterjed hasonló visszaélések feltárására. A felsoroltak közül egyedül az ÁSZ végez érdemi célszerűségi ellenőrzést, de arra neki sincs felhatalmazása, hogy mondjuk egy átfogó értékelést követően a közpénzből megvalósuló beavatkozás hatásságát kérje számon és szankcionálja állami szereplőknél. Erősen leegyszerűsítve úgy is fogalmazhatunk, hogy míg egy számla formai követelményeit és elszámolhatóságát akár 3–4-en is ellenőrzik, addig a megvásárolt termék, szolgáltatás szükségességét szinte senki.

A nem nyereségérdekelt tevékenységek esetében további problémát jelent, hogy rendszerint csak a ráfordítások fejezhető ki pénzben, ugyanakkor az eredmények gyakran még szociológiai és pszichológiai változókkal sem írhatók le megfelelően. A kimenetek tehát nem számszerűsíthetők, és ha mégis, általában akkor sem pénzben, hanem saját egyedi egységükben. Így egy közcélú tevékenység hasznosságát (ami nagyjából egy vállalkozás nyereségeségének megfelelője) matematikailag ellenőrzött eszközökkel ki sem számíthatjuk, s amit mégis leírhatunk számokkal, azok sem hasonlíthatók össze egymással az eltérő (és pénzre át nem váltható!) mértékegységek miatt. Ezen tevékenységek céljai rendkívül sokfélék (hiszen nem egyszerűen a nyereség maximalizálásáról van szó), így az eredményesség megítéléséhez egy szerteágazó és rendszerint vitatott szempont-halmaz, esetleges mérési eljárások és meglehetősen szubjektív elemzések kapcsolódnak.

Mindezek után az sem meglepő, hogy az e területen végzett ellenőrzések visszacsatolása, azaz felhasználása is esetleges és bizonytalan. Ennek fontos, de nem egyetlen oka, hogy egy társadalmi tevékenységnél az érdekeltek (a politikai szereplők, az anyagi háttérrel biztosítók, az ellátást végzők, az ügyfelek, a közvélemény stb.) rendkívül változatos és kiterjedt halmazt alkotnak. Nincs tehát, aki a vállalkozásokhoz hasonló tulajdonosi szemlélettel kérné számon az eredményeket, és venné rá szükség esetén korrekciókra a menedzsmentet.

Az utóbbi 30–35 évben a közcélú tevékenységek hasznosságának ellenőrzését értékelő szervezetek és tanácsadó cégek (consulting services), az elméleti háttér kutatását pedig a programértékelés (program evaluation) vállalta magára. Ez utóbbi a szociálpszichológia tudományágához kapcsolódott alkalmazási területként. Mind az elmélet, mind pedig a gyakorlat foglalkozik szinte valamennyi nem nyereségérdekelt tevékenység elemzésével, beleértve az irányelvek (policies), a célkitűzések, az ellátást végzők és a szolgáltatásnyújtás, vizsgálatát. Egy teljesebb körű értékelés továbbá magában foglalhat fejlesztési javaslatokat, új eszközök kipróbálását, sőt akár értékelések értékelését is.

Társadalmi problémák, értékelések, hatáselemzések szakterületei

Mindent lehet értékelni. Ebben a tág értelemben persze az ókorig is visszamehetnénk, ám ha társadalmi problémák értékelésére szorítkozunk, akkor a módszeres elemzés kezdetei mindössze az 1960-as évek elejéig nyúlnak vissza. A szakterület 1976 óta megjelenő önálló nemzetközi folyóiratában többek között a következő programtémákat vitatták már meg:

- oktatás és nevelés;
- egészségügy, népjólét, szociális ellátások;
- igazságügy, jog;
- munkanélküliség, alkalmazási feltételek;
- költségvetés biztosítása, bevételkezelés, közérdek érvényesülése;
- vagyoni visszaélések, közbiztonság;
- vendéglátás;
- energiaellátás;
- környezetvédelem;
- etikai kérdések, értékelések hasznosítása, összetett értékelések.

A fentiek mind társadalmi programok (social programs) egy-egy típusai lehetnek. Így programértékelés a közcélú, nem nyereségérdekelt tevékenységek sok ágát érintve és több tudományterületet átfogva elsődlegesen a szociális jóléti problémák megoldásával foglalkozik.

A programértékelés környezete

Kiindulópontok és előzmények

A fejezet elején vázoltak szerint a probléma – döntéseméleti meghatározásában – a valóság és a kívánatos helyzet közötti különbség, ha ennek kiküszöbölése akadályokba ütközik. Mindezt a döntéshozó (szervezet, esetleg személy) a saját szempontjai szerint ítéli meg, tehát ő határozza meg, mi a kívánatos, „valóságnak” pedig azt tekintjük, amit ő annak észlel.

A racionális problémamegoldás lépései:

- a probléma meghatározása (például társadalmi probléma);
- a reális megoldásmódok feltárása, illetve rangsorolása (például programok, projektek, illetve hatásvizsgálat);
- a legkedvezőbbnek ítélt módszer (például program, programrész, beavatkozás) kipróbálása;
- a megvalósítás értékelése (például programértékelés);
- a döntéshozatal (például alkalmazás vagy visszatérés a második lépéshez).

Ha társadalmi problémáról van szó, akkor a fenti lépéssort többnyire állami intézmények és civil szervezetek vezetői és szakértői teszik meg. Munkájukhoz, döntéseik előkészítéséhez van szükség értékelésre, amelyet rendszerint alkalmazottjaik vagy külső értékelő szervezetek végeznek el. A döntéshozó vezetők (illetve testületek) megrendelik az értékelést, biztosítják (esetleg más támogatókkal együtt) a pénzügyi fedezetét, végül döntenek az értékelés felhasználásáról.

A társadalmi program tehát egy társadalmi problémára adott válasz, egy kiválasztott megoldási (de legalább enyhítési) mód, amelynek anyagi hátterét elsősorban nem nyereségérdekelt források fedezik.

Az értékelés folyamata

Társadalmi programok átfogó, a beavatkozás egészét elemző, a későbbiekben más intézkedéseknél is használható értékelésének feltétlenül szükséges lépései a következők:

- az értékelés tárgyának meghatározása;
- a legfontosabb szempontok felállítása;
- a viszonyítási alap kijelölése;
- az összehasonlítás (mérés) elvégzése;
- az összegezés és az értékelő megállapítások megtétele.

A későbbiekben mind az 5 lépést részletesen is kifejthetjük, példákkal illusztráljuk.

A társadalmi programhoz való időbeli viszonya alapján 3 féle értékelés képzelhető el:

- Előzetes értékelés, azaz előértékelés (preevaluation), amikor a problémára vonatkozó több megoldási módot is kipróbálunk, rendszerint „kicsiben”, azaz a program által várhatóan érintett ügyfélszámnál nagyságrendekkel kisebb mintákon. Mielőtt a teljes érintett populáción bevezetnénk, a mért hatásosság és hatékonyság alapján választjuk ki a megfelelő beavatkozást, akár úgy is, hogy területi és/vagy társadalmi csoportonként más és más eszközrendszert használunk.
- Folyamatos értékelés, monitorozás (monitoring), amikor egy már folyamatban lévő programot tartunk állandó megfigyelés alatt, legtöbbször úgy, hogy szabályos időközönként értékeléseket végzünk az egyes programrészekben. Ebben az esetben különös hangsúly esik a szintén folyamatos és a lehető legrövidebb idő alatt megtörténő visszacsatolási mechanizmusokra, amelyek lehetővé teszik, hogy az értékelési eredmények alapján gyorsan korrigáljuk a beavatkozás hibáit, hatástalan vagy alacsony hatékonyságú elemeit.
- Utólagos vagy teljes (tényleges) értékelés (evaluation), amikor egy már befejezett program, projekt eredményeit és visszatekintve a működését értékeljük a lehető legátfogóbban. Ez a klasszikus esete az értékelésnek, jelen fejezetben – ha külön nem jelezzük – ezt mutatjuk be, a másik 2 értékelési típus eltéréseit ehhez kell igazítani.

Egy külön fejezetet érdemelne az a kérdés, hogy vajon egy elvégzett értékelés (legyen az előzetes hatásbecslés, monitorozás vagy utólagos vizsgálat) mennyiben befolyásolja a döntéshozókat. Ezt nevezhetjük a programértékelés hasznosságának, amelyet jelentősen befolyásol:

- a megoldani kívánt társadalmi probléma fontossága és pontos megadása;
- a megvalósítható és várhatóan hatásos megoldásmódok (alternatívák) minél szélesebb köre;
- a megoldások világos körülírása, meghatározása;
- a szempontok, a viszonyítási alap és a mérési eljárás egyértelműsége, alkalmassága és általános elfogadottsága (tudományos módszertan);
- az összehasonlítható megoldások működésmódjának és következményeinek mérhetősége (utólagos értékelésnél), illetve becsülhetősége (előzetes hatáselemzésnél);
- az értékelő vélemény, jelentés figyelembevételére való kötelezettség és hajlandóság a döntéshozatalban.

Körülmények és következmények

A mindenkori „politikai” körülmények döntően befolyásolják az értékelést és annak következményeit. Általában több érdekcsoport (stakeholders) különíthető el egy társadalmi probléma körül, a fontosabbak:

- a döntéshozók (például politikusok, civil szervezetek képviselői, pénzügyi támogatók), azaz az értékelés megrendelői;

- a döntésből kizárt vagy csak közvetetten, áttételeken keresztül képviselt érintettek (például az ügyfelek);
- a befolyással bíró véleményformálók (például sajtó).

A legfontosabb, a döntéshozó érdekcsoportok (policy makers) elvárásai:

- bizonyos dolgok kerüljenek be a programba, mások viszont ne;
- már a problémákat is a nekik megfelelő módon határozzák meg;
- egyes megoldásmódok, az értékeléstől függetlenül, előnyt élveznek a többiekkel szemben.

A tényleges döntéshozás ugyanakkor általában bizottságokban folyik, ahol a tagok részben saját maguk, részben választóik, illetve kiküldöik érdekeit képviselik, s így összességében – természetesen csak részlegesen – jelenítik meg a közérdeket.

Tovább nehezíti az értékelést, hogy az erősen motivált érdekeltek szinte mindig intéznek valamilyen „támadást” az értékelés ellen, többnyire kifogásolnak bizonyos részeket, esetleg a munka egészét, néha viszont túlbecsülik egyes részek jelentőségét – mindezt a vélt vagy valós érdekeiknek megfelelően. Az értékelés támadásához a társadalomtudományi módszerek általános korlátjai és az értékelő személyek egyéni megítélése miatt a következők nyújthatnak hivatkozási alapot:

- az adatok hitelessége, amely nagyban függ az adatgyűjtés és adatszolgáltatás módjától, amit a tudományos módszertan és a sokéves gyakorlat, tapasztalat is megerősíthet;
- a beavatkozást övező érdektelenség, a beavatkozás időzítése nem ideális, vagyis a mögöttes társadalmi problémát tekintik kevésbé jelentősnek, vagy idejében, amikor a probléma ugyan fontos, de nem tartják időszerűnek, esetleg más problémák nagyobb fontossága, magasabb prioritása miatt;
- elfogultsággal mindig lehet vádolni kutatókat is, hiszen akár a politikai döntéshozók mellé, akár velük szembe sorolják be őket, mindkét oldalról rásüthető a torzítás bélyege;
- szakmai hozzáértés hiányára főként olyan témák esetében lehet hivatkozni, amelyekkel országosan is kevés szakértő foglalkozik, vagy önmagukban is eléggé periférikusak, keveset kutatottak;
- a végrehajtás minősége, azaz magának az értékelésnek az implementációja;
- hiányosságok, fontos tényezők elhanyagolása – döntő kérdés egy társadalmi bonyolultságú kérdéskörnél, hogy milyen elhanyagolásokkal élünk az eredményesség vizsgálatában (mindent ugyanis nem tudunk figyelembe venni);
- a fentiek bármely együttese, tetszőleges kombinációja.

Ha a felsorolt és torzítónak tartott kifogások ellenére az értékelést mégis elfogadják vitáalapnak, akkor sem lesz feltétlenül a legfontosabb része a döntéshozásnak. Egy vitában az értékelés figyelembevétele szembekerülhet többek között:

- ideológiákkal, vagyis olyan érveléssel, amely zárt eszmerendszeren belül értelmezhető logika mentén utasít el vagy tesz kizárólagossá megoldásokat, függetlenül attól, hogy azok valóban működtek-e az adott beavatkozásban;
- a gyakorlati hasznosság előtérbe helyezésével, amikor azért alkalmazunk egy megoldást, mert könnyen kivitelezhető, miközben sem a hatékonyságáról, de még a hatásosságáról sincsenek pozitív mérési eredményeink;
- egyéni és csoportérdekekkel, ami nemcsak a korrupciót, vagyis a saját anyagi érdekek érvényesítését jelentheti, de olyan előnyöket is, hogy például az adott döntéshozói kör ideológiai keretébe jobban beleillik egy megoldás, vagy egyszerűen szavazatokat hoz egy következő választáson;
- különböző értékrendekkel, vagyis olyan érveléssel, amely eltérő értékekre hivatkozva utasít el vagy tesz kizárólagossá megoldásokat, függetlenül attól, hogy azok valóban működtek-e az adott beavatkozásban
- a döntéshozók személyes meglátásaival, egyéni hozzáállásával, vagyis durván leegyszerűsítve, amikor a döntéshozó a tudományos eredményekkel szemben is „jobban tudja”, mi és hogy működik;
- a döntéshozóra ható személyek véleményével, sajtóértesülésekkel, ahol a nem igazolt információk a mérési eredmények fölé kerekednek, esetleg a közvélekedéssel kellene szembemenni a kutatási megállapítások megvédésével;
- a döntéshozók korábbi döntéseinek korlátozó befolyásával, ami különösen erős tud lenni, ha az adott közösségben nem elfogadott a hibázás, és a választók „büntetik” azt, aki elismeri tévedéseit, szemben az azt eltitkolókkal.

Az értékelésnek általában akkor lehet lényeges hatása a vizsgált társadalmi program menetére, ha

- a központi irányítókat olyan döntésekben segíti, amelyek helyi szinten is hatásosak, azaz befolyásolási eszközt adnak a kezükbe a helyi ügyekre való ráhatáshoz vagy
- jelentős, új információkkal bővíti, módosítja a helyi irányítók (és végrehajtók) tudásbázisát, amit ők hasznosnak ítélnek, és fel is használnak.

Problémák az értékelésben

Az értékelő és a döntéshozó politikai környezet viszonya óvatos egyensúlyozást igényel. Ha a szakember teljesen függetleníti magát a társadalmi beavatkozásban érintett és érdekelt politikai szereplőktől, akkor ugyan képes lehet szakmailag kitűnő elemzésre, de a döntéshozók szempontjait nem ismerve kevés eséllyel fogják figyelembe venni a számukra kevésbé értelmezhető, gondolkodásmódjuktól távol álló értékelést. Ha viszont túlzottan közel kerül akár a megrendelői szerepben lévő politikusokhoz, akár politikai ellenfeleikhez, akkor részben maga is túlzottan alkalmazkodhat a meglévő és hatalmi szempontokból felépített gondolkodási keretekhez, és így elveszhet az értékelés értelme, részben könnyebben vádolható torzítással, a másik fél és a szakma által is.

Az értékelő szakember, tanácsadó gyakran érezheti úgy, hogy az értékelés a legfontosabb vagy akár az egyetlen eszköz a kezében a társadalmi probléma megoldására. Azonban a tág döntéshozói és érdekelti térben mozgó társadalmi programok működése és alakulása sok-sok más tényezőnek is függvényei, amelyek többségét az értékelés egyáltalán nem befolyásolja, még akkor sem, ha több ponton összefügghet velük. Összeségében a társadalmi program menetét döntően befolyásoló körülmények az értékelők ellenőrzési területén kívül esnek, hiszen nem szólhatnak bele sem a probléma, sem a módszer kiválasztásába, mint ahogy az értékelés felhasználását sem befolyásolhatják.

Az pedig további kérdéseket vet fel az értékelés megvalósítását és visszacsatolását illetően, hogy egy társadalmi program értékelése az elméleti problémákon túl nem kis technikai nehézségekkel is jár, hiszen soktényezős, dinamikusan változó és egyedi folyamat vizsgálatáról van szó.

Az értékelés folyamata

Az értékelés tárgya

A társadalmi problémákra adott válaszok rendszerbe szervezhetőek. Az egyes szintek között az értékelés megrendelőjének kell eldöntenie a hangsúlyokat és a fontossági sorrendet. Kimutatható egy fordított arányosság az egyes szintek társadalmi fontossága és változtathatósága között.

Legfelül, mintegy védőernyőként, a társadalompolitika (social policies) áll, amely valamilyen szintű politikai egyetértést jelent bizonyos elvekben és cselekvési szándékokban a felszínre került társadalmi problémákkal kapcsolatban. Jellemzői:

- irányvonal a problémák megközelítésére, egyben más hozzáállások elhárítása;
- fontossági sorrend felállítása a problémák és a megoldási módok esetében;
- általános cselekvési útmutató, de konkrétumok nélkül.

A társadalompolitikával leginkább a 4 évenkénti országgyűlési választásokon találkozhatunk, ahol – legalábbis a korábbi ciklusok gyakorlatának megfelelően – választási programokban öltönek testet. Ezek az általában 50–100 oldalas dokumentumok röviden összefoglalják az adott politikai közösség ideológiai krédóját, kijelölik a támogatandó célcsoportokat, prioritizálják a feladatokat, vállalásokat, nem ritkán problémamegoldási eszközök (intézkedéstípusok) mentén is elköteleződnek. A győztes politikai alakulat később mindezt átformálhatja kormányprogrammá, amely rendszerint a ciklus végéig, ritkábban hosszabb időszakra is meghatározza a kormányzás zsinórmértékét. Tudományos értelemben vett szakértői értékelés ezen a szinten nem készül, mondhatjuk, hogy a választókra van bízva a kormányzó és ellenzéki elitek jövője.

A programok (programs) alkotják a társadalompolitika legnagyobb egységeit, itt válnak el egymástól az egyes ágazati politikák, és itt jelenik meg először az értékelés. Jellemzői:

- összefogja és irányítja a társadalompolitikát megvalósító projekteket, beleértve a pénzügyi alapok kezelését is;
- közvetít és hivatalos kapcsolatot teremt a társadalompolitika és annak végrehajtása között;
- szabályozza a megengedett és tiltott cselekvések körét, bár irányítói távol esnek a végrehajtóktól;
- az értékelés ezen a szinten ragadhatja meg:
 - a legtöbb ügyfelet,
 - a legkülönbélebb cselekvésmódokat,
 - itt érdemes keresni a leghatásosabb elemeket,
 - ezen a szinten érhető tetten a legnagyobb és legszélesebb körű hatás és befolyás;
- az értékelés eszközeivel (is) igen nehéz alapvető változásokat elérni a programban, a szinte közvetlen politikai befolyás miatt.

A társadalmi programok tehát masszív beavatkozási egységei egy kormányzati ciklusnak, illetve például az EU-s fejlesztések operatív programjai esetén a 7 éves EU-s költségvetési periódusnak. Rendszerint a legmagasabb szinten, országgyűlés dönt a létrehozásukról, így mind a célkitűzései, mind az erőforrásai stabilak. Még a vezetése is nehezen módosítható, akár politikai válságot is jelenthet az adott ágazat átalakításához arcként kötődő vezetők leváltása, cseréje.

A projektek (projects) mint a programok részei a pénzügyi függésen és az általános szabályzók betartásán kívül meglehetősen önállóak és egymástól igen eltérő, sajátos arculatot mutathatnak. Jellemzői:

- konkrét cselekvéseket, rendszerint különböző szolgáltatásokat tartalmaznak;
- általában területi alapon szerveződnek, és szinte mindig helyi vezetők irányítják;
- „testközelben” van az ügyfelekkel, azaz az ellátottakkal, támogatottakkal;
- egyszerre több programtól is kaphatnak támogatást;
- helyi erőforrásaik, önálló (díj)bevételeik is lehetnek;
- könnyebben változtatható, mint a program;
- költségvetése növelhető/csökkenthető;
- filozófiája újragondolható;
- vezetője leváltható;
- szolgáltatási modellje átalakítható;
- vannak olyan projektek, amelyek csak kisszámú ügyfelet érnek el.

A projektek nem egyszerűen a kormányzati és közigazgatási beavatkozások legjobban kezelhető egységei. Sokkal inkább a tervezett cselekvések értelmezési keretként foghatók fel, függetlenül attól, hogy a jelen hierarchiában hol helyezkednek el. A projekt általános definíció szerint olyan tevékenységcsomag, amely a végrehajtói számára (i) egyszeri és (ii) komplex feladatot jelent, amelynek (iii) teljesítési időtartama (kezdés és befejezés), valamint (iv) teljesítésének költségei (erőforrások) meghatározottak és – ami talán a legfontosabb – (v) egy jól definiált cél (eredmény) elérésére irányul.

Az elemek (elements) – mint a társadalmi program legkisebb önállóan kezelhető egységei – alkotják a projekteket oly módon, hogy különböző projekteknek is lehetnek hasonló vagy teljesen azonos elemeik. Jellemzői:

- a közvetlen szolgáltatás nyújtása;
- könnyen változtathatók, megszüntethetők, azaz hozzáadható vagy elvehető egy projektből;
- az értékelés az elemek szükségességének és hatékonyságának vizsgálatára épül, bár önmagában gyenge befolyású;
- az ügyintézésrel kapcsolatos elemek időnként programok alkotórészei is lehetnek.

A projektek és elemek esetében az értékelőnek meg kell határoznia, hogy egyedileg (instance) vagy osztályokba (class) rendezve kezeli őket. Egy nem túl részletes értékelésnél elkerülhetetlen, hogy például a ténylegesen megvizsgált programelemek tapasztalatait általánosítsuk a hasonló projektrészekre. Más esetben, ha az értékelés javaslatot tesz például egy projekt fejlesztésére, akkor rendszerint más projekteknel már értékelt programelemek átvételét és alkalmazását ajánlja. Kitétetett jelentősége van továbbá az egyes (elem- vagy projekt-) osztályokról szerzett ismereteknek, hiszen ezek megkönnyítik és olcsóbbá teszik az értékelést, s akár általános elvek feltárásához is vezethetnek.

Az értékelés szempontjai (criteria)

Az ügyfelek (clients), azaz a megoldani kívánt társadalmi probléma „hordozói”, akik a program célszemélyei, ha úgy tetszik, haszonélvezői, s így számuk és szociológiai összetételük megismerése az értékelés számára is fontos információ. Döntő az egyes programrészek elbírálásánál, hogy az egyes szolgáltatások a jogosultak mekkora részéhez érnek el, illetve, hogy hányan kapnak ellátást úgy, hogy nem járna nekik.

A közvetlen ellátást végző személyzet (providers) meghatározó a program sikere szempontjából, s az értékelés is az ő munkájuk vizsgálatából indul ki. A szociológiai összetételükön kívül képzettségüket és gyakorlati tapasztalataik mértékét kell ismernie az értékelőnek. Ők hordozzák a beavatkozáshoz szükséges kompetenciákat, ami a legtöbb társadalmi probléma megoldásánál döntő fontosságú.

A program (vagy részei) megvalósításának (implementation) mikéntje és hatékonysága gyakran hangsúlyos része az értékelésnek. Ezen belül meghatározhatók az egyes ellátások minőségi és mennyiségi eloszlásai – az ügyfelek között és az ellátó személyzet tagjainak teljesítménye szerint. Hasznos adat a szolgáltatások területi megoszlása, az esetleges szórványosság okainak feltárása. Érdekes feladat annak meghatározása, hogy mi teheti vonzóbbá az ellátást mind az ügyfelek, mind pedig a személyzet felé. Megjegyzendő, hogy állami beavatkozások vizsgálatánál gyakran elfelejtkeznek arról, hogy a cselekvési tervek magas szintű elfogadása önmagában nem garancia arra, hogy azokat a leírtaknak megfelelően hajtják végre. Még akkor sem, ha – többek között – számlák és más alá-

támasztó bizonylatok is készültek. Az értékelőnek tevékenységről tevékenységre kell feltárnia, hogy mi is valósult meg ez eredeti elképzelésekből.

Az egyik legfontosabb szempont az egyes programrészek hatásának (effect), azaz a megvalósítás ügyfelek életére gyakorolt közvetlen következményeinek elemzése. Az értékelésnek ez a része általában nem terjed ki az összes ügyfélre, csak mintákon végezhető el, így itt központi kérdés a minta mérete, a kontrollcsoport és az általánosíthatóság mértéke. Itt általában rövid távú, legfeljebb egy-két éves hatásokat vizsgálunk, ami precíz visszajelzés az azonnali hatásokról, és ez alapján tervezhető a projekt továbbvitele, elsődleges sikeressége. Ami gondot okozhat, hogy komplex beavatkozásoknál egyes projektek kötelező egymásra épülése rövid távú eredményességre utal, míg az egész támogatási rendszer felszámolása után egyszerre omolhat be az építmény.

A program befolyása (impact) alatt abban a szociális rendszerben történő változás értendő, amelynek az ügyfelek részesei. Ez tehát nem csupán a haszonélvezőkre gyakorolt közvetlen, hanem a környezetüket érő közvetett hatás is. A program befolyását szélesebb mintákon mérik, amelyben olyan személyek is szerepelnek, akik nem is találkoztak a programmal. A befolyás vizsgálati időtartománya inkább 2–10 év, vagyis ez ad választ arra a kérdésre, hogy vajon tartósan sikerült-e megoldani az adott társadalmi problémát.

Az értékelés lehet csak leíró vagy a feltárt jelenségeket magyarázó. A leíró (descriptive) értékelés tulajdonképpen pillanatfelvétel vagy azok sorozata, amikor az értékelő csak olyan kérdéseket tesz fel, hogy például „mi történt?”, és nem kíváncsi az okokra. Egyesek szerint csak a leíró módszer tartozik az értékeléshez, az oksági összefüggések kezelése a kutatás területe. Mégis gyakran van szükség a magyarázó (explanatory) értékelésre, amikor az értékelő a „miért történt?” kérdésre keresi a választ, hogy megismerhesse a megvalósítás mikrofolyamatait, a program hatékony elemeit és főleg a hatás és befolyás függő változói mögött húzódó független tényezőket. A magyarázatok különösen a még folyamatban lévő vagy folytatni kívánt programok esetében járulhatnak hozzá nagymértékben a program javításához, fejlesztéséhez.

A viszonyítási alap

Ahhoz, hogy az egyes programrészek különböző szempontok szerinti pusztán leírásából értékelés legyen, ki kell választani egy viszonyítási alapot (standard of comparison), amivel a tapasztaltak összemérhetők. Ez lehet abszolút (absolute), ha a program tényleges működését és eredményeit a tervezett cselekvésekhez és az elérni kívánt célokhoz viszonyítják. Fontos, hogy a kívánalmak az értékelés egész tárgyánál és minden egyes szempontjához pontosan meg legyenek határozva.

A relatív (relative) viszonyítási alapnak több formája képzelhető el:

- leggyakrabban ahhoz mérik a program eredményeit, mintha nem lenne a program (NB.), ekkor gondoskodni kell egy kontrollcsoport vizsgálatáról is;
- a leghasznosabbak az adott társadalmi problémára adott különböző megoldási módok közötti összehasonlítások, hiszen így az egyes módszerek azonnal rangso-

rolhatók is, nem beszélve arról, hogy ez lényegesen életközelebb, sőt politikailag is könnyebben értékelhető az előzőnél;

- további lehetőség területileg elkülönülő ügyfeleken, azaz eltérő mintákon megvalósított egyforma (vagy hasonló) programrészek összehasonlítása, ez viszont csak az adott programmelemek nagyobb ügyfélkörön való terítéséhez szolgáltat hasznos információkat.

A mérés

Ha az értékelő feltárta és a megrendelővel egyetértésben meghatározta:

- az értékelés tárgyát;
- a megközelítés hangsúlyait, azaz a kívánt szempontrendszer;
- a viszonyítási alapot, akkor választhatja ki az összehasonlítás módszereit, a mérési eljárásokat.

A kiválasztásnál figyelembe kell venni a rendelkezésre álló anyagi eszközöket és az értékelésre fordítható időt. Minél pontosabban adott az első pontban leírt 3 összetevő, annál célzottabbá tehető az értékelés, annál testreszabottabb módszereket lehet kiválasztani. Végül is annál olcsóbb, gyorsabb, valamint idő- és költséghatékonyabb lesz az értékelés.

Az értékelés eredménye

Az értékelés összegezésének (integration) 3 alapvető módját különböztethetjük meg:

- a) Az egyszerű összefoglalás (summary) során az értékelő megállapításait összefüggéseik nélkül, csupán érvényességük megítélésével együtt írja le.
- b) A megállapításokhoz értékítéletek (assignments of worth) kapcsolhatók, ám ezt értelmezési nehézségei és nagyfokú bizonytalansága miatt sem az értékelést végzők, sem a megrendelők nem igazán szeretik. Inkább a program költség-haszon elemzését végeztetik el, amely
 - egy jól bevált és letisztult eljárás;
 - a pénz – ha mégoly indokolatlan, de a gyakorlatban elfogadott – általános érték-mérő szerepén alapul;
 - a program pénzügyi támogatói számára szükséges és jól érthető;
 - könnyen összehasonlítható más programok eredményeivel.
- c) Valamivel közelebb áll a valósághoz a kevésbé pénzesített költséghatékonyág-elemzés, amelynek során
 - a bemeneteket továbbra is pénzben számolják, de a kimeneti oldalt saját egységében mérik;
 - nem összegezhető egyetlen mérőszámba a teljes kimenet, inkább egy „mozaik-képre” emlékeztet;

- csak az azonos típusú kimenetek hasonlíthatók össze a viszonyítási alappal.
- d) A program folytatásával vagy fejlesztésével kapcsolatos ajánlások (recommendations) világos megfogalmazásától mind az értékelők, mind pedig a megrendelők vonakodnak, s ha mégis ilyen összegezés készül, úgy számolni kell azzal, hogy az egyes javaslatokat a különböző érdekcsoportok saját céljaikra igyekeznek kihasználni.

Az értékelési folyamat korlátjai

A fentebb leírtak teljes skáláját, valamennyi szempontját megvalósító értékelés rendkívül költséges, túlon túl bonyolult és igen időigényes lenne. Egy értékelés megrendelésekor a döntéshozók a ráfordítható anyagi erőforrások, a szakmai lehetőségek és a sűrgető idő korlátjait figyelembe véve határozzák meg elvárásaikat és döntenek:

- az értékelés pontos tárgyáról (program / projekt / elem, illetve egyed / osztály);
- szempontjainak hangsúlyairól (ügyfél-személyzet / megvalósítás / hatás / befolyás, illetve leírás / magyarázat);
- az alkalmas viszonyítási alapról (abszolút / relatív);
- az összegezés módjáról (összeadás / értékítélet / ajánlás);
- a javasolt mérési eljárásokról is.

Ehhez járul hozzá még az a tapasztalat, hogy a többcélú, széleskörű tanulmányok helyett a sok kisebb részből álló, programadó sorozatok hasznosabbak.

Az értékelés kihatása

Az értékelés kihatása (leverage), azaz a programra gyakorolt befolyásoló ereje az értékelt programtól, az értékelés folyamatától és magától az értékelőtől egyaránt függ. Ezek hatásmechanizmusai a következők.

A kihatás és az értékelt program összefüggései

Nagyobb az értékelés kihatása, ha:

- a megoldandó társadalmi probléma fontos;
- az értékelt program nagyobb hatást és jelentős befolyást ígér;
- a program az ügyfelek egyéni életét lényegesen megváltoztathatja;
- több ember szükségleteit érinti;
- még többek elérésének lehetőségét rejti, azaz például áthelyezhető, kiterjeszhető.

A programértékelés kihatása erősen függ a társadalmi problémára adott megoldásmódok:

- kipróbálhatóságától;
- hatékonyságuk, következményeik felmérhetőségétől;
- a széles körű megvalósíthatóságuk lehetőségétől.

A kihatás és az értékelés információtartalmának összefüggései

Az információ kihatása függ attól, hogy mennyire:

- lényeges (relevant), mennyiben vonatkozik a vizsgált tárgyra;
- hiteles (credible), az adatgyűjtés megfelel-e a tudományosság követelményeinek.

Az információ lényegesnek tekinthető, ha:

- időszerű, tehát kellő időben rendelkezésre áll, használható a döntéshozatalnál;
- világosan megfogalmazott, tisztán érthető a megrendelő számára;
- az értékelő megállapítások cselekvéses következményei becsülhetők.

A hitelesség akkor kérdőjelezhető meg a legkevésbé, ha:

- bevált módszerek alkalmazására támaszkodik;
- korábbi kutatási eredményekre épít;
- az értékelés által nyújtott információhalmaz nem tartalmaz önellentmondásokat, és korábbi ismeretekkel sem ütközik frontálisan.

Ha az értékelő információ egy projekt- vagy elemosztályt ír le, akkor kihatása jelentősebb, szemben az egyedi jellegű eredményekkel, amelyek nem használhatók máshol.

A programelemekről szóló információknak – szemben a programot vagy projektet illetőkkel – igen változatos eloszlása lehet térben és időben, hiszen az elemek tényleges megvalósulása könnyű változtathatóságuk miatt erősen függ az ellátást nyújtó személyzettől és az ügyfelektől.

A kihatás függése az értékelő személyétől

Hihetőbb az értékelés, ha az értékelő független az értékelt programtól, hiszen, ha csak tárgyal a programban részt vevőkkel, már akkor is

- elfogadja viszonyítási kereteiket;
- megítélései eltolódnak a kikérdezettek által támogatott irányokba.

Legkevésbé elfogultnak az úgynevezett szabad célú (goal free) értékelés tekinthető, azonban ez meglehetősen költséges és nehezen végezhető hatékonyan.

Más szakértők azt vallják, hogy képes az értékelő „objektíven” kérdezni és tárgyyszerűen értelmezni a válaszokat.

Egyes esetekben az értékelő egy információbróker szerepét játssza, aki segíti az érdekelték csoportjait a helyes kérdések kiválasztásában és az értékelés megállapításai következményeinek megértésében.

Az értékelés kihatásának összetevői

Monitorozás folyamatban lévő programoknál

a) Az ügyfelek és a megvalósítás szempontjából

A programok (és a projektosztályok) értékelése elsősorban a döntéshozó érdekcsoportok számára fontos, ugyanis:

- ők felügyelik a megvalósítás minőségét;
- ellenőrzik a megadott szabályok betartását;
- bár rendszerint nincs keret gyakori monitorozásra, egyes helyeken mégis működnek úgynevezett vezetői információs rendszerek, amelyek elég alapos visszajelzéseket szolgáltatnak;
- időnként helyszíni szemlék (show-and-tell performances) egészítik ki az adatgyűjtést.

Azoknak az értékeléseknek lehet lényeges kihatása, amelyek le tudják írni:

- a célokat és a megcélzott ügyfelek körét;
- a megvalósítást;
- az ellátás (szolgáltatás) költségeit.

Bár ez az értékelési forma ritkán eredményez konkrét javaslatokat, visszajelzésnek mégis elégséges, ugyanis kielégíti a döntéshozók rövid távú igényeit, és még némi költségtervezést is lehetővé tesz.

b) A hatások és befolyások mérése

Az értékelés kihatásáról tudni kell, hogy ha mégoly hátrányos, akkor sem okozza a program megszüntetését, illetve hasonlóképp az előnyös értékelés sem indíthat újra egy befejezett programot.

Az értékelés esetleg a program költségvetésére lehet kihatással, ám legtöbbször csak a meglévő politikai akaratot és érdekeket támasztják alá az értékeléssel.

Összefoglalva csekély kihatást várhatunk, ha programszinten értékelünk hatást és befolyást.

Monitorozás egyedi projekteknél

A projektek (továbbá az elemek és az elemosztályok) értékelése főleg a projektek helyi vezetőinek nyújt segítséget.

a) Az ügyfelek és a megvalósítás szempontjából

A helyi vezetőknek projektjük megvalósulásáról és ügyfeleiről csak leíró információkra van szükségük, ha:

- terveznek;
- költségvetést készítenek;
- a központi döntéshozókkal tárgyalnak.

Ehhez rendszerint nem igényelnek külső értékelőt, ugyanis kellően informáltak a projekt kiadásainak eloszlási mintázatáról, a projekt jól megvalósult szolgáltatásairól és az azokkal elért ügyfelek számáról, hiszen rendelkeznek:

- napi irányítási ismereteikkel;
- saját elszámolási, könyvelési rendszerük jelentéseivel;
- rendszeresen folytatnak nem hivatalos megbeszéléseket a személyzettel és ügyfelekkel, akik a szolgáltatásokkal közvetlenül találkoznak.

A fenti szempontok szerint tehát csak belső értékelés történik, aminek kétségtelen előnye a közvetlen ellenőrizhetőség és a könnyű módosítás, de természetes korlátot jelenthet ugyanakkor a személyzet vonakodása a változásoktól és a változtatások anyagi fedezetének megteremtése.

A belső monitorozások a projektekre szabdalt program egészében nem okozhatnak jelentős javulást.

b) A hatások és befolyások mérése

A projektben részt vevő vezetőket rendszerint jobban érdekli a projekt hatékony elemeinek azonosítása, mint az őket finanszírozó program egészének hatékonysága. A jól működő elemek kiderítéséhez részben külső értékelést, részben saját és kollégáik benyomásait használják fel. Sok esetben alkalmaznak máshol bevált és áthelyezhető elemeket, vagy vesznek át változtatási módszereket.

A programszinten, központilag összegzett hatás- és befolyásvizsgálatok eredményei ritkán okoznak változást a projektekben. Mindezek ellenére folynak ilyen értékelések, mivel:

- a helyi személyzet sok projektszintű problémát nem észlel;
- sok helyi problémáról nem tájékoztatják a központot;
- a döntéshozóknak időnként szükségük van ilyen mérésekre az oksági láncok feltárásához (amihez a projekt elemeit használják fel).

Hatás és befolyás mérése osztályokon

a) Projektsztályok

A projektsztályok hatásainak és befolyásának ismerete a program központi döntéshozói számára fontos és hasznos, ugyanis hozzájárul a megfelelő projektek kiválasztásához a program fejlesztésekor, illetve kiterjesztésekor.

A leírás mellett magyarázó értékelés szükséges:

- a hatékony programelemek azonosításához;
- a sikeres projektsztályok megtalálásához.

Adott projektek osztályba sorolásának legfontosabb feltétele, hogy a megvalósítás, azaz az alapvető cselekvésformák azonosak legyenek, vagy csak jelentéktelen eltéréseket mutassanak. Az így csoportosított projektek könnyen áthelyezhetők eltérő elosztású ügyfélkörbe vagy más személyzettel.

Az osztályok felállításához általában nem elegendő mennyiségi méréseket elvégezni, minőségi módszereket is alkalmazni kell. Elkerülendő a túl sok projektsztály képzése annak ellenére, hogy a résztvevői szívesen tekintik saját projektjüket egyedinek és a többitől jelentősen eltérőnek.

b) Elemosztályok

A program több projektjében megvalósítható elemosztályokat keresünk, amelyek egyszerre hatékonyak és áthelyezhetők. Szem előtt kell tartanunk, hogy az ilyen központilag támogatott elemosztályok nem feltétlenül találkoznak helyi, projektszintű egyetértéssel és fogadókészséggel.

Jó néhány esetben az adott elem teljesíti közvetlen céljait, mégsem járul hozzá projektjének hatékonyságához.

Eredményes mérési módszerek egyedi programok és projektek esetében

Országos statisztikai mutatók használata

Programértékeléskor helyi és országos adatbázisokból az elérni kívánt ügyfélkörrel szerezhetünk be statisztikai információkat: kor, nem, etnikum, foglalkozás, egészségügyi állapot, iskolázottság, átlagos vagyoni helyzet, lakóhely, ingatlan-tulajdon, bűnözési arány stb. szerint.

Figyelembe kell vennünk a mutatók elvi jelentése és a gyakorlati adatfelvétel közötti különbségeket, s természetesen az utóbbiak alapján célszerű dönteni az adatok felhasználásáról. Külön oda kell figyelni az olyan mutatók pontosságára, amelyekről nyilvánvalóan anyagi (vagy más) erőforrások átcsoportosítása függ.

A programértékelés politikai beágyazottsága miatt csak olyan biztonságosan és szakszerűen összegyűjtött mutatókkal érdemes dolgoznunk, amelyek:

- kellőképpen megbízhatók;
- a különböző döntéshozó csoportok számára azonos értelműek;
- eloszlása a kiugrásokat levágó padló/plafon hatásoktól mentesek;
- lényegesek az adott társadalmi probléma szempontjából;
- rugalmasak az adott változó módosulásaira.

Alkalmazhatósága esetén ez az olcsó és gyors eljárás hasznos háttérinformációkat szolgáltat, de önmagában ritkán meghatározó egy értékelésnél, ahol sokszor egészen másféle, egységesebb vagy összetettebb mutatók szükségesek.

Helyi vezetői információs rendszer alkalmazása

A vezetői információs rendszer (manager information system) a projektszint folyamatos monitorozását szolgáló, számítógépes adatfeldolgozású módszer a program központi vezetőinek is szolgáltat adatokat, de elsősorban a helyi vezetők munkáját segíti.

Jellemzően nem tartalmaz hatást és befolyást vizsgáló mutatókat, hiszen legfontosabb adattípusai a következők:

- ügyfelek száma és tulajdonságaik;
- ellátó személyzet adatai;
- pénzfelhasználás összege és típusai.

Az eredmények felhasználásánál egyrészt számolni kell az adatfelvételt végző résztvevők elfoglaltságával, másrészt azzal, hogy az adatok programszintű összegzésében torzítást okozhatnak, hamis összképre vezethetnek az egyes projekteknél ténylegesen megvalósult adatfelvételek technikai/módszertani eltérései.

Ez a módszer a fentiek ellenére is nyújt programszintű információkat:

- összehasonlítást tesz lehetővé a projektek között;
- jól kezelhető (számítógépes) irattári adatokat szolgáltat későbbi felhasználáshoz;
- hozzásegíthet megvalósítás jellegű zavarok programszintű orvoslásához, még olyan esetekben is, amikor nem alkalmazzuk a program összes projektjére, hanem csak egy jól megtervezett mintán folyik ilyen eljárás.

Programvizsgálat

Programvizsgálatra (program audit) (könyvvizsgálat, auditálás) rendszerint akkor kerül sor, ha pénzügyi problémákat kívánunk kideríteni vagy megoldásukra javaslatokat készíteni. Az eljárás teljesen szabványosított, így meglehetősen olcsó és gyors, továbbá könnyen végigvezethető a program valamennyi projektjén. Egyetlen igazi hátránya, hogy a finomságokat nehezen, a mellékhatásokat pedig szinte egyáltalán nem tudja kimutatni.

Ez a hagyományos könyvvizsgálati költség (és számlarend) ellenőrzésén, azaz a vezetők és a személyzet pénzügyi fegyelmén kívül számvevői feladatokat is magában foglal, amennyiben javaslatot tehet a projektek belső ellenőrzésének és szervezetségének javítására. Mivel az értékelő nem a pénzügyek, hanem a vezetés és a finanszírozás problémáinak szakértője, így ehhez a módszerhez gyakran igénybe vesznek külső szakembereket és hozzáértő belső munkatársakat.

Programvizsgálatra sor kerülhet előre betervezett időközönként, a program befejezésekor vagy bármilyen pénzügyi jellegű gyanú felmerülésénél.

Minőségi módszerek

Az úgynevezett minőségi (qualitative) módszereket a többi – mennyiségi és számszerű – mutatókat szolgáló eljárás mellett alkalmazzuk a projektek helyi működésének leírására.

Nathan és munkatársai szakértői beszámolók elkészíttetését javasolják, amikor társadalomtudományi szakemberek kötött szempontrendszer szerinti, előre megadott kérdéssorokra válaszolva fejtik ki véleményüket, miután előzetesen az adott projekt(ek)ről minden elérhető információt megadtak nekik. A feladatuk az, hogy a költségekre és az ügyviteli kérdésekre összpontosítsanak, tekintettel a program által kitűzött irányelvekre és célokra.

Hendricks szolgáltatásbecslési (service delivery assessment) eljárásában belső vagy külső megfigyelőket kell felkérni, hogy tervszerű mintán végezzék el az ügyfelek, a személyzet és a helyi vezetők megfigyelését, illetve készítsenek velük interjúkat. Ehhez a módszerhez szükség van egy előzetes értékelésre, amelyben a program dokumentumai, néhány interjú és látogatás segítségével azonosítják a szolgáltatáseloszlás legfontosabb elemeit. A szolgáltatásbecslés során meggyőződhetünk előzetes elképzeléseink helyességéről és esetleg új egállapításokat is rögzíthetünk. A megfigyelők tapasztalatait összegezve tesszük le a központi döntéshozók elé, akik így az előző módszernél gyorsabban jutnak információkhoz.

Stake és Easley a hosszan tartó személyes megfigyelést tartják célravezető módszernek. Ekkor kiválasztanak néhány helyet, majd viszonylag kevés előfeltevés után fognak hozzá a vizsgálathoz. Ennek előnye az előzetes nézetek (prekonceptciók) torzító hatásának jelentős kiküszöbölése, hátránya viszont a meglehetősen nehéz általánosíthatóság.

Tevékenység kérdőívek

Végül igen elterjedt módszernek tekinthető a tevékenység-kérdőívek (activities survey) felvétele a programban részt vevőkkel. Ez igen széleskörű (a kívánt pontossághoz szükséges méretű mintán vagy akár az érintettek teljes körében elvégezhető) és alacsony költségű, ugyanis akár telefonon vagy levélben is lebonyolítható. A kérdőíves felmérés

nyílt vagy rejtett célja a programban folyó alaptevékenységek elemzése és a szerkezetük feltárása.

Az eljárás tehát leíró információkat szolgáltat az egyes ellátásokról, megadja az elért ügyfélkört és az egységnyi, azaz egy ellátottra jutó költségek becsléséhez járul hozzá. Nagymértékben segíti továbbá a projektosztályok elkülönítését, amivel a program arcualata vázolható föl.

A kérdőívek elkészítését itt is a program iratainak átnézése segíti, valamint néhány mélyinterjú jól informált résztvevőkkel, illetve egyes projektek személyes meglátogatása.

Általános módszertani problémák

A mérés megtervezésének egyik kiindulópontja a bevonni kívánt minta megadása, azaz a mintavétel kérdése. Két szélsőséges eset írható le, s a kettő között kell megtalálnunk az adott helyzetben célszerű megoldást.

Az egyik megközelítésben alapos és hosszan tartó vizsgálatnak és magyarázó elemzésnek vetünk alá néhány kiválasztott programhelyet. Ezt rendszerint akkor alkalmazzuk, ha egy összesített képre van szükségünk a programról. Előfeltétel, hogy egyetértés legyen a szükséges információtípusok kiválasztásában.

A másik esetben szűkebb keresztmetszetű vizsgálatot végzünk egy szélesebb mintán, nagy számú helyen. Ezzel főleg a megvalósítás problémáira és mellékhatásaira deríthetünk fényt.

A mennyiségi módszerek általában nem alkalmasak okelemzéshez, oksági láncok felállításához. Ilyen esetekben minőségi eljárások szükségesek. Hasonló választás javasolt akkor is, ha a program arcualatának felrajzolása a cél.

Projekt- és elemosztályok azonosítása

A bizonyos szempontok (sikerkritériumok) szerint eredményesnek tartott osztályok kiválasztásának általános lépései:

- az osztályok megadása;
- sikerességük igazolása értékeléssel.

Az azonosítás elvégzésére számos technika létezik, amelyek elsősorban időtartamukban, felhasznált forrásaikban, pontosságukban és az igényelt szakértői tudás nagyságában különböznek – mindezek költségkihatása mellett.

Szakirodalmi áttekintés (literature review)

A szakirodalom áttekintésének 2 alapvető módja képzelhető el. Az egyik a programértékelésről szóló gyakorlati jellegű szakcikk metaanalízise (meta-analysis), a másik

az adothoz hasonló program teljes értékelési iratanyagának átvizsgálása. Az ezekben talált osztályokba besoroljuk az általunk vizsgált projekteket, esetleg újakat képzünk. Kikeressük a korábban sikeres projektosztályokat, az azokba tartozó projektjeink eredményeit összesítjük, végül az egyes projektosztályainkat összehasonlítjuk egymással.

A legfontosabb problémák:

- az egyes projektek megvalósulásáról az írott információk gyakran hézagosak, s személyes megfigyelés vagy mélyinterjú nélkül bizonytalan az osztályba sorolás;
- a sikeresség összevetését akadályozza, hogy a projektek kimenetelei tartalmilag különböznek.

Közvetlen megfigyelés

Ha használható előfeltevéseink vannak a lehetséges projektosztályokról, akkor egy mintába kiválasztunk néhány projektet, amelyeken elem- és tevékenységmérést hajtunk végre.

Az azonosságok alapján matematikai módszerekkel (például többszörös regressziós eljárások) határozhatjuk meg az egyes osztályokat.

A módszer kritikus pontja az előzetes információkra épülő projekt mintaösszeállítása, amely kétségessé teheti eredményeinket – vagy ha kiküszöböljük ezt a torzítást, akkor túl magasra nőnek a költségek.

Programozott vizsgálat

A programozott vizsgálatot (programmatic study), képszerű hasonlaltal élve, tölcészerű értékelésnek nevezhetjük, hiszen durva, kis pontosságú és olcsó eljárásoktól haladunk a mély, széles keresztmetszetű, de költséges vizsgálatok felé, miközben az eleinte széles mintánkat egyre jobban leszűkítjük egy, az egész programot jól képviselő projekthalmazra. Itt tehát az előző fejezet végén leírt módszertani dilemmát próbáljuk meg feloldani. A vizsgálat 3 alapvető részből áll.

a) Először a projektosztályok létét kell igazolnunk. Ezt a tényleges projekttevékenységeket leíró és a programról szóló általános információk alapján kezdhethetjük el, felderítve:

- az egyes projekt típusok kimondott és rejtett céljait;
- a fentiek eléréséhez használt eszközöket (szolgáltatásokat);
- az eszközök közötti választások mögött húzódó feltevéseket.

Mindezek megvalósításához például az 1. és 2. pontokban leírt módszereket használhatjuk, továbbá szakértői véleményeket hallgathatunk meg. A végén érdemes különbséganalízist végezni, amelyben az egyes osztályok közötti „távolságot”, az eltéréseket maximalizáljuk. Erre többváltozós mennyiségi technikák állnak rendelkezésre. Ha a program

projektjei egymáshoz hasonlítanak, és stabil szerkezetet alkotnak, akkor a vizsgálat fő tárgyai az elemosztályok lesznek.

b) A második lépésben a várhatóan sikeres projektosztályokat választjuk ki. Ehhez viszonylag olcsó, de oksági következtetéseiben pontatlan eljárásokat használunk.

Az ajánlásos (nomination) módszer keretében jól felkészült, nagy tudású személyekkel készítünk rövid interjúkat, illetve kérünk tőlük javaslatot sikeres projekt típusokra. A változatokat egyszerűen összevetjük, a többitől nagyon elütő véleményektől eltekintünk, így gyorsan és az érdekeltekkel könnyen elfogadtatható módon jutunk használható kiindulási listához. Szükség esetén bővíthető az ajánlattevő személyek köre, amivel tovább növelhető az egyetértés az előzetesen sikeresnek vélt osztályok felsorolásában.

Alkalmazhatunk többváltozós regressziót (multiple-regression analysis), azaz a vizsgált projektek legfontosabb tartalmi jellemzői (például az ügyfélszám, költségek, megvalósítás foka) összefüggéseinek olyan matematikai elemzését, amellyel durva becslést kaphatunk az osztályokra és azok sikerességére. A finomságok elhagyása és az egyes projekt tulajdonságok együtváltozása a hatékonyság téves megítéléséhez vezethet, így sikertelen osztályok túljuthatnak ezen a szűrőn – és eredményesek is kieshetnek.

Végül a projektekben helyi szinten résztvevőkből felkérhetünk úgynevezett átvizsgáló bizottságokat (review committees), akik megfigyeléseik és tapasztalataik alapján rangsorolják a projektosztályokat (például költségek, várható eredményesség, célcsoport elérhetősége szerint), s az így sikeresnek minősülők jutnak tovább elemzésünk harmadik szintjére. Számolnunk kell azzal, hogy az egyes bizottságok sikerkritériumai különbözők, és saját érdekeik is torzíthatják ítéleteiket.

c) Az utolsó lépés az egyes osztályok sikerességének megerősítése vagy elvetése. Itt a lehető legszigorúbb okelemzést, azaz az egyes osztályok sikerességének teljes magyarázatát kell adnunk. Az okok feltárása annál inkább célszerű, mivel ez segítséget nyújthat a későbbi projekt (és elem) áthelyezések eldöntésében is.

Az egyik megközelítésben a 2. lépésben kialakult osztályokból véletlenszerű és reprezentatív mintákat készítünk, s ezekben mutatjuk ki demonstratív módon a sikerességhez vezető oksági láncot. Számolnunk kell a mintánkba beválasztott projektekben a hosszabb idejű vizsgálatunk alatt bekövetkező jelentős (és az osztály egészére nem jellemző) változásokkal, amelyek torzíthatják eredményeinket, illetve megnehezítik az általánosítást.

Ha a véletlen mintavétel nem járható út, akkor az úgynevezett félkísérleti (quasi experiment) megközelítéssel is feltérképezhetjük az oksági összefüggéseket. Ekkor előteszteket végzünk, kontrollcsoportot állítunk fel és különböző függő változók mellett ismétljük meg ugyanazokat vagy az eredetihez nagyon hasonló szolgáltatásokat, majd a kísérlet alatt nyomon követjük a beavatkozás hatását és befolyását. A kapott eredményeket statisztikai kiegyenlítő eljárásokkal elemezhetjük.

Az osztályképzés problémái

Itt is az értékelés anyagi kötöttségei jelentik az elsősorú problémát: ez áll szemben az általánosításhoz szükséges széleskörű mintavétel és a hatásosság helyes magyarázatát kereső intenzív vizsgálat fontosságával.

Az osztályképzés eredményessége céljából előnyös lehet, ha többféle eljárásmodot alkalmazunk, például ajánlásos, megfigyeléses és mennyiségi (matematikailag elemezhető) megközelítéseket.

Az egyes osztályok tagja természetesen nem teljesen azonos hatásúak, de a döntéshozók számára készülő durva képből ez nem okoz jelentős torzítást.

A projektek áthelyezésének lehetőségével főleg a terjeszkedő programoknál kell számolni, a stabilabbak esetében így az elemosztályok vizsgálata igazán fontos.

Ha az értékelést belső ember végzi, nem feledkezhet meg ennek hátrányairól sem:

- saját projektjének közeli és pontos ismerete gyakran kényszerítő keretet nyújt a többi programrész vizsgálatok és megnehezíti az általánosítást;
- kevés ilyen jellegű értékelő tapasztalatot szerzett;
- kérdéses és megítélési szabadsága bizonyos szempontból korlátozottabb a szoros kötődés emberi tényezői és az alkalmazotti viszony miatt.

A programozott vizsgálat 3 lépéses, viszonylag hosszadalmas módszeréhez rendszerint nemcsak az anyagi fedezet hiányzik, hanem a politikai környezet sem hagy rá időt.

Legtöbbször a sikerkritériumok, a megítélési szempontok azonosítása is problematikus, ugyanis az érdekelt döntéshozók nem értenek egyet, egészen más sorrendeket tartanak helyesnek.

Talán az utóbbi 2 pont is elegendő magyarázat arra, hogy a „sikeres projektosztályok azonosítása” miért mondott oly sokszor csődöt a gyakorlatban.

Összegzés – Az értékelés tervezésének legfontosabb elemei

- tárgya és annak részei;
- folyamata, szempontjai, hangsúlyai, összehasonlítás alapja és módszerei;
- magyarázó és oksági kapcsolatok feltárása, összegzésének mikéntje;
- hasznossága, szükségletelemzése, költségbecslése, hatékonysága, időtartama;
- felhasználás és terjesztés módja, a megrendelő és más érdekelt bevonása.

Kulcsfogalmak

programértékelés, hatáselemzés, társadalmi probléma, társadalmi programok, kormányzati beavatkozások, közigazgatási beavatkozások, racionális problémamegoldás, kutatómódszertan

Ellenőrző kérdések

- Hogyan definiáljuk a döntéseméletben a problémát?
- Melyek a racionális problémamegoldás lépései?
- Miben különbözik egymástól a programértékelés és a hatáselemzés?
- Melyek a társadalmi beavatkozások főbb területei?
- Milyen lépésekből áll egy programértékelés?
- Egy társadalmi beavatkozás értékelésének melyek a főbb szempontcsoportjai?
- Egy beavatkozás és egy értékelés időbeliségüket tekintve hogy viszonyulhat egymáshoz?
- Melyek a viszonyítási alap főbb típusai?
- Hogy állíthatók sorba az értékelés és hatáselemzés módszerei a költségeik szerint?
- Melyek a főbb kvantitatív és kvalitatív módszerek?
- Egy értékelési vagy hatásvizsgálati jelentésnek milyen főbb típusait ismerjük?
- Mitől függ egy értékelés vagy hatáselemzés hatásossága?

Irodalomjegyzék

Általános művek a hatáselemzésről

- BOZSÓ Gábor – JUGOVITS Károly – SZABÓ Tamás (2016): *Közigazgatási feladatellátás hatékonysága és hatáselemzése*. Budapest, NKE.
- CSUHAI Sándor (2019): A kormányzati teljesítmény mérhetősége. In KAISER Tamás szerk.: *A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei*. Budapest, Dialóg Campus. 225–246.
- GAJDUSCHEK György – HAJNAL György (2010): *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest, HVG–ORAC.
- KAISER Tamás (2017): *A kormányzati teljesítmény értékelése, mérése – nemzetközi modellek*. Budapest, Dialóg Campus.
- KAISER Tamás – BOZSÓ Gábor – CSUHAI Sándor (2018): *A kormányzás hatékonyságának feltételei, modelljei*. Budapest, NKE.
- KAPOSI Judit – SINKA Zoltán – ZOLTAI-MENYHÁRT Tamás (2011): *Az új hatásvizsgálati rendszer és hatásvizsgálati lap általános bemutatása*. Budapest, KIM.
- MAJOR Klára (2013): *Hatásvizsgálati Kézikönyv. I. Hatásvizsgálat elemzőknek*. Budapest, HÉTFA Kutatóintézet.
- PETERS, Guy – PIERRE, Jon (2003): *Handbook of Public Administration*. New York – London, SAGE Publications.
- SÁGI Matild – SZÉLL Krisztián (2015): *Hatásvizsgálatok alapszintű kézikönyve. Módszertani segédkönyv oktatásfejlesztők számára*. Budapest, Oktatókutatató és Fejlesztő Intézet.
- SZEPESI Balázs (2013): *Hatásvizsgálati kézikönyv. II. kötet: Hatásvizsgálat szervezőknek*. Budapest, HÉTFA Kutatóintézet.

Általános művek a programértékelésről

- BINGHAM, Richard D. – FELBINGER, Claire L. (2002): *Evaluation in Practice. A Methodological Approach*. London, Chatham House Publishers.
- COOK, Thomas D. – LEVITON, Laura C. – SHADISH, William R. Jr. (1985): Program evaluation. In LINDZEY, G. – ARONSON, E. eds.: *Handbook of social psychology*. New York, Random House.
- KUSEK, Jody Zall – RIST, Ray C. (2004): *Ten steps to a result-based monitoring and evaluation system*. The World Bank.
- LOVE, Arnold J. (1991): *Internal evaluation; building organizations from within*. Newbury Park CA, Sage Publications.
- POSAVAC, Emil J. – CAREY, Raymond G. (1992): *Program evaluation: Methods and case studies*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- ROSENHEAD, Jonathan ed. (1997): *Rational analysis for a problematic world; problem structuring methods for complexity, uncertainty and conflict*. Chichester, John Wiley & Sons.
- ROSSI, Peter Henry – FREEMAN, Howard E. (1993): *Evaluation; a systematic approach*. Newbury Park CA, Sage Publications.
- SECHEREST, Lee – FIGUEREDO, Aurelio José (1993): Program evaluation. *Annual Review of Psychology*, Vol. 44, No. 1. 645–674.
- SHADISH, William R. Jr. – COOK, Thomas D. – LEVITON, Laura C. (1991): *Foundations of program evaluation: Theories of practice*. Newbury Park CA, Sage Publications.
- STOCKMANN, Reinhard – MEYER, Wolfgang (2013): *Functions, methods and concepts in evaluation research*. Palgrave Macmillan.
- TÖRÖK Marianna – VINCZE Krisztina szerk. (1998): *Alapfokú kézikönyv civil szervezetek számára*. Nonprofit Információs és Oktató Központ Alapítvány.
- WAYNE, Parsons (1995): *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- WEISS, Carol H. (2005): *Értékelés*. Budapest, Országos Közoktatási Intézet.

Vákát oldal

A hatáselemzés és értékelés gyakorlata az OECD-ben és az EU-ban

Bevezetés

Az állami szféra aktívan képes hozzájárulni egy ország társadalmi jóllétéhez, az ezt szolgáló gazdasági versenyképességéhez, egyben a mindezek alapját jelentő környezeti feltételek hosszú távú biztosításához. Teszi mindezt nemcsak azáltal, hogy az érintett ágazatokban piacbarát – azaz a társadalom számára a legtöbb pozitív hatást a leghatékonyabban elérő, szabadpiaci versenyző – szabályozási rendszert alakít ki, hanem saját működése (többek között célszerűsége, hatékonysága, korrupciómentessége, ügyfélközpontúsága, átláthatósága) által is. Az állam által megoldandó társadalmi problémák azonosítását követően, a megoldásukra kidolgozott szakpolitikai döntéseknek a gyakorlatba való átültetése számos kihívást jelenthet a szereplők számára. Olyan kérdések merülhetnek fel már a folyamat elején, hogy a stratégia valóban lényeges területeket érint-e, a végrehajtás intézményrendszere hatékonyan működik-e, a végrehajtott intézkedéseknek nemcsak rövid távú, hanem hosszú távú hatásai is vannak-e. A tényalapú szakpolitika-alkotás célja, hogy közelebb hozza egymáshoz a tudományos világ eredményeit, s a szakpolitikák (beavatkozások) kialakításáért felelősöket. Az ideológiák és értékek helyett a hangsúly a működő megoldásokra helyeződik a tényalapú kormányzás során (BOTTERILL–HINDMOOR 2012).

Jelen fejezetben 2 nemzetközi szervezet hatáselemzéshez és értékeléshez kapcsolódó gyakorlatait vizsgáljuk meg. Bemutatjuk a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD)¹ tevékenységét, illetve részletesen megvizsgáljuk a hatáselemzés és értékelés alkalmazott közösségi kormányzáshoz kapcsolódó gyakorlatát az Európai Unió (EU) működésében. Alapvető különbség, hogy míg az OECD konzultációkkal, nemzetközi összehasonlításokkal szolgál az államok szervezetei számára, addig az Európai Unió egyrészt a saját, kizárólagos területein belül, másrészt a tagállamokkal közös, illetve a tagállami felelősség körébe tartozó területeken is képes lépéseket tenni a hatáselemzések és értékelések alkalmazására a szakpolitikák gyakorlatban való megvalósulása érdekében.

¹ Magyarország 1996 óta tagja a szervezetnek.

Hatáselemzés és értékelés gyakorlata az OECD-ben

Az OECD keretében jelenleg 37 ország működik együtt, hogy a lehető legjobb megoldást találják meg a globalizáció gazdasági, társadalmi és környezeti kihívásaira. A szervezet segíti a tagállamok kormányait a legjobb gazdasági és szociális politikák kialakításában. A „jobb politikák a jobb életért” (OECD 2016) szlogen jegyében támogatja, hogy közösen keressenek megoldásokat a problémáikra. A párizsi székhelyű szervezet a legkülönbözőbb területekhez kapcsolódó tanulmányokat, szakpolitikai javaslatokat és nemzetközi összehasonlításokat készít, aktív kutatói tevékenységet végez, szorosan együttműködik a tagállamok kormányaival. Összehasonlító felméréseket készít, amelyekhez a szükséges adatokat a tagállamok önkéntes alapon szolgáltatják.

A stratégiai szakpolitika folyamata

Az 1990-es években Nagy-Britanniában egyre hangsúlyosabban jelent meg a tényalapú szakpolitika-alkotási eljárások alkalmazása iránti igény. A Blair-kormányzat nyilvánvalóvá tette, hogy politikájában érvényesíteni szándékozik az „az számít, ami működik” elvét („what counts is what works”) (BOTTERILL–HINDMOOR 2012, 4.). A hatásos stratégiai kormányzati szakpolitikák kialakításának első lépése a probléma részletes feltárása. A jelenlegi helyzet elemzésével feltárhatók a problémák, azoknak az okai és a lehetséges kezelési módjai is. Lehetséges eszközei között található a SWOT-elemzés, PESTL(E)-elemzés vagy problémafa módszerei.² Az elemzéshez szükséges adatok számos forrásból, interjúkból, fókuszcsoportokból, véleményfelmérésekből, másod- és dokumentumelemzésből is kinyerhetők. A fenti források megfelelő kombinálása segíti a helyzet alaposabb megismerését, megértését. Ezt követően ki kell jelölni a tervezett stratégia terjedelmét és prioritását, ami a feltárt problémákat szándékozik kezelni. Fontossági sorrend szerint hierarchikus rendet kell felállítani a problémák között, dönteni kell arról, hogy mi az, aminek a kezelése mindenképpen szükséges, s mi az, ami nem élvez elsődleges fontosságot. A prioritizálás eszköze lehet például egy kérdőívnek a kitöltése, ahol egyszerű numerikus skálán fejezhetik ki az egyes tételek kezelésének fontosságát a bevont szervezetek és szakértők. A megfelelő vízió, azaz egy jól körülhatárolható leírása a beavatkozás után elérni kívánt állapotnak, feltétlenül szükséges, hogy a célkitűzések megfelelő hierarchiája kialakításra kerüljön. A célkitűzések, amelyek megfelelnek a SMART-modell³ követelményeinek, konkrétan megfogalmazzák az eredményeket, amiket teljesíteni

² A PESTL(E)- (*political, economic, social, technological, legal, environmental*) elemzés a politikai, gazdasági, társadalmi, technológia és jogi tényezőket veszi figyelembe, illetve opcionálisan a környezeti. A SWOT-elemzés a belső erősségek és gyengeségek, valamint a külső veszélyek és kockázatok elemzésére épül. A problémafa módszere az ok-okozati viszonyokat hierarchikus rendszerben, vizuálisan jeleníti meg.

³ Smart-modellben (*specific, measureable, action-oriented, realistic, time-bound*) a célkitűzéseknek specifikusnak, mérhetőnek, akcióorientáltaknak, realistának és határidőhöz kötöttnek kell lenniük.

kell. A hozzájuk kialakított indikátorok teszik mérhetővé a célok teljesülését. Általában az intervenció megkezdése előtt rögzített bázisértékhez képest bekövetkezett változást képesek megjeleníteni.⁴ Az indikátorok közvetlenül kapcsolódnak a célkitűzésekhez és a tevékenységekhez.⁵ Az indikátorok bázisértékének (kiindulási érték) és célértékének (az intervenció hatására elérni szándékozott érték) is reálisnak és mérhetőnek kell lennie. A célértékek meghatározásánál érdemes figyelembe venni a múltbeli tapasztalatokat, a felhasználható erőforrások nagyságát, a nemzetközi benchmarkokat. Az indikátorok kiválasztásánál és felhasználásánál az alábbi „hét halálos bűnt” (WILLIAMS 2011) kell elkerülni:

- I. A számokba helyezett túl nagy bizodalmat.
- II. Az indikátoroknak az eredeti célon túli felhasználását.
- III. A mérés mögötti jelentés elfelejtését.
- IV. A normativitás csapdájába való beleesést.
- V. Annak figyelmen kívül hagyását, hogy „nem minden számít, amit meg tudok mérni, s nem mindent tudok megmérni, ami számít”.
- VI. A tünetek követését az okok helyett.
- VII. Az okság feltételezését ott, ahol csak korreláció van.

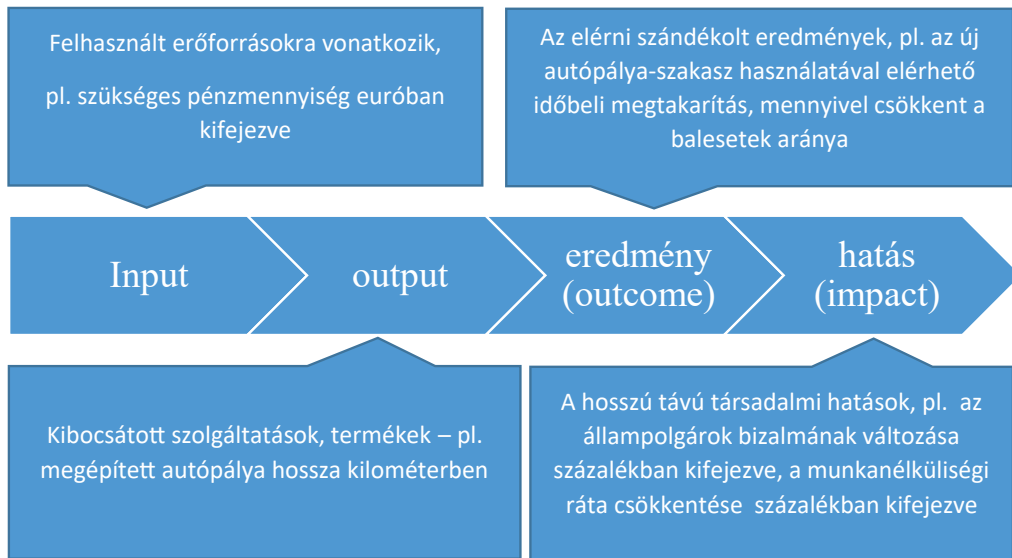
Az indikátorok méréséhez és a kapcsolódó mérőrendszerek tárgyalásakor fontos felhívni a figyelmet arra, hogy „[a] mérés és a megfigyelés mindig valamilyen elméletet tételez fel a háttérben. A megfigyelés eredménye, illetve a mért érték csak ezen elmélet alapján értelmezhető” (BRÓDY 1990; idézi HARCSA 2011, 1084.). A statisztikai megfigyelések és a gazdasági, társadalmi jelenségek között az indikátorok a közvetítők, amiket a felhasználók igényei szerint indikátorrendszerekbe lehet szervezni. Az indikátorok, mivel meghatározott célokhoz kapcsolódnak, normatív jellegűek, ugyanakkor relevánsnak, könnyen értelmezhetőnek és transzparensnek is lenniük kell. További fontos jellemzőjük, hogy specifikusak, mérhetők, elérhetők, megbízhatók és behatárolt időszakokra vonatkoznak (HAVASI 2007). Amit és ahogyan mérünk, és amit kommunikálunk, meghatározza, hogy mi kerül a figyelem középpontjába. Sokszor a nagyon fontos dolgok, folyamatok nem vagy nehezen mérhetők, mégis fontos a megfelelő információkat beszerezni a döntésekhez (WILLIAMS 2011).

Kvantitatív (például hány százalékkal változott, mekkora arányban tér el) és kvalitatív indikátorokat (például szakértői értékelés) különböztethetünk meg. Meg kell határozni, hogy az indikátor bázisértékéhez képest az eredmény milyen irányú (pozitív vagy negatív) eltérést tartjuk kívánatosnak, hiszen így tudjuk értékelni a bekövetkezett változásokat. Beszélhetünk input (a tervezett output eléréséhez szükséges erőforrásokokat ragadja

⁴ A bázisérték nulla is lehet, amennyiben nem rendelkezünk megfelelő kiindulási adatokkal.

⁵ Az indikátorok meghatározásának fontosságát mutatja a kiemelt szerepük az Európai Unió kohéziós politikájában. Hierarchikus felépítésüket megfigyelhetjük, ha alaposan megnézzük az operatív programok és a kapcsolódó projektek közötti kapcsolódási pontokat. A közösségi forrásoknak a tagállami elérhetősége is függ a kiválasztott indikátorok teljesítésének mértékétől a 2013–2020 közötti keretköltségvetési időszakban.

meg), output (a létrehozott szolgáltatásokat vagy javakat írja le), eredmény- (*outcome*), illetve hatás- (*impact*) indikátorokról. Az eredmények (*outcomes*) és hatások (*impacts*) elválasztásának szükségességében konszenzus figyelhető meg, ugyanakkor az, hogy mit is jelentenek pontosan az adott kategóriák, már széleskörű tudományos disputa tárgyát képezik napjainkban is (BELCHER–PALENBERG 2018). Míg az eredmények kategóriába a rövid és középtávú változások sorolhatók, addig a hatások a hosszú távú változásai a végrehajtott beavatkozásnak (OECD 2002).



1. ábra: Az indikátorok típusainak logikai hierarchiája – példával illusztrálva

Forrás: a szerző szerkesztése

A célkitűzések és a hozzájuk kapcsolódó indikátorok kiválasztása mellett az akcióterveket is össze kell állítani. Az akciótervek tartalmazzák a célok eléréséhez szükséges intézkedések összeségét (például a szabályozási keret megváltoztatását, intézmények átalakítását, a beruházások megvalósítását). A stratégia megvalósításának tervezett költségeit meg kell becsülni a legfontosabb stakeholderok⁶ (érdekeltek és érintettek) bevonásával, illetve össze kell állítani a kiadások forrásainak helyét. Ezen lépések után következik a stratégia megvalósítása, amelyet folyamatosan figyelemmel kell kísérni

⁶ A stakeholder elmélete az 1980-as évek elejére vezethető vissza. A stakeholder elemzés során először azonosítjuk a külső és belső érintetteket és érdekelteket, majd második lépésként feltárjuk a beazonosított szereplők érdekeit és elvárásait, a meglévő vagy potenciális konfliktusokat. Bővebben lásd: FREEMAN–REED 1983.

(monitorozni),⁷ s előre meghatározott időközönként áttekinthető jelentéseket kell készíteni az előrehaladásról. A stratégiai szakpolitika-alkotás folyamata befejezésének a zárójelentés és az értékelés készítése tekinthető (VÁGI–RIMKUTE 2018). A megfelelő mennyiségű és minőségű adatok folyamatos gyűjtése jelentősen megkönnyíti a végső értékelés elkészítését, illetve az időszakos jelentések visszacsatolásával lehetővé válik a folyamatok megváltoztatása a célok elérésének érdekében. A monitoring és értékelés során ügyelni kell arra, hogy megfelelő időben elkészüljenek, a lényeges aspektusokra koncentráljanak, a jelentések releváns és stratégiai információkat tartalmazzanak, és vegyék figyelembe a felhasználóbarátság követelményeit. A folyamat lépései során kiemelten fontosak az állandó egyeztetések (akár formálisan előre meghatározott módon) az érdekelttek és érintettek között, a releváns feedbackek beépítése a folyamat adott szakaszába.



2. ábra: A stratégiai folyamatok lépcsői

Forrás: VÁGI–RIMKUTE 2018, 13.

⁷ A beavatkozás erőforrás-szükségletének függvényében külön szervezeti egység is felállításra kerülhet a monitorozási és jelentéskészítési feladatok ellátására.

Az OECD által megjelentett szakmai kiadványok alapján (OECD 2014a) az utólagos hatáselemzések és értékelések között nem érdemes erős határvonalat húzni. A hatáselemzések hozzájárulhatnak a tágabb értékelési kérdésekhez. Míg az értékelések során az helyeződik a fókuszba, hogy az alkalmazott szakpolitikai beavatkozás miképpen kezelte (oldotta meg) a korábban azonosított problémát, addig a hatáselemzés a beavatkozás hatásaira fókuszál. Az értékelés alapvetően tágabb értelemben közelít a beavatkozáshoz, hiszen figyelembe veheti a költségeit, hatékonyságát, elfogadottságát vagy a nem szándékolt eredményeket is. A hatáselemzés, a szűkebb kerete miatt, számos olyan kérdésre nem ad választ, amelyet a szakpolitika alakítójának a munkája során mérlegelni szükséges. Egy elméletalapú tevékenység (*theory-based activity*), hiszen felállításra kerül a beavatkozás logikája, amely a becsült oksági láncon alapul, ugyanakkor mérni is szándékozik a beavatkozás hatására bekövetkező változást. Az értékelések során a megfogalmazott értékelési kérdések kerülnek megválaszolására. A tervezett értékelés erőforrás-szükségletének és értékelési kérdéseinek arányban kell lennie a végrehajtott program erőforrásigényeivel. Az értékelők a tényeken alapuló következtetések mellett javaslatokat is megfogalmazhatnak a jövőre nézve, így növelve a következő szakpolitikai döntés hatásosságát. Az OECD olyan alapvető kritériumokat fektetett le, amelyeket az értékelés során az értékelőknek figyelembe kell venniük. A relevancia, hatásosság, hatékonyság és hosszú távú hatások kritériumai mellé beemeli a fenntarthatóság szempontjait is, azaz hosszú távon is fenn lehet-e tartani a stratégia implementációjának eredményeit.

Értékelési típusok

3 módját különböztethetjük meg az értékeléseknek, annak függvényében, hogy milyen kapcsolat van az értékelés tárgya és az értékelést végzők között. A belső értékelés során a szervezet maga végzi, kvázi önértékelésnek is tekinthető. A külső értékeléseket ezzel szemben szervezetten kívüli szereplők hajtják végre. Vegyes értékelés során független értékelőket is bevonnak az elemzésbe, illetve a belső értékelők külső szereplőktől szerzik be a szükséges adatokat. A 3. ábra összefoglalóan mutatja be az egyes értékelési típusok előnyeit és hátrányait.

	Belső értékelés	Külső értékelés	Vegyes Értékelés (néhány elem kiszervezése)
Előnyei	Jobb rálátással rendelkezik a folyamatokra, gyorsabban végrehajtható, nincs szükség hosszadalmas közbeszerzési eljárások lefolytatására, belső információkhoz való jó hozzáférés	Szofisztikáltabb és objektívebb megközelítést biztosít, mint a belső értékelés; külső értékelés szükséges, ha a belső képességek hiányoznak az értékelés végrehajtásához	Gyorsabb lehet független értékelők bevonásával az elemzés, objektívebb
Hátrányai	Kevésbé objektív, idegenkedik a problémák és kihívások feltárásától	Időigényesebb, közbeszerzést igényelhet	Erőforrásigényesebb

3. ábra: Az egyes értékelések előnyei és hátrányai

Forrás: VÁGI–RIMKUTE 2018

Az értékelések megkülönböztethetők aszerint is, hogy az értékelés tárgyához miképpen viszonyulnak az értékelők időben. Ez alapján beszélhetünk *menet közbeni* (a végrehajtás során értékelünk), illetve *ex post* (implementáció utáni) értékelésről. Az értékelés tárgya szerint szintén 3 kategória különíthető el: *folyamat, program és hatásértékelés*.

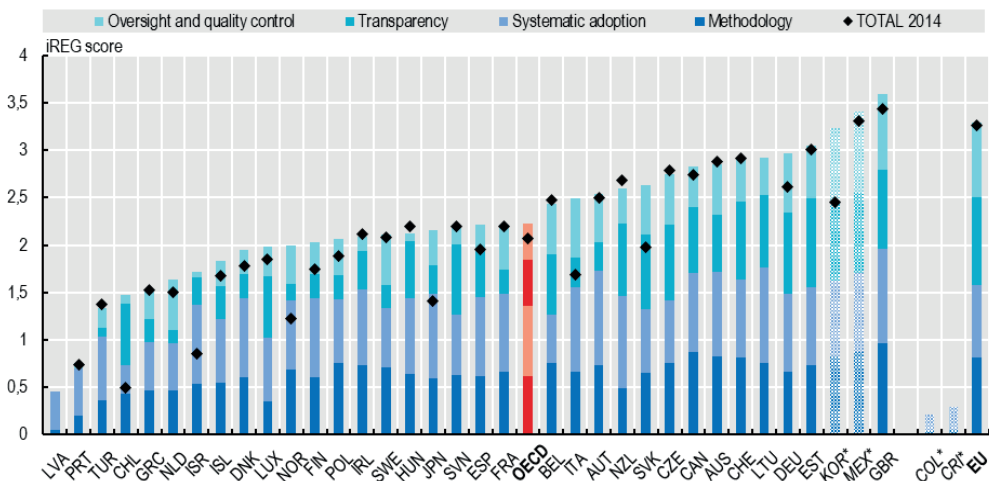
	Folyamatértékelés	Programértékelés	Hatásértékelés
Fókusz	Hatékonyság	Hatásosság, hozzájárulás, eredmények elérése	Okok és hatások, tulajdonság, hatások elérése
Módszer	Munkafolyamat-elemzés, a végrehajtott vagy tervezett tevékenységek és outputok összehasonlítása	Összehasonlító elemzés, költség-hatékony elemzés, költség- haszon elemzés, benchmarking	Ellentétes faktor elemzés (counterfactual analysis), összehasonlító csoportok, statisztikai elemzés, randomizáció
Megválaszolt kérdés	Az implementáció a tervezett szerint valósult meg, és az eredmények megvalósíthatónak tűnnek?	A szakpolitika hatásos volt abban, hogy elérje a kitűzött célokat?	Mi történhetett volna a szakpolitika/reform hiányában?

4. ábra: Értékelések típusai az értékelés tárgya alapján, a kapcsolódó módszerekkel és értékelési kérdésekkel

Forrás: VÁGI–RIMKUTE 2018, 97.

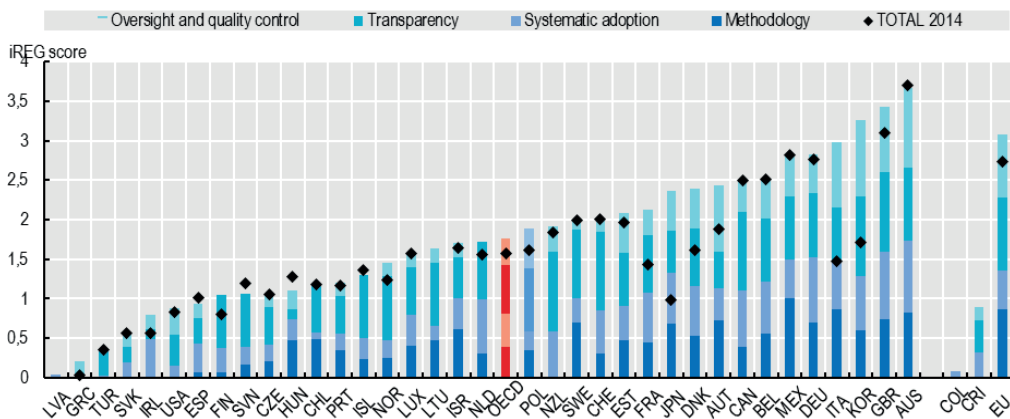
Értékelések és hatáselemzések megjelenése a nemzetközi összehasonlításokban

Az OECD 2012-ben fogadta el annak a folyamatnak az alapjait (OECD 2012), amely során folyamatosan figyelemmel kísérik a szabályozási hatáselemzés alakulását a tagállamokban. A terület szorosan kapcsolódik a kormányzás mikéntjéhez, ezért a kapcsolódó indikátorok külön fejezetben megjelennek a 2 évente kiadásra kerülő, a kormányzati teljesítményt összehasonlító módszerekkel értékelő kiadványban, a *Kormányzati körképben* (OECD 2015, 2017, 2019). A legfrissebb kiadvány alapján (OECD 2019) Norvégiában és Finnországban az elmúlt években külön intézményt hoztak létre a szabályok minőségének áttekintésére. Az OECD kulcsindikátora, amellyel a nemzetközi összehasonlítást lehetővé teszi, a tényalapú szakpolitikák kialakításának mérésére kialakított iREG-indikátorokhoz kapcsolódik. Az alábbi ábrán látható összetett indikátort 4 terület egyenlő súlyozásával alakították ki: (1) áttekintés és minőségellenőrzés (*oversight and quality control*), (2) rendszerszintű adaptáció (*systemic adoption*), (3) transzparencia (*transparency*), (4) módszertanok (*methodology*). Az indikátor adatai kizárólagosan az elsődleges jogszabályokhoz kapcsolódnak.



5. ábra: Az elsődleges jogforrások szabályozási hatáselemzésének összehasonlító ábrája
 Forrás: OECD 2019, 129.

Ugyanilyen fontosságú a meglévő szabályok áttekintése, hisz könnyen lehetséges, hogy a célok, problémák, amelyek kezelésére korábban megalkotásra kerültek, mára már okafogyottá váltak. Jelentős és felesleges adminisztratív terhet róhatnak a gazdaság szereplőire, ezért számos ország (köztük Magyarország is) a gazdasági versenyképességének növelése érdekében az adminisztratív terhek csökkentését tűzte ki. Becslések alapján Magyarországon 500 milliárd forintot takarítottak meg az üzleti élet szereplői a 2010 és 2014 közötti adminisztratív egyszerűsítéseknek köszönhetően (Miniszterelnökség 2015). Az ex post értékelések elvégzésével javítani tudják a szabályozás minőségét, hiszen visszajelzést adnak a már meglévő szabályokról, illetve hasznos inputokat szolgálhatnak a jövőbeli szabályok alkotásához.



6. ábra: Az elsődleges jogszabályok ex post értékeléseinek összehasonlító ábrája

Forrás: OECD 2019, 131.

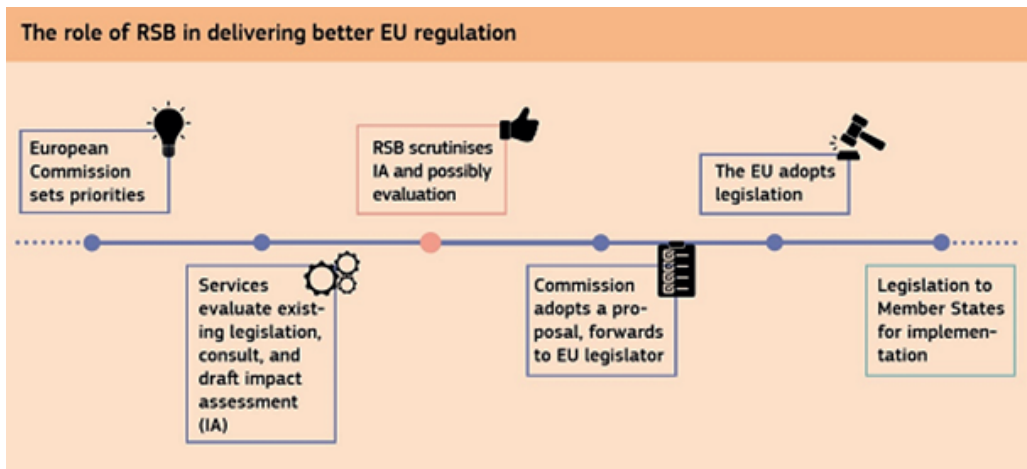
A szabályzást végzők olyan teljesítményértékelések segítségével kaphatnak képet a szabályozási tevékenységeik és döntéseik hatásairól, amelyekben kijelölt indikátorok segítségével mutatják be az eredményeket. Például a holland versenyhivatal kiszámolta, hogy a tevékenységük évente 36 euró megtakarítást jelentett minden holland háztartásnak (OECD 2014b).

Hatáselemzés és értékelés gyakorlata az Európai Unióban

A eredményalapúság kiemelten jelenik meg a 2014–2020-as keret költségvetés időszakaiban az Európai Unió támogatási politikájában, a tényalapú döntéshozatalra épülve, a szűkös erőforrások hatékonyabb felhasználását szándékozik elősegíteni. Az Európai Unióban 2002 óta a legfontosabb kezdeményezések (direktívák, döntések stb.) esetében szükséges előzetes hatáselemzéseket készíteni. Bevezették a szabályozási hatáselemzést (amerikai példán keresztül), másrészt a végrehajtott programok értékelésénél is megjelenik az igény a programok hatásainak a vizsgálatára. A szakpolitikák kialakításában betöltött szerepük alapján látszik, hogy míg a szabályozási hatáselemzés területén az ex ante elemzések a dominánsak, addig a programok értékelésénél az ex post eszközök használata a hangsúlyosabb. Az Európai Unióban alapvetően elválik egymástól az ex ante és ex post értékelések rendszere (MERGAERT–MINTO 2015).

„Szabályozási” hatáselemzés

Az Európai Unió olyan kezdeményezett területeken tartja szükségesnek a hatáselemzések készítését, amelyek kiemelt gazdasági, társadalmi és környezeti hatásokkal járhatnak. Ezek lehetnek jogszabályi javaslatok, nem jogszabályi kezdeményezések, illetve implementáló és delegáló jogi aktusok. A vizsgálat eredményei a hatáselemzési jelentésben kerülnek összefoglalásra,⁸ amelynek minőségét a Szabályozási Ellenőrzési Testület (*Regulatory Scrutiny Board*) vizsgálja, amely egy független szervezeti egység az Európai Bizottságon belül. 7 tagja 3 évre kerül kinevezésre, s csak nagyon kivételes esetben lehet meghosszabbítani a mandátumukat egy évvel. A testület nem dönt kezdeményezésekről és szakpolitikai célokról. A 2006 óta működő Hatásvizsgálati Testület ellenőrző szerepét vette át a Szabályozási Ellenőrzési Testület, megerősített szerepkörrel 2015-ben. 2007 és 2014 között az Európai Bizottság mintegy 700 hatásvizsgálatot készített, míg az Európai Parlament 20-at, a Tanács pedig mindösszesen egyet (European Commission 2015).



7. ábra: A Szabályozási Ellenőrzési Testület szerepe a hatáselemzésekben és értékelésekben

Forrás: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en (A letöltés dátuma: 2010. 05. 21.)

A testület „pozitív” vagy „negatív” véleményt ad a hatásvizsgálatokról és az értékelésekről. „Pozitív” vagy „fenntartásokkal pozitív” vélemény esetén terjesztheti elfogadásra a hatásvizsgálatot. „Negatív” vélemény esetén a jelentéstervezetet a felülvizsgálat után újra be kell nyújtani. Ha a testület a hatásvizsgálatról két alkalommal is negatív véleményt

⁸ A hatásvizsgálatok és Szabályozói Ellenőrző Testület hatásvizsgálatok kapcsán kiadott vélemények listája a következő linken érhető el: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 24.)

ad ki, csak az intézményközi kapcsolatokért és a tervezésért felelős alelnök nyújthatja be a kezdeményezést a biztosi testületnek, annak eldöntésére, hogy mi legyen a kezdeményezés további sorsa. Értékelések esetén a „negatív” vélemény ellenére is véglegesítheti a Bizottság illetékes szervezeti egysége a jelentést, ugyanakkor lehetősége van önkéntes alapon, hogy újra benyújtsa azt. A testület nem veszi górcső alá a Bizottság valamennyi értékelését, hanem minden évben kiválaszt néhány – relevanciáját és a Bizottság prioritásait tekintve – kiemelten fontos értékelést, és csak ezeket vizsgálja meg. A célszerűségi vizsgálatokat ugyanakkor mindig ellenőrzi a testület.

A nyitottabb szakpolitikai döntéshozatal növelheti az Európai Unió átláthatóságát, elszámoltathatóságát, valamint biztosíthatja, hogy a legpontosabb tényeken nyugodjanak a döntések, ezért az új kezdeményezések elfogadását végigkíséri a folyamatos konzultáció. Az új kezdeményezések első fázisában az érdekelt felek az ütemtervek és kezdeti hatásvizsgálatok tehetnek visszajelzéseket. 12 hetes, nyilvános konzultációt kell tartani az új javaslatok előkészítése, meglévő jogszabályok célszerűségi vizsgálata és értékelése során. Ha a Bizottság elfogadja az új javaslatot, a tagállamok nemzeti parlamentjei szubszidiaritással kapcsolatos véleményüket fejthetik ki, majd a polgárok és érdekelt felek 8 héten át megtehetik a javaslataikat. A továbbiakban a Tanács és az Európai Parlament által elfogadott jogszabályok végrehajtásához szükséges jogi aktusokról 4 hétig van lehetőség a vélemények kinyilvánítására.

Értékelés az Európai Unióban

Az értékelés célja, hogy visszacsatolást nyújtson a döntéshozóknak az alkalmazott szakpolitikákról, illetve támogassa az újak kialakítását az előkészítő szakaszban (European Commission 2017a). Az Európai Bizottság meghatározása szerint (European Commission 2017a, 52.), az értékelés a tudományos alapokon nyugvó ítélet kiterjesztése, s az alkalmazott beavatkozás megfelel a következő követelményeknek: hatásos, hatékony, releváns (az adott időpont szükségleteinek megfelel) és koherens (mind belsőleg, mind más európai uniós beavatkozásokkal összevetve is), illetve európai uniós hozzáadott értékkel bír.

Az értékelés kiindulópontjaként ismertetni kell, hogy milyen okok miatt van szükség egy társadalmi-gazdasági-környezeti problémát javítani vagy megoldani szándékozó beavatkozásra. Megjelennek benne a beavatkozás implementációjának a folyamatai, illetve annak a leírása, hogy mi történt az érdekeltekkel és érintettekkel. A beavatkozás eredményessége (*effectiveness*) során bemutatják, milyen hatásai vannak a beavatkozásnak, amelyek kapcsolódnak szorosan hozzá. A hatékonyság során (*efficiency*) a költségek és hasznok kerülnek elemzésre. Ha találunk az értékelők olyan pontokat, ahol ezt növelni lehet, ajánlásokat kell megfogalmazniuk. A relevancia során megválaszolják, hogy a beavatkozás célkitűzései és az aktuális problémák/szükségletek összhangban vannak-e. Koherencia során felderítésre kerül, hogy milyen a viszonya a többi beavatkozással, illetve milyen feszültségek, ellentmondások figyelhetők meg. Az EU-beavatkozás hozzáadott értékének vizsgálata során szubszidiaritási elemzést hajtanak végre,

azt vizsgálják, hogy milyen EU-érték származhat a beavatkozásból, például a koordináció a hasznokból, nagyobb jogi bizonyosság, nagyobb hatásosság. Kérdései lehetnek ennek például: Mi lenne, ha nem uniós szinten, hanem tagállami szinten hajtánák végre a beavatkozást? Milyen következményei lehetnek, ha a beavatkozást nem folytatják?

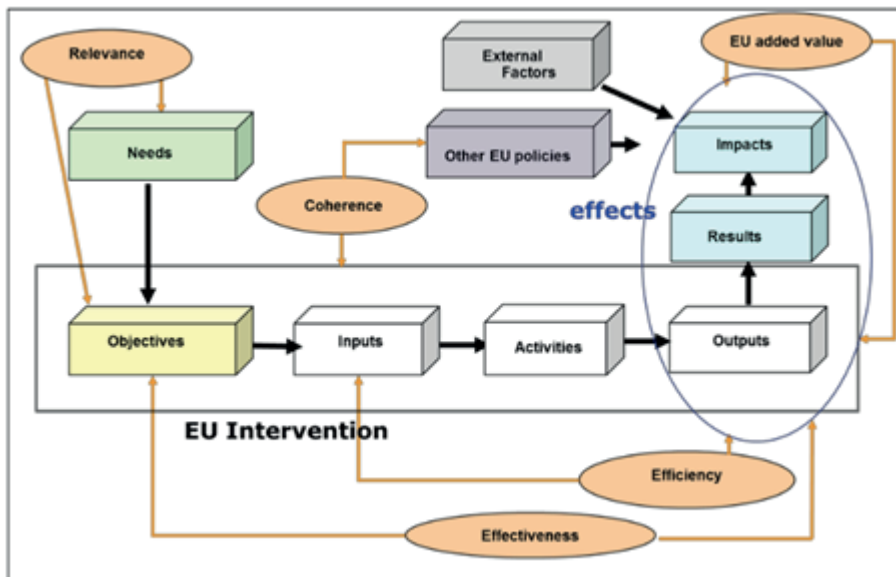
Összességében az eredményesség a kitűzött konkrét célok, kimenetek (*output*), és azok elérése, avagy a cél teljesítésének foka, közötti arányosságot mutatja. A hatékonyság ezzel szemben azt mutatja meg, hogy egységnyi ráfordítással mekkora hatást sikerül elérni – avagy egységnyi hatás eléréséhez mekkora ráfordítás szükséges. A hatásossága politikai és szakpolitikai döntések társadalmi hatásait és következményeit fejezi ki, más szóval az érintettek társadalmi helyzete, igényei és aktivitása felől mutatja a végeredményt.

A tanulságok levonásának is meg kell jelennie az értékelésekben, mivel ezek felhasználhatók a későbbi szakpolitikák kialakítása során. Fontos figyelembe venni amellet, hogy mi történt, hogy miért történt, mekkora része történt a változásoknak a beavatkozás következményeként. Az Európai Bizottság bevezette a fitness checket abból a célból, hogy olyan beavatkozások csoportját is értékelhesse, amelyek kapcsolatban állnak egymással. Az értékelés okai között szerepelhet: a döntéshozatal támogatása, az intézményi tanulás előmozdítása, az átláthatóság és elszámoltathatóság, illetve az erőforrások hatékony allokációjának megvalósítása iránti igény.

A 2014–2020-as időszakban kiemelten jelenik meg az eredménycentrikusság az Európai Unió kohéziós politikájában. Ez a gyakorlatban nem egy lineáris folyamatot jelent, hanem egy állandó visszacsatolással megvalósuló működését a tervezés – monitoring – értékelés hármásának. Nem elég a célokat és a kapcsolódó intézkedéseket kidolgozni és végrehajtani, hanem szükség van ezek folyamatos figyelemmel kísérésére (monitoringjára⁹), ami egyben támogatni is tudja a célok és elért eredmények összevetését, értékelését. Korrekciós mechanizmusként az így nyert megállapítások beépíthetők a már futó (illetve tervezés alatt lévő) folyamatokba. A monitoringfolyamat alapeleme a megfelelő adatmenedzsment, amely biztosítja, hogy mind mennyiségben, mind minőségben elegendő adat álljon rendelkezésre.¹⁰

⁹ A monitoring a latin *monēo*, figyelmeztetni szóból származik. Nem elég a beavatkozások megtörténtét figyelemmel kísérni ezekben a folyamatokban, hanem azt is vizsgálni kell, hogy végrehajtott projektek miképpen járulnak hozzá a kitűzött célok eléréséhez.

¹⁰ Az Európai Unió által kötelezően előírt adatok listája megtalálható: NYIKOS Györgyi szerk. (2017): *Kohéziós politika 2014–2020. Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban*. Budapest. 593–601.



8. ábra: Az alapelvek kapcsolódási pontjainak sematikus ábrája

Forrás: European Commission 2017b, 336.

Az Európai Unió értékelési kritériumai

Egy értékelésnek az alábbi jellemzőkkel kell bírnia (European Commission 2017a):

- *átfogó* (hatékonyság, hatásosság, relevancia, koherencia és EU hozzáadott érték is megjelenik benne);
- *arányos* (a beavatkozás mértékéhez kell szabni a terjedelmét [erőforrásigényét] és az elemzését);
- *független és tárgyilagos* (az értékelők szervezeti befolyástól mentesen működnek, minden releváns adathoz hozzáférnek és teljes autonómiával rendelkeznek a jelentéskészítés során);
- *átlátható döntések* (az értékelőknek az elérhető bizonyítékok és elemzések alapján kell döntést hozniuk);
- *tényalapú* (tudományos módszerek alkalmazása: tények, vélemények stb.).

A legfontosabb értékelési eszközök

A következőkben az értékelés során felhasználható legfontosabb módszereket mutatjuk be röviden (European Commission 2017b):

- *Költség-haszon elemzés (cost benefit analysis)*: a társadalmi intervencióhoz tartozó költségek és hasznok monetarizálása. Általában az új beavatkozás becslési szakaszában használják, de találkozhatunk in medias res és ex post költség-haszon elemzésekkel is. Lépései (BOARDMAN et al. 2014): (1) az elemzési keretrendszer meghatározása, alternatív projektek feltárása; (2) döntések a figyelembe veendő költségekről és hasznokról; (3) hatáskategóriák kijelölése, kapcsolódó indikátorok meghatározása; (4) a hatások kvantitatív becslése a projekt életciklusa során; (5) az összes hatás monetarizálása; (6) a költségek és hasznok diszkontálása a nettó jelenérték meghatározásához; (7) nettó jelenérték kiszámolása az alternatív projektekre; (8) érzékenységvizsgálatok lefolytatása; (9) ajánlások megfogalmazása. A módszer előnye, hogy elősegítheti a döntéseket és figyelembe veszi az externáliákat, ugyanakkor nehézségei, hogy miképpen tudja kezelni az egyenlő hozzáférés és egyenlő tehervállalás kérdéseit, mik vonhatók be a kvalitatív vizsgálatba, miképpen valósítható meg a monetarizálás, illetve hogyan lehet kezelni a becslések bizonytalanságát.¹¹ A módszer alkalmazása során lényeges fontosságú, hogy miképpen kerül meghatározásra a diszkontráta értéke.¹²
- *Többszöröskritérium-elemzés (multi criteria analysis)*: hasznos eszköze a gazdasági, társadalmi és környezeti dimenziók felbecsülésének, beleértve a dimenziók közötti optimalizálást is, illetve a lehetséges szakpolitikai eszközök összehasonlítását. Segítségével rangsorolhatók az eltérő intervenciók több célkitűzés alapján. Felderíthetők vele az érintettek. Szorosan kapcsolódik hozzá az alábbi 4 koncepció: (1) a célkitűzések (az elvárt változás iránya); (2) az értékelési kritériumok; (3) a célok (ha nem elérhető, akkor célkitűzés lehet belőle) és (4) a tulajdonságok.¹³ Első lépésként meg kell határozni a scenáriókhoz tartozó teljesítményeket, súlyokat és irányokat. Következő lépésként el kell készíteni az úgynevezett NXN-mátrixot, amely tartalmazza a változatok összehasonlíthatóságát.
- *Költséghatékonyság-elemzés (cost effectiveness analysis)*: elsődleges feladata a hasznok megállapítása (nem monetarizált formában, hanem például várható élettartam, képzettségi szint, emissziócsökkentés). Az eszköz által olyan kérdésre kaphatunk választ, hogy például minden egyes euró beruházása hány munkahelyet generált vagy minden egyes euró elköltésével hány életet lehet megmenteni. A több célkitűzéssel rendelkező beavatkozások során kevésbé hatékonyan használható e módszer az értékelés során.
- *Legkisebb költség elemzés (least cost analysis)*: csak a költségeket veszi figyelembe. Az alternatív lehetőségek közül a legalacsonyabb nettó költségű kerül kiválasztásra. Ezen eszköz használatakor a hasznok rögzítettnek tekinthetők.

¹¹ A kapcsolódó megbízhatósági jelentésről bővebben lásd RENDA–SCHREFLER–LUCETTA–ZAVATTA 2013.

¹² A társadalmi diszkontráta meghatározásának problematikájáról bővebben lásd PÁLINKÓ–SZABÓ 2012.

¹³ Bővebben a társadalmi többszörös kritériumi értékelésről: MUNDA 2004.

- **Ellentétesfaktor-elemzés** (*counterfactual analysis*): egy olyan statisztikai módszer, amellyel mennyiségileg meghatározható, hogy az adott beavatkozás létrehozza-e a kívánt hatásokat az érdekek egy előre megállapított dimenzióján. A hatások mennyiségének meghatározásánál nehézséget jelent, hogy mi történne a beavatkozások hiányában. Az elemzés során a szakpolitika haszonélvezőinek („kezelt csoport”) eredményei összehasonlításra kerülnek egy hasonló csoporttal, akit nem érint a szakpolitika („összehasonlító csoport”). Az összehasonlító csoport tájékoztat minket arról, hogy mi történt volna a kezelt csoporttal, ha nem érintette volna őket a szakpolitika. Az erőssége a módszernek, hogy rávilágít a szakpolitika oksági hatásaira. Használata megköveteli a nagymértékű adatgyűjtést, nemcsak az eredményekről, hanem már az implementációs szakasz alatt is. Az elemzés során nem lehet elkerülni a potenciális torzítások forrásainak a meghatározását.
- **SWOT-elemzés**: erősségek, gyengeségek, lehetőségek és veszélyek meghatározására szolgál a projekttel vagy szervezettel kapcsolatban. Az értékelés során használható például a program által biztosított szolgáltatások felmérésére. Segítségével inkább az előző elemzések szintetizálhatók és válnak felhasználhatóvá a stratégia fejlesztésének folyamatában.

Kitekintés – A hatáselemzés és az értékelés megjelenése más nemzetközi szervezetek működésében

A fejlesztési bankok speciális szerepet játszanak az állami fejlesztéspolitikában. Az állami szereplők által megvalósított fejlesztésekhez jelentős mértékben biztosíthatnak forrásokat, segíthetik az országokat fejlettségi szintjük emelésében (NESZMÉLYI 2019). Számos modernizációs programot támogatnak a kevésbé fejlett országokban, ugyanakkor szigorú visszajelzésre van szükségük az elért eredményekről a donorországok számára. Ilyen oknál fogva tág körben alkalmazzák a fejlesztéspolitikához kapcsolódó értékeléseket. Az Ázsiai Fejlesztési Bank szerint a közszektor értékelésének kritériumai a következők (Asian Development Bank 2016):

- *relevancia*: az elért eredmények a stratégiával, a célkitűzések prioritásaival összhangban vannak-e, megfelelő volt-e a projekt szerkezete a szándékolt célok eléréséhez;
- *hatásosság* (*effectiveness*): a megfigyelés időpontjában a szándékolt output megjelenik-e, a bázisértékekhez képest milyen eltérés figyelhető meg;
- *hatékonyság* (*efficiency*): az erőforrások miképpen lettek felhasználva a célok elérésének érdekében;
- *fenntarthatóság*: a projekt gazdasági ciklusán felül is megmaradnak-e az eredmények.

A projekt tágabb környezeti fenntarthatóság is itt jelenik meg.

A fenntarthatóságnak ugyanakkor számos jelentése van, érthetünk alatta gazdasági életképességet, ökológiai állapot fenntartását vagy „folyamatos használata a program elemeinek és tevékenységeinek a program kívánt eredményeinek érdekében” (SCHEIRER–DEARING 2011).

Kulcsfogalmak

hatáselemzés és értékelés eszköztára, értékelés típusai, Szabályozói Ellenőrzési Testület, nemzetközi összehasonlító indikátorok, értékelési kritériumok

Ellenőrző kérdések

- Milyen szerepet játszik az OECD a hatáselemzések és értékelések területén?
- Milyen típusai különböztethetők meg az értékelésnek?
- Milyen elemei vannak a stratégiai szakpolitika-alkotás folyamatának?
- Miképpen jelenik meg a hatáselemzés az Európai Unió folyamataiban?
- Milyen funkciója van a Szabályozói Ellenőrzési Testületnek?
- Milyen értékelési eszközök használhatók az értékelés elkészítése során?

Irodalomjegyzék

- Asian Development Bank (2016): *Guidelines for the Evaluation of Public Sector Operations*. DOI: <http://doi.org/10.1017/S0020818300006032>
- BELCHER, Brian – PALENBERG, Markus (2018): Outcomes and Impacts of Development Interventions: Toward Conceptual Clarity. *American Journal of Evaluation*, Vol. 39, No. 4. 478–495. DOI: <https://doi.org/10.1177/1098214018765698>
- BOARDMAN, Anthony E. – GREENBERG, David H. – VINING, Aidan R. – WEIMER, David L. (2014): *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. Pearson New International Edition.
- BOTTERILL, Linda Courtenay – HINDMOOR, Andrew (2012): Turtles all the way down: bounded rationality in an evidence-based age. *Policy Studies*, Vol. 33, No. 5. 367–379. DOI: 10.1080/01442872.2011.626315
- BOTTERILL, Linda Courtenay – HINDMOOR, Andrew (2012): Turtles all the way down: bounded rationality in an evidence-based age. [Cabinet Office (1999): Modernising government white Paper. CM4310. London.] *Policy Studies*, Vol. 33, No. 5. 367–379. DOI: 10.1080/01442872.2011.626315
- Európai Bizottság (2015): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Minőségi jogalkotással javítani az eredményeken – uniós program. COM(2015) 215 final. Elérhető: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/HU/1-2015-215-HU-F1-1.PDF> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 24.)
- European Commission (2015): Communication to the Commission, Regulatory Scrutiny Board Mission, tasks and staff. C(2015) 3262 final. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-on-the-regulatory-scrutiny-board-mission-tasks-and-staff_may2015_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)

- European Commission (2017a): Better Regulation Guidelines. Elérhető: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 12.)
- European Commission (2017b): Better regulation Toolbox. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox_2.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 12.)
- FREEMAN, R. Edward – REED, David L. (1983): Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance. *California Management Review*, Vol. 25, No. 3.
- HARCSA István (2011): Gondolatok a társadalmi fejlődés méréséről. *Statistikai Szemle*, 89. évf. 10–11. sz. 1081–1097. Elérhető: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewj-xv3JzJ3qAhWi-ioKHXD rBAwQFjA AegQIBBAB&url=http%3A%2F%2Fperipato.tatk.elte.hu%2Fcsatletoltes.26&usg=AOvVaw2CYbyWMvYoAeuphJtaf5pj> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- HAVASI Éva (2007): Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei. *Statistikai Szemle*, 85 évf. 8. sz. 677–689. Elérhető: http://www.ksh.hu/statszemle_archive/2007/2007_08/2007_08_677.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- MERGAERT, Lut – MINTO, Rachel (2015): Ex Ante and Ex Post Evaluations: Two Sides of the Same Coin? *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 6, No. 1. 47–56. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1867299X0000427X>
- Miniszterelnökség (2015): *Közigazgatás-és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Elérhető: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiX4K733Z3qAhUqtYsKHccEBY IQFjA AegQIBhAB&url=https%3A%2F%2Fwww.kormany.hu%2Fdownload%2F8%2F42%2F40000%2FK%25C3%25B6zigazgat%25C3%25A1s_feljeszt%25C3%25A9si_strat%25C3%25A9gia_.pdf&usg=AOvVaw3InOF_iZiCg3eYqO17PG7A (A letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
- MUNDA, Giuseppe (2004): Social multi-criteria evaluation: Methodological foundations and operational consequences. *European Journal of Operational Research*, Vol. 158, No. 3. 662–677. DOI: [http://doi.org/10.1016/S0377-2217\(03\)00369-2](http://doi.org/10.1016/S0377-2217(03)00369-2)
- NESZMÉLYI György Iván (2019): A fejlesztési bankok szerepe a Koreai Köztrásaság gazdaságfejlesztési politikájában. *Pénzügyi Szemle*, 2. sz. 297–312. Elérhető: https://www.penzugyiszemle.hu/documents/neszemlyi-2019-2-mpdf_20190704145138_20.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)
- NYIKOS Györgyi szerk. (2017): *Kohéziós politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus.
- OECD (2002): *Glossary of key terms in evaluation and results-based management*. Paris, OECD Publications.
- OECD (2012): *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Elérhető: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)
- OECD (2014a): *Assessing the Impact of State Interventions in Research – Techniques, Issues and Solutions*. Unpublished manuscript. Elérhető: <https://www.oecd.org/sti/inno/What-is-impact-assessment-OECDImpact.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 24.)
- OECD (2014b): *The Governance of Regulators*. DOI: <http://doi.org/10.1787/9789264209015-en>
- OECD (2015): *Government at a Glance 2015*. Paris, OECD Publishing.
- OECD (2016): *Secretary-Generals Report to Ministers, 2016*. Paris, OECD Publishing. DOI: https://doi.org/10.1787/sg_report-2016-en
- OECD (2017): *Government at a Glance 2017*. Paris, OECD Publishing.
- OECD (2019): *Government at a Glance 2019*. Paris, OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>
- PÁLINKÓ Éva – SZABÓ MÁRTA (2012): Társadalmi diszkontráta alkalmazása a közösségi projekteken. *Pénzügyi Szemle*, 2. sz. 198–212.

- SCHEIRER, Mary Ann – DEARING, James W. (2011): An agenda for research on the sustainability of Public Health Programs. *American Journal of Public Health*, Vol. 101, No. 11. 2059–2067. DOI: <http://doi.org/10.2105/AJPH.2011.300193>
- RENDA, ANDREA – SCHREFLER, Lorna – LUCHETTA, GIACOMO – ZAVATTA, Roberto (2013): *Assessing the Costs and Benefits of Regulation*. Elérhető: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
- VÁGI, Péter – RIMKUTE, Egle (2018): Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: Guidance for SIGMA partners. *SIGMA Papers*, No. 57. DOI: <https://doi.org/10.1787/37e212e6-en>
- WILLIAMS, Gareth (2011): What makes a good governance indicator? *Policy Practice Brief*, No. 6. Elérhető: <https://thepolicypractice.com/wp-content/uploads/2014/09/PolicyBrief6.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)

Nemzetközi példák közigazgatási hatáselemzésre

Bevezetés

Az előző fejezetek átfogó képet nyújtottak a hatáselemzés és -értékelés területéről. Ismertetésre kerültek az alapvető fogalmak, illetve az OECD-nek és az EU-nak a területen folytatott tevékenységei. A hatáselemzés és -értékelés készítése nulladik lépésének tekinthető, hogy feltárják az adott szakpolitikához tartozó, korábban elkészített hazai és nemzetközi elemzéseket. Ez a fejezet olyan, közigazgatáshoz kapcsolódó példákat mutat be röviden, amelyek nemcsak iránymutatásul szolgálhatnak hasonló elemzések elkészítéséhez, hanem hasznos információt nyújtanak a döntéshozóknak a meglévő elemzések felhasználásának mikéntjéről. Az első hatáselemzési példa az Európai Bizottság Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóság hatáskörébe tartozó, az Európai Innovációs és Technológiai Intézet 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó, *Európa innovációs tehetőségének és kapacitásának felfrissítése* című stratégiai tervéhez kapcsolódik. A második ismertetésre kerülő jó gyakorlat hazánk átfogó közigazgatás-átalakítási és -fejlesztési tevékenységét tekinti át az OECD kapcsolódó értékelésinek segítségével, különösképpen a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 (Miniszterelnökség 2015) *in medias res* értékelésével. Harmadrészt közigazgatásfejlesztési programokra vonatkozó, külső, belső és vegyes értékelési példákon keresztül mutatja be az egyes értékelési típusok sajátosságait.

Az Európai Innovációs és Technológiai Intézethez kapcsoló hatáselemzés

A szervezet bemutatása és céljai

A budapesti székhelyű, független Európai Innovációs és Technológiai Intézetet (EIT) 2008-ban hozták létre az Európai Parlament és Tanács 294/2008/EK rendelete¹ alapján. A szervezet célja, hogy előmozdítsa az oktatás, kutatás és innováció közötti integrációt, szinergiát és együttműködést. Működése szorosan kapcsolódik a Horizont 2020²

¹ A módosító jogszabály: 1292/2013/EU rendelet.

² Az Európai Unió kutatási és innovációs programja. A 2014–2020 közötti időszakban 80 milliárd euró áll a rendelkezésére. Bővebben lásd: Európai Bizottság 2014a.

kutatási és innovációs keretprogramhoz, amely fontos eleme az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célul kitűző Európa 2020 stratégiának³ (Európai Bizottság 2010).



1. ábra: Az EIT integrációs szerepe a „tudásháromszögben”

Forrás: <https://eit.europa.eu/hu/in-your-language> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 10.)

A közösségi szintű kezdeményezés, az EIT célja, hogy a felsőoktatási intézmények, vállalatok és kutatóközpontok összekapcsolásának segítségével találjon megoldást a globális problémákra. Ilyenekre koncentrálnak a tudományos és innovációs társulások (TIT) (*knowledge and innovation communities – KIC*), amelyek hosszú távú páneurópai partnerségek, innovatív termékek és szolgáltatások kifejlesztésére, új vállalkozások beindítására és a vállalkozók új generációjának képzésére fókuszálnak.⁴ Az innováció tudásháromszögének integrációja javítja az Európai Unió innovációs tevékenységét. Az alapító jogszabály alapján, a feladat: „A versenyképesség támogatása és az európai gazdaság vonzerejének és innovációs kapacitásának megerősítése érdekében az EIT-nek, valamint a TIT-eknek képesnek kell lenniük arra, hogy vonzást gyakoroljanak a partnerszervezetekre, kutatókra és hallgatókra szerte a világban – többek között mobilitásuk

³ „Intelligens növekedés: tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítása. Fenntartható növekedés: erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság. Inkluzív növekedés: magas foglalkoztatás, valamint szociális és területi kohézió jellemezte gazdaság kialakításának ösztönzése” (Európai Bizottság 2010, 5).

⁴ Ilyen tudományos és innovációs társulások (1) az éghajlatváltozás mérséklése és ahhoz való alkalmazkodás társulás (Climate KIC); (2) a fenntartható és egészségesebb élelemiszerek biztonságára vonatkozó társulás (EIT Food); (3) digitális technológiák (EIT Digital); (4) az egészséges életmód és tevékeny időskor (EIT Health); (5) nyersanyagok (EIT Raw Materials); (6) az intelligens, környezetkímélő és integrált városi közlekedés (EIT Urban Mobility); (7) európai gyártóipar (EIT Manufacturing). Az EIT versenyztetésen alapuló nyílt és átlátható eljárás keretében választotta ki ezeket a partnerségeket. A TIT létrehozásának feltétele, hogy legalább 3 partnerszervezet vegyen részt benne, amelyek székhelye legalább 2 tagállamban található. Bővebben lásd KOVÁCSNÉ 2008.

öszönzése révén is – valamint, hogy együtt tudjanak működni harmadik országbeli szervezetekkel” (294/2008/EK rendelet).

Korábbi kapcsolódó értékelések áttekintése

2016-ban az Európai Számvevőszék külön jelentésben vonta vizsgálat alá az EIT működését (European Court of Auditors 2016). Elsőként 2017-ben jelent meg az EIT *in medias res* értékelése, amely a 2011–2016 közötti időintervallumot ölelte át. A végrehajtott értékelésnek az EIT munkáját kellett értékelnie, s azt, hogy miképpen tudja teljesíteni a rá kirótt feladatokat. A relevancia, hatékonyság, hatásosság, koherencia, hozzáadott érték, eredményesség és fenntarthatóság mentén 40 értékelő kérdést válaszoltak meg az elemzésben. Az elkészítés során kvalitatív és kvantitatív módszerek, elsődleges kutatási eszközök is felhasználásra kerültek. Elemezték az EIT és 5 TIT teljesítményi és kiadási adatait. Az értékelés – a kutatási kérdések megválaszolása mellett – már tartalmazott ajánlásokat is a 2021–2027-es időszakra (WILKINSON et al. 2017).

A 2021–2027-re vonatkozó javaslatok hatáselemzése

Az Európai Bizottság 2019. július 11-én javaslatot tett az EIT-rendelet felülvizsgálatára, valamint a 2021 és 2027 közötti időszak stratégiai innovációs tervére. Szintén megjelentette az ehhez kapcsolódó, a Javaslat az Európai Parlament és Tanács rendelete az Európai Innovációs és Technológiai Intézettről (átdolgozás) szóló hatáselemzését, amely a jelenlegi elemzésünk egyik részletesen is ismertetésre kerülő jó gyakorlata⁵ (European Commission 2019a). Habár a 2021–2027-es időszakra vonatkozó bizottsági európai horizont program javaslatában megjelenik az EIT-re vonatkozó költségvetés és rendelkezés, az nem biztosít jogalapot az EIT 2020 utáni működésére. A 2020 utáni időszakra vonatkozóan az EIT az „Innovatív Európa” egyik pillérének tekinthető. Új elemként jelenik meg az igény a TIT-ek regionális hatásainak növelésére, a regionális stratégiáinak jobb kidolgozására, a kapcsolódási pontok kialakítására az intelligens szako-

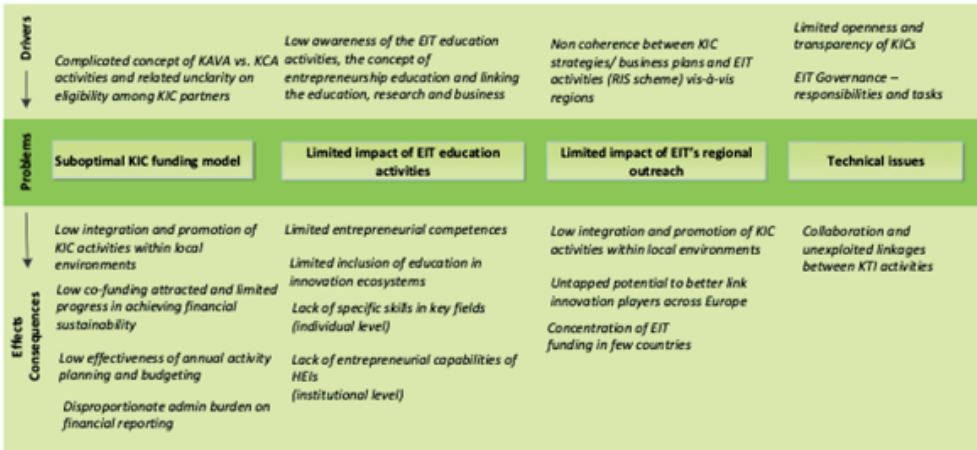
⁵ Az Európai Bizottság hatáselemzéseit összegyűjtő honlapon érhetők el a kapcsolódó dokumentumok: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia&year=2019&serviceId=&s=Keresés&p=2#result> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 10.)

sodási stratégiákhoz.⁶ Szintén nagyobb hangsúlyt szándékoznak helyezni a felsőoktatási innovációs kapacitás erősítésére. Törekedni kell arra, hogy a felsőoktatási intézmények minél nagyobb számban legyenek részesei az innovációs értékláncoknak és ökoszisztémáknak. Többek között felmerül, hogy 2022-től kezdődően új TIT-et kell kialakítani a kulturális és kreatív ágazatban. Az európai uniós szintű fellépés képes pótolni a tagállamok által nyújtott innovációs támogatások hiányosságait. „A TIT-ek tevékenységei az innováció minőségének javulását, határokon átnyúló, multidiszciplináris hálózatok létrehozását, több ágazatközi együttműködést, valamint szélesebb földrajzi hatókört eredményeznek” (Európai Bizottság 2019a, 2.).

A hatáselemzés felépítésének vizsgálata során látszik, hogy első lépésként a jogi és szakpolitikai kontextus kerül bemutatásra. Ezt követi a problémák meghatározása, amelynek kezelése által növekedhetne az EIT hatásossága és hatékonysága. A finanszírozási problémák bemutatása során a hatáselemzés erősen támaszkodik az Európai Számvevőszék 2016-os jelentésére (European Court of Auditors 2016). Szintén beazonosításra kerül az oktatási tevékenységek korlátozott hatásossága, a regionális hiányosságok, illetve a technikai problémák. A 2. ábrán jól látszik, hogy az egyes problémák milyen hatásokkal és következményekkel járnak. A nem megfelelő finanszírozás modellje gátolja a tudományos és innovációs társulások tevékenységeinek integrálódását és terjedését a helyi környezetbe. A korlátozott társfinanszírozási ráta miatt kérdéses lehet a pénzügyi fenntarthatóság, alacsony hatékonyságú a tevékenységek éves tervezése, s a kapcsolódó költségvetés elkészítése. Az EIT korlátozott oktatási tevékenységeinek következménye, hogy nem a vállalalkozói kompetenciák nem megfelelő mértékben érhetőek el (nagyon hiányosak), illetve az oktatási intézmények nehezen képesek bekapcsolódni az innovációs ökoszisztémákba. A TIT-ek regionális képességeinek javulása növelhetné a TIT-ek tevékenységének nagyobb mértékű beágyazódását a helyi környezetbe, illetve újabb kapcsolódási pontokat jelenthetnének az innovatív szereplők között Európában. A technikai ügyek fejlesztése során különösen érdemes figyelni a működő TIT-ek közötti együttműködés erősítésére, illetve a tevékenységeikből fakadó szinergiák jobb kihasználására.

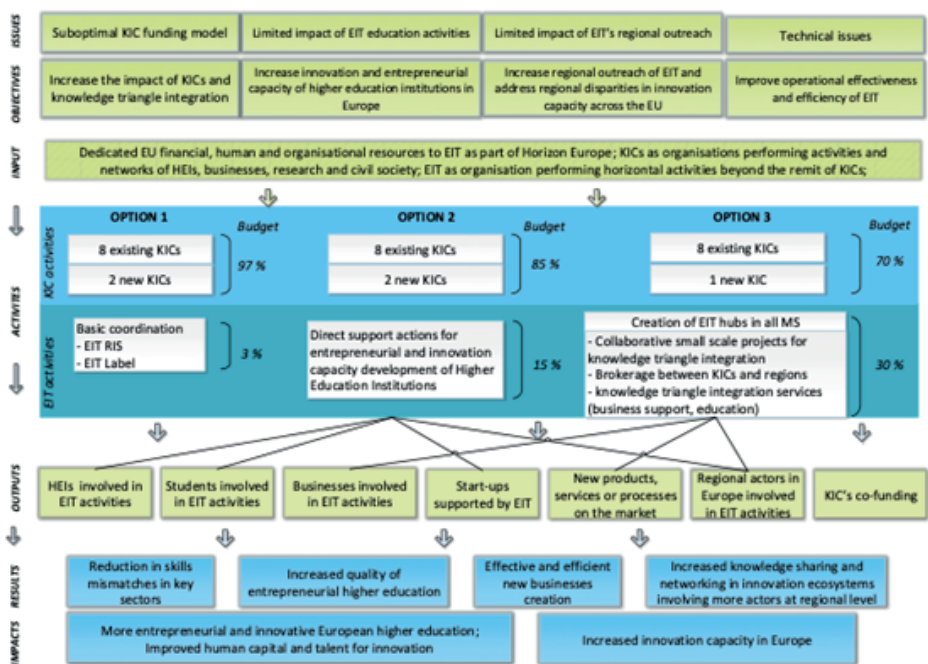
⁶ „Az intelligens specializációt szolgáló nemzeti/regionális innovációs stratégiák (RIS3 stratégiák) integrált, helyspecifikus gazdasági szerkezetátalakítási stratégiák 5 fő hatásterülettel:

(1) A politika által nyújtott támogatást és ráfordításokat kulcsfontosságú nemzeti/regionális prioritásokra, kihívásokra és igényekre koncentrálnak a tudásalapú fejlesztés érdekében. (2) Az egyes országok/régiók erősségeire, versenyelőnyeire és kiválósági potenciáljára építenek. (3) A technológiai és a gyakorlaton alapuló innovációt egyaránt elősegítik, és törekednek élnékíteni a magántőke beruházásait. (4) Az érdekeltek teljes bevonását teremtik meg, ösztönzik az innovációt és a kísérletező kedvet. (5) Konkrét tényekre támaszkodnak és megbízható monitorozási és értékelési rendszereket tartalmaznak” (Európai Bizottság 2014b, 2.). Bővebben lásd: LENGYEL 2018.



2. ábra: A feltárt problémák összefoglaló táblázata
 Forrás: European Commission 2019a, 21.

Következő lépésként megfogalmazásra kerül, hogy miért is van szükség az Európai Unió beavatkozására a területen. Igazolást nyernek a szubszidiaritás és proporcionalitás elvei. A közösségi beavatkozásnak olyan kedvező kumulatív hatásai vannak, amelyek a stratégiai területeken ösztönzően hatnak az Európában felhalmozott szaktudás bővülésére. Ismertetésre kerülnek a célkitűzések, illetve az egyes problémapontokhoz kapcsolódó javaslatok. A hatáselemzés során 3 forgatókönyv kerül beazonosításra, s részletes elemzésre: (1) Az EIT folytathatja tevékenységeit a jelenlegi formában az Európai Horizont keretprogramra irányuló javaslatok figyelembevételével. Szinergiát tud kialakítani az Európai Innovációs Tanáccsal és 2 új TIT kerülne megalapításra. (2) Több meghozott intézkedéssel kijavításra kerül az EIT működése, s a finanszírozási oldalon is hajtának végre kiigazításokat. Lépéseket tesz az EIT a regionális innovációs programok megerősítésére és a felsőoktatási intézmények vállalkozói és innovációs kapacitásainak fejlesztésére. Szintén 2 új TIT kerülne létrehozásra. (3) A második alternatíván túl, további kiigazításokkal növelné az EIT működésének hatékonyságát. Új tevékenységet vezetne be, amelynek keretében minden tagállam EIT-platformokat hoz létre. Az EIT-platformok a TIT-nél kisebb méretűek, együttműködésen alapuló projekteket támogatna a tudásháromszög integrációjának erősítése érdekében.



3. ábra: A lehetséges 3 alternatíva beavatkozási logikájának összefoglalása

Forrás: European Commission 2019a, 34.

Miután feltáráásra kerültek az egyes alternatívák, részletesen elemzésre kerülnek a hatásaik: (1) az EIT hatása a jelenlegihez hasonlóan koncentrált marad, s korlátozottak maradnak a TIT-ek partnerei. A források 73%-a mindösszesen 5 országba koncentrálódik. A költségek a jelenlegi szinten maradnak. (2) Az új TIT-ek működése bővíti a partnerek számát, s javul az EIT regionális hatásossága is. Javul a felsőoktatási hallgatók bevonása a programokba, illetve szignifikánsan javul a hatásosság és hatékonyság. (3) Alapvetően megegyezik a második kategóriában tapasztaltakkal, ugyanakkor a költségek jelentősen emelkedhetnek ezen alternatíva megvalósulása esetén. A kohézió elvének érvényre jutása kérdéses lehet. Az EIT-platformok és a S3 (*smart specialisation strategies*) között szinergiák megjelenése várható. A hatáselemzés következőkben részletesen ismerteti az általa kívánatosnak tartott alternatívát, (2) kiemelve az előnyeit: az EIT jelentősen fejlődne, tudásháromszögek integrációja szignifikánsan mélyülne, illetve lehetőséget biztosítana a szerény és mérsékelt innovációs teljesítményű országok számára nyújtott regionális támogatások fokozatos emelésére. A hatáselemzés zárásaként bemutatásra kerül a későbbi hatások monitoring- és értékelési tevékenysége, a legfontosabb célkitűzések – indikátorok, célértékek, adatforrások, felelősségi kapcsolatok – bemutatása alapján. Az EIT a TIT-ek operatív tevékenységét és eredményeit folyamatosan nyomon

követi egy hatásmutató keretrendszer segítségével. Az Európai Bizottság az EIT gazdasági és társadalmi hatásainak *in medias res* értékelését 2024-ben tervezi végrehajtani, összhangban az Európai Horizont program értékelésével. Természetesen a hatáselemzés megjelenését számos stakeholderrel lefolytatott egyeztetés előzte meg 2018 februárja és decembere között, amiknek az eredményei a mellékletben megtalálhatók. További mellékletében olvasható az EIT-nek az addicionális befektetések tőkeáttételére vonatkozó hatásai elméleti modell alapú elemzése, egy mikroökonómiai szemléletű modell felhasználásának segítségével.⁷

Szabályozói Ellenőrzési Testület a véleményét egy külön dokumentumban ismerteti (European Commission 2019b), az előző fejezetben megismert „pozitív” vagy „negatív” jellemzőkkel értékeli a hatáselemzést. Az első, 2019. februári ülésén „negatív” értékelést adott, mivel számos hiányosságot tapasztaltak a jelentéssel kapcsolatban: hiányzott a megfelelő lehatárolása az Európai Horizont programon belül, hiányzott a megfelelő igazolás, hogy miért is van szükség az adott lépésekre, illetve hiányos volt az EIT-platfomok leírása. Fontos szempont továbbá, hogy a jelentésnek olvasóbarátnak kell lennie. A második vélemény kiadására 2019 márciusában került sor, ahol már „pozitív” értékelést kapott a jelentés, elismerve az előzőhöz képest végrehajtott szignifikáns változtatásokat, ugyanakkor további ajánlásokat fogalmazott meg a fejlesztésére.

A magyar közigazgatás átalakításának OECD általi értékelése

A magyar közigazgatásban 2010 óta jelentős reformokat hajtottak végre, amelyek definíció szerint „tervezett változtatások a közszektor szervezeteinek felépítésében és folyamataiban abból a célból, hogy jobban működjenek” (POLLITT–BOUCKAERT 2011). Átfogóan átszervezték a területi közigazgatást, s bevezették többek között az egyablakos ügyintézését. 2011. január 1-jétől működnek a fővárosi és a megyei kormányhivatalok. Egy centralizált, erős állami szerepfelfogásra épülő rendszer formálódott (BALÁZS 2016). Hangsúlyosan került előtérbe az ügyfélközpontúság és az ügyek elektromos intézésének fejlesztési szükségessége. Az átalakítás célja egy észszerű és hatékony működés megvalósítása az állampolgárok kényelmes és áttekinthető ügyintézése érdekében. Megemlíthetők még az adóigazgatás területének eredményei (például EKÁER, eSZJA bevezetése), illetve a Nemzeti Közszolgálati Egyetem létrehozása, amely hathatós tevékenységet fejt ki a közszolgáltatás humán erőforrása fejlesztésében. A Magyar Kormány stratégiai megállapodást kötött az OECD-vel, amelynek keretében több elemzés is készült a magyar közigazgatás átalakításáról (OECD 2015a, 2015b, 2017). Ezen elemzések egyrésztől visszacsatolásokat jelentettek a döntéshozó számára, másrésztől a tudományos diskusszió magjait is elvetették (JAKAB et al. 2015). Ezekben számos, a jövőre vonatkozó megállapítás is helyet kapott.

⁷ A rendelethez kapcsolódó javaslat részletes szövegezési és pénzügyi kimutatásait az Európai Bizottság 2019/0151 (COD) sz. dokumentuma tartalmazza (Európai Bizottság 2019b).

A legutóbbi jelentés célja, hogy tanácsokat fogalmazzon meg a Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Stratégia 2014–2020-szal (KKFS) kapcsolatban, amely az időszak magyarországi közigazgatás reformprogramjának tekinthető.⁸ 3 fő célkitűzést határozott meg a szolgáltató állam kialakítására: (1) Magyarország versenyképességének fejlesztése egy jól működő közigazgatás kialakításával, (2) a felhasználóközpontú szolgáltatások kialakításával az állampolgárok és üzleti entitások bizalmának a növelése, illetve (3) a kormányzati tevékenységek hatékonyságának növelése. Ezek megvalósulásához részben hozzájárulnak az e-kormányzati fejlesztések, amelyek akkor tudnak eredményesek lenni, ha a lakosság és a vállalati szektor szereplői rendelkeznek a szükséges felhasználói kompetenciákkal, amelyekkel ezen fejlesztések eredményei hatékonyan és minél tágabb felhasználói körben alkalmazhatók. A jövőbeli digitális kihívások sikeres kezelésére nem elegendő csak a digitális infrastruktúra kiépítése, hanem szükség van a digitális gazdaság mellett a digitális kompetenciák és a digitális állam fejlesztésére is (Magyar Kormány 2017). Az OECD kiadványában felismerhetők a menet közbeni értékelések jellemzői, hiszen 2017-ben került megjelenítésre, s ahogy saját maga meghatározza a vezetői összefoglalójában, „rövid stratégiai áttekintésnek” (*brief strategic review-nak*) is tekinthető. Az értékelés 3 fókuszpont köré épül: (1) emberierőforrás-menedzsment a közigazgatásban, (2) digitális kormányzás, (3) költségvetési gyakorlatok. A korábbi közigazgatás-fejlesztési stratégiák (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011, 2012) rövid értékelése után, nem elemezve a bevezetett átalakítástól remélt hatékonyságnövekedést, vizsgálja a KKFS vízióját és legfontosabb vezérelveit, az emberi erőforrás menedzsment helyzetét, a digitális kormányzás jelenlegi állapotát. A közigazgatás HR területén a versenyen és standardizált elveken nyugvó meritokratikus kiválasztás kizárólagosságát hangsúlyozza a kiadvány. A digitális kormányzás tekintetében, Magyarország a nemzetközi összehasonlító rangsorokban (például DESI) jelentősen alulteljesít az Európai Unió tagországaihoz viszonyítva. Kedvező lépés az e-személyigazolvány bemutatása 2016 januárjában, ugyanakkor a terjedése még mindig lassú, további promóció lenne szükséges.

A közigazgatási reformok egyik leggyengébb pontjának a jelentés a költségvetés területét értékeli. A stratégiából teljesen hiányzik ez a terület. A magyar közigazgatás még mindig inputszemléletű, ami hozzájárulhatott a korábbi reformoktól remélt hatékonyságnövekedés elmaradásához. Fontos fejlődési iránynak jelöli meg a közigazgatási reformok eredményeinek mérését. Az értékelés felépítését vizsgálva látszik, hogy a vezetői összefoglalót az értékelések és megfogalmazott javaslatok követik. A KKFS ügyfélközpontúság-növelésére tett irányai kedvezőnek tekinthetők, ugyanakkor a konzultációk mértékének növekedése lenne kívánatos. A KKFS sikerességének érdekében szükség lenne a korábbi reformfolyamatok részletes értékelésére. A reformfolyamatnak a transzparenciát növelő intézkedéseket is magába foglalónak kellene lennie. Magyar-

⁸ Lásd bővebben a KÖFOP hatáselemzési fejezetét, amelyben a stratégia gyakorlati megvalósulása, a források felhasználásával végrehajtott projektek hatásainak aggregált szintű elemzése kerül bemutatásra.

országon szükség lenne a tényalapú szakpolitikaalkotás folyamatának fejlesztése is. Az értékelés sajátossága, hogy nemcsak fejlesztési ajánlásokat fogalmaz meg, de nemzetközi jó gyakorlatok bemutatásával is alátámasztja a megállapításait. Kedvező fejlemény, hogy a KKFS-hez kapcsolódóan létrehozásra került egy 3 tagú monitoring szervezeti egység is. Megjelölésre került a célrendszer mellett a kapcsolódó indikátorrendszer is, amellyel az előrehaladást szándékoznak mérni, ugyanakkor problémaként fogalmazódik meg, hogy az indikátorrendszer kevés teljesítménycélt tartalmaz.

Közigazgatás-fejlesztéshez kapcsolódó értékelések a Balkán-félsziget országaiban

A Balkán-félsziget országaiban jelentős közigazgatás-fejlesztési reformok zajlanak nemzetközi szervezetek és fejlett államok pénzügyi és más erőforrásbeli támogatásának felhasználásával. A reformok folyamatos figyelemmel kísérése mellett, előre meghatározott módon értékeléseket is készítenek az országok az előrehaladásaikról. Az értékelések között található belső, külső és vegyes értékelés is. Az előző fejezetben tárgyalt előnyök és hátrányok kerülnek illusztrálásra az alábbi táblázatban, a kiválasztott példákon keresztül.

1. táblázat: A külső, belső és vegyes értékelések bemutatása egy-egy példán keresztül

	Belső értékelés	Külső értékelés	Vegyes értékelés (néhány elem kiszervezése)
Példa	Szerbia közigazgatási reformjához kapcsolódó stratégia menet közbeni értékelése, a 2014-es közigazgatási reformstratégia 2015–2017 közötti időszakát értékeli (Ministry of Public Administration and Local Self Government 2018).	Bosznia-Hercegovina közigazgatás-fejlesztési alap programjának értékelése (NEWKIRK – KACAPOR-DZIHIC 2015).	A koszovói közigazgatás-fejlesztési program 2010–2013 implementációjának átfogó értékelése (Ministria e Administratës Publike Ministarstvo Javne Administracije 2014).
Értékelés időpontja	2018. március	2015. április	2014. június 23.
Felépítése	Célkitűzések és az alcélkitűzések egyesével kerülnek elemzésre.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vezetői összefoglaló 2. Értékelés bemutatása 3. Eredmények bemutatása 4. Következtetések 5. Tanulságok 6. Ajánlások 7. Mellékletek 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bevezetés 2. Módszertan 3. Összefoglaló 4. Stratégia és Akcióterv 5. Stratégiai célkitűzések 6. A reform menedzsmenje és koordinációja 7. Következtetések

	Belső értékelés	Külső értékelés	Vegyes értékelés (néhány elem kiszervezése)
Sajátosságok	Az eredmények, célkitűzések és a felhasznált erőforrások vizuális megjelenésével kezdődik az értékelés, illetve megjeleníti a 2018–2020-as időszak prioritásait is. Nemzetközi indikátorok is megjelennek az eredmények tárgyalásakor, ahol ezt a nemzetközi összehasonlító indikátorrendszerek lehetővé teszik például Doing Business, EGD1.	A szarajevói svéd nagykövetség végezte az értékelést. Az értékelés kiterjed a közigazgatásfejlesztési reform alapjának (KRA) (public administration reform fund – PARF) eredményeire és 12 támogatott projektre. Célja a donorországok tájékoztatása (UK, Svédország, Hollandia, Norvégia és Dánia). A közigazgatás-fejlesztési reformstratégia relevanciája nem kérdés, a hangsúly a hatékonyságon és hatásság vizsgálatán van. A KRA nem hatásos, 6 kritikai faktor került azonosításra, amelynek egyik eleme a hatékonyság hiánya. Vizsgálják továbbá a fenntarthatóságot, a hatásságot, a nemi egyenlőség kérdését, illetve az antikorrupciót is. Az értékelés módszertana magában foglalja a terepmunkát (interjúkat) és a dokumentumok áttekintését is. Az utóbbi során megállapítást nyert, hogy a projektek implementációja során nem vették figyelembe, hogy az eredmények hatékonyan áthidalják a tevékenységek outputja és a stratégiai célok között meghúzódo rést. Az értékelés a DAC sztenderdjeinek megfelelően került végrehajtásra (OECD 2010).	Az értékelés célja a stratégia implementációja során elért eredmények és kihívások értékelése. Az elkészítéséhez az adatokat a minisztérium az érintett szervezetektől szerezte be.

Forrás: a szerző szerkesztése

2007-ben kezdődött a koszóvói közigazgatás átalakítása, amelynek első lépéseként egy több évre szóló stratégiát és egy hozzátartozó akciótervet dolgoztak ki nemzetközi intézmények támogatásával. Koszovó függetlenné válásával a már elfogadott stratégiát felülvizsgálták, mialatt döntés született arról is, hogy 2013 után egy átfogó értékelést is készítenek róla. A közigazgatási reformért felelős tárcaközi bizottság felelős a stratégia implementációjának monitorozásáért. Legfontosabb célként a teljes európai integrációs folyamatba való bekapcsolódást jelölték meg. A közigazgatási reform szintén értékelésre kerül, és megjelenik az OECD értékelési prioritásai között 2013-ban (OECD 2013).

A részletesen vizsgált vegyes értékelés áttekinti a 2010–2013 közötti stratégia implementációját, beleértve az eredményeit és a kihívásait is. A dokumentum fontos szerepet tölt be a következő stratégia előkészítésében. Az összeállításában az implementáció minden szereplője részt vett, illetve külső támogatást nyújtott az OECD / SIGMA szakértői csapata. Az előrehaladást bemutató adatok összevetésre kerültek a kitűzött indikátorokkal, amelyeket az implementáció során vagy sikerült teljesíteni, vagy nem. Az elemzés szerkezete a stratégia 12 célkitűzését követi. A hatások értékelését sokszor nehezítette, hogy nem álltak rendelkezésre megfelelő mennyiségű és minőségű adatok. A 12. célkitűzés: az e-kormányzás bevezetése modernizációs, átláthatóság növelési és jobb kormányzati teljesítmény céljából.

A koszovói közigazgatásfejlesztési program előrehaladásáról az OECD/SIGMA-program keretében is készültek menet közbeni jelentések. A 2014-es jelentés fókuszpontjában a jogi keretrendszer és a közszolgáltatások emberierőforrás-menedzsmentje állt (OECD 2014a), ugyanakkor azon prioritásokat is összegyűjtötte, amelyek a koszovói közigazgatásfejlesztés során kerültek felszínre (OECD 2014b).

Az értékelés legfontosabb elemeit tekintjük át a következőkben:

(1) *Bevezetés:* megismerhető belőle az értékelés tárgya. 2007-ben kezdődött a koszovói közigazgatási reformstratégia és a hozzá kapcsolódó akcióterv implementációja. Ezen jelentés a 2010–2013 közötti teljes időszakot felöleli. Az Európai Bizottság és Koszovó felelős intézményei közötti 2013. decemberi találkozón jutottak egyezségekre egy átfogó jelentés elkészítésének szükségességéről, amely alapjául tud szolgálni a következő időszakra szóló közigazgatási reformstratégiának. A jelentésnek kettős célja van, egyrészt a 2010-ben elfogadott stratégia (Republika e Kosovës Republika Kosova-Republic of Kosovo Qeveria-Vlada-Government 2010) és a 2012-es akcióterv implementációját értékeli (azonosítja az elért eredményeket), másrészt megjelöli a legfontosabb kihívásokat, amivel a következő közigazgatási stratégiának meg kell birkóznia.

(2) *Módszertan:* Az értékelés során felhasznált adatok forrásainak, beszerzési módjainak, nehézségeinek a bemutatását tartalmazza vázlatosan. A fejezettől elvárt valódi módszertani leírást az értékelés során felhasznált eszköztárról nem tartalmazza. A közigazgatási minisztériumnak a jelentés elkészítéséért felelős osztálya bevonta a jelentés elkészítésébe a kapcsolódó intézmények képviselőit, illetve a nemzetközi szervezetek képviselőit. Az adatok koordinátoroktól származnak, s kiegészítésre kerültek a kapcsolódó helyi intézményektől származókkal. Az adatok összevetésre kerülnek az előrehaladás mérhetősége miatt meghatározott indikátorokkal. Problémát okozott a jelentés elkészítésekor, hogy részletes statisztikai adatok hiányoztak az elért eredményekről, és a stratégia implementációjáról. Az utolsó év adatai felülreprezentáltak voltak a korábbiakéval szemben.

(3) *Következtetések és kihívások összefoglalása:* célkitűzésenkénti bontásban kerülnek bemutatásra a legfontosabb következtetések, értékelve, hogy mit sikerült megvalósítani a tervezettekhez képest, felhívva a figyelmet a felmerült múltbeli és lehetséges jövőbeli nehézségekre.

(4) *A stratégia és a közigazgatásfejlesztési reform akcióterve:* a fenti dokumentumok rövid leírását tartalmazza.

(5) *Stratégiai célkitűzések:* a célkitűzés tömör bemutatása után a legfontosabb eredményeinek ismertetése következik a kapcsolódó adatok felhasználásával és megjelenítésével. Végül a célkitűzés teljesítésének céljából végrehajtott intézkedésekből a jövőre vonatkozó nehézségek kerülnek azonosításra. A 2010–2013-as közigazgatási reformstratégia teljesülése 12 stratégiai célkitűzés által kerül megragadásra.

2. táblázat: Az értékelés 12. célkitűzésének részletes bemutatása

A stratégia 12. célkitűzése	Az értékelés értékelése
<p>A kormány működésének digitalizációja által, fejlett és működő e-kormányzat és -közigazgatás kialakítása, azért, hogy a kormány transzparensen és magas színvonalon működhessen.</p> <p>Alcélkitűzései:</p> <ul style="list-style-type: none"> e-kormányzati politikák sztenderdjének a felállítása; ITC-infrastruktúra erősítése és folyamatos bővítése; elektronikus rendszerek bevezetése a közigazgatásban. 	<p>A következő rendszerek kerültek fejlesztésre: e-iskola mint projektprogram, dokumentációs menedzsmentrendszer, gépjármű kiadási menedzsmentrendszer. Az információs technológiai infrastruktúra jelentősen fejlődött az idők alatt. Voice over IP bevezetése jelentős nulla költségű kommunikációt biztosít az intézmények között. A fejlesztések érintették az alábbiakat is: Document Management System, Advancement of the System Electronic Archive, E-property, Civil status, State portal. A jövőben törekednie kell a kormányzatnak az interoperabilitás fejlesztésére a kormányzati intézményekben. Hiányzik a bevezetett rendszerek hatékonysági és interoperabilitási képességeinek bemutatása és véleményezése.</p>

Forrás: a szerző szerkesztése

(6) *Az értékelés alapjául választott reformhoz kapcsolódó szervezeti felépítés és működési mechanizmusok bemutatása:* a stratégia megvalósítása tárcaközi és intézményközi mechanizmusokra épült, amely politikai vezetéséért a miniszterelnök-helyettes a felelős. Az adminisztratív szintű koordinációért a PAR Munkacsoport és a 12 célkitűzésért az egyes al munkacsoportok a felelős szervezeti egységek. A Miniszterelnökség egyik főosztálya felelős a koordinációért. A munkacsoportok működését leginkább a jelentéskészítés jellemezte – mint a felmerült kihívások kezelése. A jelentések inkább folyamatokat tartalmaztak, mivel a hatások értékelésére nem volt megfelelő adathalmaz az értékelőknek.

Következtetések

A 12 célkitűzés értékelésére a 2013-as értékelési jelentés implementációját összefoglaló ábrát használják az értékelők. Kritikaként fogalmazódott meg az értékelésben, hogy a közigazgatási reform folyamatában a kommunikáció mind az állampolgárokkal és mind magával a közigazgatási szereplőkkel is hiányzott. A végső összefoglaló tábla egy korábbi, 2013-as nemzetközi értékelésből származik, amely az egyes célkitűzések mentén tett előrehaladásokat elégséges és jó minősítések közé teszi. A pontos módszertani leírása, értelmezése az ábrának teljesen hiányzik.

- A fentiekben túl az értékelés értékelésekor az alábbi hiányosságok említhetők meg:
- nem tartalmaz valódi módszertani leírást (már terjedelmi korlátok miatt sem);
 - a programból hiányoznak a viszonyításai alapok;
 - árnyalt megfogalmazás: „egyes területeken volt fejlődés a közigazgatásban, más területen késedelem figyelhető meg”;
 - a költséghatékonyságra vonatkozó módszerek közül egyik sem kerül felhasználásra az értékelésben;
 - 12. célkitűzés értékelésénél megelégsznek az értékelők azzal, hogy mely rendszerek lettek csak fejlesztve vagy javítva, de a beavatkozások mértékének bemutatásától eltekintenek;
 - a jövőre vonatkozó kihívásokat nagy vonalakkal írják csak körbe az értékelők;

- a javaslatok kimerülnek abban, hogy „a késések kezelésére új módszereket kell bevezetni, például díjakat a jól teljesítő intézményeknek”;
- az értékelés a hatások vizsgálatával egyáltalán nem foglalkozik, output és eredmény fókusszal rendelkezik csupán;
- a fenntarthatóság kérdésköre sehol sem jelenik meg benne;
- az implementáció hatékonyságát nem vizsgálja az értékelés;
- hiányoznak a megfelelő esettanulmányok.

Kulcsfogalmak

Hatáselemzés az Európai Unióban, értékelések sajátosságai, közigazgatás-fejlesztés értékelése Magyarországon, Európai Innovációs Intézet, Szabályozói Ellenőrzési Testület

Ellenőrző kérdések

- Milyen szerepe van az Európai Innovációs és Technológiai Intézetnek?
- Mik a sajátosságai az Európai Bizottság által készített hatáselemzésnek?
- Milyen sajátosságai vannak egy vegyes és egy külső értékelésnek?

Irodalomjegyzék

- BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- Európai Bizottság (2010): *Európa 2020; Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. Elérhető: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 06. 10.)
- Európai Bizottság (2014a): *Horizon 2020 rövid bemutatása*. Elérhető: https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_HU_KI0213413HUN.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 06. 10.)
- Európai Bizottság (2014b): *Az intelligens specializációt szolgáló nemzeti / regionális innovációs stratégiák (RIS3)*. Elérhető: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 06. 10.)
- Európai Bizottság (2019a): Bizottsági szolgálati dokumentum, a hatásvizsgálat vezetői összefoglalója, amely a következő dokumentumot kíséri Javaslat Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Innovációs és Technológiai Intézetéről (átdolgozás) és Javaslat Európai Parlament és a Tanács határozata az Európai Innovációs és Technológiai Intézet (EIT) 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó, „Európa innovációs tehetségének és kapacitásának fellendítése” című stratégiai innovációs tervéről. SWD(2019)331 final. Elérhető: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2019/HU/SWD-2019-331-F1-HU-MAIN-PART-1.PDF> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 10.)
- Európai Bizottság (2019b): Javaslat Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Innovációs és Technológiai Intézetéről (átdolgozás) EGT-vonatkozású szöveg) {SEC(2019) 275 final} – {SWD(2019) 330 final} – {SWD(2019) 331 final}. 2019/0151(COD). Elérhető: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/HU/COM-2019-331-F1-HU-MAIN-PART-1.PDF> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 20.)
- European Commission (2019a): Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Institute of Innovation and Technology

- (recast) and Proposal for Decision of the European Parliament and the Council on the Strategic Innovation Agenda of the European Institute of Innovation and Technology (EIT) 2012-2027: Boosting the Innovation Talent and Capacity of Europe. SWD(2019)330 final. Elérhető: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2019/EN/SWD-2019-330-F2-EN-MAIN-PART-1.PDF> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 10.)
- European Commission (2019b): Regulatory Scrutiny Board Opinion. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Institute of Innovation and Technology (recast) and Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council on the Strategic Innovation Agenda of the European Institute of Innovation and Technology (EIT) 2021-2027: Boosting the Innovation Talent and Capacity of Europe. SEC (2019)275 final. Elérhető: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2019/EN/SEC-2019-275-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 10.)
- European Court of Auditors (2016): *Special Report on performance of the EIT (subsequently mentioned as ECA [2016], Special Report)*. Elérhető: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_04/SR_EIT_EN.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 06. 10.)
- JAKAB Éva – KAISER Tamás – KISS György (2015): Stratégiák és reformok az állam működésében. A „Hungary: Towards a Strategic State Approach” című OECD-jelentés bemutatása. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 1. sz. 167–178. Elérhető: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/2734/1996> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 20.)
- KOVÁCSNÉ Koreny Ágnes (2008): Bemutatjuk az Európai Innovációs és Technológiai Intézetet. *Könyvtár-és információtudományi szakfolyóirat*, 55. évf. 11–12. sz. Elérhető: http://tmt-archive.omikk.bme.hu/show_news.html?id=5027&issue_id=499.html (A letöltés dátuma: 2020. 06. 10.)
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2011): *Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (MP 11.0)*. Budapest.
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2012): *Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (MP 12.0)*. Budapest.
- LENGYEL Imre (2018): Az intelligens szakosodási stratégiák alapjai, különös tekintettel az egészségiparra. In LENGYEL Imre szerk.: *Térségek növekedése és fejlődése: egészségipari és tudásalapú fejlesztési stratégiák*. Szeged, JATEPress. 11–35. Elérhető: http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/15117/1/lengyel_imre_az_intelligens_szakosodasi_strategiak_alapjai_kulonos_tekintettel_az_egeszsegiparra_tersegek_novekedese_es_fejloedese.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 06. 20.)
- Magyar Kormány (2017): *A Digitális Jólét Program 2.0*. Budapest. Elérhető: <https://www.kormany.hu/download/6/6d/21000/DJP20%20Strategiai%20Tanulmany.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 11.)
- Miniszterelnökség (2015): *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Elérhető: https://www.google.com/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUK_EwiX4K733Z3qAhUqtYsKHccEBYIQFjAAegQIBhAB&url=https%3A%2F%2Fwww.kormany.hu%2Fdownload%2F8%2F42%2F40000%2FK%25C3%25B6zigazgat%25C3%25A1s_feljeszt%25C3%25A9si_strat%25C3%25A9gia_.pdf&usq=AOvVaw3InOF_iZiCg3eYqOl7PG7A (A letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
- Ministria e Administratës Publike Ministarstvo Javne Administracije (2014): *Comprehensive report on implemenataion of th public administration reform strategy 2010–2013*. Elérhető: <https://map.rks-gov.net/getattachment/8548fd1f-60d2-4318-b226-8f1ed8e26d27/Raporti-gjithperفشires-mbi-zbatimin-Strategjise-d.aspx> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 20.)
- Ministry of Public Administration and Local Self Government (2018): *Public Administration Reform 2015–2017*. Belgrade. Elérhető: http://www.mduls.gov.rs/doc/PAR_Report_eng_mar2018.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)

- NEWKIRK, Jim – KACAPOR-DZIHIC, Zehra (2015): *Evaluation of the Public Administration Reform Fund in Bosnia and Herzegovina Final Report*. Elérhető: <https://www.sida.se/contentassets/7f6661a1ee4046b-fa45e4295d26b1c5e/15538.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
- OECD (2010): *DAC Guidelines and Reference Series Quality Standards for Development Evaluation*. Elérhető: <https://www.oecd.org/development/evaluation/qualitystandards.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
- OECD (2013): Kosovo Assessment Report 2013. *SIGMA Country Assessment Reports*, No. 2013/08. Paris, OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/5jz2rqkm2d6l-en>
- OECD (2014a): Kosovo assessment report 2014. *SIGMA Country Assessment Reports*, No. 2014/08. Paris, OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/5jm0xw43398n-en>
- OECD (2014b): Kosovo priorities report 2014. *SIGMA Country Assessment Reports*, No. 2014/07. Paris, OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/5jm0xw1vd65l-en>.
- OECD (2015a): *Review of the Territorial State Administration of Hungary*. OECD Public Governance Reviews. Paris, OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264232921-en>
- OECD (2015b): *Hungary: Towards a Strategic State Approach*. OECD Public Governance Reviews. Paris, OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264213555-en>
- OECD (2017): *Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy, 2014–2020*. OECD Public Governance Reviews. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264286535-en>
- POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford, Oxford University Press.
- Republika e Kosovës Republika Kosova–Republic of Kosovo Qeveria-Vlada-Government. (2010): *Public Administration Reform Strategy (2010–2013)*. Elérhető: <https://map.rks-gov.net/getattachment/64a-c3a97-8a66-4a5b-a704-c2bc9e37aa64.aspx> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 10.)
- WILKINSON, Charu – ALLINSON, Rebecca – LEATHER, James – HEALY, Adrian (2017): *Evaluation of the European Institute of Innovation and Technology (EIT), Final Report*. Brussels, European Commission. Elérhető: https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/finalreport_eitin-terimevaluation.pdf A letöltés dátuma: 2020. 06. 10.)

Jogszabályok

294/2008/EK az Európai Innovációs és Technológiai Intézettről

1292/2013/EU rendelet az Európai Innovációs és Technológiai Intézet létrehozásáról szóló 294/2008/EK rendelet módosításáról

Vákát oldal

A kormányzati hatáselemzés múltja és jelene Magyarországon

Az első magyar jogszabályok

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) tesz említést először a jogszabály várható hatásainak vizsgálatáról Magyarországon. Ez a törvény volt az első magyar jogszabály, amely direkt módon a jogszabályok előkészítéséről is rendelkezett. A végrehajtását szabályozó 12/1987. (XII. 29.) IM rendelettel 1988. január elsején lépett hatályba. A rendszerváltás szempontjából ez a törvény tekinthető az egyik legjelentősebb jogszabálynak, amely érdemben befolyásolta az átmenetet és az új jogrend kialakítását.

A törvény II. fejezete szólt a jogszabályok megalkotásáról, a 18. § (1) bekezdése azonban valójában csak említés szinten fogalmazta meg a várható hatások elemzését, maga a hatásvizsgálat fogalma ekkor még nem került bevezetésre.

„18. § (1) A jogszabály megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és köteleességek érvényesülését, az érdekösszeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell.”

Az első Jat. alapján valójában a jogszabályok indokolásában kapott helyet a hatások vizsgálata, azonban nem történt meg a hatásvizsgálat szervezeti rendszerének és tartalmi előírásainak meghatározása. Érdekes, hogy a tudomány eredményeire való támaszkodást írja elő a jogszabály, amely így impliciten tartalmazza, hogy a várható hatások vizsgálatát tudományos módszerekkel szükséges elvégezni.

Az első Jat.-ot alkotmányellenesség miatt az Alkotmánybíróság 121/2009. (XII. 17.) AB határozatában 2010. december 31-i hatállyal megsemmisítette. Az alkotmányellenesség nem vonatkozott a 18. §-ra, így a hatásvizsgálat következő kialakítására nem vonatkozott semmiféle útmutatás vagy elvárás. Ennek ellenére az Európai Unió Minőségi Jogalkotási Programja (Better Regulation Program) és az ebbe 2002-ben integrálódott Regulatory Impact Assessment (szabályozási hatásvizsgálat – a továbbiakban: RIA) rendszer alapján, 2010-ben, az új Jat. kialakításakor az előző időszakhoz képest kiemelt szerepet kapott a hatásvizsgálat szabályozása.

A RIA története és az EU hatásvizsgálati rendszerének kialakulása

Az első RIA-k általában az úgynevezett „inflációs hatásvizsgálatok” voltak, amelyeket az Egyesült Államokban a Carter-adminisztráció követelt meg 1978-tól. A RIA-előírásokat a Reagan-adminisztráció során kibővítették, és az előírt módszertani megközelítés a költség-haszon elemzés lett. A RIA-előírások másik korai alkalmazója Ausztrália (1985) volt. Az 1990-es évek közepére körülbelül 12 OECD-ország vezette be valamilyen formában a RIA-előírásokat, bár az elvárt elemzések terjedelme országonként jelentősen eltérő volt. 2000-re a 28 OECD-országból 20 bevezette a RIA-előírásokat. Jelenleg szinte minden OECD-ország használja a RIA-t. A RIA-előírásokat a Világbank is erőteljesen népszerűsítette ügyfelei számára, ennek eredményeként egyre több fejlődő ország elfogadta azokat. A RIA-előírások idővel kibővültek számos országban. Ezzel szemben kevés az az ország, amely elhagyta a RIA használatát, miután elfogadta azt (REYES–SOTTILOTTA 2015).

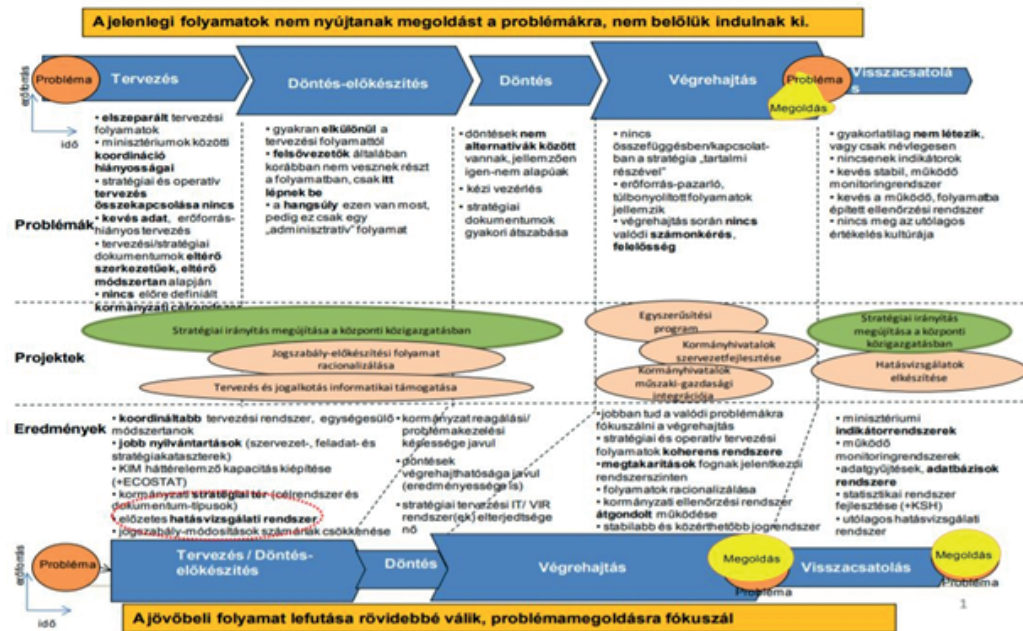
Az Európai Bizottság 2002-ben bevezette a hatásvizsgálati rendszert, integrálva és helyettesítve a RIA-értékeléseket, vagyis a korábbi egyes szektorokon belüli értékeléseket. Az Európai Bizottság szempontjából a hatásvizsgálat Impact Assessment (a továbbiakban: IA) egy olyan folyamat, amelynek célja a politikák strukturálása és a kidolgozásuk támogatása. Azonosítja és felméri a szóban forgó problémát és a kitűzött célokat. Meghatározza a cél elérésének fő lehetőségeit, és elemzi azok várható hatásait a gazdasági, környezeti és társadalmi területeken. Vákolja az egyes lehetőségek előnyeit és hátrányait, és megvizsgálja a lehetséges szinergiákat és kompromisszumokat. A Bizottság 2005-ben és 2006-ban frissítette megközelítését a gazdasági, társadalmi és környezeti dimenziók bevonásával, ily módon a fenntarthatósági hatásvizsgálat irányába haladva, amelyet 2009-ben továbbfejlesztettek (RUDDY–HILTY 2007).

A kormányzati és közigazgatási hatásvizsgálati rendszer kialakítása Magyarországon

2010-ben a második Orbán-kormány teljesen új minisztériumi struktúrát hozott létre, amelyben a jogalkotás és a központi közigazgatás fejlesztése egy minisztériumhoz tartozott. Ez lett a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (a továbbiakban: KIM) Navracsecs Tibor minisztersége alatt. Az új struktúra egyedülálló lehetőséget teremtett arra, hogy a legújabb megközelítések érvényesülhessenek a jogalkotás előkészítésében, és a jogászai megközelítés mellett a közgazdasági és általában a stratégiai megközelítés is hozzájárulhasson a jogszabályok minőségének javításához. A KIM-ben létrejött a közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkárság, amelynek különálló szervezeti egységeként először alakult meg Magyarországon a hatásvizsgálat fejlesztéséért és megvalósításáért felelős szervezeti egység, a Hatáselemzési Osztály.

Az új Jat. előkészítésének feladatával párhuzamosan megkezdődött a teljes közigazgatás és az állam rendszerének áttekintése és a stratégiai tervezés-hatáselemzés-jog-

alkotás rendszerének kialakítása, a problémák feltárása és egy teljes, rendszerszintű válasz megtervezése, az ehhez szükséges projektek és programok kialakítása és a forrás biztosítása az Államreform Operatív Program (a továbbiakban: ÁROP) keretében.



1. ábra: Stratégiai tervezés-hatáselemzés-jogalkotás rendszerének fejlesztési tervstratégiai tervezés – hatáselemzés – jogalkotás rendszerének fejlesztési terve 2010.

Forrás: KIM

Az 1. ábra igen összetettnek tűnik, viszont lehetőséget ad arra, hogy áttekintsük, a hatásvizsgálati rendszer hogyan illeszkedik bele a stratégiai tervezés-hatáselemzés-jogalkotás rendszerébe.

Az ábra felső részében látható az aktuális, 2010-ben detektált stratégiaalkotási-jogszabályalkotási folyamat, amellyel kapcsolatban szakaszonként fogalmazták meg, tárták fel a problémákat. Az egyik legfontosabb megállapítás a társadalmi probléma felmerülése utáni tervezési és döntéselőkészítési szakasz szétválása volt. A legelső, módosított javasolt folyamatban látható, hogy ez a két szakasz lényegét tekintve összevonásra került, ezáltal a felsővezetők hamarabb bevonásra kerülnek a döntéselőkészítésbe, ennek az előzetes hatásvizsgálat rendszerszintű bevezetése az egyik legfontosabb módja. Valójában az előzetes hatáselemzés a vezetői döntéselőkészítési folyamat egyik legfontosabb eleme.

Megállapításra került, hogy nincs a döntéselőkészítés folyamán alternatívaelemzés, valójában a döntések „igen” vagy „nem” döntések, a vezetőknek nincs esélye a lehetőségek valódi értékelésére. Megállapították, hogy a tervezés és döntéselőkészítés során a stratégiai dokumentumok strukturálatlanok, szerkezetük definiálatlan és gyakran vál-

toznak, valamint a végrehajtás során valójában nem az azokban lefektetettek szerint történik a programtervezés, projekttervezés, illetve a jogszabályalkotás. Mindezek után a visszacsatolás rendszere sem működik, nincs indikátorrendszer, nincs folyamatba épített ellenőrzés (monitoringrendszer) és lényegében nincs utólagos értékelés és visszacsatolás.

A kormányzati és közigazgatási hatásvizsgálat és értékelés szerepe a stratégiai folyamatokban

2010-ben nemcsak az Alkotmánybíróság által hatályon kívül helyezett jogalkotási törvény okozott nehézséget. A 2008-as gazdasági világválság negatív hatásai igen jelentősek voltak, a gazdaság minden területén érzékelhető volt a megtorpanás, különösen a munkanélküliek száma és az államadósság nagysága volt kiemelkedő, miközben az Európai Unió nem volt hajlandó könnyíteni a maastrichti előírásokon. A második Orbán-kormány egy sajátos stratégiai teret hozott létre, amelyben az Európai Unió előírásai alapján létrehozott stratégiai koncepciók mellett létrejöttek a hazai stratégiai dokumentumok, amelyek összességükben meghatározták a teljes fejlesztési keretrendszert és a válságból való kilábalás útját. E stratégiai keretrendszer megformálásában, de még inkább a működtetésében a hatásvizsgálati rendszer kialakítása kiemelt szerepet játszott.



2. ábra: A hatásvizsgálati rendszer a stratégiai keretrendszerben, 2010

Forrás: KIM

A Magyary Program alapdokumentumában definiálták a hatásvizsgálati rendszer kiemelt jelentőségét és a „jó állam” mint kiemelt cél megvalósításában betöltött szerepét.

Maga a Magyary Program öndefiníciójában és munkamódszerében is megfogalmazta a hatásvizsgálat jelentőségét:

„A közigazgatás részére feladatokat tűző jogi, gazdasági és társadalmi környezet állandóan alakul, és az egyes változások lefolyása jellemzően egyre gyorsabb, ezért a Magyary Program munkamódszere az, hogy helyzetfelméréssel kezdődik és a végrehajtott intézkedések hatásainak elemzésére, majd a beavatkozások és intézkedések évenkénti ciklikus újratervezésére épül” (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011, 7.).

A Magyary Program a közigazgatás eljárásának egységesítése és egyszerűsítése beavatkozáson belül már a 2011. évre 4 kritikus területet jelölt meg, amelyben még abban az évben kiemelkedő előrehaladást kívánt elérni:

- kormányzati működés felfeszítése és egységesítése;
- minőségi jogalkotás, hatásvizsgálat és visszacsatolás;
- jó ügyfélkapcsolat, ügyfelvétel – kormányablak;
- költségvetés célszerű tervezése és végrehajtása (közbeszerzés).

Észrevehető, hogy a közigazgatási kormányzat valóban komolyan gondolta ezt a feladatot. *A minőségi jogalkotás, hatásvizsgálat és visszacsatolás* című fejezet taglalta a hatásvizsgálattal és a minőségi jogalkotással összefüggő feladatokat:

„A minőségi jogalkotás elve több elemet foglal magába, az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok alkalmazásán túl beleértjük a színvonalas jogszabályszerkesztést, a jogszabályok nyelvi egyszerűsítését, a jogi szabályozás alternatíváinak vizsgálatát és az adminisztratív terhek csökkentését is. A jogalkotásról szóló magyar szabályozás kötelező elemmé teszi az előzetes és az utólagos hatásvizsgálatot. Az előzetes hatásvizsgálat során a jogszabály elfogadása előtt elemezni kell a társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és köteleességek érvényesülését, a jogszabály várható hatásait. Az utólagos hatásvizsgálatok kapcsán a törvény előírja a szaktárcának, hogy nyomon kövesse a jogszabályok alkalmazásának hatásait, és gondoskodik a tapasztalatok hasznosításáról a későbbi jogalkotási tevékenység során.

A Magyary Program részeként kidolgozzuk az új, hiteles számításokon és felméréseken alapuló hatásvizsgálati rendszert, amely minden előterjesztés értékeléséhez még érdemibb információkat fog nyújtani. Felülvizsgáljuk és – a jogi alkalmazhatóság határain belül – egyszerűsítjük a jogszabályok nyelvezetét, illetve biztosítjuk a jogszabályok eddiginél könnyebb megismerését a társadalom, a jogszabályok által érintett személyek és vállalkozások számára.

Még az alapos, körültekintő tervezésen alapuló, minőségi jogalkotásra épülő eljárások is gyakran az előzetesen vártakhoz képest eltérő társadalmi, gazdasági, környezeti hatásokkal járnak. Éppen ezért elengedhetetlen a jogszabályok, tervezési dokumentumok (stratégiák, akciótervek stb.) folyamatos monitoringja és értékelése. Hiszen, ha nincs elegendő objektív és hiteles információ az intézkedések eredményéről, hatásairól, akkor

nehezen lehet olyan beavatkozásokat tervezni, és azokat úgy végrehajtani, hogy az eleget tegyen az eredményességi és hatékonysági elvárásoknak.

Elsősorban a jogalkotásban és a stratégiai tervezésben komoly szerepet játszó minisztériumokra hárul az a feladat, hogy elvégezzék az intézkedések és a célok megvalósulását, a jogszabályok hatásainak rendszeres nyomon követését és értékelését.

A minisztériumi szintről érkezett adatokat egy központi rendszerbe összevetve egyrészt kormányzati szintű információs adatbázisok kialakítására, másrészt pedig döntés-előkészítési és stratégiai elemzésekre nyílik lehetőség. A Magyar Program célként tüzi ki a minisztériumok éves munkaterveinek, akcióterveinek és jelentéseinek egységes módszertan alapján történő kidolgozását, az ágazati és intézményi indikátorok központi monitoringrendszerének kidolgozását és működtetését, valamint a minisztériumi adatgyűjtések, adatbázisok rendszerének felmérését és fejlesztését. Az így keletkező információk visszacsatolása az érintett szervezetek felé biztosítja a későbbi jogalkotási, tervezési feladatok végrehajtása során a korábbinál megalapozottabb, megbízhatóbb és eredményesebb közigazgatási tevékenységet” (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011, 38.).

A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012 (III.12.) kormányrendelet (KSIR)

A Magyar Programban elhatározottak szerint a Kormány 2012 tavaszán bocsátotta ki a kormányzati stratégiai irányításról szóló rendeletét, az első olyan jogszabályt, amely a kormányzati működés szorosán vett jogszabályalkotási, illetve hatósági tevékenységén kívüli feladatait foglalja keretbe, és definiálja a fogalmakat és a tevékenység típusokat, valamint a stratégiai irányítás keretében elfogadott dokumentum típusokat is, amelyek a kormányzati tevékenység során létrejönnek, illetve létrejöhetnek.

Ez a jogszabály mérföldkő a kormányzati tervezés és irányítás hatékonyság- és hatásszágnövelése területén, mert lehetővé tette a tervezési, megvalósítási és értékelési feladatok egységes kezelését a közigazgatáson belül, valamint kötelezővé tette és szabályozta azok céljait, tartalmát és gyakoriságát is az egyes tervdokumentum-típusok esetében.

A közigazgatási és kormányzati hatáselemzés szempontjából rendkívül fontos, hogy az értékelési tevékenység fogalmait definiálásra, valamint a különböző típusú monitoring, értékelési, felülvizsgálati tevékenységek egymástól megkülönböztetésre kerültek.

A 7. § tartalmazza a definíciókat, amelyeket érdemes áttekinteni:

„6. nyomon követés: az elfogadott stratégiai tervdokumentumban foglalt célkitűzések, továbbá a feladatok előírt eljárás szerint és határidőben történő megvalósítására vonatkozó adatok gyűjtése és elemzése;

7. értékelés: a stratégiai tervdokumentumban rögzítésre kerülő vagy már rögzített célok, célkitűzések összevetése a megvalósítás eredményeként várható vagy már előállt helyzettel, feltárva a nem teljesült célok és nem várt hatások okait és javaslatokat megfogalmazva a további megvalósítás eredményességének javítására;

8. előzetes értékelés: a stratégiai tervdokumentum elfogadása előtt annak vizsgálata, hogy a stratégiai tervdokumentum tervezetében foglaltak megvalósítása milyen hatással lenne az érintett társadalmi, gazdasági, környezeti problémára, szakpolitikai területre és földrajzi egységekre, illetve a tervdokumentumban foglaltak mennyiben szolgálják a tervdokumentum szerinti célok megvalósulását, valamint, hogy a stratégiai tervdokumentum tervezete megfelel-e az e rendeletben foglalt követelményeknek;

9. közbenső értékelés: a stratégiai tervdokumentum megvalósítása során annak vizsgálata, hogy a stratégiai tervdokumentum időarányos megvalósítása hogyan viszonyul a dokumentumban foglalt célokhoz, célkitűzésekhez, feltárva a nem teljesült célok és nem várt hatások okait és javaslatokat megfogalmazva a további megvalósítás eredményességének javítására;

10. utólagos értékelés: a stratégiai tervdokumentum megvalósítását követően annak vizsgálata, hogy a megvalósítás hogyan viszonyul a tervdokumentumban foglalt célokhoz, célkitűzésekhez, feltárva a nem teljesült célok és nem várt hatások okait és tanulságokat megfogalmazva más hasonló jövőbeli kormányzati intézkedésekhez;

13. beszámoló: átfogó jellegű tájékoztatás az elfogadásra jogosult, illetve a nyilvánosság felé a megvalósítás előrehaladásáról vagy a megvalósítás eredményéről;

14. felülvizsgálat: a nyomon követés vagy a közbenső értékelés során keletkező adatok és információk döntés-előkészítési célú elemzése a megvalósításba történő beavatkozási igény és mérték meghatározása vagy a megvalósítás alatt álló stratégiai tervdokumentum módosítása érdekében.”

Annak megállapításához, hogy az elérendő szakpolitikai cél mennyire adekvát az elvárásokhoz, illetve a megfogalmazott jövőképhez, a mérhető, számszerűsített célokot kell megfogalmazni, amelynek érdekében a megfelelő mutatók használata elengedhetetlen, ezért definiálja a rendelet ezeket a fogalmakat is:

„Mérhető cél: olyan cél, amelyhez mutató rendelhető.

Mutató: egy társadalmi, gazdasági, környezeti jelenség mérésére szolgáló számszerű adat vagy a jelenség minősítésére alkalmas információ.”

A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012 (III. 12.) kormányrendelet 9. és 10. fejezete rendelkezik a különböző stratégiai tervdokumentumok nyomon követésének, értékelésének és felülvizsgálatának szabályairól, a tevékenységek felelőseiről, a tevékenység módjáról és gyakoriságáról.

Érdemes ezeket a szabályokat is áttekinteni, különösen azért, mert ezek a szabályok a hazai közigazgatás gyakorlatában teljesen újak voltak 2012-ben. Igaz ugyan, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás előtt már megkezdődtek az ilyen típusú tevékenységek, de azok leginkább csak az európai uniós támogatások megszerzéséhez és elszámolásához kapcsolódtak. Sokáig senki nem gondolta, hogy a hazai, nem uniós tevékenységben is szükség lenne és növelné az eredményeséget a megfelelően szabályozott értékelési rendszer.

Nézzük tehát a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012 (III.12.) kormányrendelet vonatkozó fejezeteit:

„9. A stratégiai tervdokumentumok nyomon követése, értékelése, felülvizsgálata

20. § (1) A stratégiai tervdokumentum elfogadását követően gondoskodni kell a nyomon követéséről.

(2) A nyomon követés során az egységes módszertani elveknek megfelelő, a stratégiai tervdokumentumban meghatározott nyomon követési rendszerben és mutatók alapján kell végezni az adat- és információgyűjtést, valamint ezek elemzését.

(3) A nyomon követés a stratégiai tervdokumentum előkészítéséért felelős feladata.

(4) A nyomon követés során a stratégiai tervdokumentum elfogadására jogosultat a stratégiai tervdokumentumban meghatározott rendszerességgel, ennek hiányában évente kell a megvalósulásról beszámolóban tájékoztatni.

(5) A beszámolóban tartalmaznia kell:

a) a stratégiai tervdokumentumban szereplő célok és eredmények megvalósulásának mértékét,

b) a stratégiai tervdokumentum megvalósulása érdekében tett intézkedéseket és a felhasznált erőforrásokat,

c) terv-tény elemzést és az eltérés okait, valamint

d) az eltérések kezelésére vonatkozó intézkedési tervet.

21. § (1) Amennyiben e rendelet másként nem rendelkezik, a stratégiai tervdokumentum elfogadására jogosult a stratégiai tervdokumentum előkészítéséről szóló döntésben határozza meg a stratégiai tervdokumentum előkészítése és megvalósítása során alkalmazandó értékelést.

(2) Az értékelés folyamatáról és annak eredményéről beszámolót kell készíteni, amit meg kell küldeni a stratégiai tervdokumentum elfogadására jogosultnak.

(3) Ha a stratégiai tervdokumentum elfogadására jogosult eltérően nem dönt, az értékelésről szóló beszámolót a stratégiai tervdokumentum előkészítéséért felelős szerv készíti el. Az értékelésről szóló beszámoló elfogadási folyamatában nem vehet részt olyan személy, aki a stratégiai tervdokumentum előkészítésében vagy megvalósításában részt vesz vagy részt vett.

(4) Közbenső értékelést akkor kell végezni, ha

a) e rendelet az adott stratégiai tervdokumentummal kapcsolatban ezt előírja, vagy

b) az elfogadott stratégiai tervdokumentum

ba) időtávja legalább 6 év, vagy

bb) megvalósítására legalább ötvenmilliárd forintot meghaladó erőforrás-igényt irányoz elő.

(5) Közbenső értékelést – a 26. § (5) bekezdés kivételével – a stratégiai tervdokumentumban foglalt időpontban, ennek hiányában a megvalósítás tervezett időtávjának felénél kell elkészíteni.

(6) Közbenső értékelést nem kell elvégezni az intézményi munkatervre és az intézményi stratégiára.

(7) Utólagos értékelést akkor kell végezni, ha e rendelet az adott stratégiai tervdokumentummal kapcsolatban ezt előírja.

22. § (1) A stratégiai tervdokumentumok nyomon követése és értékelése során készített beszámolókat meg kell küldeni a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszternek.

(2) A közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter különösen indokolt esetben egy adott stratégiai tervdokumentum

a) nyomon követésénél soron kívüli beszámoló elkészítését is kérheti a beszámoló elkészítéséért felelőstől; valamint

b) esetében a 21. §-ban meghatározottaktól eltérő közbenső vagy utólagos értékelés elkészítését is elrendelheti.

23. § (1) Ha a nyomon követés vagy a közbenső értékelés alapján a nyomon követést végző vagy az értékelést végző azt állapítja meg, hogy a stratégiai tervdokumentumban kitűzött célok megvalósítása másként nem érhető el, javaslatot tesz a stratégiai tervdokumentum felülvizsgálatára és módosítására.

(2) Ha a 8. § (1) bekezdésben megállapított felsorolásban korábban szereplő stratégiai tervdokumentum az (1) bekezdésben meghatározottak alapján vagy a miniszteri program a 29. § (2) bekezdésében meghatározott esetben érdemben módosul, akkor a nyomon követést végző javaslatot tesz a módosuló stratégiai tervdokumentumhoz kapcsolódó, a felsorolásban később szereplő stratégiai tervdokumentum felülvizsgálatára és módosítására.

(3) A felülvizsgálat keretében a stratégiai tervdokumentum módosítására az jogosult, aki a stratégiai tervdokumentum elfogadására e rendelet alapján jogosult.”

A nyomon követést a KSIR a stratégiai tervdokumentum előkészítéséért felelős feladatai közé sorolja, amely felelősnek kötelessége gondoskodnia a stratégiai tervdokumentumok elfogadását követően azok nyomon követéséről (20. §). A nyomon követés (monitoring) során az adat- és információgyűjtést, valamint ezek elemzését – az egységes módszertani elveknek megfelelően (lásd rendeletbeli alapelvek és a 10. §) – az adott stratégiai tervdokumentumokban meghatározott nyomon követési rendszerben (azaz ezt meg is kell tervezni előkészítéskor) és mutatók alapján kell végezni. A rendelet előírja, hogy a nyomon követés során a stratégiai tervdokumentumok elfogadására jogosultat (Kormányt, minisztert stb.) előre meghatározott rendszerességgel vagy ennek hiányában évente beszámolóban kell tájékoztatni a végrehajtásról. A beszámolónak tartalmaznia kell:

1. a stratégiai tervdokumentumban szereplő célok és eredmények megvalósulásának mértékét;
2. a stratégiai tervdokumentum megvalósulása érdekében tett intézkedéseket és a felhasznált erőforrásokat;
3. terv-tény elemzést és az eltérés okait;
4. az eltérések kezelésére vonatkozó intézkedési tervet.

A nyomon követés mellett az értékelés a másik olyan funkció, amellyel kapcsolatosan a hazai jogszabályok túl sok feladatot eddig nem róttak a közigazgatási szervezetekre. A rendelet 21. §-ában viszont már előírták, hogy a stratégiai tervdokumentumot elfogadó

szereplőnek kell meghatározni a stratégiai tervdokumentum előkészítése és megvalósítása során alkalmazandó értékelést.

Az értékelés annak időzítése szempontjából lehet előzetes, közbenső és utólagos – ezekre vonatkozóan a rendelet eltérő feltételeket, szabályokat tartalmaz (lásd a 21. §-t és a stratégiai tervdokumentumoknál is megjelölt értékelési feladatokat).

Az értékelés folyamatáról és annak eredményéről minden esetben beszámolót kell készíteni, ami megküldendő a stratégiai tervdokumentum elfogadására jogosultnak, valamint a stratégiai tervdokumentumok nyomon követése és értékelése során készített beszámolókat meg kell küldeni a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszternek (22. §).

A nyomon követés vagy a közbenső értékelés alapján eldönthető, hogy a stratégiai tervdokumentumokban kitűzött célok megvalósítása milyen szinten van az adott pillanatban, s ha a cél másként nem érhető el, vagy akár magában a célokban vagy akár körülményekben olyan változások következnek be, hogy elkerülhetetlen a beavatkozás, akkor javaslatot kell tenni a stratégiai tervdokumentum felülvizsgálatára és módosítására (23. §).

Természetesen önmagában a tervezési folyamatot egy jogszabály megszületése még nem fogja megreformálni, illetve a jogszabály megszületése után számos támogató eszköz és folyamat, képzés stb. szükséges ahhoz, hogy ez szervesüljön a rendszerben. Éppen ezért tervezték az alábbi támogató eszközöket a KSIR megvalósításához a Kormány döntése alapján (Nemzeti Reform Program, 2013):

- a) Stratégiai kataszter létrehozása (adattár)
- b) Többszintű monitoring rendszer megalapozása (indikátortár)
- c) Minisztériumi változáskezelés – tervezési és többszintű monitoring rendszer eljárásrendjének megalkotása, beépítése a tervezési-végrehajtási, visszacsatolási folyamatba
- d) Szakpolitikai tervezést támogató metaadatbázis kialakítása

Mindezek 2013-ra elkészültek, azonban az azóta eltelt időben a két kormányváltás és átszervezések miatt karbantartásuk nem történt meg, illetve jelentőségük is lecsökkent.

Közigazgatás-fejlesztési stratégia 2014–2020

Az új tervezési ciklusban – az előzőekben bemutatott eredményekre alapozva – új közigazgatás-fejlesztési stratégiát fogadott el a Kormány.

Ennek a stratégiának a Magyar Programhoz képest némi hangsúlyeltolódással három új célja volt:

„Célunk, hogy *2020-ra* a magyar közigazgatás *szervezetten*, következetes és átlátható intézményi struktúrában, korszerű és ügyfélbarát eljárásrenddel, mindenki számára elérhetően; *professzionálisan*, nemzeti hivatástudattal rendelkező, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állománnyal, modern szervezeti keretek között; és *költségha-*

tékonyan, a lehető legkisebb adminisztratív teherrel, versenyképes szolgáltatási díjakkal és rövid ügyintézési határidőkkel működjön, azaz létrejöjjön az emberek bizalmát élvező **SZOLGÁLTATÓ ÁLLAM.**”

A Szolgáltató Állam célkitűzésének megvalósítása érdekében, a közigazgatás hatékonyabbá tételének előfeltétele az ellátandó feladatok pontos meghatározása és az ehhez igazodó egyszerű és átlátható szervezetrendszer kialakítása. Az átalakításokkal egy egyszerűbb, átláthatóbb szervezetrendszer kialakítása a cél, és annak elérése, hogy az állampolgárok, gazdálkodó szervezetek bizalma növekedjen az állam irányába. Ennek keretében a központi közigazgatás esetében az eredményorientált működés elérése érdekében szükséges továbbfejleszteni a tervezés, értékelés, nyomonkövetés módszertanát.

Intézkedés	Alintézkedés	Beavatkozás
A szolgáltató közigazgatás szervezési feltételeinek fejlesztése	A központi közigazgatási szervezetrendszer működési hatékonyságának növelése	Központi közigazgatás átszervezése: központi államigazgatási szervek földrajzi elhelyezkedésének felülvizsgálata, középirányító szervek összevonása
		Az eredményorientált tervezés, ellenőrzés, értékelés és nyomon követés módszertanainak elterjesztése és alkalmazása
		Közigazgatási folyamatok optimalizálása
		Bürokráciacsökkentés, jogszabályok és eljárások ésszerűsítése, dereguláció, a jogérvényesítés hatékonyságának növelése
	Területi államigazgatás fejlesztése és ésszerűsítése	A területi államigazgatási intézményrendszer szervezeti megerősítése

3. ábra: Közigazgatási-fejlesztési Stratégia 2014–2020, a szolgáltató állam szervezési feltételeinek fejlesztése

Forrás: a szerző szerkesztése

A stratégia 7.1.1.2 pontja részletesen kifejti, mit is értenek az „eredményorientált tervezés, ellenőrzés, értékelés és nyomon követés módszertanainak elterjesztése és alkalmazása” elnevezésű beavatkozáson. Ezek szerint a stratégia megállapította, hogy a kormányzati intézkedések végrehajtása mellett legalább ugyanilyen jelentősége van a visszamérésnek, az implementáció minősége nyomon követésének. Már a Magyar Program is jelentősen támaszkodott a nemzetközi szervezetek által kialakított, az állam hatékonyságával, eredményességével foglalkozó mutatókra. Emellett viszont a stratégia előirányzott egy komplex, kifejezetten a hazai közigazgatás hatékonyságának tartalmi elemeit és változásait tartalmazó adatbázist (Jó Állam Index), amely a tényalapú tervezés és a nyomon követés hatékony eszközévé válhat.

A stratégia célul tűzte ki azt is, hogy a közigazgatási intézményekben sporadikusan végzett mérések továbbfejlesztésre kerüljenek, és olyan összetett, nehezebben mérhető területek mérése is megvalósuljon, mint a közfoglalkoztatás területe. Hangsúlyt akartak

helyezni a stratégiai tervezőkapacitás növelésére, az információgyűjtéssel és értékeléssel kapcsolatos tevékenységekre.

A stratégiában – mint módszertani irány – megjelenik a PDCA-ciklus alkalmazása, és ennek kapcsán a vezetői gondolkodásmód megváltoztatása, annak érdekében, hogy a vezetők egyre megalapozottabb döntéseket hozhassanak, növekedjen a közigazgatás önjavító képessége, több ágazatban tervezték komplex kontrollring rendszer bevezetését. Ettől azt várták, hogy a döntéselőkészítésben a bázisalapú, illetve fedezetalapú gondolkodásról az eredményalapú irányítási megközelítésekre térjenek át a szervezetek és a vezetők.

Új célként jelent meg az egyenletes közigazgatási mérési minőség elérése, valamint az adatok összehasonlíthatósága, országos összesíthetősége, ennek érdekében javasolták egy, az egész közigazgatásra érvényes mérési rendszer kidolgozását is. Ebben meg akarták határozni a minimálisan mérendő indikátorokat, mérésük módszertanát, az adattárolás struktúráját, az adatok központi rendszerbe küldésének útját, valamint feldolgozásuk minimális szempontjait.

A tényleges tervezés és nyomon követés elvét az ágazati intézményi vertikumokban következetesen kívánták bevezetni. Megerősítették azt az – a KSIR Korm. rendeletben már kötelezővé tett – elvet, hogy az intézményi munkaterveknek a kitűzött célokból és a mért tényértékekből kiindulva kell a jövőre vonatkozó célértékeket (indikátorokat) meghatározniuk, valamint tartalmazniuk kell azok következetes nyomon követésének módját is.

Kontrollring támogatott tervezési rendszert kívántak bevezetni az egészségügy és a köznevelési vertikumban, valamint a felsőoktatás területén. A kontrollringrendszer bevezetése a tervek szerint fokozatosan megteremtik a feladatfinanszírozás bevezetésének feltételeit is.

A komplexebb, nehezebben szabályozható területeken – mint például a fejlesztéspolitika – értékelési keretrendszert terveztek, amelyben indikátor és monitoringrendszereket hozunk létre, a pályázók számára pedig útmutatók készülnek.

A fent bemutatott közigazgatási stratégiát az OECD 2017-es jelentésében értékelte. Ebben az értékelésben kifejezetten rámutatott arra, hogy ugyan fontos a stabil jogi környezet megteremtése, a stratégiából viszont kifejezetten hiányolja az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok szerepének nagyobb megjelenését a politikai döntéshozatalban.

Ezen a területen külön vizsgálta az OECD, hogy a stratégia megfelelően meghatározza-e a beavatkozás helyes irányát. Megállapították, hogy a stratégia tárgyalja a gazdasági fejlődéshez szükséges stabil jogi környezet szükségességét; valamint a hatásvizsgálatok elvégzésének követelményét a szakpolitikai beavatkozások előtt, ideértve a javasolt politikák terjesztési hatásainak elemzését is.

Megállapították ugyanakkor, hogy a jogalkotási folyamatban és a gyorsított eljárások alkalmazásában is gyakran siettek, ami a javasolt jogszabály hatásainak korlátozott elemzését teszi lehetővé, és ez a sietség újonnan elfogadott jogszabályok állandó felülvizsgálatát eredményezi. A törvények és rendeletek bevezetésének és elfogadásának gyorsasága nem hagyott elegendő időt a megfelelő hatásvizsgálatok elvégzésére és az érdekelt

felekkel folytatott konzultációra, ezáltal a politikák előre nem látható vagy nem szándékos következményei jöttek létre, amelyek viszont szükségessé tették a szakpolitikai és jogalkotási korrekciókat.

Ezt a problémát javasolja enyhítheti az OECD az alaposan megválasztott eszközök kombinációjának alkalmazásával, ideértve a jogi megoldások alternatíva vizsgálatait is. A hatékonyság, valamint az igazságosság és méltányosság figyelembevételével a lehetőségeket a politikai döntéshozatali folyamat részeként kell megállapítani, hogy ezek a bizonyítékok a politikusok rendelkezésére álljanak. Az ilyen típusú hatásvizsgálat elvégzéséhez jó, részletes, releváns adatokra és elegendő időre van szükség annak érdekében, hogy a politikai döntéshozatali folyamatban a különféle szakpolitikai lehetőségek hatásainak modellezése megtörténhessen.

Összességében az OECD a következő ajánlást adta:

„A szabályozás kialakításának és megvalósításának javítását célzó átfogó politika részeként bizonyítékokon alapuló politikai döntéshozatalra van szükség, amely összekapcsolja az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló folyamatban lévő erőfeszítéseket is. Ennek a politikának biztosítania kell az alternatív szakpolitikai lehetőségek és azok hatásainak jobb megfontolását, a jogszabályok elfogadása előtt megfelelő szabályozási hatásvizsgálat elvégzését, annak jobb megfontolását, hogy a jogszabály javaslatok mindig a legjobb eredményeket eredményezik-e, valamint fontos a jogszabályok és rendeletek alaposabb megfogalmazása és a minőségi jogalkotás eszközei használatának ellenőrzése.”

Az Integrált Jogalkotási Rendszer kialakítása

2017-ben a KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15-2016-00029 számú, az Integrált Jogalkotási Rendszer című, mintegy 4 milliárd forint keretösszegű projektet indított az Igazságügyi Minisztérium. A projekt célja a minőségi jogalkotás folyamatának magasabb szintű kiszolgálása volt. Az Integrált Jogalkotási Rendszer (a továbbiakban: IJR) kialakításával a jogalkotási és kodifikációs eljárásokban részt vevő államigazgatási szervek, kormányzati szereplők folyamatai fejlődtek legnagyobb arányban, illetve a szolgáltatási szintek emelkedtek. A projekt az input és output rendszerek újragondolásával, továbbfejlesztésével és átalakításával, új rendszerelemek létrehozásával, továbbá rendszerintegrációval járult hozzá a Digitális Állam realizálásához, az e-közigazgatástól elvárt interoperabilitáshoz. A hatékonyabban, szakértői támogató metódusokkal, folyamatvezérelten készülő és jobb minőségű jogszabályok, joganyagok pedig számos közigazgatási folyamatra lesznek közvetetten kedvező hatással. Az IJR létrehozásának a KÖFOP szempontjából meghatározott fő célja az volt, hogy a közigazgatás szolgáltató képességének növelését támogassa, amelynek keretében a projekt célcsoportját jelentő állampolgárok és vállalkozások számára személyre szabott (az állampolgár és a vállalkozás élethelyzetéhez igazodó), a jogszabály-előkészítési folyamatokra alapozott szolgáltatásokat nyújtson.

A kormányzati és közigazgatási hatásvizsgálati rendszer jogi keretei

Az Alkotmánybíróság által hatályon kívül helyezett 1987. évi jogalkotási törvény helyébe 2010-ben lépett a ma is hatályban lévő 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról (Jat.). Ez a jogszabály elődjénél sokkal részletesebben szabályozza a hatásvizsgálati rendszert és ad felhatalmazást arra, hogy a végrehajtási rendelet részletezze a szabályokat.

A Jat. egyrészt világosan szabályozza, hogy a jogszabályelőkészítési folyamat során előzetes hatásvizsgálatot kell végezni, amelynek ki kell terjednie minden lényeges hatásra (társadalmi, gazdasági, költségvetési, környezeti és egészségügyi és adminisztratív teherre vonatkozó hatásokra). Ezenkívül azt az előremutató szabályt is tartalmazza, amely szerint a jogalkotás elmaradásának hatásait is meg kell vizsgálni, és ezeket az eredményeket a jogszabályról szóló előterjesztésben, a 6. fejezetben meghatározottak szerinti indokolásban be kell mutatni.

Az 5. fejezet csak a Kormány által, illetve az önkormányzat által előterjesztett törvényjavaslat, kormányrendelet, illetve önkormányzati rendelet esetén van szükség, így az egyéni képviselői indítványok nem tartoznak e bekezdés hatálya alá, így azok esetében nem kötelező az előzetes hatásvizsgálat elkészítése.

„5. Előzetes hatásvizsgálat

17. § (1) A jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell. A Kormány tagja rendeletében meghatározott esetben a közjogi szervezetszabályozó eszköz előkészítője előzetes hatásvizsgálatot végez.

(2) A hatásvizsgálat során vizsgálni kell

a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen

aa) társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,

ab) környezeti és egészségügyi következményeit,

ac) adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint

b) a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és

c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

17/A. § A jogszabály előkészítőjének feladata, hogy az előzetes hatásvizsgálat eredményét mérlegelje, és – a jogalkotás alapvető követelményei figyelembevételével – akkor tegyen javaslatot a jogszabály megalkotására, ha az a szabályozási cél eléréséhez feltétlenül szükséges.

6. Indokolási kötelezettség

18. § (1) A jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek

a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait, és az álláspontját az indokolás közzétételéről.”

A Jat. 9. fejezete szól az utólagos hatásvizsgálatról, amelynek alapján a jogszabály megalkotásáért felelős feladata a hatályosulás figyelemmel kísérése során szükség szerint lefolytatja az utólagos hatásvizsgálatot. Ennek eredménye lehet az adott jogszabály tartalmi felülvizsgálata, adott esetekben annak hatályon kívül helyezése is.

9. Utólagos hatásvizsgálat

21. § (1) A Kormány tagja folyamatosan figyelemmel kíséri a feladatkörébe tartozó jogszabályok hatályosulását, és szükség szerint lefolytatja a jogszabályok – a 17. § (2) bekezdésében meghatározott szempontok szerinti – utólagos hatásvizsgálatát, ennek során összeveti a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal.

(2) Az (1) bekezdés szerinti hatásvizsgálat lefolytatásáról az általa alkotott rendelet esetén a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az önálló szabályozó szerv vezetője, az önkormányzati rendelet esetén a jegyző gondoskodik.

10. A jogszabályok tartalmi felülvizsgálata

22. § (1) A jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatait is figyelembe véve a Kormány tagja gondoskodik arról, hogy a tárgykört érintő új jogi szabályozás vagy módosítás megalkotása során, ennek hiányában e célból kiadott jogszabály keretében

a) az elavult, szükségtelenné vált,

b) a jogrendszer egységébe nem illeszkedő,

c) a szabályozási cél sérelme nélkül egyszerűsíthető, a jogszabály címzettjei számára gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felváltható,

d) a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett vagy egyébként alkalmazhatatlan, vagy

e) az indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozást megvalósító,

a feladatkörébe tartozó jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésére, illetve megfelelő módosítására kerüljön sor.”

Az új Jat. hatálybalépése után, a törvényben lévő felhatalmazás alapján 2011. augusztus 9-én megjelent az akkor a területért felelős Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium rendelete az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról.

A rendelet részletesen szabályozta a törvény szerint az előzetes hatásvizsgálat során vizsgálandó területeket és a hatáselemzés szervezésének szabályait. A rendeletből világossá válik, hogy a KIM erős, centralizált felügyeletet kívánt alkalmazni a hatásvizsgálati rendszer és a hatásvizsgálatért felelősök felett.

A rendelet 4. § (4) bekezdése szerint az előzetes hatásvizsgálat során valamennyi releváns időtáv figyelembevételével a hatásvizsgálati lapon rögzíteni kell a szabályozás közvetett és közvetlen

a) az érintett csoportokra gyakorolt társadalmi, gazdasági, versenyképességi és foglalkoztatási,

b) költségvetési,

- c) a piaci, közigazgatási, lakossági és egyéb nem piaci szereplőket érintő adminisztratív terhekre gyakorolt és igazgatási,
- d) környezeti és természeti,
- e) egészségi, valamint
- f) egyéb, kifejezetten az adott szabályozás szempontjából releváns hatásait.

A harmadik Orbán-kormány az új kormányzati struktúra alapján már 2016-ban új (a Miniszterelnökséget vezető miniszter által kiadott) rendeletet alkotott, amelyben a hatásvizsgálat tartalma kevésbé meghatározott, szervezése viszont lényegében hasonló, mint a KIM rendeletben.

A leglényegesebb különbség az, hogy a jelenleg hatályos rendeletben a hatásvizsgálati lap tartalmát a definícióban szabályozzák, a továbbiakban részletesen nem szabályozzák azt, hogy milyen részletezettséggel és mire kell kiterjednie a hatásvizsgálatnak vagy a hatásvizsgálati lapnak.

„3. *hatásvizsgálati lap*: olyan űrlap, amely tartalmazza az előterjesztés címét, költségvetési hatásait, adminisztratív terhekre gyakorolt hatásait, az előterjesztés szerint tervezett adatkezelési műveletek adatvédelmi hatásvizsgálatának eredményeit, valamint az előterjesztés egyéb hatásait.”

A kormányzati és közigazgatási hatásvizsgálat folyamata

A hatásvizsgálati tevékenység megfelelő elhelyezése érdekében a nemzetközi elvárásoknak megfelelően került meghatározásra 2010-ben a hatásvizsgálat folyamata. A szabályozási igény felmerülését követően – a szabályozás megalkotására vonatkozó kormányzati szándék esetén – a szabályozás előkészítője megvizsgálja a szabályozás célját és felméri a szabályozás várható tartalmi elemeit. Ezt követően kiválasztja azokat a jelentős következményekkel járó, érdemi szabályozási elemeket, amelyek következményeinek elemzésére kiterjed az előzetes hatásvizsgálat, és kiválasztja a vizsgálandó hatásokat. A szabályozás előkészítője értékeli a szabályozás elmaradásának várható következményeit, a szabályozás elmaradása esetén jelentkező költségvetési hatásokat. A hatásvizsgálat lefolytatását követően kerül sor a hatásvizsgálat utolsó adminisztratív fázisára, amelynek során a hatásvizsgálati lapon rögzíteni kell a hatásvizsgálat adatait,

a szabályozás közvetett és közvetlen hatásait. Maga a hatásvizsgálat nem azonos a hatásvizsgálati lap kitöltésével, hiszen az sokkal inkább az eredmények strukturált összegzése.



3. ábra: A hatásvizsgálat folyamata

4. ábra: A hatásvizsgálat folyamata

Forrás: KIM

A kormányzati és közigazgatási hatásvizsgálat gyakorlata Magyarországon

Központi kormányzati gyakorlat

Az új jogi szabályozás szerint a 2011. évi rendelet alapján egy nagyon részletes előzetes hatásvizsgálatot elváró rendszer lépett életbe. A hatásvizsgálati lap tulajdonképpen hatásvizsgálati lapok rendszere volt, ahol minden hatás vizsgálatára külön excel lap állt a kitöltő, hatásvizsgálatot végző köztisztviselő rendelkezésére, amelyben könnyen lehetett számolni akár a költségvetési hatásokat, de a társadalmi, gazdasági, illetve az adminisztratív hatásokat is. Minden lap beképletezve segítette a kitöltők munkáját. Az egyes lapok fő adatait a vezetők számára készülő összefoglaló lapon összesítették, így viszonylag egyszerűen átlátható volt a valódi számításokon alapuló hatások összessége, és a még SWOT-elemzést is tartalmazó lap részleteinek áttekintése alapján megítélhetővé vált a jogalkotás szükségessége is. A részletes hatásvizsgálati rendszer bevezetését részletes útmutatók is támogatták, az egyes területekért felelős minisztériumok hatásvizsgálatban jártas, professzionális kollégái készítették el a képzési programot is, és mintegy 1500 köztisztviselő képzését folytatták le egy ÁROP-projekt keretében.

A 2016-ban megalkotott új rendelet jelentősen leegyszerűsítette az előzetes hatásvizsgálat tartalmát, a hatásvizsgálat a költségvetési hatások számítására koncentrál, azon belül is az elsődleges (vagyis a közvetlen költségvetési hatásokat) vizsgálja, a hosszabb távú hatásokat viszont nem elemzi. Ezen túl az adminisztratív hatások értékelése, illetve az adatvédelmi hatások leírása kapott külön pontot az előterjesztési sablonban. A társadalmi, gazdasági, környezeti és egészségügyi hatások elemzésére az „egyéb hatások” között van mód. A rendszer működésére vonatkozó, a hatásvizsgálatot támogató excel-sablon vagy más, adatalapú sablon jelenleg nem áll rendelkezésre.

Az önkormányzati gyakorlat

Az önkormányzatok esetében – tekintve, hogy rájuk nem vonatkozik a rendelet – a Jat.-ből levezetett hatásvizsgálati rendszer működik mind a mai napig, így az önkormányzati előterjesztések esetében minden esetben szükséges a Jat. által előírt részletes előzetes hatásvizsgálat lefolytatása, így a társadalmi, gazdasági, környezeti és egészségügyi hatások részletes bemutatása is a költségvetési és adminisztratív hatások mellett.

A költségvetési hatásvizsgálat

A kormányzati és közigazgatási hatásvizsgálatok körében a minden bizonnyal leggyakrabban elkészülő hatásvizsgálat a költségvetési hatások vizsgálata. Ez annak köszönhető, hogy a költségvetésért felelős szervezeti egységek (Pénzügyminisztérium vagy önkormányzat pénzügyi osztálya) mindig megköveteli az előterjesztőtől azt, hogy alátámasszák az igényeiket, főként a pénzügyi források tekintetében. Ennek legegyszerűbb formája a költségvetési hatásvizsgálat elkészítése.

A költségvetési hatásvizsgálat nem a gazdasági hatásvizsgálat része, hanem egy különálló vizsgálati szempont. Ennek az az oka, hogy a gazdasági hatásvizsgálat egy szélesebb fókusszal készülő elemzése, amely a szabályozás várható közvetlen és közvetett, pozitív és negatív anyagi következményeinek és mellékhatásainak számszerűsítése a releváns időhorizonton, bruttó módon. Jellegzetessége a hosszú távú (például élethossz) outcome-szemlélet, vagyis az eredményesség vizsgálata. Általában kifejezetten az ár-érték arányra, a hatékonysági szempontokra (például egységnyi eredménynövekmény költségére) fókuszál. Olyan módszereket használ, mint például a diszkontálás, költséghatékonysági elemzés, költség-hasznosság analízis, költség-haszon elemzés. A gazdasági hatásvizsgálat jelentősen idő- és munkaigényes folyamat.

Ezzel szemben a költségvetési hatásvizsgálat elkészítése viszonylag egyszerű feladat. Bár ez is az adott intézkedés várható hatásait számszerűsíti, azonban nem az eredményre összpontosít, hanem összeveti a fejlesztés, beavatkozás eredményeként létrejövő helyzetet az intézkedés nélkül várható helyzettel, azzal azonos számvetési alapokon áll. Megvizsgálja azt, hogy a javaslat megvalósítható-e a költségvetési időhorizonton, ideális esetben 4-5 éven belül. Jellemzője az inputszemlélet, az erőforrásigény, a költségvetési egyenleget rontó, illetve javító tényezők vizsgálata. Célja, hogy iránymutatást adjon a döntéshozó számára a rendelkezésre álló források lehető legjobb hasznosításához.

A költségvetési hatásvizsgálat ideális esetben az előzőleg elvégzett átfogó és hosszú távú gazdasági hatásvizsgálat adataira támaszkodik, ám annál rövidebb időtávot és speciálisan az intézkedés államháztartási hatásait vizsgálja, valamint figyelembe veszi a társadalmi, egészségügyi, környezeti stb. hatásvizsgálatokból fakadó, áttételes, közvetett költségvetési hatásokat is. Előfordulhat, hogy nincs mód az időigényes teljes körű gazdasági hatásvizsgálat elvégzésére. A költségvetési hatásvizsgálat egyszerűbb feladat, így attól függetlenül is elvégezhető, de ez esetben is be kell mutatni a gazdasági (illetve

a társadalmi, egészségügyi stb.) hatások közül azokat, amelyek közvetetten költségvetési kihatásokkal járnak.

A költségvetési hatásvizsgálatok elkészítéséről szóló kormányzati útmutató részletesen taglalja a hatásvizsgálatok elkészítésének célját, menetét és módszertanát is.

Egyik legfontosabb megállapítása az, hogy egyáltalán nem mindegy, hogy a költségvetési hatásvizsgálat milyen módszerrel készül el.

Tekintettel arra, hogy a forrásokért az egyes szakterületek mind a kormányzaton belül, mind az önkormányzatokban versenyeznek egymással, nagyon fontos, hogy a tervezett beavatkozások, intézkedések költségvetési hatásvizsgálata megfelelően megalapozott legyen és adekvát módszertannal készüljön el. Gyakran előfordul, hogy vagy kapacitáshiány, vagy időhiány miatt ki kell választani a legmegfelelőbb módszertant, azt egyszerűsíteni szükséges, de ebben az esetben is fontos, hogy a vezetők számára megfelelő információk álljanak rendelkezésre.

Ezért a kormányzati útmutató az alábbi elveket tartja a legfontosabbaknak:

„Arányosság: a költségvetési hatásvizsgálat részletezettsége igazodjon a jogszabálytervezet (szabályozás, intézkedés) szabályozási tárgyához, jelentőségéhez. Egyfelől nincs értelme az apparátust fölöslegesen terhelni olyan szabályozásra vonatkozó hatásvizsgálattal, amely esetében nincs valóságos döntési helyzet (pl. ilyenek a törvény végrehajtását szolgáló rendeletek jelentős része), vagy a szabályozás tárgya, jellege alapján értékelhető mértékű költségvetési hatás nem mutatható ki (pl. olyan jogszabály-módosítások, amelyek valamilyen adminisztrációs kötelezettségen változtatnak). Másfelől ugyanakkor veszélyes a hatásvizsgálattól eltekinteni költségvetési szempontból jelentős szabályozások esetén.

Teljesség: közvetlen és közvetett hatások figyelembevétele. Egy jogszabályi változás közvetlen költségvetési hatásainak feltérképezése, az egyszeri és folyamatos költségvetési többletigények, illetve megtakarítások, többletbevételek meghatározása általában nem okoz nagyobb problémát az előkészítést végző szakemberek számára. A szabályozás módosítása ugyanakkor az esetek nagy részében számos – sokszor jóval nehezebben feltérképezhető – közvetett hatást is eredményez, megváltoztatja az érintettek viselkedését. Például miközben alkalmazkodnak az új szabályokhoz, módosul viselkedésük költségvetésre gyakorolt hatása is, több vagy kevesebb adót fizetnek, több vagy kevesebb támogatást vesznek igénybe. E közvetett hatások az esetek egy részében jelentős mértékben befolyásolják a végeredményt, így elhanyagolásuk téves következtetésekhez, nem megfelelő szabályozói döntésekhez vezethet.

Módszeresség: a különböző területeken alkotott szabályozások értékelése legyen egységes és összehasonlítható. Az egyes tárcák által előkészített jogszabálytervezetek jelentős része költségvetési forrást igényel; a szűkös forrásokért folyó verseny, az egyes előterjesztések átgondoltsága, megalapozottsága hatékonyabban bírálható el, ha a döntéshozók egységes szerkezetű és lehetőleg teljes körű elemzéseket kapnak.

Előrelátás: a mindenkori költségvetés számára folyamatos veszélyt jelent az időtényező tendenciózus kezelése, nevezetesen az, hogy a döntéshozók hajlamosak alábecsülni az adott intézkedéssel összefüggő, a néhány évvel későbbi költségvetési egyenleget

rontó vagy javító késleltetett hatásokat. A jogszabályokat előkészítő tárcák felelőssége (és érdeke), hogy ezeket a hatásokat is reálisan megbecsüljék és bemutassák.

Kiegyensúlyozottság: a költségvetési egyenleget javító és rontó hatásokat egyaránt ki kell számítani. Különösen fontos ezen alapelvre figyelemmel lennünk azokban az esetekben, amikor ezek a hatások nem „egyenrangúak”, azaz például az egyenlegrontó hatások közvetlen kiadásként jelentkeznek, az egyenlegjavító hatások pedig közvetetten, áttételesen, illetve egy közvetlen módon költségvetési megtakarítást jelentő intézkedésnek (például intézmény megszüntetésének) lehetnek áttételesen egyenlegrontó hatásai is (például elbocsátottak egy része hosszabb ideig állás nélkül marad, munkanélküli vagy szociális ellátásra szorul, adót, járulékot nem fizet stb.).

Megbízhatóság: az elemzés legyen tárgyilagos, elfogulatlan. A parciális érdekeket szolgáló tendenciózus torzításokat módszeresen ki kell küszöbölni; a jövőbeli hatások becslési bizonytalanságát megfelelő módszerekkel kezelni kell.

Konzisztencia: a hatásvizsgálat egyes moduljaiban, de különösen a gazdasági és a költségvetési hatásvizsgálatban, azonos adatbázist kell használni.

Egyszerűség, átláthatóság, reprodukálhatóság: a háttérszámítások minden lényeges elemét be kell mutatni: adatforrások, feltételezések, előrejelzések, módszerek. Az inputok esetében precíz forrásmegjelölés szükséges, a saját feltételezéseket meg kell indokolni. A költségvetési hatásvizsgálatot külső személy által reprodukálhatóvá kell tenni. (Nem utolsósorban azért, mert mindezekre az információkra az utólagos hatásvizsgálat során is szükség lesz, amikor az esetleges eltérések okait kell feltárni)” (ERDÉLYI–HAFIEK–TÉSY).

A tervezett intézkedés esetében két fő eset szokott előfordulni. Vagy eleve már megtervezésre került az intézkedés és a fedezet rendelkezésre áll a költségvetésben, vagy egy teljesen új intézkedés került megtervezésre, és a fedezetet vagy a tartalékból, vagy más költségvetési sorról történő átcsoportosítással kell előteremteni. Az első esetben általában nem szokás olyan részletességű hatásvizsgálat készítése, mint a második esetben, ahol teljes részletességgel meg kell alapozni a költségvetés módosítására vonatkozó döntést. Az első esetben általában „egyszerű” költségvetési hatásvizsgálatról beszélünk, amelynek során pontosítják a számításokat (amelyek már rendelkezésre kell hogy álljanak a költségvetés tervezésénél). A második esetben viszont teljesen új számításokat kell végezni, és szükséges az úgynevezett érzékenységi vizsgálat elkészítése is, hogy a lehetséges beavatkozások közül miért pont ezt a beavatkozást választotta az előterjesztő.

A költségvetési hatásvizsgálatok esetében általában az időhorizont a konkrét, aktuális év plusz legalább a következő 4 év, amely így biztosítja, hogy áttekinthetők legyenek a determinációk, illetve a következő tervezési ciklusokban is lehessen számolni a beavatkozások költségvetési igényeivel. Gyakran előfordul, hogy taktikai okokból az előterjesztők az aktuális évre alacsony, a következő évekre viszont jelentős költségvetési hatásokat mutatnak ki. A tapasztalat szerint azonban ez nem eredményez feltétlenül determinációt a következő évekre. A Pénzügyminisztérium, illetve a költségvetésért felelős egységek általában kikötik, hogy a határozatok csak az adott évekre szóljanak. Így sok esetben a következő költségvetés tervezésekor újra meg kell vívni a csatákat a forrásokért.

A költségvetési hatásvizsgálat megtervezésekor is, mint minden hatásvizsgálat tervezésekor, első feladat a szükséges adatkör definiálása. Át kell tekinteni, hogy milyen adatokra, milyen időszámban van szükség a számítások elvégzéséhez, illetve ki az adatgazda, ahonnan ezeket az adatokat meg lehet kapni. Jobb esetben az előterjesztő szakterület rendelkezik a szükséges adatok jelentős részével, azonban gyakori, hogy további adatokra van szükség. Általában nincs idő konkrét adatgyűjtésekre, ezért nagyon fontos, hogy ismerjék az adatgazdákat, és tudják, hogy honnan lehet gyorsan pontos adatokhoz hozzájutni.

Az aktuális év utáni időszakra vonatkozó adatok esetében természetesen nem állnak rendelkezésre egzakt adatok, hanem a konvergenciaprogramból, egyéb előrejelzésekből, bérmegállapodásokból stb. lehet előrejelezni a szükséges változásokat, kiszámítani a várható hatásokat. Fontos, hogy az árfolyamváltozással is szükséges lehet számolni, ezek trendjeiről az MNB előrejelzéseiben lehet tájékozódni.

A beavatkozások költségvetési hatásait részletes háttérszámításokkal kell alátámasztani, amelyekben a várható kiadások és a várható bevételek tételes kiszámítására van szükség, és ebből az egyenleg, vagyis a költségvetésitöbblet-igény megállapítására. Ennek fő számait a hatásvizsgálati lapon ki kell fejteni, annyira, hogy a Pénzügyminisztérium, illetve az illetékes osztály át tudja tekinteni a számítások alapját, az előrejelzések forrásait és adatait, amelyek a számítás alapját jelentik.

Az új igény esetében általában legalább kettő, de inkább három alternatíva külön elemzésére is sor kerülhet, tekintettel arra, hogy az előterjesztő be kívánja mutatni, hogy megalapozott a tervezése.

A kormányzati és közigazgatási hatásvizsgálat szervezetrendszere és az erőforrások

A minőségi jogalkotás és a hatásvizsgálat felelőse a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet szerint általában az igazságügyért és/vagy a közigazgatás fejlesztéséért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. A 2010-ben létrejött második Orbán-kormányban ez szerencsésen egybeesett, mert a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban ugyanazon miniszter felelősségi körébe tartozott mind az előzetes, mind az utólagos hatásvizsgálat, mind a minőségi jogalkotás feladata.

Ebben az időszakban jött létre az ECOSTAT Kormányzati Hatásvizsgálati Központ is, amely dedikált kutatóintézete volt a részletes előzetes, illetve utólagos hatásvizsgálati feladatoknak. A kormányzati szervezetátalakítások során az intézmény beolvadt a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalba (a továbbiakban: KIH). Ez a hivatal azonban a 251/2016. (VIII. 24.) Korm. rendelettel megszűnt, általános jogutódja ugyan a Miniszterelnökség lett, de a KIH által módszertani és tudásközpontként ellátott önálló elemzési, hatásvizsgálati, módszertanfejlesztési tevékenységek tekintetében a KIH jogutódja a Nemzetgazdasági Minisztérium. A Nemzetgazdasági Minisztérium megszűnésével a feladatok a Pénzügyminisztériumba kerültek.

2018-tól azonban maga a hatáselemzés rendszerének működtetéséért való felelősség szabályozása szerint továbbra is a közigazgatás-fejlesztésért való felelőssége körében a miniszterelnökséget vezető miniszter dolgozza ki és működteti a hatáselemzési rendszert, összehangolja a minisztériumok hatáselemzési feladatainak és a jogi szabályozásból származó adminisztratív terhek csökkentésére irányuló kormányzati tevékenység végrehajtását.

Az utólagos hatáselemzés felügyeletét azonban az igazságügyi miniszter az igazságügyért való felelőssége keretében látja el az igazságszolgáltatással összefüggő kormányzati feladatok részeként, e tekintetben a jogi szabályozás utólagos hatásvizsgálatának elősegítésére együttműködik az Országos Bírósági Hivatallal a bírósági ítéletek, a bírósági joggyakorlat és az igazságügyi statisztikai adatok elemzésében, a joggyakorlat továbbfejlesztésében, és az ítélkezési gyakorlat egységességének biztosítása érdekében javaslatot tesz jogegységi eljárás indítványozására.

A kormányzati és közigazgatási hatásvizsgálatok nyilvánossága

A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény szabályozza az előzetes és az utólagos hatásvizsgálatok nyilvánosságát. Az előzetes hatásvizsgálatok esetében a hatásvizsgálat összefoglalóját kell nyilvánosságra hozni, amely nem tartalmazza a részletes számításokat és elemzéseket, de tartalmazza a Jat. alapján meghatározott összesítő információkat.

„8. § (1) Társadalmi egyeztetés keretében általános egyeztetés tartása minden esetben kötelező.

(2) Az 5. §-ban meghatározottak alapján közzé kell tenni a honlapon a társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezetet, koncepciót.

(3) A tervezettel együtt közzé kell tenni a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott előzetes hatásvizsgálat összefoglalóját.”

Az utólagos hatásvizsgálatok esetében a törvény 60 napos véleményezési határidőt ír elő, amelynek során a hatályosulással kapcsolatos észrevételek is megtehetőek.

„12. § (1) A honlapon legalább hatvan napon keresztül megfelelő elérhetőséget kell biztosítani

a) a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter döntése alapján a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott utólagos hatásvizsgálattal egyidejűleg, valamint

b) a hatálybalépést követően

ba) törvény esetében szükség szerint, de legalább egy év elteltével,

bb) kormányrendelet és miniszteri rendelet esetében a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter döntése alapján

arra, hogy a jogszabály hatályosulásával kapcsolatos észrevételeket, problémákat, valamint a jogszabály módosítására vonatkozó javaslatokat bárki jelezhesse a jogszabály előkészítőjének.”

Összegzés

A kormányzati és közigazgatási hatásvizsgálat rendszere az Európai Unió RIA-rendszerére épül, és alapvetően Hollandia és az Egyesült Királyság hatásvizsgálati rendszereit vette mintaként. A magyar hatásvizsgálati rendszer a 2010. évi új Jat. létrejöttékor került kialakításra. A közigazgatás fejlesztésének stratégiai koncepciói, programjai, tervei alapozták meg a hatásvizsgálat szükségességét és fejlesztési, kialakítási irányait, működtetésének, intézményrendszerének biztosítását.

Jelentős szerepe volt a hatásvizsgálati rendszer kialakításában annak, hogy 2010-ben a kormányzatban egy minisztériumhoz tartozott a közigazgatás fejlesztése és az igazságügy is, mert így kölcsönös pozitív egymásra hatással létrejöhetett egy egységes rendszer a minőségi jogalkotás programján belül.

A gyakorlatban a kormányzati hatásvizsgálat rendszere, módszertana a Jat. alapján kiterjedt a gazdasági, társadalmi, környezeti, egészségügyi, adminisztratív és költségvetési hatások elemzésére, amely az évek során leegyszerűsödött az adminisztratív, új elemként az adatvédelmi és a költségvetési hatások elemzésére.

A költségvetési hatások elemzése a leggyakoribb és általában minden esetben megkövetelt hatásvizsgálat, tekintettel arra, hogy a szűkös forrásokért való küzdelemben a beavatkozás szükségességét és a szükséges források nagyságát alá kell támasztani, és ennek legjobb módja a költségvetési hatásvizsgálat.

A hatásvizsgálatok elvégzése általában idő- és erőforrásigényes, ezért – miután ennek gyakran híján vannak az előterjesztők – sok esetben egyszerűsödik a hatásvizsgálat elkészítése, lényegében a költségvetési hatások kimutatására korlátozódik.

Ennek eredményeként a hosszabb távú társadalmi, gazdasági, környezeti, egészségügyi hatások kimutatása az egyebek közé szorul, kevésbé megalapozott módszertani megfontolások alapján készül el.

Kulcsfogalmak

Minőségi jogalkotás; Regulatory Impact Assessment (RIA); stratégiai irányítás; jogalkotási törvény; előzetes hatásvizsgálat, utólagos hatásvizsgálat

Ellenőrző kérdések

- Mikor és mely jogszabályban jelent meg először a kormányzati és közigazgatási hatásvizsgálat szabályozása Magyarországon?
- Milyen összefüggés van a kormányzati és közigazgatási hatásvizsgálat és a stratégiai tervezés között?
- Mely stratégiai dokumentumok határozzák meg a kormányzati és közigazgatási hatásvizsgálati rendszer fejlődését és hogyan?
- Mely jogszabályok szabályozzák ma a kormányzati és közigazgatási hatásvizsgálati rendszert?

- Mi a kormányzati és közigazgatási hatásvizsgálat folyamata?
- Mi a hatásvizsgálati rendszer kormányzati és önkormányzati gyakorlata?
- Mi a kormányzati és közigazgatási hatásvizsgálati rendszer szervezeti háttere?

Irodalomjegyzék

- ERDÉLYI Gabriella – HAFIEK Andrea – TÉSY Gabriella (2012): *Útmutató a költségvetési hatásvizsgálat elkészítéséhez*. Budapest, Nemzetgazdasági Minisztérium.
- FARKAS Krisztina (2012): *A hatásvizsgálati rendszer koncepcionális megközelítése*. (Előadás.)
- GAJDUSCHEK György (2016): Előkészítetlenség és az utólagos hatásvizsgálat hiánya. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest.
- KAPOSI Judit – SINKA Zoltán – ZOLTAI Menyhárt Tamás (2011): *Az új hatásvizsgálati rendszer és hatásvizsgálati lap általános bemutatása*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.
- Közigazgatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* (2014). Budapest, Miniszterelnökség.
- KÁDÁR Krisztián (2013): *A közigazgatás stratégiai tervezésének és fejlesztésének módszertana*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2011): *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program*. Budapest, KIM.
- MAJOR Klára (2013): *Hatásvizsgálati kézikönyv. I. Hatásvizsgálat elemzőknek*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal. Elérhető: http://hetfa.hu/hatasvizsgalat/kezikonyv_elemzo.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 10. 10.)
- NEMES Csaba (2013): *Kormányzati stratégiai irányításról szóló kormányrendelet tananyag*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- REYES, Romano A. – SOTTILOTTA, C. E. (2015): Regulatory Impact Assessment in Mexico: A Story of Interest Groups Pressure. *Law and Development Review*, Vol. 8, No. 1. 99–121.
- RUDDY, Thomas F. – HILTY, Lorenz M. (2007): Impact assessment and policy learning in the European Commission. *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 28, No. 2–3. 90–105.
- SZEPESI Balázs (2013): *Hatásvizsgálati kézikönyv. II. Hatásvizsgálat szervezőknek*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal. Elérhető: http://hetfa.hu/hatasvizsgalat/kezikonyv_szervezo.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 10. 10.)
- VARSÁNYI Benedek (2014): *A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása*. (MTA Law Working Papers) Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.

Néhány nyilvánosan hozzáférhető magyarországi hatásvizsgálat bemutatása

Bevezetés

Az előző fejezetekben áttekintettük, hogyan alakult a hatásvizsgálat hazai gyakorlata, szabályozása és módszertana. Mindezek alapján a hatásvizsgálatok tipizálása több szempont szerint is elvégezhető.

Az első szempont az *időbeliség*, vagyis az, hogy a hatásvizsgálatot mikor végzik: az adott beavatkozás tervezésekor (azaz a beavatkozás előtt), a beavatkozás közben vagy a beavatkozás megvalósulása után, utólag.

Ennek alapján megkülönböztetünk:

- előzetes hatásvizsgálatot;
- köztes hatásvizsgálatot;
- utólagos hatásvizsgálatot.

A második szempont a hatásvizsgálat *szakterületi* felosztása, vagyis annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a hatásvizsgálat során figyelembe vett szempontok mely speciális szakmai területre vonatkoznak. Ennek alapján megkülönböztetjük a:

- gazdasági hatások vizsgálatát;
- társadalmi hatások vizsgálatát;
- környezeti hatások vizsgálatát;
- egészségügyi hatások vizsgálatát;
- adminisztratív hatások vizsgálatát;
- költségvetési hatások vizsgálatát;
- adatvédelmi hatások vizsgálatát.

A harmadik szempont a hatásvizsgálat *komplexitása*, vagyis az, hogy mennyire sokrétű a hatásvizsgálat, hány szakterületet érint. Ennek alapján megkülönböztetünk:

- egy hatást érintő hatásvizsgálatot, ahol egy kiemelt terület vizsgálatát végzik el;
- komplex hatásvizsgálatot, ahol minimum 3 terület hatásvizsgálatát végzik el.

A negyedik szempont a hatásvizsgálat *tárgya* szerinti felosztás, vagyis az, hogy milyen típusú beavatkozásra vonatkozik a vizsgálat. Ennek alapján érdemes külön tárgyalni az alábbi típusokat:

- jogszabályra (önkormányzati rendeletre) vonatkozó hatásvizsgálatok;
- politikára (egész ágazat fejlesztésére) vonatkozó vizsgálatok,

- programra vonatkozó hatásvizsgálatok;
- projektekre vonatkozó hatásvizsgálatok.

Ebben a fejezetben a hazai hatásvizsgálatok közül mutatunk be néhányat. A kiválasztás két legfontosabb szempontja az volt, hogy (1) az eredeti hatásvizsgálat nyilvánosan hozzáférhető legyen és (2) minél többféle típusba besorolható jó gyakorlat kerüljön be az áttekintésbe.

Fontos, hogy leírásunk alapján az eredeti hatásvizsgálat felépítése is átlátható és érthető legyen, hiszen az a cél, hogy a hatásvizsgálat módszertanát is részletesen tanulmányozni lehessen. A leírás tartalmazza minden értékelt beavatkozás alapadatait, tipizálási besorolását, a szerkezet értékelését, a választott módszertant és a hatásvizsgálat eredményeit, továbbá a nyilvános linket, amelyen a hatásvizsgálat eredeti, részletes szövege olvasható.

Adatvédelmi hatásvizsgálat

Alapadatok:

Szerző: Dr. Simon Emese Júlia, BDO Legal Jókay Ügyvédi Iroda adatvédelmi felelős
 Megrendelő/Kiadó: Miskolc Városi Szabadidőközpont Nonprofit Kft.
 Időpont: nem ismert

Tipizálás:

Időbeliség: Előzetes hatásvizsgálat
 Szakterület: Adatvédelmi hatáselemzés
 Komplexitás: Egy hatás vizsgálata
 Tárgy: Projektszintű értékelés

Leírás:

Módszertan: becslésen alapuló értékelés

Cél/feladat: Hatásvizsgálat lefolytatása a Miskolc Városi Szabadidőközpont Nonprofit Kft. székhelyén a vagyonsvédelmi célú kamerás megfigyeléssel kapcsolatos adatkezelés vonatkozásában.

Vizsgálati tematika:

- hatásvizsgálat szükségességének megállapítása
- hatások értékelése, kockázatelemzés
- Adatvédelmi Hatóság bevonásának szükségessége

Szerkezet:

Az adatvédelmi hatásvizsgálatokat az adatkezelők általában adatlapok segítségével folytatják le, amelyek az Adatvédelmi Szabályzatok részeként lépnek hatályba. Ebben az esetben is az előre elkészített adatlap került kitöltésre.

Az előírások szerinti szerkezetben történik a hatásvizsgálat elkészítése:

- Alapvető információk
- Hatásvizsgálat szükségességének vizsgálata

- Nagy kockázatú, törvény alapján történő adatkezelés feltárása
- Egyéb nagy kockázatú adatkezelés feltárása
- Adatvédelmi hatásvizsgálat elkészítése
 - Előkészítés
 - Vizsgálat
 - Kockázatelemzés
 - Szükségesség, arányosság, adatvédelmi elvek vizsgálata
 - Adatvédelmi kockázatok csökkentésére tett intézkedések
- Eredmények összegzése, további teendők
- Adatvédelmi Hatóság vizsgálata

Tartalom, eredmények

A hatásvizsgálat során általában konkrét kérdésekre keresik a választ, azonban ezeket sokszor nem öntik konkrét, szöveges formába, hanem csak a tématerületet jelölik meg. Ezek valójában olyan kérdések, amelyek azt vizsgálják, hogy mik a beavatkozás hatásai ahhoz a helyzethez képest, ha nem következne be az adott beavatkozás, illetve mit lehet tenni a nemkívánatos vagy kockázatos hatások kiküszöbölésére, csökkentésére.

Az adatvédelmi hatásvizsgálat konkrét kérdései:

K: Melyek az adatkezelés potenciális kockázatai?

V: Nehezen biztosítható, hogy a kamerás megfigyelés során ne sérüljenek az érintettek jogai és szabadságai.

K: Melyek azon jogos érdekek, amelyeket az adatkezelés érint?

V: Az adatkezelés szükséges (1) a balesetek megelőzéséhez, a lopások megelőzéséhez, vagyontárgyak védelméhez, valamint (2) már megtörtént lopás, rongálás vagy baleset esetén a körülmények utólagos feltárásához.

K: Miért szükséges az adatkezelés?

V: Az adatkezelés azért szükséges, hogy az adatkezelő (1) megvédhesse jogos vagyoni érdekeit, a korábban felderített lopási esetek tanulságaiból kiindulva hasson a munkavállalóra a jövőbeni lopási esetek elkerülése érdekében, (2) baleset esetén a lehető leggyorsabban felderíthesse a bejelentett baleseteket, és megfelelően el tudjon járni, illetve teljes körűen értesíteni az eljáró hatóságokat.

K: A megállapított célok elérése érdekében ténylegesen szükséges az adatok kezelése?

V: A célok eléréséhez mindenképpen szükséges az adatok kezelése, ugyanis (1) a munkavállalókat ellenőrizni kell annak érdekében, hogy a jövőben ne forduljanak elő a lopások, valamint (2) biztosítani kell a lehető leggyorsabb reagálást a balesetek esetén.

K: Vannak más, kevésbé korlátozó folyamatok is, amelyek a célt ugyanolyan jól meg tudnák valósítani?

V: Nincs ilyen. A megfigyelt területeket folyamatos, élőerős biztonsági szolgálattal is lehetne ellenőrizni, ez azonban nagyobb korlátozást jelentene az érintettek számára, és indokolatlan többletköltséggel járna az adatkezelő oldalán.

K: Megfelelő-e az adatkezelés arányossága?

V: Az adatkezelő a céllal arányban álló mértékben korlátozza az érintettek jogait, és megtette a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az adatkezelés ne okozzon aránytalan hátrányt az érintetteknek. Az adatkezelő a kamerás megfigyelés garanciális szabályainak rögzítése érdekében kameraszabályzatot fogadott el, amelynek betartását folyamatosan ellenőrzi.

K: Van-e jelentős aránytalanság a megállapított kockázatok és a kitzűzött célok között?

V: A megállapított kockázatok és a kitzűzött célok között nincs jelentős aránytalanság.

K: Mennyire érvényesülnek az adatvédelmi elvek?

V: Az adatkezelés során az adatkezelő minden esetben a vonatkozó jogi előírásoknak megfelelően jár el. Az adatok kezelése, az esetleges adattovábbítás minden esetben az érintettek számára átlátható módon zajlik. Az adatkezelő minden esetben az érintettel is előre közölt céloknak megfelelően kezeli az adatokat, és csak e célok eléréséhez feltétlenül szükséges adatokat használja. Az adatkezelő minden esetben az érintett által megadott adatokat kezeli, azokon maga nem változtat, és a tárolás időtartama is előre meghatározott szempontok szerint korlátozott. Az érintettnek minden esetben joga van tájékoztatást kérni az adatkezelő által kezelt adatokról.

K: Milyen intézkedéseket tesznek a kockázatok csökkentése érdekében?

V: Megfelelő tájékoztatás, figyelemfelhívó jelzések, az élőképek megtekintésére, valamint a rögzített felvételek visszanezésére jogosultak korlátozása és a megtekintés logolása (a kamerák valós idejű képeit megjelenítő kliensszámítógépre való belépés felhasználóhoz és egyedi jelszóhoz kötött, a rögzített képek visszanezése jogosultság szerint korlátozva van), megtekintés és felhasználás eseteinek szabályzatban történő meghatározása, korlátozott tárolási időtartam (3 munkanap), csak képrögzítés, csak magánterület megfigyelése, kamerák látószögének meghatározása a vonatkozó adatvédelmi hatósági gyakorlattal összhangban.

Eredmények vizsgálata és a további teendők meghatározása:

Kockázati jelentés: Az adatkezelő minden észszerű intézkedést megtett az adatkezelés kockázatainak csökkentése érdekében.

Végső döntés és a további teendők meghatározása: Az adatkezelő által rendszeresített védelmi intézkedések szintje kellő mértékű mind emberi hozzáférési, mind pedig az érintettek hozzáférési és tájékoztatási jogosultságai szempontjából, ezért nem szükséges a GDPR 36. cikke szerinti konzultáció kezdeményezése az adatvédelmi hatósággal.

Link: www.miskolcivsz.hu Adatvedelmi-hatasvizsgalat.pdf

Hazai példák és jó gyakorlatok

A Budapesti Atlétikai Stadion környezeti hatásvizsgálata

Alapadatok:

Szerző: Jenei Attila, Kvojka Ferenc, Dr. Tallósi Béla, Földi Levente
Megrendelő/Kiadó: KKBK Kiemelt Kormányzati Beruházások Központja Nonprofit Kft.

Időpont: 2018

Tipizálás:

Időbeliség: Előzetes hatásvizsgálat

Szakterület: Környezeti hatáselemzés

Komplexitás: Egy hatás vizsgálata, a 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet szerint

Tárgy: Projekt értékelése

Leírás:

Cél/feladat:

A Kormány a 2017. március 22-i ülésén megerősítette a Kvassay Jenő út, Rákóczi híd és Duna által határolt területen felépítendő állandó létesítményként 15 000 fős (nagy világvb-esemény esetén ideiglenesen 40 000 főre bővíthető) új Budapesti Atlétikai Stadion, valamint az azt körülölelő park („A” terület) és 2 db szabványos szabadtéri atlétikai edzőpálya („B” terület) megvalósításának szükségességét. A Kormány a Kemény Ferenc Sportlétesítmény-fejlesztési Programmal, valamint egyéb dél-pesti és észak-csepeli beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyeket nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügygyé nyilvánította az alábbi rendelettel, illetve határozatokkal: 42/2018. (III. 13.) Korm. rendelet 2016/2017. (XII. 22.) Korm. határozat • 1839/2016. (XII. 23.) Korm. határozat. A Kormány megbízásából a Kiemelt Kormányzati Beruházások Központ Nonprofit Zrt. a NAPUR ARCHITECT Építészeti Iroda Kft.-t (Laktanya utca 33/A. fszt. 3.) bízta meg a Budapesti Atlétikai Stadion és kiszolgáló létesítményeinek tervezésével.

A Megrendelő elvárásai szerint egy 40 000 fő befogadóképességű, világbajnokság és olimpia rendezésére egyaránt alkalmas (az olimpiai funkció lehetővé tételével, de ennek konkrét megtervezése nélkül) fedett épület megtervezése a cél, amely a fedés meghagyása mellett egy 15 000 fő befogadó képességű általános üzemeltetési szempontoknak is megfelelő épületté alakítható.

A projekt során az alábbi, a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 3. melléklete szerinti tevékenységek tervezettek:

Stadion: 10 000 fő befogadóképességtől 15 000 főig, világbajnokság idején 40 000 fő

Parkolók: 300 férőhely felett, a stadion alatt, a belső körön maximális 327 férőhelyes parkoló kialakítása tervezett

Gyalogos és kerékpáros út: NATURA 2000 területen méretmegkötés nélkül. A tervezett, NATURA 2000 területen haladó gyalogos és kerékpárút hossza: 275 m

Állandó árvízvédelmi mű: NATURA 2000 területen méretmegkötés nélkül. A tervezett, NATURA 2000 területen haladó állandó árvízvédelmi mű hossza: 965 m 3 ha-t meghaladó területfoglalás

A tervezési terület teljes mérete: 44,6178 ha

A fenti tevékenységek miatt a tervezett létesítményekre vonatkozóan 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet szerinti előzetes vizsgálat végrehajtása szükséges. A hatóság az előzetes vizsgálat alapján dönt a környezeti hatások jelentőségéről és a hatásvizsgálat szükségességéről.

Vizsgálati tematika:

Adatok felmérése (rendelkezésre álló vagy konkrét mérések) alapján, a kormányrendeletben meghatározottak szerint becsléses eljárással a hatások vizsgálata.

Szerkezet:

A beruházás részletes bemutatása, minden olyan beavatkozásról, amely érintheti a környezeti hatásokat, helyzetértékelés

1. Környezeti hatások értékelése

- a. Levegő
- b. Felszíni víz
- c. Felszín alatti víz és földtani közeg
- d. Hulladékgazdálkodás
- e. Természetvédelem és tájvédelem
- f. Klímaadaptáció lehetőségei
- g. Zajvédelem és rezgésvédelem
- h. Kulturális örökségvédelem

2. Egészségügyi hatások

3. Mellékletek között

- a. Natura 2000 területek jelölő élőhelyeire és fajaira vonatkozó hatásbecslési
- b. Környezetföldtani vizsgálat eredményei

Eredmények:

A dokumentum tartalmaz egy közérthető összefoglalót, amely minden vizsgálati területre vonatkozóan leírja az eredményeket és következtetéseket. Ebben az esetben olyan kérdésekre keressük a választ, mint hogy az adott környezeti paraméter esetében történik-e a területen környezetkárosítás, és ha igen, milyen mértékű, illetve mit lehet tenni e hatás csökkentése, illetve elkerülése érdekében.

A hatásvizsgálat egy konkrét részletének leírása:

„10.2. A KÖRNYEZETI HATÁSOK BECSLÉSE, ÉRTÉKELÉSE

10.2.1. LEVEGŐTISZTASÁG-VÉDELEM

A létesítmény kialakításához kapcsolódóan a munkagép és tehergépjármű mennyiségre tekintettel időszakosan megemelkedik a közvetlen környezet immissziós terhelése, mely a kivitelezés nagy gépigénnyel járó fázisát követően lecseng. Az üzemelés során a létesíteni tervezett 1 db pontforrás a levegőkörnyezetre kismértékű hatást gyakorol. A közlekedő utak mentén a forgalmi eredetű légszennyezőanyag-kibocsátás kismértékű változása várható, mely azonban a legközelebbi lakóterületek vonatkozásában továbbra

is az egészségügyi határérték alatt marad. Közvetlen hatásterület a kivitelezés fázisában és az üzemelés fázisában kialakuló levegőtisztaságvédelmi hatásterület, mely a kivitelezés időszakában a munkaterület szélétől számítva 185 méternek adódott. Közvetett hatásterületként a létesítmény által generált közlekedés környezetre gyakorolt hatásai vizsgálhatók. A forgalom lebonyolítására használni tervezett közlekedő utak számított hatásterületében a növekmény mindösszesen maximálisan 14 méternek adódik.

10.2.2. FELSZÍNI ÉS FELSZÍN ALATTI VÍZ, TALAJ

10.2.2.1. FELSZÍN ALATTI VÍZ ÉS FÖLDTANI KÖZEG ALAPÁLLAPOTA

A tervezési területen feltárt, a 4.5.3 és a 4.5.5 fejezetben összefoglalt és a mellékletben részletesen ismertetett szennyezettségi felmérés eredményei alapján a területen változó szennyezettségű feltöltést mutattunk ki, emellett szennyezett a talaj, illetve lokálisan a talajvíz is. A szennyezettség részletes értékelése érdekében kockázatértékelés, majd ezt követően tényfeltárási záródokumentáció hatóság felé történő beadása szükséges. A kockázatértékelés eredményei alapján a területről kiszoruló szennyezett feltöltés és talaj területről történő kiszállításáig az anyag tárolását oly módon szükséges végrehajtani, hogy a felszín alatti víz és a földtani közeg további szennyeződése ne történhessen meg. Erre javasolható vízzáró fólia alkalmazása az ideiglenes tároló területek alatt. A kiporzás csökkentésére alkalmazandó locsolást indokolt esetben szintén fólia takarással célszerű felváltani a kiszoruló feltöltés kitermelése, elszállítása idején. A kockázatértékelés alapján meghatározásra kerülő „D” kármentesítési és „E” egyedi határértéknek megfelelő és így potenciálisan helyben maradó szennyezett feltöltés, illetve talaj vonatkozásában törekedni kell arra, hogy a termett talaj állapota, szennyezettsége a feltárt állapotnál rosszabb ne legyen. Ebből adódóan jelentősebb anyagmozgatás a feltöltés kapcsán a területen belül csak a tényfeltáráásban foglalt javaslatok figyelembevételével kerülhet végrehajtásra.

10.2.2.2. A KIVITELEZÉS ÉS ÜZEMELÉS VÁRHATÓ HATÁSAI

A vonatkozó műszaki előírások betartása mellett a felszín alatti víz és a földtani közeg, valamint a felszíni vizek szennyeződése kizárható. A területen összegyülekező csapadékvizek a parkoló területéről olajfogókkal tisztításra kerülnek a közműhálózatba történő bevezetés előtt. A területen a kivitelezés és az üzemelés időszakában egyaránt biztosított lesz a kárelhárítás általános eszközállománya a haváriás események (baleset, gépborulás stb.) esetére.

10.2.3. TERMÉSZET ÉS TÁJVÉDELEM

A tervezési terület és a hatásterület urbanizált környezetben helyezkedik el, annak nagy része jelenleg is erősen zavart, roncsolt, burkolt, beépített és közlekedési vonalak közé ékelődő. Mindemellett a tervezett sportlétesítménnyel közvetlenül érintett területrészen a kezelésnek és nagyobb igénybevételnek hála, az eredetileg parkként létesült fás élőhelyen a térség erdőterületeire jellemző, általánosan elterjedt természeti értékek, főleg állatfajok telepedtek meg. A tervezési területnek az atlétikai stadionnal és annak a léte-

sítésével, valamint a későbbi üzemeléssel nagy mértékben érintett területrészei (Duna-part és az egykori VITUKI-telephely, a Csepel-sziget csücske és az úgynevezett Robinsonsziget), bár mentesek a természetes vagy természetközeli élőhelytől, a teljes tervezési területen belül az értékesebb úgynevezett zöld területeket is magukban foglalják. Ezzel szemben a területnek a keleti része (HÉV-vonaltól, keletre eső és északi fekvésű területek), ahol kisebb volumenű, főleg a terület megközelítését és feltárását célzó beavatkozások várhatók, a természeti értékek megtelepedésére alkalmas zöld területek aránya jóval kisebb. A hatásterület meghatározásánál, az olyan szempontok mellett, mint a már meglévő épületek, a geomorfológiai adottságok és a vasúti töltés, lényeges szempont volt a nyugat-északnyugati uralkodó szélirány. A közvetlenül érintett terület degradált környezetén túl, a közvetett hatásterület sem érintkezik az elszigetelt és távol eső stabilabb természetközeli élőhelyek egyikével sem. A közvetlen hatásterület maga a tervezési terület, illetve azon belül a kivitelezési munkákkal érintett helyszínek, amelyeken a hatások intenzitása és térbeli eloszlása jelentősen különbözik. A létesítés hatásterületének fókuszpontja a zöld felületek vagy természeti területek jelenléte, a terület geomorfológiai adottságai, a környezet beépítettsége és az uralkodó szélirány tekintetbe vételével, valamelyest délkeleti irányban található a tervezési terület súlypontjához képest. A tervezett építkezés és a későbbi sportközpont üzemelésének általános élővilág-védelmi szempontú, becsült hatásterülete az egyes hatótényezők tekintetében jelentősen különbözik. A létesítés során megnyilvánuló figyelemre érdemes hatások a bontási és az építési helyszínek teljes átalakítása mellett, mint emisszióforrások közül leginkább az időszakos rezgés, zaj-, valamint a fényszennyezés érdemelnek nagyobb figyelmet. Az üzemelés során az élővilágra ható emisszió főleg a táj- és kertépítészeti beavatkozásoknak hála kisebb intenzitású lesz, és a fásszárú növényzet fejlődésével tovább fog csökkenni. A legnagyobb részben a Duna-parton és az egykori VITUKI-telephelyen megvalósuló atlétikai stadion létesítése során a tervezési területnek a tervekben pontosan rögzített részterületein a kivitelezési munkák során gyökeres változások következnek be. A park és más fás-cserjés területrészek jelenleg viszonylag stabil ligeterdő jellegű élőhelye teljesen megszűnik, csak az építési munkáknak közvetlenül nem kitett, peremi területrészek maradnak meg korlátozott számban idősebb faegyedek, szoliter hagyásfaként. A Duna-part jelenleg meglehetősen rossz állapotú puhafaállományai úgyszintén megszüntetésre kerülnek, és a teljes part morfológiája is gyökeres, bár hosszú távon jótékony változásokon megy majd át. A tervezési terület erősen urbanizált északi részén és HÉV vonalától keletre eső területrészekon tervezett jóval kisebb volumenű, és hatásaikban is enyhébben manifesztálódó beavatkozások során, az amúgy is igen gyér élővilágot érintően, lényeges természetvédelmi hatásokkal nem kell számolni. Az dokumentációban részletezett környezeti-ökológiai feltételek folytán a tervezési területen leginkább a VITUKI-telephelyen és a Csepel-sziget csücskén, főleg a Duna-part közelében vannak olyan élőhelyi feltételek, amelyek kedvezhetnek nagyobb természetvédelmi jelentőségű fajok tartós megmaradásának. E természeti értékek károsodása az létesítési munkákat megelőző fakivágások és földmunkák során, a hatósági határozatokban is rögzített korlátozásokkal és a természetvédelmi szakirányítással minimalizálható. A léte-

sítés lezárását követő időben a nem beépített felszíneken az élővilág tartós megtelepedése és a megtelepedő vagy visszatelepedő fajok diverzitása az egyes területrészekben jelentős részben függ majd az adott helyszín használati módjától. Az épülethez közelebb eső, intenzívebb kezelésben részesülő biológiailag aktív felületeken a gyakoribb és nagyobb mértékű zavarás miatt nyilvánvalóan kevesebb tér és lehetőség jut az élővilág számára. A kisebb intenzitással használt félreesőbb területrészekben várhatóan nagyobb élőhelyi diverzitás fog kialakulni, amit a talaj fajtája, a térségben elterjedt homoktalajokhoz közelítő minősége is befolyásol. Amennyiben végrehajtják a gerinctelen és gerinces állatokra vonatkozó általános ajánlásokat, továbbá a madárvédelmi és denevérvédelmi intézkedéseket, idővel, az élőhelyi viszonyok fejlődésével, fokozatos javulásával és stabilizálódásával bizonyosan növekedni fog az élővilág diverzitása is. Tájvédelmi szempontból az építkezés során várható időszakos roncsolt táj megjelenés után, a felépült atlétikai stadion tervezett mérete szerint az adott környezetben magas építménynek számít majd, ami minden oldalról már jelentős távolságról látható lesz. A láthatóság legkifejezettebben a Duna szemközti partjáról és a Rákóczi híd felől fog érvényesülni. Az adott környezetben a már meglévő VITUKI-toronyház mellett, alapjában véve új tájképi elemként jelenik meg az eredetileg főleg magas fákkal meghatározott változatos felszíni morfológiájú síkvidéki tájban. E tájnak egyéb középmagas építményekkel és a VITUKI toronyházával, már korábban jelentősen megváltozott arculatában az új objektum domináns színező elemként fog megjelenni. A tájat meghatározó jelentős beépítettség és a környező fő közlekedési útvonalak megléte északról és keletről, de valamelyest délről is árnyalják az új létesítmény tájésztétikai hatását. A síkvidéki területen feltűnő méretű, újabb idegen elemként beillesztett csarnok és a környező parkosított felületek megjelenése éjjeli fényviszonyok mellett még kifejezettebb lehet. Ez utóbbi alapján véve negatív tájésztétikai hatás az éjszakai megvilágítás intenzitásával és irányával arányosan jelentkezik, viszont ezt a városi környezet keretei között, a megszokott éjszakai tájkép keretei között is lehet szemlélni. A tervezési terület és a becsült általános élővilágvédelmi hatásterület a jelenleg is alapvetően urbanizált környezetben és a múltban teljes mértékben átalakított, jelentős felszíneken bolygatott és degradált felszínekre terjed ki. A hatásterülethez kötődő nagyobb jelentőségű védett természeti értékek jelentős, stabil állománya nem ismert. A VITUKI-telephely idős parkjában esetlegesen megtelepedő, vélhetően nem nagy egyedszámú madár- és denevérállomány maximális kíméletét természetvédelmi szakfelügyelet keretében és a hatósági engedélyben rögzített feltételek mellett kell megoldani. A tervezési terület és annak környezete nem áll sem országos sem helyi természetvédelmi oltalom alatt. A tág térségben található országos jelentőségű védett természeti területeket a Duna Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság kezeli és azok igen nagy távolságra találhatóak a tervezési területtől. A Duna érintett partja és a meder 30–50 m szélességű part menti sávja része a Duna és ártere nevű, HUDI20034 kódszámmal nyilvántartott kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területnek, továbbá a Ráckevei-Duna Kvassay-zsilip környéki kiépített medrének Dunába torkolló szakasza része a Ráckevei-Duna-ág nevű, HUDI20042 kódszámmal nyilvántartott kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területnek. Ezeknek a Natura 2000 területeknek jelenleg érvényes határai főleg a tervezési terület nyugati

és déli részén, a tervek szerinti létesítési helyszíneken belül helyezkednek el. Az európai közösségi természetvédelmi rendeltetésű területek kijelölésének alapjául szolgáló élőhelyeire és fajaira várható hatásokat az úgynevezett Natura 2000 hatásbecslési dokumentáció mutatja be.

10.2.4. KLÍMAADAPTÁCIÓ

A beruházás kapcsán nem várható jelentős változás a környezet adaptációs képességében. Megfelelő előre tervezés mellett a létesítményre a változó klimatikus viszonyok várhatóan nem fejtenek ki számottevő hatást.

10.2.5. HULLADÉKGAZDÁLKODÁS

A létesítményben keletkező hulladékok gyűjtése, megfelelő engedéllyel rendelkező hasznosító vagy ártalmatlanító szervezetnek történő átadása biztosított lesz. Az üzemeltető be fogja tartani a vonatkozó jogszabály szerinti előírásokat, teljesíti a kötelezettségeket.

10.2.6. ZAJVÉDELEM ÉS REZGÉSVÉDELEM

A határértéket meghaladó zajterhelésű terület az adott építési terület középpontjától számítva mintegy 110 m kiterjedésű, és zajtól védendő területet nem érint. A bontási tevékenységből adódó környezeti zajterhelés várhatóan megfelel a zajvédelmi követelménynek. A bontási tevékenység során a védendő környezetekben (a jelentős távolságok miatt) nem kell számottevő rezgéshatással számolni. Ilyen hatás a „VITUKI-toronyépületnél” léphet fel, amennyiben ennek környezetében jelentős rezgést keltő építési/bontási technológiát alkalmaznak. Az esetleges épületkárosodás megelőzésére ilyen esetekben a kivitelezőnek előzetes (próba-) rezgésméréseket kell végeznie. A kivitelezés folytán megnövekvő tehergépjármű-forgalom nem generál jelentős változást az érintett közúton. Az üzemeltetés vonatkozásában végrehajtott számítások szerint:

- 15 000 fős működés esetén minden védendő területen, védendő létesítménynél nappal és éjjel megfelel a zajvédelmi követelménynek, a zajvédelmi hatásterület csak a tervezett szállodát érinti;
- 40 000 fős működés esetén a távolabbi védendő területeken, védendő létesítményeknél nappal és éjjel is megfelel a zajvédelmi követelménynek. A 40 000 fős működés esetén egyedül a tervezett szálloda homlokzatát érő, a hangosítástól származó zajterhelés a kérdéses. A számítás a hangvisszaverődések miatt a szálloda felsőbb szintjeinél bizonytalan. Pontosabb becslés a részletek (a hangrendszer, a hangsugárzók típusa, irányjelleggörbéje stb.) pontosabb ismeretében lenne lehetséges. 40 000 fős működés esetén a szálloda zajvédelmét, illetve a szálloda használatának zajvédelmi szempontú elemzését a további tervfázisokban lehet megtenni.

Lehetséges esetek:

- megfelelő műszaki megoldással (a hangosítás megfelelő kialakításával) megoldható a határérték teljesítése;

- a nézőtérén teljesítendő hangnyomásszint csak olyan hangosítási megoldással érhető el, mellyel a szállodánál nem lehet teljesíteni a határértéket. Ebben az esetben, adott időtartamra, a szálloda más célú hasznosítása lehet a megoldás, melynek figyelembevételével a 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet 5. § (1) a) pontja, illetve ugyanezen rendelet 4. melléklete szerint az épület homlokzata nem tekintendő védendőnek. Ki kell emelnünk, hogy a 40 000 fős kapacitással rendelkező világverseny idejére vonatkozó részletes hangtechnikai modellezéshez a tervezés jelen fázisában nem állnak rendelkezésre adatok, annak tervezése kizárólag a világverseny megszervezését megelőzően lehetséges a kritériumok figyelembevételével. Erre tekintettel javasoljuk, hogy ezen részletes modellezés végrehajtását a világversenyhez kapcsolódó időszakos zajkibocsátási határérték-kérelem részeként előírni legyenek szívesek. A számított adatok alapján megállapítható, hogy az atlétikai stadion működéséhez tartozó generálódó többletforgalom az utak zajkibocsátását max. 0,1 dB-lel növeli, azaz a működéshez tartozó forgalom egyáltalán nem lesz hatással az utak zajkibocsátására. A Hajóállomás utca fejlesztését követően generálódó forgalom a nappali időszakban nem okoz majd gondot, különös tekintettel arra, hogy a Hajóállomás utca nem érint védendő területeket.

10.3. A KÖRNYEZETI ÁLLAPOTVÁLTOZÁSOK ÁLTAL ÉRINTETT EMBEREK EGÉSZSÉGI ÁLLAPOTÁBAN, ÉLETMINŐSÉGÉBEN ÉS ÉLETMÓDJÁBAN VÁRHATÓ VÁLTOZÁSOK

Az alacsony környezeti hatásokra tekintettel a létesítmény által generált negatív egészségügyi hatások kialakulása kizárható.

10.4. A KÖRNYEZET ÉS AZ EMBERI EGÉSZSÉG VÉDELMERE FOGANATOSÍTANDÓ INTÉZKEDÉSEK

Az emberi egészség védelmére intézkedések kidolgozása és alkalmazása nem szükséges.”

Link: *Budapest Atlétikai Stadion 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet szerinti előzetes vizsgálat*: http://www.nmkh.hu/nmkh27/images/dokumentumok/2018/STKVO/BAS/1A-EL-1_01-KOV-IR-KOR002-M06_Elozetes_vizsgalat.pdf

Megasportesemények digitális támogatása egy lehetséges Budapesti Universiade példáján

Alapadatok:

Szerző: Hétfá Elemző Központ Kft., Testnevelési Egyetem

Megrendelő/Kiadó: Digitális Jólét Nonprofit Kft.

Időpont: 2019

Tipizálás:

Időbeliség: Előzetes hatásvizsgálat

Szakterület: gazdasági, társadalmi, környezeti, népegészségügyi, költségvetési hatások elemzése + speciális ágazati hatások elemzése (felsőoktatás, turizmus, Testnevelési Egyetem, olimpiai felkészülés)
Komplexitás: komplex hatásvizsgálat
Tárgy: Projekt értékelése

Leírás:

Módszertan: költség-haszon elemzés
Cél/feladat: egy innovatív, digitális Universiade megrendezésének hatáselemzése
Szerkezet:
2025. évi Universiade megrendezésének keretei
Illeszkedés országos és budapesti fejlesztési koncepciókhoz
A 2025-ös nyári Universiade megrendezésének várható hatásainak előzetes feltárása
Innovatív megoldások, digitális Universiade
Az Universiade szervezésének keretei
Példa egy konkrét hatásvizsgálati elemre: népegészségügyi hatások

„Egészségesebb nemzet – A nagy sportesemények rendezése növeli az egészségtudatosságot

Nagy sportesemény megrendezése a tágan értelmezett népegészségügy következő területein fejt ki hatásokat: a *szocioökonómiai egészségre gyakorolt hatás* a gazdasági fejlődésnek köszönhetően; a *fizikai egészségre gyakorolt hatás* a fizikai környezet javulásának eredményeképpen; a *mentális egészségre gyakorolt hatás*, melyet az egészségtudatosság megnövekedése segít elő; a *jólétre, boldogságra gyakorolt hatás* a sporteseményeket kísérő általános elégedettségérzet által.¹

A nagy sportrendezvények három csatornán keresztül fejtik ki hatásukat:

- egészségesebb környezet;
- javuló egészségügyi infrastruktúra és szolgáltatások;
- fizikai aktivitás, egészségtudatosság és prevenció (WHO 2010).

Ezek következtében javul a környezet állapota, a lakosság nagyobb figyelmet fordít az egészségtudatos életmódra, a prevencióval csökken a megbetegedési kockázat – *az Universiade megrendezésével egy egészségesebb nemzet felé mutat a kép.*

¹ Department of Culture, Media and Sport of London (2005).

Javuló állami egészségügyi kassza – növekvő adóbevételek, csökkenő közösségi ráfordítások

A sportolási részvétellel, egészségtudatos életmódváltással a népegészségügyi kiadások csökkenthetőek, és a várható egészségben eltöltött életévek számának növekedésével további állami adóbevételek és monetizálható hasznok realizálódnak (RAMCHANDI–COLEMAN–CHRISTY 2017).

A sportolás mint prevenciós tevékenység számos betegség kialakulásának kockázatát csökkenti, és ezáltal hosszabb és egészségesebb várható élettartamot tesz lehetővé. Magyarországon ez a becsült érték további 0,61 egészségben eltöltött életév (LEE–SHIROMA–LOBELO–PUSKA–BLAIR–KATZMARCZYK 2012). A fizikai inaktivitás miatt felmerülő kiadásokat 7,4 milliárd fontra becsülik az Egyesült Királyságban évente (HM Government 2015). Míg a fizikai aktivitásból származó évi egészségnyereséget 5 milliárd fontos nagyságrendre becsülték” (DAVIES–TAYLOR–RAMCHANDY–CHRISTY 2016).

Egy integrációs program hatása a tanulók fejlődésére

Alapadatok:

Szerző: Kézdi Gábor, Surányi Éva

Megrendelő/Kiadó: Országos Oktatási Integrációs Hálózat

Időpont: 2009

Tipizálás:

Időbeliség: Utólagos hatásvizsgálat

Szakterület: Társadalmi hatáselemzés

Komplexitás: Egy hatás vizsgálata

Tárgy: Program értékelése

Leírás:

Módszertan: Tényellentétes hatásértékelés (bázisiskolák, amelyek részt vettek a programban, összehasonlítva a kontrolliskolákkal, amelyek nem vettek részt a programban)

Cél/feladat: A vizsgálat a gyermekek oldaláról közelít: arra a kérdésre keres választ, hogy a program pozitív hatással van-e a tanulók fejlődésére, és ha igen, milyen módon. Különösen fontos annak vizsgálata, hogy a hátrányos helyzetű és a nem hátrányos helyzetű, illetve a roma és a nem roma tanulók fejlődésére eltérő hatással van-e a program, illetve általában az integráció. A tanulmányi eredmények (olvasáskészség, továbbtanulás) mellett a tanulók önértékelését és egyéb, nem kognitív készségeit is vizsgálták.

Szerkezet:

Módszertani kérdések

Az iskolák működésére gyakorolt hatás

Szövegértés és továbbtanulás

Pozitív önértékelés, a saját sors irányítása és a nehéz helyzetekkel való megküzdés

Következtetések

Példa a konkrét hatásvizsgálatra: a stresszes, illetve konfliktusos helyzetekkel való megküzdés készsége

„A nem kognitív készségek harmadik vizsgált dimenziója a stresszes, illetve konfliktusos helyzetekkel való megküzdés készsége. A pszichológiai irodalomban egyszerűen »megküzdésnek« nevezett készség azt a készséget jelöli, amelynek segítségével az egyének fel tudják dolgozni a nehéz vagy konfliktusos helyzeteket, vagyis tartós károsodás, bénultság vagy egyéb negatív következmények nélkül tudnak továbblépni ezeken a helyzeteken akkor is, ha maga a kiváltó ok nem szűnik meg.³ A megküzdési készségek rendkívül értékesek lehetnek az iskolában és a munkahelyen, de a deviáns és önpusztító viselkedésekbe való menekülés elkerülése szempontjából is igen pozitív a szerepük.

A hatásvizsgálat során a megküzdéssel kapcsolatos irodalom alapján összeállított saját kérdőívünket használtuk, szintén országos standardizálással. A tesztet a nyolcadikosokkal vettük fel, a bázisiskolák és a kontrolliskolák közötti különbségeket az 1. táblázat mutatja be.

1. táblázat: A megküzdési teszt országosan standardizált eredményeitől való eltérés a nyolcadik osztályban

	Bázisiskolák	Kontrolliskolák	Különbség
Összes tanuló	0,45	0,32	+0,13*
Roma tanulók	0,16	-0,14	+0,30**
Nem roma tanulók	0,62	0,51	+0,11
HH tanulók	0,19	-0,01	+0,20
Nem HH tanulók	0,56	0,44	+0,12

Megjegyzés: 0 = országos átlag, a mértékegység pedig az országos szórás.

+ Statisztikailag szignifikáns 10%-os szinten, *5%-os szinten, **1%-os szinten.

Az eredmények azt mutatják, hogy a bázisiskolák tanulói átlagosan jobb megküzdési készségekkel rendelkeznek. A különbség különösen jelentős a roma tanulók esetében: a válaszok alapján a bázisiskolák roma tanulói az országos átlagot meghaladó mértékben tudnak megküzdenni a stresszes helyzetekkel, míg a kontrolliskolák roma tanulói elmaradnak az országos átlagtól e készség tekintetében. A megküzdés készsége a nem roma és a nem hátrányos helyzetű tanulók esetében is valamivel jobban fejlődik a bázisiskolákban.

Az eredmények gyakorlatilag azonosak akkor is, ha megpróbáljuk kiszűrni a „jó benyomás keltése”-effektust, és ha a nyolcadikosok eredményeit összevetjük a két évvel korábban felvett teszt eredményeivel, illetve ha az integrált oktatást csak a programba való belépés után megvalósító bázisiskolák, illetve kontrollpárjaik szűkített mintáját vesszük figyelembe a számítások során. Mindez ismét azt valószínűsíti, hogy magának az OOIH-programnak van pozitív hatása a megküzdési készségekre, még hozzá első-sorban a roma tanulók esetében.”

Link: https://folyoiratok.oh.gov.hu/sites/default/files/article_attachments/kezdi_gsura-nyi_e_08_04.pdf

*A Gazdaságfejlesztési Operatív Program (2007–2013) egyes intézkedéseinek
hatásértékelése*

Alapadatok:

Szerző: EQUINOS Consulting

Megrendelő/Kiadó: Miniszterelnökség

Időpont: 2016

Tipizálás:

Időbeliség: Utólagos hatásvizsgálat

Szakterület: Gazdasági hatáselemzés

Komplexitás: Egy hatás vizsgálata

Tárgy: Programszintű értékelés

Leírás:

Módszertan: Tényellentétes hatásértékelés, kiegészítve fókuszcsoportos és egyéni interjúkkal

Cél: Az operatív programok eredményes forrásfelhasználását támogató elemzések körében a GOP eredményességének legátfogóbb vállalati vizsgálata

Vizsgálati tematika:

- az értékelés során feltárássra került a támogatások beavatkozási logikája
- 11 éves idősort (2005–2015) vizsgáltak, a támogatott vállalkozások pénzügyi és foglalkoztatási adatain keresztül
- a támogatásoknak 9 különböző vállalati mutatóra gyakorolt hatását vizsgálták meg

Szerkezet:

1. Dokumentuminformációk (ezt gyakran a dokumentum végén szokták leírni)
2. Bevezető, előzetes információk
3. Módszertan
4. Hatásvizsgálat (eredmények)
5. Értékelési kérdésekre való összefoglaló megállapítások

6. Javaslatok
7. Mellékletek, források

Eredmények:

1. A hatásvizsgálat során az alábbi területeket vizsgálták:
2. A közvetlen vállalati támogatások hatása
3. A vissza nem térítendő támogatások hatásai
4. A visszatérítendő támogatások hatásai
5. A kutatásfejlesztési és innovációs támogatások hatásai
6. A visszatérítendő és vissza nem térítendő támogatások hatásai
7. A két vissza nem térítendő támogatás kedvezményezettje

Példa a hatásvizsgálatra:

2. A VISSZA NEM TÉRÍTENDŐ TÁMOGATÁSOK HATÁSAI

A vissza nem térítendő (VNT) támogatások hatásait tartalmazza a következő táblázat.

2. táblázat: A vissza nem térítendő támogatások hatásai a vállalkozások egyes mutatóira (átlag)

Átlagos támogatási összeg: 13,8 millió Ft		
Változó	Növekedési különbség (2008–2015)	Szignifikancia szint*
Árbevétel (millió Ft)	93,1	0,000
Immateriális javak (millió Ft)	1,9	0,140
Tárgyi eszközök (millió Ft)	23,6	0,035
Kötelezettségek (millió Ft)	-35	0,320
Amortizáció (millió Ft)	6,2	0,000
Üzleti eredmény (millió Ft)	3,9	0,129
Egy főre jutó árbevétel (millió Ft)	1,5	0,349
Eszközarányos eredmény (Ft)	-0,3	0,811
Adófizetési kötelezettség (millió Ft)	0,3	0,326
Létszám (fő)	3,2	0,000

*Az eredményeket 0,05 alatt tekintettük szignifikánsnak.

A vissza nem térítendő támogatások vizsgálatának eredményei nagyon hasonlóak ahhoz, mint amikor egyben vizsgáltuk a támogatásokat. Input oldalon (munka, fizikai tőke) jól látszik a növekedési hatás, az megjelenik az árbevételben is, de a jövedelmezőség nem javult. Nem látszik szignifikáns hatás a relatív termelékenységi mutatókra, sem az adófizetésre.

A vissza nem térítendő támogatás jelentősen csökkenti a beruházástól elvárt hozamot, így árelőnyt biztosít, hiszen a megtérüléshez alacsonyabb eladási ár is elegendő. Ennek fényében a kapott eredmények elmaradnak a várttól.

Az értékelési kérdések

A hatásvizsgálat konkrét számszerű eredményei alapján lehet megválaszolni az értékelési kérdéseket, és ezek alapján lehet megállapítani, hogy a meghatározott kérdésekre felállított hipotézisek helytállóak voltak-e, illetve mennyiben.

1. Értékelési kérdés: Befolyásolja-e a támogatások formája a vállalati beruházási támogatások hatását a kedvezményezettek gazdálkodási mutatóira (tárgyi eszközök, árbevétel, a források szerkezete, foglalkoztatás stb.)?

Hipotézis: A visszatérítendő támogatások (esetünkben a kedvezményes hitelek) hatásossága megközelítheti a vissza nem térítendő támogatásokét, mert a visszafizetési kötelezettség miatt gazdaságilag racionálisabb projektek megvalósítására ösztönzik a kedvezményezetteket.

Válasz: A visszatérítendő támogatások hatásossága valóban megközelíti a vissza nem térítendőket, különösen, ha a támogatottak kiegészítésként kapják, vissza nem térítendő támogatás mellett. Meg kell jegyeznünk ugyanakkor, hogy szignifikáns hatásokat a jövedelmezőségre szinte sehol nem tudtunk kimutatni, egyedül azoknál a vállalkozásoknál, amelyek nagy összegű támogatást kaptak.

2. Értékelési kérdés: Befolyásolja-e az elvárt innovációs tartalom a vállalati beruházási támogatások hatásosságát?

Hipotézis: Az innovációs tartalom elvárása a vállalkozás számára valódi hozzáadott értéket jelenít meg, ami gazdaságilag megtérülőbb projektek megvalósítására ösztönzi a kedvezményezetteket.

Válasz: A kutatás-fejlesztési és innovációs támogatásoknál nem tudtunk kimutatni szignifikáns hatásokat a vállalatok eredményességi mutatóiban (mint például az árbevétel, az üzemi eredmény vagy a termelékenység), ennek oka azonban lehet az ilyen típusú projektek hosszabb életciklusa.

3. Értékelési kérdés: A gazdasági környezet fejlettsége befolyásolja-e a vállalkozás-fejlesztési támogatások szükségességét?

Hipotézis: A gazdaságilag fejlettebb területeken kevésbé van szükség állami beavatkozásra a vállalati beruházások finanszírozása területén, mivel a fejlettebb pénzügyi intézményrendszer erre piaci alapon is alkalmas, ezért a vállalkozásoknak több külső forrás áll rendelkezésre.

Válasz: A gazdaságilag kevésbé fejlett régiókban jellemzően szignifikánsabb hatásokat tudtunk kimutatni, tehát a gazdasági környezet valóban befolyásolja a támogatások hatásosságát.

4. Értékelési kérdés: Melyek azok a vállalati mutatók, amelyekre inkább hatásosak a támogatások?

Hipotézis: A támogatások elsősorban output oldalon tudnak hatni (például: foglalkoztatás, tárgyi eszköz-állomány), az eredményességre (például: árbevétel, jövedelmezőség, termelékenység) már kevésbé.

Válasz: Szinte mindegyik támogatási forma esetében szignifikánsan nőtt a foglalkoztatás és a tárgyi eszköz-állomány (kivéve a KFI-támogatásoknál), kevesebb esetben tudtunk kimutatni hatást az árbevételre, a jövedelmezőségre gyakorolt hatást pedig csak csupán a jelentős mennyiségű (az átlagosnál közel háromszor akkora) beruházási támogatásoknál azonosítottunk.

Link: *Gazdaságfejlesztési expost értékelések*: www.palyazat.gov.hu/gazdasgfejlesztisi-expost-rtkelsek#

A hazai KKV-k technológiai fejlesztését célzó intézkedések (GOP 2.1.1. és KMOP 1.2.1.) hatásvizsgálata

Alapadatok:

Szerző: Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet
Megrendelő/Kiadó: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
Időpont: 2012–2013

Tipizálás:

Időbeliség: Utólagos hatásvizsgálat
Szakterület: Gazdasági hatáselemzés
Komplexitás: Egy hatás vizsgálata
Tárgy: Programszintű értékelés

Leírás:

Az elemzés a hatásvizsgálatok klasszikus struktúráját követi, bővebb – az alkalmazott módszerek háttérét is feltáró – empirikus kutatással.

Módszertan: Dokumentumelemzés, leíró statisztikai elemzés, ökonometriai modellezés, moderált szakértői műhely, problématerkép

Hatásvizsgálat speciális módszerei: Párosítás (propensity score matching), fix hatás panel, különbségek különbsége (difference-in-differences)

Cél: Kis- és középvállalkozások számára juttatott vissza nem térítendő állami támogatás (state aid) hatásainak kvázi ex post elemzése (GOP 2.1.1. és a KMOP 1.2.1. konstrukciók)

2014 és 2020 között az uniós források elosztásában döntő hangsúlyt kap a gazdaságfejlesztés, ezen belül a vállalkozástámogatás. A beavatkozások pontos kialakításához, az allokálható források mértékének meghatározásához és az elvárható eredmények reális becsléséhez szükséges annak ismerete, hogy a korábbi hasonló támogatások milyen eredményekre vezettek. A KKV-k komplex technológiafejlesztését célzó támogatások hatásainak megítélésére a nagyszámú kedvezményezett miatt elsősorban statisztikai/ökonometriai módszerek alkalmasak, ezért született meg ez a hatásvizsgálat is, amely a pályázati adatokat tartalmazó EMIR- és a vállalatok gazdálkodási adatait tartalmazó NAV-adatbázis összekapcsolása nyomán létrejött adatok elemzésével vált lehetségessé. Az elemzés négy fő célt tűzött ki maga elé. Összevetette a támogatott és nem támogatott KKV-k jellemzőit, feltárta a támogatott vállalkozások pályázási szokásait, vizsgálta, hogy milyen vállalati mutatók jellemzőek a támogatott vállalkozásokra, valamint három különböző becslési eljárást is alkalmazva elvégezte a hatásvizsgálatot, azaz megbecsülte a beavatkozásnak a vállalkozások különböző teljesítménymutatóira gyakorolt hatását – kontrollálva olyan vállalkozásokkal és azok teljesítményével, amelyek nagyon hasonlóak a támogatottakhoz, de nem kaptak támogatást uniós forrásból.

Vizsgálati tematika:

- Korábbi vizsgálatok eredményeinek feltárása
- Adatbázisok bemutatása
- Átfogó elemzés
- Hatásvizsgálat
- Javaslatok megfogalmazása

Szerkezet:

1. A vizsgálat kerete
 - a. A vizsgálat célja
 - b. A vizsgált intézkedések bemutatása
 - c. A vizsgálati kérdések
 - d. A vizsgálat menete, alkalmazott módszertan
2. Vizsgálat megalapozása
3. Átfogó elemzés
4. Hatásvizsgálat
 - a. Alkalmazott modellek
 - b. Vizsgálat korlátai
 - c. Vizsgált beavatkozások
 - d. A támogatás célzása
 - e. A támogatás hatása
5. Javaslatok
 - a. Adminisztratív adatgyűjtés és adatbázisok
 - b. Szakpolitikai tervezés
 - c. Végrehajtás
6. Hivatkozásjegyzék
7. Mellékletek

Tartalom, eredmények

A vizsgálati kérdések:

1. Célzás megfelelősége, szelekció: A „növekedésorientált vállalkozásokat” találta meg a program? Milyen vállalati ismérvek jellemzik a pályázó/nyertes vállalatokat?
2. Szándékolt hatás – elkülönítve azt a programon kívüli hatásoktól: Vállalati szinten milyen hatások mutathatók ki a támogatás nyomán? „Növekedett az árbevétel és a termelékenység?”
3. A KKV-k pályázási preferenciái, pályázati szokásai: A támogatott vállalkozások körében meghatározó a pályázati függőség, azaz a támogatások halmozása?
4. Hazai KKV-szektor leíró elemzése – stilizált tények: Milyen teljesítmény jellemzi a KKV-kat a 2006–2011 időszakban?

Legfontosabb megállapítások:

- Az alacsonyabb összegű pályázatok (GOP-2.1.1-„A”) lényegesen magasabb arányban jutottak el a leghátrányosabb helyzetű kistérségek cégeihez, mint a magasabb összegűek („B” és „C” komponensek). Így a program hozzájárult a területi egyenlőtlenségek csökkentéséhez.
- A támogatások túlnyomórészt kereskedelmi és feldolgozóipari cégeket finanszíroztak, emellett Közép-Magyarországon hangsúlyosan megjelentek a támogatottak között a szakmai, tudományos és műszaki tevékenységeket végző cégek is.
- A vizsgált beavatkozások nyertesei körében elterjedt az újrapályázás, de nem jellemző az operatív programok közti átpályázás.
- A programba való bekerülés esélyét jelentősen növelte a vállalatméret (tőkeállomány és árbevétel), viszont csökkentette a jobb likviditás – azaz a jobb pénzügyi helyzetben lévő cégek kisebb valószínűséggel pályáztak és nyertek el állami támogatást.
- A többféle becslési eljárást is alkalmazó kontrollcsoportos vizsgálat eredménye szerint a beavatkozások hatására szignifikánsan nőtt a támogatott cégek foglalkoztatotti létszáma és tőkeállománya, azonban ez nem eredményezte az értékesítés (árbevétel), valamint a
- termelékenység (egy főre eső tőkeállomány vagy egy főre eső tárgyieszköz-állomány) javulását.

„A vizsgált beavatkozások és az adatbázis

Az értékelés a GOP-2.1.1 és a KMOP-1.2.1 vállalati technológiafejlesztést célzó támogatási konstrukcióit vizsgálta. Előbbi konstrukció alatt négy, az utóbbi alatt három fő komponens mentén történtek forráskihelyezések 2007-től folyamatosan. Az elérhető támogatások összege változó, az értékelés által mélyebben vizsgált »A« komponensek esetében alacsony összegekkel nyitott a program (többnyire 1 és 25 millió forint közötti támogatások 2007-ben), majd később megnövelték a maximálisan elérhető támogatások összegét. A támogatási összeg a regionális támogatási térképpel összhangban, régióktól függően a teljes beruházás 50, 40, vagy 35%-a alatti arányban járt. A támogatható tevékenységek köre felölelte az eszközbeszerzést, az információs technológia fejlesztését, valamint minőség-, környezet- és egyéb irányítási rendszerek, szabványok bevezetését és tanúsíttatását.

Az összekapcsolt és anonim NAV–EMIR adatbázis tartalmazta a támogatott vállalkozások adatait (mintegy 24500 cég) és kontrollsokaságként nagyságrendileg 108.000 cég alapadatait és vállalati mérlegadatait. A kontrollsokaságba csak olyan cégek kerültek, amelyek legfeljebb 100 főt foglalkoztattak. Mivel a hatások vizsgálhatóságához a beavatkozástól el kell telnie valamennyi időnek, továbbá csak olyan vállalkozások kerülhetnek kontrollcsoportos vizsgálatba, amelyekhez megfelelő párt lehet találni a kontrollcsoportban, a hatásvizsgálat csak az olyan vállalkozások körében volt elvégezhető, melyek a támogatás utolsó kifizetését is megkapták 2009 végéig, 100 fő alatti foglalkoztatotti

létszámmal rendelkeztek és fő mérlegadataik hiánytalanul elérhetőek voltak. A pályázási szokások vizsgálatának és a vállalati jellemzők összevetésének eredményei a teljes sokaságra vonatkoznak.

Támogatott és nem támogatott vállalkozások jellemzőinek összevetése

Területi megoszlás: A teljes mintában elérhető vállalatok területi eloszlásában dominál Közép-Magyarország. A vállalatok közel fele (47,7%) található a központi régióban, míg a konvergenciaregiók között lényegében egyenletes az eloszlás. A GOP/KMOP-forrásarányokból fakadóan a támogatott vállalkozások körében belül értelemszerűen nem volt dominanciája Közép-Magyarország régióknak, és a GOP-2.1.1 nyertesek között sem mutatott nagy szóródást a regionális megoszlás. Érdekes eredmény azonban, hogy míg a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben található nyertes cégek aránya elenyésző a GOP-2.1.1. »B« és »C«, míg a 10%-ot közelíti a GOP-2.1.1. »A« komponens esetében. Ez utóbbi majd duplája a kontroll sokaságban megfigyelhető aránynak (5%).

Ágazati megoszlás

A teljes mintában elérhető vállalatok döntő többsége (60%) négy iparágban tevékenykedik: kereskedelem és gépjárműjavítás áll az első helyen (27%), ezt követik a szakmai, tudományos, műszaki (12,4%), feldolgozóipari (11%), valamint építőipari vállalkozások (9%). A GOP-2.1.1. nyertesek többsége a kereskedelmi és feldolgozóipari szektorban tevékenykedik (kb. 52% az »A« és 71% a »B« és »C« komponenseknél). Ezt követi az egyéb ipari ágazathoz (kiemelten az építőiparhoz) sorolt cégek aránya. Ez az eloszlás annyiban tér el a kontroll adatbázis ágazati mintázatától, hogy a nagy gyakorisággal megfigyelhető szektorok más sorrendben jelennek meg: a szakmai, tudományos és műszaki tevékenység előrébb, az építőipar hátrébb sorolódik a nagymintában. A KMOP-ban ugyanez az eloszlás figyelhető meg, azzal a kiegészítéssel, hogy meghaladja a 10%-ot a szakmai, tudományos és műszaki tevékenységeket végző cégek körébe sorolt nyertesek aránya.

Pályázási szokások vizsgálata

A GOP-2.1.1 »A« komponens cégeinek nagyjából 30%-a rendelkezik egynél több nyertes pályázattal. A minimum egyszer újr pályázó és nyerő cégek aránya kiugróan magas, 50% fölötti a GOP-2.1.1. »B« és »C« komponensek esetében, és a GOP átlagnál jóval alacsonyabb a KMOP-kiírásoknál (23%). A GOP támogatásokra újra- és újra pályázók gyakorisága a GOP 2.1.1. »M« komponens nyertesei körében a legalacsonyabb. Érdemi eredmény továbbá, hogy kiugróan magas azon cégek aránya, amelyek csak a GOP-2.1.1.»A« keretében pályáztak és nyertek, vagyis e komponens nyertesei körében nem

jellemző a más operatív programok alatti pályázás. Ha a teljes operatív programot nézzük, a GOP-kiírások alatt sikerrel szereplő cégek között legtöbbször egyes regionális operatív programokban (107 cég), illetve a KEOP-ban (14 cég) kaptak még támogatást. A halmozottan nyertes pályázó cégek vállalati jellemzőinek vizsgálata nem képezte az elemzés tárgyát és arra a vállalati mérlegadatok hiánya nem is biztosított lehetőséget, de egy későbbi elemzésre mindenképpen érdemesek lennének.

Szelekció

E pontban az értékelés azt vizsgálta, hogyan befolyásolják egyes vállalati jellemzők annak esélyét, hogy az adott vállalkozás támogatást igényel-e és fejlesztési projektre finanszírozást kap-e. A GOP-2.1.1.->A« és a KMOP-1.2.1.->A« komponensekre fókuszáló vizsgálatunk legfőbb eredménye, hogy a vállalatméret kedvezően befolyásolja a nyeresi esélyt. Minél nagyobb tárgyeszköz-állománnyal és árbevétellel bír egy jelentkező, annál valószínűbb, hogy támogatást kap. A leghátrányosabb helyzetű kistérségben található cégek szintén nagyobb eséllyel jutottak fejlesztési forrásokhoz.

Szignifikáns, ám mértékében csekélyebb befolyással van a kiválasztásra az adott vállalkozás likviditása és tőkeintenzitása. Minél kisebbek ezek a vállalati mutatók, annál esélyesebb az adott pályázó. A teljesítményváltozók között a beruházás – tárgyi eszközök növekedése –, az árbevétel és a foglalkoztatottak száma mellett a munkatermelékenységet tervezték vizsgálni, ezekre azonban becslési eljárástól függően eltérő eredmények jöttek ki, így nem egyértelmű, hogyan befolyásolják a pályázás és nyereség együttes esélyét.”

Példa a hatásvizsgálatra

„A különbségek különbsége módszer egy kettős különbség kiszámításán alapul: a kezelt és a kontrollcsoport közötti eltérést hasonlítjuk össze a kezelés előtt és a kezelés után. Az eljárás alkalmazhatóságának fontos feltétele, hogy a kezelt- és a kontrollcsoport a kezelés időtartama alatt hasonló külső hatásoknak legyen kitéve, vagyis feltételezhető legyen, hogy a kezelés hiányában ugyanakkora mértékben változott volna körükben az eredményváltozó értéke.

Eredményváltozók	Párosítás								Különbségek különbsége			
	3 fő felett				5 fő felett				3 fő felett		5 fő felett	
	legközelebbi szomszéd		kernel		legközelebbi szomszéd		kernel					
	Érték	t stat	Érték	t stat	Érték	t stat	Érték	t stat	Érték	t stat.	Érték	t stat.
Nettó árbevétel	65.95	3.49										
Egy főre jutó nettó árbevétel												

Üzemi, üzleti tevékenység eredménye	17128.99	3.09			10815.961	2.47						
Egy főre jutó üzemi, üzleti tevékenység eredménye	974.91	3.06										
Tárgyi eszköz	230.46	3.52			185.713923	2.53						
Egy főre jutó tárgyi eszköz	138.41	1.99										
Foglalkoztatottak száma	33.6898105	10.37	34.67	11.63	28.6274837	8.36	33.2742307	10.94	1.074	3.78	1.454	4.44
Hozzáadott érték	83.8928234	2.94			76.5943921	2.35						
Egy főre jutó hozzáadott érték												

A táblázatban összefoglaltuk az egyes modellspecifikációkból azokat, amelyekben szignifikáns eredményeket találtunk a GOP2.1.1. A nyertesekre szűkített mintában. Jól látható, hogy csak a foglalkoztatásra gyakorolt hatás szignifikáns mindhárom modellben. A különbségek különbsége modellben három fő feletti minta esetén azt mondhatjuk, hogy átlagosan egy fővel nőtt a támogatás hatására 2006 és 2011 között a kezelt csoport létszáma a kontrollhoz képest. A párosítás mindkét eljárás esetében (kernel és legközelebbi szomszéd) közel azonos eredményt adott: 33–35 százalékpont az átlagos kezelési hatás, azaz ennyivel nagyobb mértékben nőtt 2006–2011 között a foglalkoztatás a kezelt csoportba tartozó cégek foglalkoztatotti létszáma a kontrollcsoportéhoz képest. Az öt fő feletti minta esetében nagyon hasonló eredményeket kaptunk. A párosításos modellekben ugyanakkor kicsit csökkent ez a pozitív foglalkoztatási hatás, a különbségek különbsége modellben pedig kicsit nőtt a három fő feletti mintához képest.”

Link: *Hazai KKV-k technológiai fejlesztését célzó intézkedés (GOP 2.1.1.) hatásvizsgálata*: http://budapestinstitute.eu/index.php/projektek/adatlap/impact_assessment_of_eu_funded_measure_for_sme_development/hu

A területi közigazgatás reformját (modern kori járások központjai és lehatárolása) megelőző hatásvizsgálat

Alapadatok:

Szerző: Hétfá Elemző Központ Kft.

Megrendelő/Kiadó: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium

Időpont: 2011

Tipizálás:

Időbeliség: Előzetes hatásvizsgálat

Szakterület: Társadalmi, gazdasági, adminisztratív hatáselemzés

Komplexitás: Komplex hatásvizsgálat

Tárgy: Politikára (egész ágazat fejlesztésére) vonatkozó értékelés

Leírás:

Az elemzés a hatásvizsgálati tematikához csak lazán kapcsolódik, struktúráját tekintve nem tekinthető hatásvizsgálatnak, tartalmát tekintve azonban igen.

Módszertan: Egyedi mutatóképzés (négy alapvető témakör egyesítésével: települések népessége, településekhez rendelhető ingázási volumen, meglévő közfunkciók száma, kereskedelmi egységekkel való ellátottság).

Cél:

A projekt átfogó célja az volt, hogy a modern kori járások területi lehatárolásához megalapozott szakmai javaslatokat tegyen. A Kormány célja olyan modern kori járások kialakítása, amelyek hozzájárulnak a mai közigazgatásnál alacsonyabb társadalmi költséggel működő rendszer létrejöttéhez.

Vizsgálati tematika:

Öt kutatási modulban vizsgálták és összegezték a modern kori járások kialakításával kapcsolatos munka

- helyzetelemző, problémafeltáró;
- koncepciókészítési;
- empirikus véleményvizsgálati;
- a járások központjának és területének kialakításával kapcsolatos eredményeit; melyet
- összefoglaló tanulmányba foglaltak.

Szerkezet:

1. Bevezetés (feladat, projekt céljai, feladatterv)
2. Történeti elemzés
3. Európai összehasonlító vizsgálat
4. A területi közigazgatás 1989 utáni magyarországi átalakításának tapasztalatai
5. A társadalmi térhasználaton alapuló járáslehatárolás koncepciója
6. A járások területi lehatárolása
7. További javaslatok a járások kialakításának folyamatához

Tartalom, eredmények:

A kutatás összegző tanulmánya összesen négy járáslehatárolási koncepciót dolgozott ki, az alábbiak szerint.

„A területi vizsgálatok során kidolgozott egyes járáslehatárolások területük méretéről, lakosság számuktól és a kiépült igazgatási kapacitások nagyságától függően eltérő járásmodellnek feleltethetők meg. Az 1. és 4. modellhez, mely a jegyzői államigazgatás döntő részét a járásokhoz csoportosítaná át, leginkább a 20 km-es maximális távolságú járások illeszkednének, hisz ez esetben jönnének létre olyan kis átlagméretű igazgatási egységek, amik mind a polgárok, mind az igazgatásban dolgozók számára áttekinthetőek, jól bejárhatóak és megfelelő üzemméretűek lennének. A 3. járásmodellhez, mely a jegyzői

államigazgatás feladat- és hatásköreiből a speciális szaktudást igénylőket csoportosítaná át a járásokhoz, leginkább a 25 km-es maximális távolságú, illetve az okmányirodák bázisán létrejövő járások illeszkednének leginkább. Abban az esetben, ha a jogalkotó a jegyzői államigazgatásból nem kíván feladatokat a járásokhoz telepíteni, s azok csak a kormányhivatalok alá tartozó szakigazgatási szervek dekoncentrált egységeiként jönnek létre, mind a 40, mind a 30 km-es maximális távolságú járások, mind pedig a földhivatali és a munkaügyi körzetek is megfelelő területi keretet jelenthetnek.

A járásrendszer kialakításának előkészületei során Megbízó – a fentiekben kidolgozott modellek ismeretében – pontosította elvárásait, s négy területi lehatárolási megoldás részletes kidolgozásával bízta meg szakértőinket: a 221-es és a 160-as járasszámokat alapul véve »felfelé« a városi bíróságok feladat-ellátási körzeteihez (104), »lefelé« pedig a városhálózathoz és az okmányirodák hálózatához illeszkedő (maximálisan 20 km-es járásközpont-elérhetőséget biztosító) 342 államigazgatási elérési ponthoz igazodó, hierarchikus rendszert alkottunk.

A következőkben bemutatjuk a Megbízó által kidolgoztatott 4 járáslehatárolás erősségeit és gyengeségeit.

104-es lehatárolás:

- Erősségek:
 - a kiépítés és működtetés közköltségei a legalacsonyabbak
 - az állam számára a legalacsonyabb közvetlen költséggel jár az üzemeltetés
 - a polgárok el tudják fogadni (a lakossági lekérdezés)
- Gyengeségek:
 - a polgárookra és vállalkozásokra terheli az államigazgatás igénybevételének
 - költségeit (ez ma becsléseink szerint 15 milliárd Ft/év, ami jelentősen nőne)
 - önmagában alig alkalmas jegyzői államigazgatási feladatok átvételére
 - a városhiányos és/vagy periférikus térségek problémáit felerősíti
 - erősen korlátozza a városversenyt
 - komoly ellenállást válthat ki a központi funkciókat elvesztő 50–70 kisvárosban
 - a megerősödő megyék valós ellensúlyát képezhetik

160-as lehatárolás:

- Erősségek:
 - meglévő igazgatási kapacitásokra építhető – a Magyary-program »azonnal« megvalósítható
 - a kistérségi székhelytelepülések közigazgatási elitjei elfogadják
 - a községi jegyzők a legkisebb „rosszként” tekintenek erre a megoldásra
 - a jegyzői államigazgatási hatáskörök speciális szakértelmet igénylő részének átvételére korlátozottan alkalmas
- Gyengeségek:
 - elég távol van a polgároktól, de a lakossági utazási költségek nem változnának
 - nem kezeli kellően a városhiányos és/vagy periférikus térségek problémáit

- idővel jelentkezni fognak az új járásalakítási helyi törekvések (kistérségi tapasztalatok ezt mutatták)

221-es lehatárolás:

- Erősségek:
 - a jegyzői államigazgatási feladatok jelentős részének átvételére alkalmas
 - az okmányirodák révén meglévő igazgatási kapacitásokra telepíthető
 - valós térhasználatához közelítő terek – csökkennek a lakosság utazási terhei
 - 50 településnek ad esélyt a központtá válásra (helyi támogatottsága magas)
- Gyengeségek:
 - az okmányirodák kormányablakká fejlesztése és a hivatalok kiépítése egyszeri beruházást igényel a járások egy részében (60 helyen)

342-es lehatárolás:

- Erősségek:
 - valós térhasználatnak megfelelő, »megélt« terek
 - a jegyzői államigazgatási feladatok jelentős részének átvételére alkalmas
 - könnyen elérhető, ezért »olcsó« a polgároknak és a vállalkozásoknak
 - 100–200 településnek ad esélyt a központtá válásra (helyi támogatottsága magas) és polgárosít a perifériákon
 - alapfokú közszolgáltatások szervezésére is alkalmas keret lehet
- Gyengeségek:
 - »back office« kapacitások (szakigazgatási szervek) a járásközpontok nagyobb részében (közel 200) nincsenek jelen, kiépítésük komoly forrásmennyiséget igényel.

Példa a hatásvizsgálatra:

		Járásközpont népessége [fő]	Járási népessége [fő]	Települések száma [db]	Távolság [km]	Elérhetőség [perc]
Átlag	20	14 174	25 519	10	9	10
	25	18 593	36 861	14	11	12
	30	22 955	51 514	20	13	15
	40	32 015	78 988	30	17	18
Minimum	20	Somogyapáti 528	Somogyapáti 1 230	Gyomaendrőd 1	Gyomaendrőd 0	Gyomaendrőd 0
	25	Rakaca 743	Belezná 1 776	Gyula 1	Gyula 0	Gyula 0
		Rakaca 743	Bogács 4 496	Tótkomlós 3	Bélapátfalva 6	Bélapátfalva 7
	40	Pétervására 2 507	Cigánd 9 630	Mezőtúr 2	Mezőtúr 8	Mezőtúr 10

		Járasközpont népessége [fő]	Járás népessége [fő]	Települések száma [db]	Távolság [km]	Elérhetőség [perc]
Maximum	20	Debrecen	Debrecen	Zalaegerszeg	Sárbogárd	Pécs
		207 270	240 162	41	14	17
	25	Debrecen	Miskolc	Zalaegerszeg	Békéscsaba	Székesfehérvár
		207 270	282 467	60	17	21
	30	Debrecen	Debrecen	Zalaegerszeg	Gyula	Pécs
		207 270	289 756	79	19	23
	40	Debrecen	Debrecen	Zalaegerszeg	Debrecen	Debrecen
		207 270	337 604	100	25	29

Az adatokból látható, hogy a járások mérete az egyes verziókban jelentősen eltér egymástól, számuk 105, 161, 225 és 325 a megengedett ingázási távolságtól függően. A modell szerint létrejönnek egészen kisméretű, 1000–2000 fős népességű járások is, olyan községi jogállású településközpontokkal, amelyek a körjegyzőségi székhelyen kívül más központi szerepet nem játszottak. A mezővárosias Alföldön több modellben is egy településes, városi járások keletkeznek, míg a legnagyobb járás három esetben is a debreceni lenne. Számos esetben jönnek létre olyan járások, amelyek a térképen »nem alkotnak összefüggő foltot«. Több esetben ezek részletes felülvizsgálata után sem látjuk indokoltnak az exklávékat más járáshoz sorolni, hiszen a térképen ábrázolt külterületi határok sem a valós közlekedési kapcsolatokat, sem a belterületek elhelyezkedését nem veszik figyelembe. Így adott esetben Udvardt csak ilyen okok miatt tévedés lenne Mohács helyett Bólyhoz, vagy Nagyvásonyot Veszprém helyett Balatonfüredhez csatolni. Az exklávék létezésére számos példa van világszerte, elég csak Tirol esetére gondolni, amely az első világháború óta területileg össze nem függő tartományként működik Ausztriában.”

Link: *HÉTFA Elemző Központ: Térhasználat és államigazgatás: a területi közigazgatás átalakításának vizsgálata.* <http://hetfa.hu/terhasznalatvizsgalat/>

Előzetes hatásvizsgálat Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzatának az Önkormányzat tulajdonában álló lakások lakbéréről szóló 22/2015. (V. 28.) önkormányzati rendeletének módosításához

Alapadatok:

Szerző: Horváth Tamás polgármester megbízásából

Megrendelő/Kiadó: Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzata

Időpont: 2015

Tipizálás:

Időbeliség: Előzetes hatásvizsgálat

Szakterület: Gazdasági, társadalmi, környezeti stb. hatáselemzés

Komplexitás: Komplex hatásvizsgálat

Tárgy: Jogszabályra vonatkozó hatásvizsgálat

Leírás:

A helyi önkormányzatok előterjesztései kapcsán a korábban kifejtettek szerint a jogalkotásról szóló törvény előzetes hatásvizsgálat elkészítését és benyújtását írja elő. A hatályos jogi környezetben a hatásvizsgálatok tartalmi jellemzői a formai jellemzőkkel ellentétben kevésbé szabályozottak, az önkormányzati előterjesztések között így tulajdonképpen nem találni olyan hatásvizsgálatot, amely tartalmi, hasznossági – azaz nem formai, jogszabály által deklarált – szempontból megfelelne a hatásvizsgálatokkal szemben támasztható követelményeknek. Az alábbiakban az önkormányzati hatásvizsgálatok mélységének szemléltetésére szolgáló példát ismertetünk (az előterjesztésnek csak a hatásvizsgálatokra vonatkozó részét közöljük a teljes terjedelmében).

Módszertan: Tartalomelemzés

Cél: A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 17. §-a alapján a jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell.

Vizsgálati tematika:

A hatásvizsgálat során vizsgálni kell:

- a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen
 - aa) társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,
 - ab) környezeti és egészségügyi következményeit,
 - ac) adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint
- b) a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit,
- c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

Szerkezet:

1. társadalmi, gazdasági, költségvetési hatások összegzése
2. adminisztratív terheket befolyásoló hatások összegzése
3. jogszabály megalkotásának szükségessége, a jogalkotás elmaradásának várható következményei
4. a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételek

Tartalom, eredmények:

RENDELETALKOTÁSI JAVASLAT

Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzatának Képviselő-testülete megalkotja Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzata Képviselő-testületének .../2019. (...) önkormányzati rendeletét a Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzatának az Önkormányzat tulajdonában álló lakások lakbéréről szóló 22/2015. (V. 28.) önkormányzati rendelet módosításáról.

Az előterjesztés mellékletei:

1. számú melléklet: Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzata Képviselő-testületének .../2019. (...) önkormányzati rendelete a Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzatának az Önkormányzat tulajdonában álló lakások lakbéréről szóló 22/2015. (V. 28.) önkormányzati rendelet módosításáról

2. számú melléklet: Indoklás Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzatának az Önkormányzat tulajdonában álló lakások lakbéréről szóló 22/2015. (V. 28.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló .../2019. (...) önkormányzati rendelethez

3. számú melléklet: Előzetes hatásvizsgálati lap Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzatának az Önkormányzat tulajdonában álló lakások lakbéréről szóló 22/2015. (V. 28.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló .../2019. (...) önkormányzati rendelethez

1. melléklet

Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzata Képviselő-testületének .../2019. (...) önkormányzati rendelete a Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzatának az Önkormányzat tulajdonában álló lakások lakbéréről szóló 22/2015. (V. 28.) önkormányzati rendelet módosításáról

Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzatának Képviselő-testülete az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése, valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 107. §-ában meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

[...]

2. melléklet

INDOKOLÁS

Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzatának az Önkormányzat tulajdonában álló lakások lakbéréről szóló 22/2015. (V. 28.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló .../2019. (...) önkormányzati rendelethez

Általános indokolás

A jogi szabályozás szükségességét alátámasztó szakmai okok és célok:

A rendeletmódosítást elsősorban a rendelet hatálybalépését követő évek gyakorlati, eljárási tapasztalatai, illetve a megváltozott jogszabályi, társadalmi és gazdasági környezet indokolják.

A rendelet megalkotása során a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Jat.) és annak végrehajtási rendelete, a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet rendelkezései az irányadóak. A Jat. 3. §-a értelmében az alacsonyabb szintű jogszabály nem ismételheti meg a magasabb szintű jogszabály szövegét.

A rendeletalkotás célja, hogy a módosítással érintett rendelet megfeleljen megváltozott jogszabályi környezetnek, illetve a jogszabály alkalmazása összhangban legyen a vele együtt alkalmazandó 21/2015. (V. 28.) rendelettel.

A jogi szabályozás várható hatásai:

A szabályozással az önkormányzati lakások és helyiségek bérbeadása és a bérleti szerződésekkel kapcsolatos ügyintézés egyszerűbb és átláthatóbb lesz.

A rendelet megalkotása európai uniós jogot nem érint.

Részletes indokolás

[...]

3. melléklet

Előzetes hatásvizsgálat

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 17. §-a alapján a jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat Képviselő-testületét tájékoztatni kell.

A hatásvizsgálat során vizsgálni kell:

- a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen
 - aa) társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,
 - ab) környezeti és egészségügyi következményeit,
 - ac) adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint
- b) a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és
- c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

A fentiek alapján vizsgálni kell a rendelet valamennyi jelentősnek ítélt hatását:

aa) társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásai: a rendelettervezetnek társadalmi hatása nincs.

A rendelettervezet gazdasági és költségvetési hatásokat keletkeztet, mivel a szociálislakbér-megállapításhoz szükséges jövedelemhatás emelkedésével többen válnak jogsulttá arra, hogy szociális alapon béreljék a lakást, ami bevételecsökkenést eredményez, a lakbérek minimális megemlése viszont a bevétel növekedésével jár.

ab) környezeti és egészségügyi következményei:

A rendelet megalkotása sem környezeti sem egészségügyi hatást nem von maga után.

ac) adminisztratív terheket befolyásoló hatásai:

A tervezett önkormányzati rendeletnek adminisztratív terheket befolyásoló hatása van, mivel a rendeletnek megfelelően a bérlőkkel közölni kell az új lakbéréket, illetve módosítani kell a szerződések.

b) a jogszabály megalkotásának szükségessége, a jogalkotás elmaradásának várható következményei:

A rendelet megalkotásának elmaradása a bérbeadások, bérleti szerződések jogszabályoknak megfelelő, azokkal összhangban történő intézésének feltételei teremti meg.

c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételek:

A rendelet alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételek adottak, többletfeltételeket nem igényel.

Link: *Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Polgármestere előterjesztése*: http://rakosmente.hu/Libraries/KTCS_El%C5%9lterjeszt%C3%A9sek_arch%C3%ADvum_2019/170_2019_11_13_Jav_22_2015_%C3%B6k_rend_m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1ra.sflb.ashx

Utólagos hatásvizsgálat Lajosmizse Város Önkormányzata Képviselő-testületének az egyes szociális ellátásokról szóló 7/2012. (III.30.) önkormányzati rendelethez

Alapadatok:

Szerző: Balogh László megbízásából

Megrendelő/Kiadó: Lajosmizse Város Önkormányzata

Időpont: 2015

Tipizálás:

Időbeliség: Utólagos hatásvizsgálat

Szakterület: Gazdasági, társadalmi, környezeti stb. hatáselemzés

Komplexitás: Komplex hatásvizsgálat

Tárgy: Jogszabályra vonatkozó hatásvizsgálat

Leírás:

Az önkormányzati működésben a helyi jogszabályok által kiváltott hatások utólagos vizsgálata igen ritka. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény azonban széleskörű lehetőséget biztosított erre, amikor 134/E. §-ában előírta, hogy „(a) települési önkormányzat képviselő-testülete a települési támogatás megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint felhasználása ellenőrzésének szabályairól szóló rendeletét legkésőbb 2015. február 28-áig megalkotja”. A helyi önkormányzatok már létező szabályozásait e módosításhoz volt szükséges igazítani, illetve vizsgálni lehetett, hogy a fennálló szabályozások illeszkednek-e a módosításhoz. Az alábbiakban a jogszabályi hatásvizsgálat e formáját, egy önkormányzati rendelet utólagos hatásvizsgálatát mutatjuk be. Érdemi következménye ezen előterjesztésnek sem lett, a hatásvizsgálati dokumentum azonban szemléletes példáját adja a helyi szintű vizsgálatok mélységének, módszertanának.

Módszertan: Tartalomelemzés

Cél: Lajosmizse Város Önkormányzatának Képviselő-testülete 2015. február 19-i ülésén tárgyalta Lajosmizse Város Önkormányzata Képviselő-testületének az egyes szociális ellátásokról szóló 7/2012. (III. 30.) rendeletének (továbbiakban: Rendelet) módosítását. A rendeletmódosítással egyidejűleg elfogadásra került [...], hogy a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény – települési támogatással összefüggő – végrehajtási rendeletének megjelenését követő 3 hónap elteltével kerüljön felülvizsgálatra Lajosmizse Város Önkormányzata Képviselő-testületének [...] rendelete.

Vizsgálati tematika:

Az utólagos hatásvizsgálat követelményeit a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) az alábbiak szerint szabályozza:

21. § (1) A miniszter folyamatosan figyelemmel kíséri a feladatkörébe tartozó jogszabályok

hatályosulását, és szükség szerint lefolytatja a jogszabályok – a 17. § (2) bekezdésében meghatározott szempontok szerinti – utólagos hatásvizsgálatát, ennek során összeveti a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal.

(2) Az (1) bekezdés szerinti hatásvizsgálat lefolytatásáról az általa alkotott rendelet esetén a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az önálló szabályozó szerv vezetője, az önkormányzati rendelet esetén a jegyző gondoskodik.

A Jat. hivatkozott 17. § (2) bekezdése az alábbiakról rendelkezik:

„Jat. 17. § (2) A hatásvizsgálat során vizsgálni kell

- a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen
 - aa) társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,
 - ab) környezeti és egészségi következményeit,

- a) adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint
b) a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és
c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.”

Fentiekre figyelemmel jelen hatásvizsgálat mutatja a jogalkalmazás gyakorlati eredményeit: a megállapított támogatási összegek adatait, az esetleges elutasítások arányát, az új támogatástípusokról kialakított társadalmi véleményt, fellebbezések adatait.

Szerkezet:

1. A Rendelet társadalmi, gazdasági, költségvetési hatása
2. A Rendelet környezeti és egészségi következményei
3. A Rendelet adminisztratív terheit befolyásoló hatások
4. A Rendelet megalkotásának szükségessége, a jogalkotás elmaradásának várható következményei

Tartalom, eredmények:

Utólagos hatásvizsgálat

Lajosmizse Város Önkormányzata Képviselő-testületének az egyes szociális ellátásokról szóló 7/2012. (III.30.) önkormányzati rendeletének (továbbiakban: Rendelet) – 2015. március 1. napjától hatályos módosításairól

A 2015. március 1. napjától hatályos rendeletmódosítás jelentősnek ítélt hatásai:

1. A Rendelet társadalmi, gazdasági, költségvetési hatása:

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 2. §-a szerint a szociális ellátás feltételeinek biztosítása – az egyének önmagukért és családjukért, valamint a helyi közösségeknek a tagjaikért viselt felelősségén túl – az állam központi szerveinek és a helyi önkormányzatoknak a feladata.

Lajosmizse Város Önkormányzata Képviselő-testületének 2015. évi költségvetéséről szóló 3/2015. (II. 20.) rendeletének az Ellátottak pénzbeli juttatásai c. 9. melléklet 15. sora tartalmazza a települési támogatások eredeti előirányzatát, amely 14.900.000 Ft – a teljesítés 2015. április 30. napjáig 2.151.725 Ft.

Az A.) táblázat számszaki adatai mögött az alábbi tények jelennek meg:

- A havonkénti átlagos segélyezett létszám kb. 120 főt jelent, amely létszám csökkenő tendenciát mutat. A 2015. január havi kirívóan magas 231 segélyezett fő indoka

az volt, hogy a rendszeres segélyek (decemberi és januári ellátások) kifizetése még 2014 decemberében megtörtént, így gyakorlatilag 2015 januárjában ellátás folyósítására nem került sor.

- A 2015. március 1. napján indult közfoglalkoztatási programban 27 fő kezdte meg a munkát többféle munkakörben. A foglalkoztatottak egy része az intézményekben, egy része a parkban végez munkát. A program 2015. augusztus 31-ig tart, napi 8 órás munkavégzéssel. A közfoglalkoztatási programban részt vevők száma nagyban meghatározza a segélyigények benyújtásának számát is. Meghatározza továbbá – és fenti táblázatból jól látható –, hogy az időmunkák lehetősége szintén csökkenti a segélyezett kör igényléseinek számát. A programban 2 fő munkavezetői feladatokat is ellát, bérezése a szakképzettséget nem igénylő vezetői bér bruttó 87.400 Ft, a közfoglalkoztatási bér: bruttó 79.155 Ft.
- Az előbbi közfoglalkoztatási programmal párhuzamosan 2015. június 1. napjától a parlagfü-mentesítési programban 6 fő vesz részt, bruttó 79.155 Ft bérezésért.
- Az esetek számából jól látható, hogy 7 esetben fordult az elő 5 hónap alatt, hogy egy személy egy hónapon belül többször is segélyben részesült.

A 2015. február 28. napjáig önkormányzati segélynek nevezett, tartalmában a mostani rendkívüli települési támogatásnak megfelelő támogatásra 2015. január 1-től 2015. május 31. napjáig 2.087.927 Ft összeg került kifizetésre. A támogatás legkisebb összege 244 Ft, a legmagasabb összege 30.000 Ft volt.

A rendelet módosítását követően települési támogatásként meghatározott temetési segély összege továbbra is koporsós temetés esetén 20.000 Ft, hamvasztásos temetés esetén 18.500 Ft volt. Temetési segélyben 2015. március 1. napjától 13 fő részesült.

2. A Rendelet környezeti és egészségi következményei:

A rendeletmódosítás a rendkívüli élethelyzetbe került lajosmizsei lakosok életkörülményeinek javítását segíti. Az élelemhez, gyógyszerhez nem jutásnak egészségi következményei is lehetnek.

3. A Rendelet adminisztratív terheit befolyásoló hatások:

A rendkívüli települési támogatás azonnali kifizetése esetenként többletterhet ró a hivatali dolgozókra. A Rendelet kérelemnyomtatványa (2. melléklet) tartalmazza azt, hogy a kért támogatást megállapítása esetén a kérelem indokolásában megjelölt célra használja fel a kérelmező, és azzal 60 napon belül elszámol.

Ez az elszámolás azonban a gyakorlatban nem minden esetben valósul meg. A támogatásokkal foglalkozó kollégánál a nyilvántartásában megjelöli azt, aki nem tett eleget elszámolási kötelezettségének, így amennyiben esetleg ismételt támogatási kérelemmel

fordulna az Önkormányzathoz, a korábbi elszámolási kötelezettségét jelzi. Jó gyakorlat lehetne – azonban költséges –, hogy felszólításra kerüljenek azok a támogatásban részesítettek, akik elszámolási kötelezettségüknek nem tettek eleget.

4. A Rendelet megalkotásának szükségessége, a jogalkotás elmaradásának várható következményei:

Az 1993. évi III. tv. 134/E. § alapján a Rendelet felülvizsgálata 2015. február 28-ig kötelező feladat volt. A Képviselő-testület 14/2015.(II.19.) határozata alapján a Rendelet június hónapban történő felülvizsgálatát el kell végezni.

5. A Rendelet alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételek:

A jelenlegi hatályos rendelethez a személyi, tárgyi, pénzügyi feltételek rendelkezésre állnak. További ellátási, támogatási formák bevezetésével, az ügyfélkör esetleges bővülésével plusz ügyintéző válhat szükségessé.

II. A szociális rendelet módosításához kapcsolódó törvényességi javaslatok:

A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal 2015. május 29-én készített Törvényességi Felügyeleti

Tájékoztatója bemutatja a törvényességi felügyelet szociális célvizsgálatának megállapításait. A megállapítások kitérnek a korábbi előkészületekre, magára a törvényességi felügyeleti célvizsgálatra és a vizsgálatok során tett olyan megállapításokra, amelyek az előzetes tájékoztatókban nem jelentek meg.

A tájékoztató néhány olyan pontjára térek ki kizárólag, amely a rendelet módosításakor vagy időközben felmerült.

[...]

Törvényességi Felügyeleti Főosztály véleménye szerint – a fent hivatkozott Sztv. 25. § (3) bekezdése alapján – a pénzbeli formában nyújtott települési támogatás esetében is feltételezni kell az arra való rászorultságot. Megítélésük szerint ebből közvetlenül következik azt is, hogy a természetbeni formában megállapított települési támogatás esetében is szükséges rászorultságon alapuló jogosultsági feltétel előírása. Ha feltétlenül a szociális rendeletben kívánja a képviselő-testület az ilyen jellegű támogatást szabályozni, akkor kellően széles, a célzott személyi kört magába foglaló szociális feltételeket célszerű megfogalmazni.

Támogathatóbb példának tekintik azt a fajta szabályozási technikát, amikor is az adott települési önkormányzat a települési iskolakezdési támogatást, otthonteremtési támogatást (amely esetben rászorultságon alapuló jogosultsági feltétel nem kerül kitöltésre), a települési, illetve egyéb szociális támogatásokat szabályozó rendeletről különálló rendeletben szabályozza.

Fentiek alapján tehát a Törvényességi Felügyeleti Főosztály javaslata az, hogy a rászorultsági feltételeket nélkülöző települési támogatási formákat ne állapítsanak meg a szociális tárgyú rendeleteikben.

Kérem a T. Képviselő-testületet az utólagos hatásvizsgálat elfogadására, és az esetleges új ellátásokra javaslatot tenni.

Határozat-tervezet

.../2015.(...) ÖH

Lajosmizse Város Önkormányzata Képviselő-testületének az egyes szociális ellátásokról szóló 7/2012. (III. 30.) önkormányzati rendeletének – 2015. március 1. napjától hatályos módosítások – utólagos hatásvizsgálata

Határozat

Lajosmizse Város Önkormányzatának Képviselő-testülete Lajosmizse Város Önkormányzata Képviselő-testületének az egyes szociális ellátásokról szóló 7/2012. (III. 30.) önkormányzati rendeletének – 2015. március 1. napjától hatályos módosítások – utólagos hatásvizsgálatát áttekintette és elfogadja.

Link: *Előterjesztés – Lajosmizse Város Önkormányzata Képviselő-testületének 2015. június 25-i ülésére:* www.lajosmizse.hu/sites/default/files/El%C5%91terjeszt%C3%A9s%20szoc.%20rendelet%20ut%C3%B3lagos%20hat%C3%A1svizsg%C3%A1lat.pdf

Összegzés

Ha kormányzati, illetve közigazgatási, önkormányzati munkája során az olvasó jogszabály-előkészítésben vagy fejlesztési programok, projektek kidolgozásában, végrehajtásában, tervezésében, engedélyezési hatósági eljárásban vagy monitoringban fog részt venni, bizonyosan találkozik majd a hatásvizsgálat valamely fajtájával. Ezért fontos, hogy áttekintse és megismerje a hatásvizsgálatok típusait, azok legfontosabb módszertani és szerkezeti elemeit, céljait és eredményeit. A hatásvizsgálatoknak nincs szigorúan előre lefektetett szerkezeti előírása, így azok a megrendelő igényei szerint változhatnak.

Figyelembe vehetnek speciális igényeket, elvárásokat is, kiegészítve ezzel a szigorúan vett hatásvizsgálati elemeket.

A leggyakoribb előzetes hatásvizsgálatok azok, amelyeket kötelezően előír jogszabály: az adatvédelmi, a környezeti és a költségvetési hatásvizsgálatok.

Nagy programok, projektek indulása előtt általában komplex hatásvizsgálatokat igényel a döntéshozó vagy a program előkészítője, hiszen a jelentős beruházások, események, beavatkozások megvalósítása előtt fontos áttekinteni a társadalmi, gazdasági, egészségügyi hatásokat is, hiszen általában ezen nagy projekteknek széleskörű hatásai lehetnek.

Az utólagos hatásvizsgálatokat általában a programot vagy a projektet befogadó intézmény, szervezet vezetése vagy felügyeleti szerve szokta megrendelni, hogy az értékelés eredményeit fel tudja használni a következő beavatkozások tervezéséhez vagy a projekt folytatásához szükséges döntések meghozatalához. Európai Unió programok esetében ez kötelező elem, ezért minden program esetében el kell készíteni. Nehéz módszertani probléma, hogy ezen programok esetében nehéz megvalósítani a beavatkozással érintett, illetve érintett célcsoportok valódi összehasonlítását. Általában a gazdasági hatások elemzése az egyszerűbb, mert a költség-haszon elemzés egy jól definiált módszertani eszköz ennek megvalósítására, a társadalmi hatások elemzése körültekintőbb tervezést igényel.

A hatáselemzés fontos és a vezetők számára igen hasznos részét jelentik az elemző kérdésekre adott összefoglaló válaszok, mert a célirányos kérdésekhez kapcsolódó közérthető válaszok nagyban segíthetik a döntéshozókat a megfelelő értékelési döntések meghozatalában.

Kulcsfogalmak

Előzetes hatásvizsgálat, utólagos hatásvizsgálat, program, projekt, jogszabály, adatvédelmi hatásvizsgálat, környezeti hatásvizsgálat

Ellenőrző kérdések

- Milyen szempontok alapján tipizáljuk a hatásvizsgálatokat?
- Egy hatásvizsgálat áttekintésekor milyen területeket érdemes megvizsgálni?
- Mondjon példát előzetes komplex hatásvizsgálatra!
- Mondjon példát utólagos, tényellentétes módszertannal végzett hatásvizsgálatra!
- Mik az értékelési kérdések?
- Mi a módszertana az adatvédelmi hatásvizsgálatnak?
- Melyek a jogszabályi hatásvizsgálat főbb részei?

Irodalomjegyzék

- BALOGH Zsolt György – BÖRÖSZ István – KISS Attila – POLYÁK Gábor – SZŐKE Gergely László (2014): Az adatvédelmi hatásvizsgálat módszertana. *Médiakutató*, 15. évf. 4. sz.
- KORMOS Dóra (2017): *Hogyan mérhető pontosan és torzítatlanul a társadalmi hatás? Módszertani ajánlások és azok gyakorlati megvalósítása a magyar nonprofit szektorban*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem.
- SÁGI Matild – SZÉLL Krisztián (2015): *Hatásvizsgálatok alapszintű kézikönyve*. Budapest, Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet.

A Jó Állam mutatók és a KÖFOP-program hatáselemzése

Bevezetés

A hatáselemzések iránt érdeklődő olvasó ebben a fejezetben egy gyakorlati projekt és program példáján keresztül ismerkedhet meg azzal, hogy egy összesen több mint 300 milliárd forint keretösszeg, uniós finanszírozási operatív program hatásmérése miként került kialakításra, miként működik és milyen tanulságokkal szolgál. A fejezet szerzőinek – azaz az NKE Kutatásmódszertani és Mérésügyi Irodájának vezető munkatársainak – immáron 4 éve van szerencséjük bajlódni a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) kiemelt projektjeinek hatásméréseivel, amelyekre Jó Állam mutatóváallalásként hivatkoznak a projektfelhívások.

Van szerencsénk, mert (1) a hatásmérések fontosságát a KÖFOP Irányítóhatóság a projektfelhívások megszületése előtt felismerte, és a hatásmérési feladatokat beépítette a felhívásokba; (2) az NKE a hatásmérési feladat alapjául szolgáló Jó Állam Jelentést (JÁJ) 2015-ben széles kormányzati körben ismertté tette, és a Jó Állam paradigmája a közigazgatás stratégiai dokumentumaiban is megjelent; (3) a hatásmérési feladatok előkészítését még a KÖFOP kiemelt projektek pályázatainak bírálata előtt meg tudtuk kezdeni az Irányítóhatósággal, akik nyitottak voltak a szakmai érveinkre; (4) az elmúlt évek során a velünk együttműködő partnerek, ha elhivatottak nem is lettek a hatásmérések iránt, de legalább annak fontosságát már többségében maguk is belátják. Annak külön ecsetelésére e bevezetőben nem térünk ki, hogy mi mindennel bajlódunk az utóbbi években, mert ezekről az érdeklődő olvasó az továbbiakban úgyis részletes képet kap majd.

A fejezet felépítését és tartalmát illetően lényeges, hogy néhány feltételezéssel élünk az érdeklődő olvasóról, ezek a következők:

- Az empirikus adatgyűjtésekkel, akárcsak az uniós programokkal kapcsolatban az előzetes tudása egy tájékozott újságolvasó szintjén áll (remélhetőleg egy széles körben tájékozott, a mélyebb elemző írások iránt is fogékony újságolvasó szintjén).
- Mivel az olvasó épp egy egyetemi tankönyv fejezetének sorait olvassa, feltételezhető, hogy felsőoktatási tanulmányait folytatja, szakmai pályafutásának az elején jár, ekképp gyakorlati tapasztalatai még korlátozottak, érdeklődési területe diffúz (például: még az is elképzelhető, hogy a közigazgatásban fog dolgozni, és testközelből meg fogja ismerni a közigazgatási szervezetek működési logikáját, szervezeti kultúráját).
- A jövőt illetően elképzelhető, hogy – és ebben az esetben kijár a tisztelt olvasó megszólítás – maga is olyan munkakörbe kerül, amelynek során megrendelője,

felhasználója, netán készítője lesz hatásméréseknek (ezek közül az alábbiakban a felhasználásra tesszük a hangsúlyt, mert ha nincs felhasználás, akkor mind a megrendelés, mind az elkészítés lényegileg értelmét veszti).

- Az olvasónk gyakorlott, és tudja, hogy az igazán érdekes és hasznos információk sokszor a lábgyezetekben találhatóak. (Ezúton kérünk elnézést fejezetünk tördelőjétől.)

Fejezetünk elején szükséges megismerkedni a hatásmérésünk két fő motívumával: a KÖFOP-pal és a JÁJ-jal. Ezt igyekszünk minél rövidebben – de azért nem a mozaikszavak tömörségének szintjén – megtenni, azaz csak a hatásmérésünk szempontjából lényegi információkra szorítkozni. Ezt követően bemutatjuk a KÖFOP-hatásmérések megvalósításához szükséges szakmai-elméleti és szervezési-gyakorlati keretek kialakításának történetét és módját. Majd olyan praktikus információkat mutatunk be a saját példánkon keresztül, amelyek segíthetik az olvasót, hogy a jövőben hatásmérési feladatokat lásson el.

A Közigazgatás- és Köszolgáltatás- Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) bemutatása

A 2014–2020 uniós tervezési időszakban a hazai közigazgatás-fejlesztés irányait a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020¹ dokumentum jelölte ki, amely épít a 2010–2014 között megkezdett államreform alapjául szolgáló Magyar Programra,² valamint fontos viszonyítási pontja a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020.³ Ezen dokumentumok megtekintését már csak azért is javasoljuk, mert függőleges olvasással, a nagyobb tematikus fejezetek áttekintésével is könnyűszerrel képalkotható a fejlesztési környezet és célrendszer komplexitásáról.

Ez a komplexitás indokolja, hogy Magyarország közigazgatási rendszerének és közszolgáltatásainak fejlesztéséhez önálló operatív programot hozzanak létre a 2014–2020-as

¹ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020. Elérhető: www.kormany.hu/download/e/60/21000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s-%20%C3%A9s%20K%C3%B6szolg%C3%A1llat%C3%A1s-fejleszt%C3%A9si%20Strat%C3%A9gia%202014-2020_Mell%C3%A9kletekkel%20kib%C5%91v%C3%ADtett.pdf#!DocumentBrowse

² Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020. Elérhető: www.kormany.hu/download/e/60/21000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s-%20%C3%A9s%20K%C3%B6szolg%C3%A1llat%C3%A1s-fejleszt%C3%A9si%20Strat%C3%A9gia%202014-2020_Mell%C3%A9kletekkel%20kib%C5%91v%C3%ADtett.pdf#!DocumentBrowse

³ Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020. Elérhető: <http://2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunik%C3%A1ci%C3%B3s%20Strat%C3%A9gia%202014-2020.pdf>

uniós fejlesztési ciklusban Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program⁴ (KÖFOP) elnevezéssel. Ennek az operatív programnak a keretében nyílt lehetőség a kormány által kijelölt projektgazdáknak a közigazgatási és az elsődlegesen helyi közszolgáltatási szféra átfogó fejlesztésére. A projekteket, a projektgazdákat és rendelkezésre álló forrásokat a kormány először a 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozatban,⁵ azaz a KÖFOP éves fejlesztési keretében (ÉFK) nevesítette. Az elmúlt években további 6 módosító határozat született, amelynek eredményeként a projektek száma, tartalmuk, időbeli megvalósíthatóságuk is jelentős változásokon esett át, amelynek természetesen hatásmérési konzekvenciái is voltak, akár a kidolgozott hatásmérési módszertanok tekintetében is. Az ÉFK azért is áttekintésre ajánlott dokumentum, mert segítségével megismerhetők a KÖFOP kiemelt projekteket megvalósító szervezetek (és konzorciumok!), a projektcélok rövid összefoglalója (szakmai elvárások), valamint a fejlesztési keretösszegek. Azaz az ÉFK-ból megismerhető, hogy például a Magyar Államkincstár, a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség, Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, a Belügyminisztérium, a Magyar Posta, az Alkotmányvédelmi Hivatal vagy a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató közül melyiknek van a legtöbb KÖFOP kiemelt projektje, melyik rendelkezésére áll a legnagyobb fejlesztési keretösszeg, és melyik szervezetben meddig tartanak a KÖFOP-fejlesztések. Emellett – és ezt hivatott érzékeltetni az előző felsorolás is – a projektgazdák nagyfokú heterogenitása jellemző, amely nemcsak a fejlesztési célok sokféleségét, hanem a projektek megvalósításának eltérő szervezeti környezetét is eredményezi.

A KÖFOP kiemelt projektek fejlesztéseit úgy kellett megtervezni, hogy azok ráépüljenek a 2007–2013 időszakban megvalósított Államreform Operatív Programból (ÁROP), illetve az Elektronikus Közigazgatás Operatív Programból (EKOP) finanszírozott projektekre, illetve ezen OP tapasztalatai alapján hatékonyabb forrásfelhasználást kívántak meg. Témánk szempontjából kiemelendő fontos, hogy az anyag leszögezi, „célirányosabb, mérhetőbb indikátorrendszer” kell a KÖFOP megvalósítása során. Ezért a KÖFOP átveszi és az operatív program indikátorai (OP-indikátorok) teszi a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 lefektetett indikátorrendszerét.

1. táblázat: Stratégiai indikátorok

Alintézkedés	Indikátor neve	Célérték
A központi közigazgatási szervezetrendszer működési hatékonyságának növelése	Átlagos ügyintézési időtartam	– 20%
	Adminisztratív terhek mértéke	– 20%
Területi államigazgatás fejlesztése és észszerűsítése	Szervezetfejlesztésben részt vett fővárosi, megyei kormányhivatalok aránya	100%
	Ügységek által elért községek aránya	80%

⁴ Közigazgatás- és Közszolgáltatásfejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 2014–2020. Elérhető: www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=52539

⁵ 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról.

Önkormányzatok szervezési feltételeinek fejlesztése	Szervezetfejlesztésben részt vett önkormányzatok száma	300 db
Hely- és időfüggetlen közigazgatási szolgáltatások fejlesztése	Elektronikusan intézhető ügyek aránya	+ 30%
Az emberierőforrás-gazdálkodás egyes funkcióinak továbbfejlesztése	Képzésen részt vett munkatársak száma	40 000 fő
	Integritástanácsadóval rendelkező közigazgatási szervek aránya	90%
	Kormánytisztviselői elkötelezettség mértéke	67%
Az állam vagy az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások szervezési feltételeinek javítása	Teljesítménymenedzsment-rendszerrel rendelkező közszolgáltatást nyújtó szervek aránya	80%
Közszolgáltatásokhoz kapcsolódó bürokráciacsökkentés	Rendszeres ügyfélelégedettség-mérést végző közszolgáltatást nyújtó szervek aránya	90%
	Szolgáltatási díjak mértéke	- 10%
Elektronikus ügyintézés támogató szolgáltatások biztosítása a közszolgáltatások egyéb területén	Elektronikusan intézhető ügyek aránya	50%
Adatbázisok összehangolására irányuló fejlesztések	Összekapcsolt adatbázisok aránya	80%

Forrás: Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020, 100.

Ugyanakkor a KÖFOP-on belül egy többszintű indikátorrendszert vezetnek be, amely egyrészt OP-indikátorokból és projektindikátorokból, másrészt szakpolitikai mutatókból és a Jó Állam Mutató vállalásokból áll. Ez utóbbiak biztosítják, hogy a fejlesztések eredményességei során a kimeneti (output) indikátorok mellett, hatás- (outcome) mutatók is fontos szerepet kapjanak. Ennek eredményeként a KÖFOP kiemelt projektekkel szemben nem pusztán a fejlesztések megvalósítása (például: integritástanácsadóval rendelkező közigazgatási szervek aránya; elektronikusan intézhető ügyek aránya) elvárt, hanem a bevezetés, alkalmazás (azaz az implementáció) sikeressége is, azaz, hogy az informatikai megoldás ténylegesen és bizonyíthatóan hozzájáruljon a közigazgatás hatékonyabb működéséhez és/vagy az ügyfélterhek csökkenéséhez, mint az Operatív Program kiemelt céljához.

Már itt érdemes felhívni az olvasó figyelmét, hogy a projektmenedzsment szempontjából egy fejlesztési projekt célja elsődlegesen a kifejlesztésre kerülő termék, szolgáltatás megvalósítása. A fejlesztés sikerességének, hasznának és hatásainak kérdései áttevődnek a működtetés időszakára, azaz a fejlesztést levezénylő menedzsment utáni időszakra. Ez egyben azt is jelenti, hogy a sikeres fejlesztés nem eredményezi automatikusan az elvárt (a fejlesztés indokoltságát alátámasztó) hatások elérését. Jól példázza ezt, hogy a projekt- és OP-indikátorok teljesülése a projektmenedzsment és szakmai megvalósítók személyi felelősségi körébe kerülnek, addig a fejlesztés implementációja és sikeressége (az elért hatás nagysága) már a felhasználói-működtetői körön múlik.⁶ A hatásmérés kapcsán rendelkező nehézségek és bajlódások egy része erre vezethető

⁶ Külön érdemes lenne vizsgálni, hogy az elért hatások szempontjából mennyivel tekinthetőbbek sikeresnek azok a projektek, ahol a projektmenedzsment és a szakmai megvalósítók a szervezet adott területtel foglalkozó kollégái közül kerültek ki, és a projekt zárását követően is a szervezetnél maradnak a fejlesztéshez kapcsolódó munkakörben, szemben azon projekteknél, ahol a projektgazda külső megvalósítókra bízta a projektet.

vissza, amelyet csak tompítani tudtunk azzal, hogy a Jó Állam mutatóvállalások bekerültek a KÖFOP kiemelt projektek Támogatási Szerződésébe, illetve a mérésekhez szükséges módszertani összefoglalót a projektgazda (megvalósító szervezet) vezetőjének aláírásával is el kellett látni.

Az ÉFK áttanulmányozását a későbbiekre hagyók miatt, érdemes itt is rögzíteni, hogy a KÖFOP fejlesztési célrendszere két prioritási tengely mentén ragadható meg:

- az 1. prioritási tengely a közigazgatási fejlesztéseket;
- a 2. prioritási tengely a közszolgáltatási rendszer optimalizálását fedi le.⁷

Az 1-es prioritási tengely célja a hatékony a közigazgatás kialakítása, az állam szolgáltató jellegének megerősítése. A közigazgatást hatékonyan akkor tekinthetjük,

- ha minél könnyebben hozzáférhető a szolgáltatás;
- ha minél kisebbek a lakosság és a vállalatok adminisztratív terhei;
- ha kisebb ráfordítással is ugyanakkora vagy jobb eredményt produkál a közigazgatás;
- ha korszerű, minőségi szolgáltatásokkal bővül a rendszer;
- ha személyi állomány a felkészültségének és a rendelkezésre álló eszközöknek, támogató szolgáltatásoknak köszönhetően hatékonyan végzi a feladatait;
- ha az ügyfél elégedett.

Ezekhez az eszközök a következők:

- a szervezeti struktúra konszolidálása;
- a közigazgatás szervezeti rendszerének, működésének fejlesztése, ideértve az interoperabilis kapcsolatok kiépítését is;
- az adminisztratív terhek csökkentése mind szervezeti, mind ügyféloldalon;
- a közigazgatási szolgáltatások és a közigazgatási eljárásokat kiszolgáló belső folyamatok elektronizálása, digitalizálása;
- a közigazgatási eljárások ügyfelek által közvetlenül érzékelhető folyamatainak átszervezése.

Az 2-es prioritási tengely céljai kevésbé összefüggők, célként a szolgáltatói szemlélet és az etikus működés megerősítése emelhető ki. A szolgáltatói szemlélet esetében kiemelkedő jelensége van a tisztviselők továbbképzésének, és ezáltal a NKE továbbképzési programjainak, amelyek a Probono-rendszerből⁸ érhetők el.

⁷ A KÖFOP adott egyben helyet a 2014–2020 időszakban az ESZA, ERFA és KA végrehajtásához szükséges tagállami funkciók finanszírozásához felhasználható technikai segítségnyújtás forrásoknak, a 3. prioritási tengelyben. De a KÖFOP-hatásmérések szempontjából ez a prioritási tengely nem releváns.

⁸ ProBono: <https://probono.uni-nke.hu/katalogus/nyitolap>

A Jó Állam Jelentés bemutatása

„[E]gyre inkább megerősödött az a felfogás, amely szerint a közjó absztrakt normarendszerének érvényesítése érdekében az államnak kell értékteremtő és értékvédő szerepet vállalnia a politikai, gazdasági és társadalmi változások folyamatában. Ezt a paradigmaváltást fejezi ki a »jó állam« fogalma, amely a közjó és a közszolgálati etika normáira támaszkodva szorosan összekapcsolódik a jó kormányzás és a jó közigazgatás fogalmával.”⁹

A Jó Állam Jelentést egyrészt az a gondolat hívta életre, hogy a fenti paradigmához illeszkedően szükséges mérni az állam „jóságát”, a különböző hatásterületeken elért eredményeit. Ugyanakkor ez az egyszerű szándék a megvalósítás során számos bonyodalomhoz – döntési helyzethez – vezet.

- Mit is mérjünk?

Az állam működése rendkívül komplex, hatóterületei mind a közösségek, mind az egyének életének jelentős részét lefedik. Jól jelzi ezt az állami intézményrendszer kiterjedtsége, amely a bölcsőtől a sírig elkísér, azaz a védőnői rendszertől a hagyatéki ügyintézésig. Nem érdemes arról sem elfeledkezni, hogy az egyes állami intézményrendszerek (vagy akár intézmények) és az állam egyes funkcióinak minőségi ismérvei maguk is többdimenziósak, összetett mutatórendszerekkel ragadhatók meg. Sok esetben olyan önálló kutatási területek foglalkoznak mélyrehatóbban ezekkel, mint az oktatáskutatás, az egészségügyi kutatások vagy a gazdaságtudományok. A Jó Állam Jelentés készítői ezért az állam működésének csak szűkített területeire koncentráltak, amelyben szerepet játszott az is, hogy a jelentés az NKE berkein belül készült, így olyan hatásterületek kerültek nevesítésre, mint a *Biztonság és bizalom a kormányzatban*, vagy a *Hatékony közigazgatás*, amely mellett klasszikusnak tekinthető hatásterületek is kifejtésre kerültek (*Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség*, *Közösségi jóllét*), illetve megjelent két horizontális terület, a *Demokrácia* és a *Fenntarthatóság*.

- Jó, jó! De akkor, konkrétan mit is kéne mérni?

A 6 hatásterület kiválasztásával leginkább az oldódott meg, hogy az egyes hatásterületekhez szakértőket, kutatókat, azaz szerzőket lehetett felkérni, hogy az adott hatásterület esetében a jó állam ismérvein – azaz egy lehetséges mutatószetten – gondolkodjanak. Ennek a gondolkodásnak az eredménye a 2014-ben megjelent *Jó Állam Mérhetőség I.*¹⁰ tanulmánykötet, itt már a szerzők az egyes hatásterületeket különböző hatásterületek mentén tárgyalják, és javasolnak olyan mutatókat, amelyek a terület működésének indikátorai lehetnek. Példaként álljon itt – a témánk

⁹ Jó Állam Jelentés 2019, 6. https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2019_pages_PDF/Jo_Allam_Jelentes_2019_Elso_Valtozat.pdf

¹⁰ Elérhető: <https://joallammutatok.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentescsalad-egyeb-kiadvanyai/a-jo-allam-merhetosege-i> (Készítette a Jó Állam Kutatóműhely, az ÁROP-2.2.21-001 „Tudásalapú közszolgálati előmenetel” című projekt keretében.

szempontjából a legrelevánsabb hatásterület – a hatékony közigazgatás kapcsán definiált hatásdimenziók és a „főindikátoraik”¹¹ listája:

1. Eljárás
 - 1.1. Hozzáférés
 - 1.2. Teherviselés
 - 1.3. Szolgáltatásfejlettség
 - 1.4. Reagálóképesség
 - 1.5. Megbízhatóság
 - 1.6. Ügyfél-elégedettség
2. Szervezet
 - 2.1. Stratégiai irányítás és vezetés
 - 2.2. Foglalkoztatás
 - 2.3. Költségvetési gazdálkodás
 - 2.4. Ügyfél- és partnerkapcsolatok
 - 2.5. Tudásmegosztás
3. Személyzet
 - 3.1. Szakmai felkészültség
 - 3.2. Készségek
 - 3.3. Elkötelezettség
 - 3.4. Etikus ügykezelés

- Remek, de kellene mutatóértékek! Mi áll rendelkezésre?

Miután a tanulmánykötet szerzői az egyes hatásterületek esetében végiggondolták, hogy milyen hatásdimenziók mentén lenne szükséges megragadni az állam jóságát, azzal a problémával találták szembe magukat, hogy ezekhez adatokra van szükség, sőt olyan idősoros mutatókra, amelyek képesek indikátorként megragadni (és visszacsatolást adni) a változásokat, eredményeket, azaz szükségszerűen idősorosan állnak rendelkezésre. Forrásul szolgálhattak ezekhez a mutatókhoz a – főként a Központi Statisztikai Hivatal által gyűjtött és kezelt – hivatalos statisztikák, a hatásterülethez kapcsolódó fontosabb szervezetek által vezetett statisztikák (például: Belügyminisztérium – az önkormányzatok kapcsán, Miniszterelnökség – a területi közigazgatás esetében), nemzetközi szervezetek idősoros indikátorrendszerei (OECD, Eurostat, Világbank) és esetlegesen saját felmérések, amennyiben más forrásból egy-egy mutató nem volt megismerhető (bár ezek csak 3–5 éves időtávban fejlődnek indikátorjellegű mutatókká). A rendelkezésre álló adatokkal, mutatólistákkal való szembesülés során kiderült, hogy vannak rendkívüli részletgazdagsággal jellemezhető hatásdimenziók, és olyanok is, ahol egyáltalán nem állnak rendelkezésre mutatók, vagy csak olyanok, amelyek az eredeti célokkal nincsenek teljesen fedésben, ez pedig elvezetett nemcsak a mutató-, hanem a hatásdimenziók szelektálásának kérdéséhez.

¹¹ Az egyes főindikátorok változó számú, jellemzően 3–5 alindikátort tartalmaztak. *Jó Állam mérhetősége I.* (258–266.)

- Mi kerüljön be a Jó Állam Jelentésbe?

A Jelentés egyik legfontosabb és egyszerre legtöbbet kárhozottat szerkesztési elve az, hogy egy-egy hatásterület esetében pontosan 5 hatásdimenzió mutatható be, és egy-egy hatásdimenzióknak pontosan 5 mutatót kell tartalmaznia. Könnyen belátható, hogy számos olyan hatásterület és hatásdimenzió van, amely – jellemzően – több hatásdimenzióval és mutatóval lenne megfelelő mélységben feltárható, ugyanakkor épp ez a szűkösség teremti meg a mutatószettek felülvizsgálatának igényét, és indukálja az egyes hatásterületek szerzői között a (tovább)fejlesztéshez szükséges szakmai diskurzust. Éppen ezért nem meglepő, hogy a *Mérhetősségi tanulmánykötet*ben megjelenő, elméletileg megalapozott tervekhez képest a 2015-ben első alkalommal megjelenő *Jó Állam Jelentésben* (JÁJ2015¹²) már lényeges átalakuláson átesett hatásdimenziók tűntek fel. A hatékony közigazgatás hatásterület esetében ezek a dimenziók a következők voltak:

1. Hozzáférhetőség,
2. Ügyfélteher,
3. Erőforrás-hatékonyosság,
4. Felkészültség,
5. Elégedettség.¹³

- Mit jelent a „jó”? Hogyan értékeljél az egyes mutatókat?

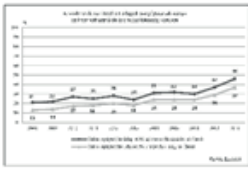
Az idősoros adatok rendelkezésre állása már biztosította, hogy rövidebb-hosszabb távú trendek legyenek megfigyelhetők, és ezek alapján a szerzők értékelhessék az egyes mutatók alakulását. Ennek kapcsán fontos megemlíteni a *Jó Állam Jelentés* két fontos fogalmát a kormányzati kapacitások és a kormányzati teljesítményt, amelyek nyilvánvalóan erősen összefüggő fogalmak, és a *Jó Állam Jelentés* mutatói között a kapacitások volumenét és teljesítmények milyenségét megragadó mutatók is feltűnnek. Nyilvánvaló, hogy ha egy hatásdimenzióban nem állnak rendelkezésre, nem bővülnek az állami kapacitások, akkor a teljesítménynövekedéssel kapcsolatos elvárások áttevődnek a hatékonyságnövekedés fogalmi körére, míg egy kapacitásbővítés esetén joggal elvárható a teljesítmény növekedése is. Ez talán az egyik legfontosabb viszonyítási pont, amelyet a kormányzati képesség ragad meg. 2017-től kezdődően a „jóság” megítélésének referenciapontjai további 2 tényezővel bővültek: ezek a nemzetközi (kiemelten a visegrádi országokkal) történő összehasonlítások, valamint az országon belüli területi különbségek megjelenítésének problematikája. Ezen adatok beemelésével az egyes mutatók mélyelemzése is lehetővé vált, és egy-egy mutató leírása egy oldalra bővült a *Jó Állam Jelentésekben*.

¹² Nemzeti Közszolgálati Egyetem: *Jó Állam Jelentés 2015*. Elérhető: <https://joallammutatok.uni-nke.hu/document/dialogcampus-uni-nke-hu/jo-allam-jelentes-1.original.pdf>

¹³ A JÁJ2015-ben az *Elégedettség dimenzió* üresen maradt, mivel nem álltak rendelkezésre elégedettségi adatok, ezen adatsorok rendelkezésre állását a későbbi években az NKE által lebonyolított nagymintás, reprezentatív, lakossági mérések biztosították.

H.1.1. A fejlett-e-közgazgatási szolgáltatás használati aránya az internetező lakosságban belül

Az elektronikus közigazgatási feladatokra ma már elvárható kismértékű igény mind az önkormányzatok, mind a vállalkozások. A digitális technológiák fejlődésének köszönhetően több szolgáltatás könnyen elérhetővé válik, és az ezekkel feljogosított személyek az e-közigazgatás igénybevételénél egy mélyebb, a feladat elvégzéséhez szükséges információkhoz való hozzáférést is megkaphatják. A 2008-as évtől kezdve az e-közigazgatás használati aránya az internetező lakosságban belül folyamatosan növekszik. A 2019-es adatok az alábbiak szerint mutatják az e-közigazgatás használati arányát az internetező lakosságban belül.



Az e-közigazgatás használati aránya az internetező lakosságban belül folyamatosan növekszik. A 2019-es adatok az alábbiak szerint mutatják az e-közigazgatás használati arányát az internetező lakosságban belül. A legmagasabb használati arányt a Dél-dunántúli régió mutatja, ahol az e-közigazgatás használati aránya meghaladja a 40%-ot. A legalsó használati arányt a Nyugat-dunántúli régió mutatja, ahol az e-közigazgatás használati aránya körülbelül 30%.

A feltehetően e-közigazgatást szolgáltatónak használó lakosság arányának területi eloszlása az internetező lakosságban, 2019

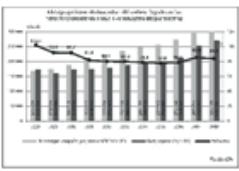
JÓ ÁLLAM JELENTÉS 2019

1. ábra: Jó Állam Jelentés 2019
Forrás: JÁJ 2019, 148., 158.

Összegezve, a *Jó Állam Jelentés* egy 2015 és 2019 közötti évről évre megjelenő nemzeti jelentés, amelynek célja, hogy a hazai fejlesztési célokra, társadalmi-gazdasági folyamatokra és specifikumokra reflektálva 6 hatásterület összesen 150 mutatója segítségével képet adjon arról, hogy a kormányzati kapacitások és teljesítmény tükrében miként mozdul előre a jó állam paradigmája. Ennek érdekében a bemutatásra kerülő mutatószett egyszerűen tartalmaz bemeneti (input), kapacitás, kimeneti (output) eredményesség mutatókat és hatásmutatókat, azaz outcome mutatókat, valamint főként saját mérések segítségével megjelennek elégedettség/percepció mutatók is. A mutatók jelentés része országos szintű, nemzetközi összehasonlítás lehetőségével, és sok esetben területi bontásra is alkalmasak mutatók, de ezek mellett mélyfúrás jelleggel egy-egy részterület is bemutatnak (például H.3.2. *Az önkormányzati alkalmazásszolgáltató központ szolgáltatásait igénybe vevő önkormányzatok száma*; H.4.5. *A bíróság vagy felügyeleti szerv által megváltoztatott [közigazgatási] döntések aránya*).

H.3.1. A közigazgatásban alkalmazásban álló szellemi foglalkozásúak nettó átlagkeresetének viszonyítása a versenyszféra átlagkeresetéhez

Az indoklás a közigazgatásban álló szellemi foglalkozásúak nettó átlagkeresetét vizsgálja, hogy az a versenyszféra átlagkeresetével viszonyul-e. A versenyszféra átlagkeresetét a Nemzeti Szociológiai Kutatóközpont vizsgálta. A versenyszféra átlagkeresetét a Nemzeti Szociológiai Kutatóközpont vizsgálta. A versenyszféra átlagkeresetét a Nemzeti Szociológiai Kutatóközpont vizsgálta.



Az indoklás a közigazgatásban álló szellemi foglalkozásúak nettó átlagkeresetét vizsgálja, hogy az a versenyszféra átlagkeresetével viszonyul-e. A versenyszféra átlagkeresetét a Nemzeti Szociológiai Kutatóközpont vizsgálta. A versenyszféra átlagkeresetét a Nemzeti Szociológiai Kutatóközpont vizsgálta. A versenyszféra átlagkeresetét a Nemzeti Szociológiai Kutatóközpont vizsgálta.

Az indoklás a közigazgatásban álló szellemi foglalkozásúak nettó átlagkeresetét vizsgálja, hogy az a versenyszféra átlagkeresetével viszonyul-e. A versenyszféra átlagkeresetét a Nemzeti Szociológiai Kutatóközpont vizsgálta. A versenyszféra átlagkeresetét a Nemzeti Szociológiai Kutatóközpont vizsgálta. A versenyszféra átlagkeresetét a Nemzeti Szociológiai Kutatóközpont vizsgálta.



A szellemi foglalkozásúak nettó átlagkeresetének területi eloszlása az internetező lakosságban, 2019

JÓ ÁLLAM JELENTÉS 2019

A Jó Állam Mutató vállalások elméleti és gyakorlati keretrendszere

A Jó Állam Mutató (JÁM) vállalások feladatát a KÖFOP-projekt felhívások tartalmazzák. Ennek megfelelően már a (részletes) Megvalósíthatósági tanulmányok (MT) elkészítése során a projekteknek meg kellett jelölniük, hogy mely JÁM javulásához fognak hozzájárulni. Minden projektnek legalább 3 különböző JÁM-ot ki kellett választani, amely kezdetben – azaz a legtöbb projekt tervezési időszakában – a JÁJ2015-ből volt csak lehetséges.

A hatásmérési alapok megteremtése és Jó Állam Mutatókhoz illesztése

Bizonyára a figyelmetlen olvasónak is szemet szúr, hogy a JÁJ2015 nem a KÖFOP-projektek hatásmérésének céljából jött létre, az abban szereplő mutatók még a hatékony közigazgatás hatásterület esetében is indifferensek¹⁴ lehetnek a kiemelt projekt konkrét fejlesztési céljaik szempontjából. Joggal merül fel tehát a kérdés, hogy miért a Jó Állam mutatókhoz kapcsolódó vállalások megtétele vált szükségessé a KÖFOP kiemelt projektek számára.

A válasz erre sokrétű:¹⁵ (1) a KÖFOP, mint minden uniós finanszírozású operatív program, önálló indikátorrendszerrel rendelkezik, de ebben főképp output, azaz eredményindikátorok kapnak helyet, amelyek az OP-prioritások között megfogalmazott társadalmi-gazdasági hatások mérésére csak korlátozottan alkalmasak (lásd 1. táblázat). (2) Azaz szükség volt egy a közigazgatáshoz kapcsolódó mutatórendszerre, amely képes mérni a fejlesztések hatásait. Itt két lehetséges út adódik, vagy egy speciálisan a KÖFOP-hoz kapcsolódó hatásmérésre alkalmas indikátorrendszer kialakítása (ennek erőforrás- és főként időigénye rendkívül magas lett volna, bár ennek megfelelően szakmai hozadéka is), vagy (3) már egy meglévő mutatórendszerre ráépíteni a hatások kimutatását. (4) A *Jó Állam Jelentés* azért is tűnt optimális megoldásnak, mert a KÖFOP céljai és a jó állam paradigmája összeegyeztethető, és mert a „Hatékony közigazgatás” fejezet miatt a mutatórendszerben kiemelten jelenik meg a KÖFOP hatásterülete, mivel a JÁJ-ban szereplő mutatók relevánsak a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia szempontjából is.

A fentiekre figyelemmel a kiemelt projektek számára készített tájékoztató anyagban¹⁶ a projektmenedzsmentek számára az alábbi módon mutattuk be a feladat indokoltságát:

¹⁴ Például a 4.1–4.3 mutatók a Felkészültség hatásdimenzió esetében, de ide sorolható a fizetési viszonyokkal foglalkozó 3.1 mutató is.

¹⁵ Itt most csak szakmai érvekkel foglalkozunk. A dolgok ilyenén alakulásában jelentős szerepe volt a szerencsének is (lásd Bevezető).

¹⁶ Tájékoztató a Jó Állam Mutatók (JÁM) kiválasztásához: [https://joallammutatok.uni-nke.hu/document/dialogcampus-uni-nke-hu/tajekoztato-a-jo-allam-mutatok-jam-kivalasztasahoz.original%20\(1\).pdf](https://joallammutatok.uni-nke.hu/document/dialogcampus-uni-nke-hu/tajekoztato-a-jo-allam-mutatok-jam-kivalasztasahoz.original%20(1).pdf)

„A KÖFOP kiemelt projektjei mint állami, uniós forrásokból finanszírozott fejlesztési programok is abban a célrendszerben hozzák majd létre eredményeiket, hogy érdemben hozzájáruljanak az állam – különösen a közigazgatás – működésének hatékonyabbá, fenntarthatóbbá válásához. E célok elérése érdekében merült fel annak szükségessége, hogy a KÖFOP prioritásai mentén megvalósuló fejlesztések hatását a Jó Állam Mutatók tükrében is vizsgálni kell.”

Bár a JÁJ használatát indokolni tudjuk, ezzel még nem oldottuk meg azt a problémát, hogy a releváns JÁM-ok a jelenségeket országos szinten megragadó, lassan változó, robusztus mutatók (például: *H.1.1. A fejlett e-közigazgatási szolgáltatást használók aránya az internetező lakosságon belül; köztisztviselők foglalkozási helyzete, elhivatottsága*), amelyek elmozdítása nem várható el – különösen rövid távon nem – egy-egy projektől, vagy amelyre egy-egy projektnek a hatása elenyészik az összes projekt együttes hatásában, és ezek a hatások nem „szétszalaszthatóak” (például: *H.1.4. Az Ügyfélkapu-regisztrációk, -belépések és a feltöltött dokumentumok száma*). A JÁM-ok egy másik része pedig egy-egy vizsgált terület mélyfúráshoz kapcsolódik, amely egyetlen konkrét projekthez kapcsolható csak. Erre példa a *H.3.2 Az önkormányzati alkalmazás-szolgáltató központ szolgáltatásait igénybe vevő önkormányzatok száma – KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15-2016-00008 „Az önkormányzati ASP rendszer továbbfejlesztése és országos kiterjesztése (ASP 2.0)”*. De olyan JÁM-ok is előfordulnak, amelyek egyetlen KÖFOP kiemelt projekthez sem kapcsolódnak, de a közigazgatás szempontjából fontos proxymutatóként¹⁷ funkcionálnak (például: *H.2.5 A NAV által készített szja-bevallás-tervezetek aránya*).

A JÁM-ok jellemzői és a projektek várható hatásainak illesztési problémáját csak tetézte, hogy a JÁJ2015-ben a *hatékony közigazgatás* hatásterületnek csak 4 hatásdimenziója került kidolgozásra (az elégedettség dimenzió fontossága csak jelezve volt, konkrét mutatók nem kerültek definiálásra). Ezen annyit tudtunk korrigálni, hogy a JÁJ2016-ban sikerült mutatókat definiálni a hiányzó hatásdimenzióban, valamint további 4 olyan új mutatót beemelni, amelyeknek a KÖFOP-vállalások szempontjából relevanciájuk volt. Így elértük, hogy a JÁJ első 2 évében megjelent körülbelül 170 mutatóból 24 olyan mutató legyen, amelyek relevánsak a KÖFOP kiemelt projektek Jó Állam mutatóvállalásai szempontjából. A 24 mutatóból 4 mutató más hatásterületekhez tartozott (*Fenntarthatóság, Biztonság és bizalom a kormányzatban*).

A JÁJ mutatókészletének korlátoltságát jól mutatja, hogy a JÁJ2015 és JÁJ2016 alapján a közigazgatási fejlesztések szempontjából olyan releváns dimenziókra nem tudtak a kiemelt projektek vállalásokat tenni, mint a *Szolgáltatásfejlettség, Belső adminisztrációs teher, Megbízhatóság, Stratégiai irányítás és vezetés* stb., miközben ezek a dimenziók és az ezekhez kapcsolódó mutatók mind megjelentek a *Jó Állam Mérhetősége I.* tanulmánykötetben jelezve ezek fontosságát mind a közigazgatás működése, mind fejlesztése

¹⁷ Olyan mutató, amely egy kis részletét ragad meg, de a tapasztalat szerint egy egész szektort képesek jól jellemezni. Például: csecsemőhalandóságot vagy a kórházi fertőzéseket gyakran használják az egészségügyi rendszer fejlettségének proxymutatójaként.

szempontjából. Ezért – az irányítóhatóságot meggyőzve – az a döntés született, hogy a választható JÁM-ok készletét bővítsük fel a tanulmánykötetben szereplő mutatókkal. Ennek eredményeként a projektek egy 104 elemű, javasolt mutatókészletből válogathattak.¹⁸ A kritikus olvasó itt joggal jegyezheti meg, hogy a mérhetőségi tanulmánykötet létét a Bevezetőben említett szerencsefaktorok között is illett volna szerepeltetnünk.

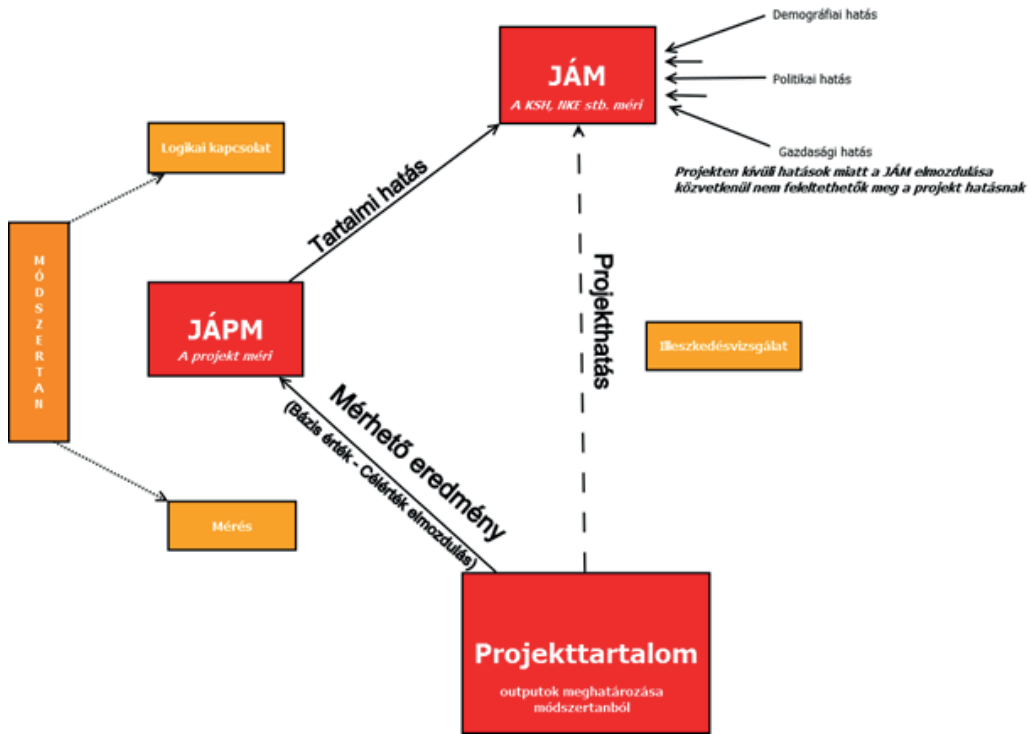
A figyelmes olvasó pedig bizonyára emlékszik még arra, hogy a *Jó Állam Jelentés*be, a *Mérhetőségi tanulmánykötet*be azok a mutatók nem tudtak bekerülni, amelyekhez nem állt rendelkezésre mérési előzmény, nem volt adatolható. Így bár a projekthatások és mutatókészlet illeszthetőségét jelentősen növelték, de azzal a problémával kerültek szembe, hogy számos olyan JÁM került „fejlesztési célkeresztbe”, amelyekhez nem álltak rendelkezésre adatok. Ennek a nehézségnek a kezelése érdekében projektszint feletti – jellemzően nagymintás, országos, reprezentatív – méréseket igyekeztünk lefolytatni mind a lakosság, mind a vállalkozások, mind pedig a közigazgatásban dolgozók körében. Nyilván itt is olyan robusztus mutatók kerülnek definiálásra és válnak adatolhatóvá, amelyek esetében egyik projekttől sem elvárható, hogy önállóan mozdítsa el. Épp ezért tekinthetünk ezekre a mérésekre OP-szintű bázis- és hatásmérésekként.

A Jó Állam Projektmutatók definiálásának szükségessége

Reméljük, hogy a fentiek az olvasóban is azt az érzetet keltik, amit az irányítóhatóság szakembereiben sikerült elérnünk: A KÖFOP kiemelt projektektől nem elvárható, hogy egy-egy JÁM értékét a projektjük hatásaként érdemben – azaz statisztikai próbák segítségével igazolhatóan, szignifikáns módon – elmozdítsák, és erre vállalást tegyenek.

Az érvelésünket még azzal támasztottuk alá, hogy egy-egy JÁM-ot – amellet, hogy egyszerre számos projekt is hatással lehet rá – több demográfiai, társadalmi, gazdasági, technológiai, politikai folyamat is befolyásolhatja (lásd: e-közigazgatást használók aránya az internetező lakosságon belül). Azaz egy projekt akkor is lehet sikeres – hathat kedvező irányba –, ha közben a mutató értéke összességében kedvezőtlen irányba mozdul el. Megoldásként a JÁM-ra gyakorolt közvetlen projekthatást 2 tényezőre bontottuk: 1) Mérhető eredményre; 2) logikai úton belátható tartalmi hatásra. Ezt igyekszik bemutatni az alábbi ábra:

¹⁸ Elérhető: <https://joallammutatok.uni-nke.hu/document/dialogcampus-uni-nke-hu/jo-allam-mutatok-es-kiterjeszthetosegek.original.xlsx>



2. ábra: A JÁM és a JÁPM viszonya

Forrás: a szerző szerkesztése

Az ábrát alulról felfelé érdemes szemlélni, mert a Jó Állam mutatóvállalás alapja a projekt tartalom, azaz azoknak a fejlesztéseknek (termékeknek, szolgáltatásoknak) az azonosítása, amelyeket a projekt a rendelkezésre álló forrásokból meg kíván valósítani – ezek a későbbiekben projektkimenetként hivatkozunk. Ezeknek a kimeneteknek az azonosítását követően lehetséges felvázolni a hatásokat, majd a mérhetőséget figyelembe véve definiálni azokat a lényegi hatásokat, amelyekre mutatódefiniálásokat követően vállalások tehetek (azaz a bázisérték ismeretében céltértek határozható meg, és mérésekkel feltárható annak elérése vagy nem elérése). Ez egyben azt is jelenti, hogy a projektkimenetek leírását követően lehet csak megfelelően kiválasztani azokat a JÁM-okat, amelyekre a projektek jelentős hatással lehetnek. Már itt fontos megjegyeznünk – és erre utalnak a narancssárga háttérű négyzetek is –, hogy a mutatóvállalás fontosabb jellemzőit az előrehaladásnak megfelelő dokumentumokban kell rögzíteni.

A Jó Állam mutatóvállalásokkal összefüggő szerepek

A Jó Állam mutatóvállalások keretének leírása során már csak egy fogalmat érdemes kifejtenünk. Ennek a fogalomnak a szótővével az alapos olvasó eddig 18-szor találkozhatott – ez pedig a vállalás. Az első és legfontosabb dolog, amit le kell szögeznünk, hogy a hatásmérések elvégzéséhez és végigviteléhez nem szükséges vállalást tenni a jövőbeli értékekre. Mégis a Jó Állam hatásmérések esetében ez az a momentum, amely meghatározza a hatásmérés szereplőinek motivációit és dinamikáját.

Másodszor – és ez némi kitérő, de megvilágítja az előzőeket – a hatásmérések esetében nem szükséges, hogy különböző szerepek jöjjenek létre, bár ennek is vannak előnyei. Például egy kis cég esetében a beavatkozást/tevékenységet végző, a beavatkozás/tevékenység finanszírozója és a hatásmérést készítő szervezeti szinten lehet azonos, bár előnyösebb lehet már ekkor egy külső céget megbízni a hatásmérés elkészítésével, bízva annak objektivitásában. Harmadszor, ha el is válnak a szereplők, akkor sem magától értetődő, hogy a beavatkozást végzők azok, akiknek a hatásmérés jövőbeni értékeivel kapcsolatos predikciókat meg kell tenniük, ehelyett elképzelhető az is, hogy a finanszírozó vár el előre meghatározott értékek (előirányzatok) elérését.

A KÖFOP-projektek esetében adott volt, hogy a beavatkozások finanszírozói és megvalósítói elválnak egymástól. Ahhoz, hogy a finanszírozó a hatásméréssel validálandó előirányzatokat határozzon meg, alapvetően ismerni kell a kiinduló helyzetet, a megvalósítás módját a beavatkozás célrendszerét – sőt optimálisan ez utóbbit ő maga dolgozza ki. Az anyagi forrásokat a projektekhez közvetlenül eljuttató Irányító Hatóság (IH) az ezekhez szükséges információknak a (részletes) Megvalósíthatósági tanulmányok (MT)¹⁹ kézhezvételéig nem lehetett birtokában, miközben az előirányzatok definiálásához olyan szakértői bázis szükséges (például: a mutatók és mérési rendszerek kidolgozásához), amelynek kiépítése nem szerepelt a feladatai között (és tetemes időt is vett volna igénybe). Ezek miatt nem volt járható, hogy az IH előirányzatokat határozzon meg, de innen még mindig két út állt nyitva: nincs célértékvállalás vagy van célértékvállalás.

A célértékvállalás előnye, hogy az rögzíthető és számonkérhető, azaz a megvalósító szembesül azzal, hogy a biztosított forrásért kijelölt célokat kell elérnie, és ennek a folyamatnak (különösen az implementációs szakasznak) a végiggondolása a JÁM–JÁPM rendszernek az egyik legnagyobb hozadékává válik.

Fontos megjegyeznünk, hogy a vállalás nem tehető meg a kidolgozott mérési módszertan ismerete nélkül, ami csak a projektkimenetek és azok hatásútvonalaiknak a feltárását követően lehetséges. Továbbá szükségszerűen a megvalósító (a KÖFOP esetében:

¹⁹ Az igazán szemfüles olvasó észrevehette, hogy immár másodszor találkozunk ezzel a furcsa írásmóddal: (részletes) Megvalósíthatósági tanulmányok (MT). Ennek oka egyrészt, hogy a szakmai dokumentumokat a szövegben nagybetűkkel jelöljük, másrészt viszont az, hogy a KÖFOP-projekt által készített MT-k kidolgozottsága meglehetősen heterogén volt, a részletes jelzőt sok projekt MT-je nem érdemli ki, ezért a szövegben nem használjuk a Részletes megvalósíthatósági tanulmány (RMT) kifejezést.

Kedvezményezett) feladata a JÁPM-hoz kapcsolódó célérték meghatározása a módszertani elvárások és a bázisértékek ismeretében. Ennek oka, hogy a vállalásoknak szükségszerűen a projekt prioritásainak és kockázatainak pontos ismeretén, és a rendelkezésre álló erőforrások felmérésén²⁰ kell alapulniuk. Azaz a célértékvállalás nem lehetséges a módszertan ismerete nélkül, de megtétele nem módszertani kérdés!

A KÖFOP-hatásmérések avagy a JÁM–JÁPM-rendszer egy másik sajátossága, hogy a projektek hatásméréséhez szükséges források a projektekben álltak – sokszor előre nem tervezetten²¹ – rendelkezésre. Jellemző volt az is, hogy a mérések lebonyolítói, azaz a projektmenedzsmentek nem rendelkeztek kellő mérési ismeretekkel. Ez egyrészt abból fakadt, hogy a projektgazdák mérési kultúrája összességében alacsonynak minősíthető,²² másrészt, hogy a projektmenedzsmentekben nem kaptak helyet mérési szakemberek, ami teljesen érthető is a feladat nagyságának és időszakos jellegének ismeretében.

A fentieknek megfelelően az NKE-n dolgozó szakértő kollégáinkkal a szerepünk elsődlegesen a hatásmérések módszertani fejlesztésére, a mérések támogatására, és a mérési folyamatok minőségbiztosítására korlátozott az OP egészét érintő, projektszintű mérések lebonyolításán túl, valamint a szakmai anyagok (Jelentések) elkészítésén kívül. Ennek megfelelően a célértékvállalások arányos és reális meghatározásához szerepünk tanácsadói, illetve mediatori volt, ez utóbbira akkor került sor, amikor a vállalásmértékét az IH mint finanszírozó keveselte. A vállalások kapcsán kialakuló ezen szerepek tették egyrészt szükségessé azt is, hogy a mérési módszertanokat és vallásokat rögzítő Módszertani összefoglalót mind a projektgazdáknak, mind az NKE szakértőinek, mind az IH feladatért felelős vezetőjének alá kellett írnia.

A tapasztalataink alapján a vállalások kapcsán a projektmenedzsmentek jellemzően kockázatkerülő stratégiát alkalmaztak, azaz a JÁPM-ok értékét minimális szinten

²⁰ Ide érdemes beleértünk jelen esetben a hatásmérés megvalósítására rendelkezésre álló forrásokat is. A mérés kapcsán „hüvelykujj szabályként” megfogalmazható, hogy az adatfelvételek megbízhatósági és érvényességi szintjének javítása exponenciális költségnövekedéssel jár. Ezért például a megfigyelési egységek számának optimális kiválasztása komoly szakmai feladat. Az általunk támogatott mérések esetében optimálisnak tekintettük, hogy a tudományos kritériumoknak megfelelő módon biztosított legyen mind az érvényesség, mind a megbízhatóság, de elképzelhetők olyan szakmai célok – például a megfigyelési egységek szegmentációjának igénye –, amikor a minimálisan szükséges elemszámmal jóval szélesebb körben történt egy-egy felmérés.

²¹ Ez, meglátásunk szerint, alapvető projekttervezési hiba, még abban az esetben is, ha nincs kívülről oktroyált hatásmérési elvárás. Véleményünk szerint a KÖFOP kiemelt projektekhez hasonlatos milliárdos nagyságrendű projektek esetében hatásmérésre érdemes a projekt összköltségvetésének 0,5–1,0%-át elkülöníteni annak függvényében, hogy a kiinduló helyzet mennyire ismert, adatolt. A fejlesztési folyamatok esetében a triviális előnyökön túl azt emelnénk ki, hogy maga a mérési folyamat átgondoltabbá teszi a projektmegvalósítást, motiváltabbá az abban részt vevőket, a fejlesztéseket beágyazza a projektgazda minőségbiztosítási rendszerébe, segít a fejlesztések hatékonyságát növelő finomhangolásban, illetve segít definiálni a jövőbeni fejlesztési igényeket.

²² Jól jelzi ezt, hogy az MT-k jellemzően nem tartalmaztak olyan mennyiségi és/vagy minőségi mutatókat, amelyek leírták volna, hogy egy-egy fejlesztés honnan hová szeretne eljutni. Ennek megfelelően az eddig definiált 138 bázismérés szükséglettel rendelkező JÁPM esetében csak 42 olyan volt, ahol projekt a megvalósítási időszak előttről tudott bázisértéket megadni.

kívánták tartani, hogy annak teljesítése ne okozzon problémát, a lehető legkönnyebb legyen. Ezzel szemben az IH a minél magasabb vállalásokban volt érdekelt, hogy a projektmenedzsmenteket plusz erőfeszítésre készítse, ezáltal biztosítva a minél nagyobb hatás létrejöttét. A két eltérő szándék kezelése érdekében többször volt szükség háromoldalú egyeztetésre, ahol kollégáinkkal a kompromisszumos – reális és reálisan elvárható – megoldások megtalálását igyekeztünk elősegíteni.

A vállalások megtételének nehézségével kapcsolatosan érdemes bemutatni néhány klasszikus helyzetet.

- *Nem ismert a kiinduló érték.* A vállalások megtételét nehezítő legfontosabb körülmény az volt, hogy nem volt ismert a kiinduló érték, erre vonatkozóan sokszor a projekt semmilyen kapaszkodót nem tudott biztosítani. Ennek megfelelően a kiinduló érték mérése a projekt megvalósítási időszakára került. Ez egyben azt a nehézséget is hordozta, hogy a Módszertani összefoglalónak úgy kellett elkészülnie, hogy a bázis- és célértéknek csak az arányára lehetett vállalást tenni. Egy konkrét példán keresztül: Amennyiben arra vagyunk kíváncsiak, hogy a fejlesztési projektünk mennyi ügyfélterhet²³ lesz képes megspórolni az újszülöttel kapcsolatos ügyintézés egyszerűsítésével az újdonsült szülők számára, akkor elég nehéz helyzetben vagyunk, ha nem tudjuk, hogy a fejlesztésünk előtt mekkora az összteher (az anyakönyvi kivonat intézésétől, az adószám és a tájszámigénylésig). A helyzetünk pedig még nehezebbé válik, ha meg kell mondanunk, hogy a fejlesztés segítségével az ügyfélteher²⁴ mekkora részét leszünk képesek megspórolni az újdonsült szülők számára. Technikai szempontból ezt úgy kezeltük, hogy a bázisértéket 100%-ként rögzítettük a Módszertani összefoglalóban, és a 100%-hoz képest tudták a vállalásukat megtenni a Kedvezményezettek. Persze ez a helyzet nyilván óvatosságra inti a vállalást tevőket.
- *A lehetséges javulás limitált.* Ez klasszikusan a bázisértékkel rendelkező elégedettségmérések esetében fordul elő. Ha egy adott szolgáltatást fejlesztünk, és az azzal való elégedettség magas (mondjuk 85%), akkor egy százalékpontban kifejezett

²³ Az ügyfélteher fogalom használata a KÖFOP-prioritástengelyek meghatározása során némileg pontatlan, de sok helyen kritika nélkül alkalmazzuk – de meg kell jegyeznünk, hogy itt igazából ügyfélköltségről van szó. Magánszemélyek esetében könnyedén érvelhetünk amellett, hogy minden költség egyben teher is, de a vállalkozások esetében az ügymenet jelentős része olyan adminisztratív tevékenység, amely költsége nem minősül tehernek (például: leltár vezetése, munkavállalók bérszámfejtése stb.).

²⁴ Az ügyfélteher-fogalom ráadásul önmagában is összetett, ez alá sorolhatjuk a közvetlen a közigazgatásnak fizetett költségeket (például: díjak, illetékek), az ügyintézés során fizetett terheket (például: telefonköltség, utazási költség, ügyvédi vagy könyvelői munkadíj), illetve az időbeli ráfordítás terheit (például: utazási és várakozás idő, ügyintézésre fordított idő), ez utóbbiak ráadásul pénzben kifejezhető terhekké konvertálhatóak, mint például a kieső munkaidő. A fogalom határainak képlékenységét jól mutatja, hogy az ügyek átfutási idejével kapcsolatos „terheket” is érthetjük ez alá, például egy étterem esetében, ha a megfelelő engedélyek nem érkeznek meg időben, és nem tud kinyitni, az jelentős költség-növekedést jelent a vállalkozás beindítása esetében, de nyilván annak a magánszemélynek is költségei kerekedhetnek, aki nem kapja kézhez idejében az útlevélét.

javulás esetében (például: 20 százalékpont) gyorsan 100%-nál nagyobb értéket kellene elérni ($85\% + 20\% = 105\%$). Ehelyett a vállalást a maximális lehetséges elmozduláshoz képest praktikus definiálni. A példánknál maradva a továbbfejlesztés eredményeként a szolgáltatással való elégedettség maximum csak 15 százalékpontot ($100\% - 85\%$) javulhat, amennyiben a vállalás ennek a 20%-át jelenti az 3 százalékpont ($15 \text{ százalékpont} * 0,2$). Ez egyben jól mutatja azt is, hogy bár egy 88%-ra tűnő javulás nem tűnik jelentősnek, de valójában nagyon nehéz dolog, és hogy a vállalások megtételéhez – és elfogadásához – szükséges a matematikai gondolkodás.

- *Nincs kiinduló érték.* Egy másik helyzet, amikor egy teljesen új fejlesztésről van szó. Például lehetővé válik egy új ügyintézési csatorna igénybevétele, vagy olyan kényelmi szolgáltatás (például: külföldi tartózkodás során a diplomáciai kirendeltség elérését segítő applikáció) kerül bevezetésre, aminek a jövőbeli használati volumene nem megjósolható (netán nem is üdvözlendő, ha túl magas). Az új fejlesztések esetében könnyen belátható, hogy a bázisérték 0-nak tekinthető, de jóval nehezebb megjósolni az igénybevétel várható volumenét, a fejlesztés ismertségének terjedését stb. Ilyen esetekben indokolt lehet, hogy a célérték mérése hosszabb távra²⁵ szóljon, és legyen egy olyan köztes érték, aminek ismeretében a célérték felülvizsgálható.
- *Projekttek egymásra épülése.* A KÖFOP-fejlesztések jelentős része e-közigazgatási fejlesztés, amely természeténél fogva több rétegű: hardver, hálózati- és háttér-, illetve központi rendszerek, egyedi szoftveres megoldások. Amennyiben egy szakrendszerei fejlesztés hatásait kívánjuk vizsgálni, akkor annak kapcsán fontos tudnunk, hogy a fejlesztések hatása csak akkor tud létrejönni, ha a fejlesztés alapját képező informatikai infrastrukturális fejlesztés, a hálózati kapcsolatokat lehetővé tevő és az adatbiztonságot szavatoló – más projekt feladataként jelentkező – fejlesztések megtörténnek. A projektmenedzsmentek érthető módon igyekezett kerülni az olyan vállalásokat, amelyek elérése más projektek sikerességén is múlik, múlhat. Ezen helyzetek kezelését úgy tudtuk megoldani, hogy a Módszertani összefoglalóban rögzítésre kerültek azok a kockázatok, amelyek befolyásolhatják a célérték elérését.²⁶
- *A projektimplementáció sikerességét befolyásoló jogszabályváltozás.* A közigazgatás működésében, működtetésében beálló eljárásjogi változásokhoz minden esetben jogszabály-módosítás szükséges, amely bizonyos esetekben törvényi és rendeleti változásokat is maga után kell hogy vonjon. Az ügyintézési csatornák használati lehetőségeinek módosulása, esetleg kötelezővé tétele, a közigazgatás

²⁵ A vállalások esetében nem elhanyagolható kérdés, hogy a célértéket mikorra kell elérni. Kritériumként a felhívások azt tartalmazzák, hogy legkésőbb a projektzárást követő egy évben. Ugyanakkor ez a különböző projektelemeknél az implementáció megkezdéséhez képest eltérő időpontokat jelenthet. Másrészt a mutatókat – különösen a használati mutatókat – sokkal életszerűbb naptári évekhez vagy más periodicitáshoz (tanév, költségvetés-tervezési ciklus) kötni.

²⁶ A hatásmérések során a hatás nagyságot befolyásoló tényezők és kockázatok rögzítése akkor is javasolt, ha a hatásméréshez nem kapcsolódik célértékvállalás.

digitalizálása során lehetővé váló eljárási egyszerűsítések, a technológiailag fejlettebb megoldások használata például a jogosultság kezelésben vagy a konkrét deregulációs projektelemek megvalósítása mind olyan terület, ahol szükséges megkerülhetetlen a jogszabály módosítása. Nyilvánvaló, hogy a kormányzati vagy akár önkormányzati döntések meghozatalára egyetlen projektmenedzsment sem szívesen tesz vállalat, hiszen a döntések időben történő megszületése sok esetben kívül áll befolyási területeken. Ugyanakkor belátható, hogy a fejlesztési tevékenység sok esetben értelmetlenné válik, ha a megfelelő jogszabályi környezet nem teszi lehetővé az alkalmazásba vételt. Ezekben az esetekben fontos volt a kockázatok között történő szerepeltetés, illetve olyan JÁPM-okat definiáltunk, amelyek a jogszabály előkészítői munkához kapcsolódtak.

- *Projektmegvalósítás időpontját és sikerességét hátráltató nehézségek.* E probléma nagyságának érzékeltetésére jó viszonyszám, hogy a jelenleg Módszertani összefoglalóval rendelkező 48 kiemelt projekt közül 43 olyan, amely sikeresen túl van egy projekthosszabbításon. Ez egyben azt is jelenti, hogy a kezdetben definiált mérési időpontokat is újra kell gondolni. A projekthosszabbítás mögött számos ok meghúzódhat a közbeszerzések sikertelenségétől, a projekt tartalmak és prioritások megváltozásán át, a projektmenedzsmentben dolgozók munkahelyváltásáig vagy beosztásuk megváltozásáig, sőt volt, hogy a projektgazda szervezetének megszűnésével is szembe kellett néznünk, aminek következtében egy másik szervezethez került át a feladat. A szakmai megvalósítás elhúzódását a Módszertani összefoglalók újraindításával, a JÁPM-ok mérési módszertanának újragondolásával kezeltük, amelyeket követően minden esetben újbóli háromoldalú aláírásra volt szükség.

Az empatikus olvasó a fentiek alapján beláthatja, hogy sok esetben engedni kell a projektmenedzsmentet az alacsony értékek megtételére, mert ha ez nem biztosított a számára, akkor nem lesz hajlandó lényegi, outcome mutatókra vállalat tenni, hanem egy biztosan hozható eredmény (output) mutató vállalásában lesz érdekelt, vagy lényegi mutató helyett, valamilyen marginális, de egyszerűen teljesíthető, kockázatot nem jelentő mutató definiálásában lesz érdekelt. Ez a helyzet jól mutatja azt is, hogy a módszertani fejlesztés folyamatában mindhárom szereplőnek a partnerségre kell törekednie a sikeres hatásmérés érdekében. És itt fontos megjegyeznünk, hogy bár az érdeklődő olvasó oldalakon keresztül mutatóvállalásról olvasott, de a JÁM–JÁPM-rendszerben a kiemelt projektek gyakorlatilag hatásmérések lebonyolítását vállalják. Egy színvonalas méréshez kifejlesztett mérőeszköz pedig soha nem egyetlen mutató mérésére alkalmas, azaz sokszor a megvalósuló mérések – szándékuk szerint másodlagos – eredményeinek elemzésével a fejlesztések tényleges hatásai és eredményei mélyrehatóbban megismerhetők.

Végezetül meg kell említenünk a vállalásoknak még egy előnyét, ez pedig az, hogy a vállalások segítségével a KÖFOP – vagy bármilyen más beavatkozás – hatásai becsülhetők. A vállalások segítségével kirajzolódik, hogy milyen típusú hatások fognak létrejönni, ezeknek hozzávetőleg mekkora lesz a volumenük, milyen célcsoportok lesznek a haszonélvezői. Ugyanakkor a fenti okok miatt a vállalásokból származó hatásokra alsó

becslésként kell tekintenünk, azaz véleményezhetjük, hogy a ténylegesen eltért hatások a vállalásokkal megragadtaknál összességükben nagyobbak és szerteágzóbbak lesznek. Éppen ezért az egyes kidolgozásra kerülő JÁM–JÁPM-módszertanok esetében fontos látnunk, hogy a definiálásra került mutatók, illetve a fejlesztett mérőeszköz a projekt kimeneteinek és azok hatásainak mekkora részét képesek megragadni, lefedni.²⁷

A Jó Állam Mutató vállalásokkal kapcsolatos feladatok

Az eddig kitartó olvasó megismerhette a Jó Állam mutatóvállalásokon alapuló hatásmérés megvalósításával kapcsolatos alapvető ismereteket és jellemzőket, illetve a felmerülő megvalósíthatósági problémák leküzdése érdekében alkalmazott megoldásokat. Az eddigi során többször kitértünk ilyen-olyan feladatokra, amelyeket a Kedvezményezeteknek, az Irányítóhatóságnak és/vagy a szakértőknek el kellett végezniük a hatásmérés megvalósítása – pontosabban annak tervezése – során. Bizonyára a téma iránt elhivatott olvasó eddigi vizsgálódásai során már levonta azt a következtetést, hogy a hatásmérések esetében kiemelt jelentősége van a tervezésnek mind a hatásmérési folyamat, mind a szükséges mérések lebonyolítása esetében. Éppen ezért hasznosnak tartjuk bemutatni a KÖFOP Jó Állam mutatóvállalásokhoz kapcsolódó hatásmérések teljes folyamatát a részfolyamatok szintjén, hogy az olvasó képet alkothasson arról, hogy mikor, mit kell tenni, ha részben vagy teljesen hasonló feladat adódna az életében. A gyakorlatiasság jegyében ezért a teljes hatásmérési feladatot szakaszolva, az elkészítendő és felhasznált produktumokat kiemelve mutatjuk be.

Az előzetes konzultációs szakasz

Az előzetes konzultációs szakasz annak köszönheti a létezését, hogy a szereplők és a feladatok már azelőtt ismertek, hogy a módszertani fejlesztés ténylegesen megkezdődik – azaz hogy a projektek megkapták volna legalább a „feltételelesen megkezdhető” státuszt, vagyis a forrásfelhasználást. Ez a megkezdhetőség – például: a projektartalmak tisztázatlansága vagy az MT-k és egyéb projektdokumentumok nem megfelelőisége miatt – jellemzően 2–3 hónapot, de sokszor ennél is többet csúszik.

Mivel praktikus, hogy a hatásméréssel kapcsolatos feladatokat a projektmenedzsment mihamarabb megismerje, ezért jelentkezésüket vagy az elérhetőségük megszerzését követően a lehető leggyorsabban igyekeztünk megejteni a személyes bemutatkozást. Ez a mi

²⁷ Ezzel kapcsolatosan fontos megjegyezni, hogy a módszertani fejlesztés során a standard döntési helyzetek azért kerülnek elénk, mert a megvalósíthatóság oltárán a projekt hatásainak teljes leírásából valamennyit újra és újra áldoznunk kell. A kimenetek meghatározásakor például a marginális fejlesztések produktumait választjuk le, a mérhetőségi szempontok érvényesítésekor bizonyos hatások mérését engedjük el, a mintaválasztáskor a célcsoportban keletkező hatások kimutatását csorbítjuk stb.

oldalunkról azzal járt, hogy megismerhettük a projektekben dolgozók felkészültségét, elhivatottságát, valamint olyan háttérinformációk birtokában kerülhettünk, amelyek az MT-kből és egyéb projektdokumentumokból nem voltak kiolvashatók. Mindemellett át tudtuk adni a hatásmérési feladatok megkezdéséhez²⁸ szükséges módszertani információkat, a feladatok elvégzéséhez szükséges nyelvi és fogalmi keretet (JÁM, JÁPM, kimenet, célérték, illeszkedésvizsgálat stb.), megismertetni velük az előkészített tájékoztató és szakmai dokumentumokat, valamint tisztázni tudtuk a kapcsolattartás módját és a kapcsolattartók személyét. Ennek következtében a személyes találkozó más kommunikációs csatornák (e-mail, telefon) hatékonyságára is pozitívan hatottak a bizalmi légkör megteremtésével. Ez utóbbihoz alapvetően hozzájárult, hogy NKE oldalról a szakértői, támogatói szerepünket és nem az ellenőri, minőségbiztosítási funkcionkat emeltük ki.

A konzultációs szakaszban hivatalos dokumentációs kötelezettség nem volt, de természetesen a konzultációról – mint minden későbbi konzultációról is – emlékeztető készült, amelynek tartalmát minden esetben a projekttel is jóváhagyattunk. Az emlékeztetőben kerültek rögzítésére azok a feladatok, amelyeket a szereplőknek a módszertani fejlesztés sikeressége érdekében el kellett látniuk. Az előzetes konzultációk esetében ezek főként a projekt által informálisan megküldött anyagok átadására vonatkoztak, valamint a projektkimenetek azonosítására.

A módszertan-fejlesztési szakasz

A módszertan-fejlesztési szakasz célja, hogy az egyes KÖFOP-projektek hatásméréseihez szükséges mérések módszertani leírásai – legalább a körvonalak szintjén²⁹ – rendelkezésre álljanak. A figyelmes olvasóknak talán említeni sem kellene, hogy a módszertani leírások tartalmazzák, hogy az adott JÁPM melyik JÁM-hoz, illetve melyik projektkimenethez kapcsolódik. És ennek kapcsán, azaz már az első lépésben érdemes volt kezelni az illesztési problémákat, amely abból fakadt, hogy a projektek nem a kimeneteik számbavételét, társadalmi-gazdasági hatásaik végiggondolását követően jelöltek meg JÁM-okat, hanem ezt a feladat ismerete és célja nélkül tették meg, sokáig egy szűkített mutatókészletből. Sok esetben itt a projektmenedzsmentek kognitív illesztési problémáját is kezelniünk kellett, amely egyrészt jellemzően perifériális nyűgnek tartja az indikáto-

²⁸ Itt fontos jelezni, hogy a feladat komplexitása miatt a projekteket jellemzően úgy vezettük, hogy az általános hatásmérési feladatok és célok megismerésén túl mindig csak a következő szakasz feladatainak részletezésébe mentünk bele a technikai megvalósítás szintjén. (Persze ez kezdetben azért is történt így, mert a hatásmérési részfeladatokat, segédleteket, módszertani megoldásokat a gyakorlatban az előrehaladott állapotban lévő projekteken tudtuk tesztelni.)

²⁹ Más közelítésben inkább úgy lenne pontos fogalmazni, hogy *a maximális részletezettséggel álljanak rendelkezésre*. Például egy használati mutató esetében, amely a fejlesztésre kerülő – adott helyzetben tervezés alatt álló – informatikai rendszerből lesz kinyerhető, ennél pontosabb adatforrást nehéz meghatározni, szemben azzal az esettel, ha a mutató már egy jelenleg is futó mérési sorozatból származik.

rokat („ha megcsináljuk a projektet, akkor úgyis meglesz”³⁰); másrészt mindent a lehető legkevesebb energiabefektetéssel akar kipipálni („a pályázat során ezt a feladatot már megcsináltuk, vagy nem?”³¹); harmadrészt a hatások számbavételéhez a fejlesztéseket követő időszakon túlra kell tekinteni („nekünk az a célunk, hogy az úgynevezett nagyon fontos rendszert lefejlesztessük”³²); negyedrészről nagyrészt el kellett velük hitetni, hogy ez a feladat hasznos *számukra*,³³ de ha kételkednek is benne, ez egy olyan feladat lesz, ami végigkíséri a projektet, és az előzetes elvárásaikhoz képest sokkal több munkát fog igényelni.

A közös munkát az úgynevezett hatásmátrix kitöltésével kezdtük, amelynek első lépéseként minden egyes projektkimenetet azonosítani kellett. A projektkimenet definíciója a következő:

„Kimenetnek tekinthetők a projektnek azok a produktumai, eredményei, melyek használatba vételét (implementációjukat) követően tevékenységük megváltoztatását eredményezik a KÖFOP legalább egyik célcsoportjában (lakosság, cégek, igazgatási szervek).”

Azaz társadalmi hasznossága (például: ügyfélteher-csökkenés, bürokrácia csökkenés) és/vagy versenyképesség növelő hatása (például: eljárási idő rövidülése, online ügyintézés) és/vagy szolgáltatásminőség növelő hatása (például: kényelmi szolgáltatások) és/vagy újdonság értéke (például: döntéstámogatás lehetővé válása) mérhető. Ennek érdekében a projektkimenetet úgy kellett leírni, hogy abból megismerhető legyen a célcsoportot miként éri el a fejlesztés, milyen csatornán keresztül lehet igénybe venni, alkalmazni. A kimenetenként kitöltésre kerülő mátrixok a következőképpen festettek üresen:

³⁰ Ez amúgy igaz is az output eredménymutatókra.

³¹ A pályázati logika alapján a feladatnak a kiírásokban meg kellett jelennie; az indikátorlogika, illetve a vállalatok fenn részletezett szükségességének logikája miatt pedig értéket is kellett közölni a mutató jövőbeli értékére. Ugyanakkor – mint ahogy azt az elmúlt sok oldalon keresztül érzékeltettük – ez egy megoldhatatlan feladat volt a projektmenedzsmentnek.

³² A projektlogikából is ki kellett mozdítani a menedzsmentet, és „megtanítani” őket úgy elmesélni a projektjeiket, céljaikat, hogy abból kiderüljön, hogy a fejlesztés kinek milyen hozadékot, változást, ügyfélteher-csökkenést (!) fog hozni a jövőben.

³³ Ennek a helyzetnek a megelevenítésére nincs egyetlen, tipikusnak tekinthető idézet, mert „számukra” értelmezése rendkívül heterogén, és rendkívül sok tényező befolyásolja.

2. táblázat: A kimenetek azonosítására használt hatásmátrix

Projektől elvárt, pozitív társadalmi / szervezeti hatást okozó KIMENET megnevezése: KIMENET_1		Hatásdimenziók				
		Idő-ráfordítás csökkenés	Költség-csökkenés	Hozzá-férhetőség növelése	Szolgáltatás, eljárás fejlesztéshez kapcsolódó képessé tétel, kompetencia növekedés	Elégedettség és/vagy igénybevétel növekedése
Célcsoport	Lakosság					
	Vállalkozások - Kiemelt partnerek					
	Állami szervek - Közigazgatás					
	Saját szervezet					

Forrás: a szerző szerkesztése

Az egyes cellák kitöltése során tehát végig kellett gondolnia a projektnek, hogy mely célcsoportokban, sőt sokszor azok alcsoportjaiban, milyen hatásmechanizmusok által fog a fejlesztésük közvetlen, illetve közvetett hatásokat kiváltani. Ezt elősegítendő segédletet állítottunk össze a projektmenedzsmentek számára, amelyben a célcsoportokat például az alábbi módon árnyaltuk:

- *Lakosság:* A lakosságnak nemcsak egésze, hanem bármilyen releváns csoportja megnevezésre kerülhet (például: kisgyermekes anyák, nyugdíjasok, gépjármű-tulajdonosok, adott kedvezményre jogosultak, ügyfélkapu-azonosítóval rendelkezők stb.).
- *Vállalkozások, kiemelt partnerek:* Itt elsősorban a vállalkozásokra, gazdálkodó szervezetekre gondolunk. Természetesen a vállalkozásoknál is van lehetőség különböző csoportok feltüntetésére (például: építési vállalkozások, könyvelők, közműszolgáltatók, társas vállalkozások stb.).
- *Állami szervek, közigazgatás:* E célcsoportnál elsődlegesen más (köz)igazgatási szervezetekre lehet gondolni, de előfordulhat más állami szervezetek megjelölése (például iskolák). Tehát jelölni kell az intézménytípust, illetve azon belül az érintettek körét (például: megyei jogú városok önkormányzatai) vagy azt a konkrét szervezete(ke)t, amelyre a projekt hatással lehet (például: OBH, OH, MNV).
- *Saját szervezet:* Itt jellemzően jelölni kell, hogy a hatás mely szervezeti egységnél vagy munkakörben dolgozóknál jelentkezik, amennyiben nem olyan horizontális fejlesztésről van szó, amelyet mindenki használni fog (például iktatórendszer).

A hatásdimenziókat is szükséges részleteiben megismerni, mert egy-egy kategória több jelenségtípusra, hatásmechanizmusra bontható:

- Az *időráfordítás-csökkenés hatásdimenzió* esetében a kimenet hatásaként valamilyen időnyereség képződik, amely percben vagy órában, esetleg napban fejezhető ki. Alesetei lehetnek az ügyfelek szempontjából:
 - gyorsabb ügyintézés (például: ügyfélszolgálaton az ügyintézővel töltött idő, űrlapok kitöltésével töltött idő);³⁴
 - rövidebb várakozás;
 - járulékos időráfordítás (például utazás) csökkenése;
 - gyorsabb ügymenet (az eljárás részének vagy egészének átfutási ideje³⁵ csökkenése).
- A *költségsökkenés hatásdimenzióban* a projekt elvárt kimenete pénzbeli megtakarítás, amely vélhetően forintban lesz kifejezhető. Alesetei lehetnek az ügyfelek szempontjából:
 - az ügyintézés tényleges költségeinek csökkenése (például illeték, szolgáltatási díj);
 - az ügyintézés járulékos költségeinek csökkenése (például postaköltség, utazási költség, adminisztrációs költség csökkenése).
-
- A *szolgáltatáshoz, eljáráshoz való hozzáférhetőség növelése, hozzáférési korlátok csökkentése hatásdimenzióban* a szolgáltatás igénybevételének megnyíló lehetőségén vagy az igénybevétel megkönnyítésén van a hangsúly. A hozzáférhetőségben bekövetkező pozitív elmozdulás egyértelmű indikátorának tekintjük, ha az igénybevevői kör bővül.
- A *szolgáltatás-, eljárásfejlesztéshez kapcsolódó képessé tétel, kompetencianövekedés hatásdimenzióban* a kimenet megvalósításával létrejövő tudás, képesség vagy kompetenciabővülés a kulcs. Ez a dimenzió azoknál a projekteknél releváns, amelyek képzési elemmel rendelkeznek, vagy tudatformálás, érzékenyítés, új ismertek elsajátítását szükségessé tevő rendszerfejlesztés történik.
- Az *elégedettség és/vagy igénybevétel növekedése hatásdimenziók*: Mindkét esetben fontos tisztázni, hogy a szolgáltatás, eljárás egészével vagy részével kapcsolatos

³⁴ Az ügyintézői oldal fejlesztései is jellemzően az ügyintézési idő rövidülését, azaz a munkaidő-ráfordítás csökkentését célozzák. Amennyiben ez az ügyféllel történő ügyintézés során jön létre (front office munkafázis), akkor jellemzően az ügyféloldali tehercsökkenés mérését igyekeztünk megvalósítani. Back office munkafázisok esetében (például adatlekérés, döntés-előkészítés, hatósági szakértő kirendelése stb.) a feladat elvégzéséhez szükséges munkaidő-ráfordítás került a mérések fókuszába.

³⁵ Az átfutási idő definiálása során meg kell határozni az eljárás/ügyintézés kezdő- és végpontját – ezek közül egyik sem magától értetődő. A legelterjedtebbnek tekinthető – a közigazgatási ügyintézés határidejéhez kapcsolódó – meghatározás szerint az iktatórendszerbe való érkeztetés tekinthető az ügy kezdetének, míg az ügy zárásának az eljárási cselekmény vagy végzés meghozatalának rögzítése az iktatórendszerben. Ügyféloldalról egy ügy legkorábban az elintézésével kapcsolatos igény megjelenésével kezdődik (még abban az esetben is, ha ezt hivatalos felszólítás kézhezvétele indukálja), míg a végpontot az ügy intézésével kapcsolatos további tennivalók hiánya jelenti (például: okmány, engedély, határozat kézhezvétele, nyilvántartásba vétel stb.).

elégedettségre és/vagy igénybevételre hat-e a projekt. Például egy eljáráshoz kapcsolódó plusz szolgáltatás (például sms-értesítés) bevezetése kapcsán az igénybevevői kör az sms-értesítést választók körében értelmezendő, míg joggal várhatjuk el, hogy a plusz szolgáltatás eredményeként növekedjen az egész eljárással kapcsolatos átlagos elégedettség.

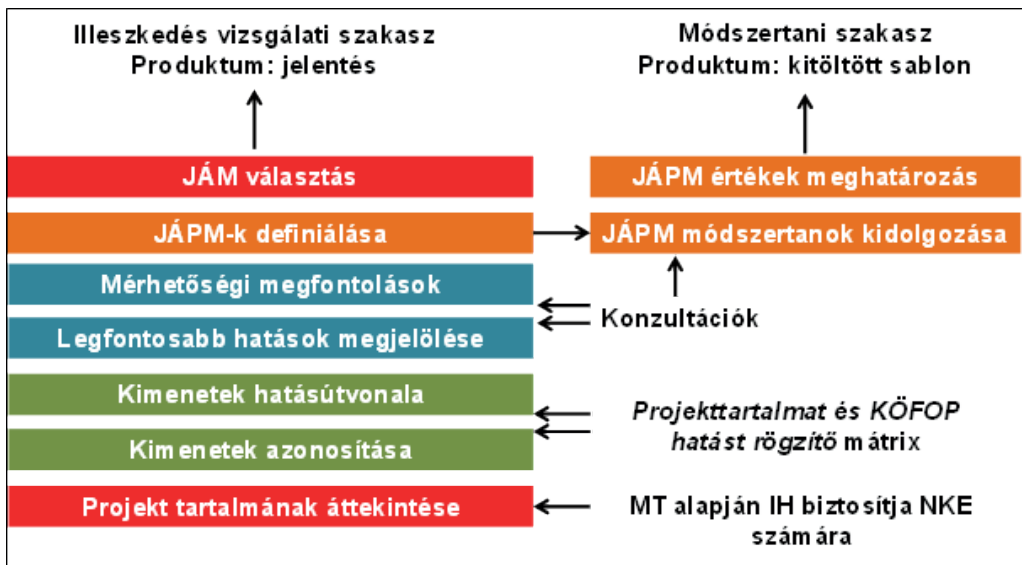
A fentiek alapján a hatásmátrix egyes celláit – jellemzően – a projektekkel közösen töltöttük fel e-mail-es és személyes egyeztetéseket követően. Egy jól kitöltött cella leírásból eldönthető, hogy az adott kimenet a meghatározott módo(ko)n fog-e hatást gyakorolni egy adott célcsoportra (vagy annak egy részére), és ha igen akkor konkrétan mi módon: közvetlen vagy közvetve; a hatás érzékelhető lesz vagy érzékelhetetlen; a célcsoporton belül sokan vagy kevesen fogják érzékelni. Ezen ismervek alapján dönthető el, hogy az adott cella által leírt hatás megragadható-e, azaz mérhetővé tehető-e, illetve az is, hogy érdemes-e rá hatásmutatót definiálni.³⁶

A hatásmátrix celláinak áttekintése azt is lehetővé teszi, hogy azonosításra kerüljenek az egyes kimenetek esetében azok a hatások, amelyek belátható módon hathatnak egyes JÁM-okra. Például a saját szervezeten belül az elégedettség kapcsán mérhető hatásnak javítania kell (logikai úton belátható módon pozitív hatással kell bírnia) a H.4.4 *Elkötelezett munkatársak aránya* elnevezésű Jó Állam Mutatóra. Azaz a hatásmátrix elkészítését követően könnyűszerrel azonosíthatók azok a JÁM-ok, amelyekhez a projektkimentek jól (mérhető és tényleges hatást kifejtő módon) illeszkednek. Mivel a projektek a pályázatuk során már megjelöltek JÁM-okat, de azt nem a kimeneteikhez illeszkedve tették meg, ezért a JÁM-vállalásokat minden esetben felül kellett vizsgálni.³⁷

Éppen ezért a módszertani szakasz első hivatalos fejlesztési dokumentuma az *Illeszkedésvizsgálati jelentés* volt. Ebben rögzítésre került, hogy a projekt által kiválasztott JÁM-ok valóban olyanok-e, amelyekre a projekt tevékenységének ismeretében ténylegesen hatni fog-e. Amennyiben a kimenet alapú hatás azonosítás és a pályázatban megjelölt JÁM-ok nem voltak fedésben, akkor szükségessé vált más JÁM-ok megnevezése, szem előtt tartva, hogy egy projekt legalább 3 különböző JÁM-ra tegyen vállalást.

³⁶ Például, ha az eljárási cselekmények előrehaladását online nyomon lehet követni egy fejlesztés eredményeként, akkor feltételezhető, hogy a fejlesztés hatással lesz az ügyfelekre (például tájékoztatásért nem kell telefonálnia, emiatt mind az időráfordítás, mind a költségcsökkenés jelentkezhet ügyintézési oldalon), és hatással lesz a közigazgatási szervezet munkaidő-ráfordítására is. A fenti példából jól látszik, hogy olyan mutató/mérés mellett érdemes dönteni, amelynek eredményeire építve minél több hatás megragadható, továbbszámolható. Például az online nyomon követés használati számából – kellő paraméterek birtokában számolható az ügyintézői munkaidő-ráfordítás csökkenése, illetve az ügyféloldali költség- és időráfordítás csökkenése is. Ugyanakkor az egész mérést csak akkor érdemes megvalósítani, ha a telefonos tájékoztatói igény jelentős, azaz sokan használják, és emiatt a fejlesztés érdemi hatást fog kifejteni.

³⁷ Több projekt tett vállalást a pályázatában az F.5.4 *Boldog bolygó index* elnevezésű JÁM-ra, amely a HDI-n (Human Development Index) mellett tartalmazza az étellel való elégedettséget, illetve az ökológiai lábnyomot. Ezek esetében egy projekt hatása annyira áttételesen jelentkezik, hogy a projektkimentekhez sokkal jobban illeszkedő JÁM-ot választottunk minden esetben.



3. ábra: A módszertani szakasz folyamata

Forrás: a szerző szerkesztése

A kimenetekhez kapcsolódó mérhető hatások azonosítását követően vált lehetségessé a JÁPM-ok azonosítása. A projektekkel történő közös munka érdekében a JÁPM-ok definícióját is el kellett készítenünk:

„A Jó Állam Projektmutató a KÖFOP kiemelt projektek *kimenetei*hez illeszkedő olyan mérhető mutatószám, amelynek változásáról közvetett vagy közvetlen módon (logikailag levezethetően) belátható, hogy a kapcsolódó JÁM értékének kedvező irányú elmozdulását mutatja. A projektek Kedvezményezettjei a Támogatási szerződésükben a JÁPM-ek értékének változására tesznek vállalásokat a JÁPM-ek mérési módszertanának és a projekt tartalmának, fejlesztési céljainak ismerete alapján. A JÁPM kiinduló és célértékeit, számításmódját a végleges Módszertani összefoglaló rögzíti. A JÁPM-ek jellemzően hatás- (outcome-) mutatók.”

A fenti sorokban is már több rögzítésre kerülő jellemzője előbukkan a JÁPM-oknak. Most álljon itt általánosságban, és a fejezetünket kézikönyvként használó olvasók kedvéért, hogy egy hatásmutató esetében tételesen mit és milyen logika mentén érdemes rögzíteni:

- *A mutató elnevezése.* (Fontos, hogy az elnevezés a mutatóról szóljon, ne az elérni kívánt hatásról, illetve azonosítani lehessen a segítségével a hatást, hatásutat.³⁸)

³⁸ Rossz példa az elnevezésre: Az online ügyintézők arányának növekedése. Jó példa: Az online ügyintézt használók száma az iparüzési adóbevallások esetében.

- *A mutató kódja.* (Erre feltétlen szükség van, amennyiben mutatórendszert építünk, és a mutatókat adatbázisban szeretnénk kezelni. A mutatók kódolása esetében hasznos, ha valamilyen strukturált rendszer rejlik mögötte.)
- *A mutató által megragadott hatás leírása.* (Fontos, hogy rögzítésre kerüljön, hogy a mutatónak minek a hatására létrejövő változást, milyen célcsoportban kíván mérni.)
- *A mutató definíciója.* (Érdeemes a definíciót úgy kezdeni, hogy *A mutató azt méri, hogy...* Egy mutatódefiníció akkor megfelelő, ha egyértelmű belőle a mutató mértékegysége.)
- *A mutató pontos számítási módja.* (Különösen nagy hangsúlyt kell fektetni erre a származtatott mutatók esetében, például arányok, indexek. Utóbbiak esetében az index várható összetevőit – esetleg az összetevők között tételezhető eltérő súlyokat – is érdemes rögzíteni.)
- *A mutató mértékegysége.* (Külön is érdemes rögzíteni, különösen abban az esetben, ha vállalást is kell tenni, ami kezdőérték hiányában csak százalékos módon tehető meg.)
- *A mutató adatforrása(i).* (Származtatott mutatók esetében lehet több adatforrás;³⁹ lehet többféle az adatforrás, ha az egyes mérési szakaszok között módszertani váltás történik,⁴⁰ esetünkben jellemző adatforrások voltak a fejlesztésre kerülő elektronikus rendszerek, iktatórendszer, saját empirikus adatfelvételek.)
- *A mérés lebonyolításának módszertana.* (Ennek kapcsán érdemes rögzíteni minden olyan peremfeltételt, ami biztosítja, hogy a mérés érvényes és megbízható legyen. Nyilván igen eltérő részletezettséggel és pontozással tudunk dolgozni a hatásmérési tevékenység tervezésének ezen fázisában, ha az adatforrás egy informatikai rendszer naplófájlja, mintha egy mintavételes empirikus adatfelvételre lenne szükség elégedettségi index számításához. Itt a célként az a kidolgozottság jelölhető meg, hogy a segítségével egy a felmérésekre irányuló beszerzés műszaki specifikációja elkészíthető legyen.)
- *A mutató bázisérték.* (Új fejlesztések esetén sok esetben 0 kiinduló értékkel dolgozunk, továbbfejlesztések esetében optimálisan már a hatásmérés kezdetén rendelkezésre áll, amennyiben nem, akkor mérést igényel, és a célértékmérés jellemzőit a bázisérték esetén is ki kell dolgozni.)
- *A mutató célértéke.* (Amennyiben a fejlesztést véghez vivőknek vállalást kell rá tenni, előzetes becslésnek tekinthető. De hatásmérést bonyolíthatunk le úgy is, hogy nem történik meg előzetes célérték megadása.)
- *Közbenső mérési pontok / mérési periodicitás.* (A hatásmérések mérési sorozatok, ennek megfelelően nemcsak kezdő és végpontjuk lehet, hanem úgynevezett köztes

³⁹ Például egy munkavállalóra jutó munkaállomások száma.

⁴⁰ Jellemző, hogy a fejlesztés során létrejövő informatikai rendszerben rögzített statisztikákat használjuk a visszamérés során, míg a kiinduló érték „papíros” nyilvántartásból vagy felmérésből származhat.

mérési pontjaik is.⁴¹ Elképzelhető olyan hatásmérésre alkalmas monitoringrendszer fejlesztése is, amely nem tartalmaz végpontot, hanem a mérést a jövőben ismétlődőnek tekintjük adott időközönként.⁴² A köztes mérési pontokhoz is megadhatók célértékek, de nem szükségesek ahhoz, hogy a fejlesztési folyamatok hatásainak időarányos megfeleléséről képet alkothassunk.)

- *Mérőeszköz elkészítésének / benyújtásának határideje.* (A mérések lebonyolításához szükség van mérőeszközre, ennek elkészítése meg kell hogy előzze a mérés megkezdését, úgy, hogy a mérőeszköz felülvizsgálatára, tesztelésére jusson idő)
- *A mért időszak / időpont.* (A mutatók jelentése egy éves időtartamot fog át, és arról referál, például 2019-ben hányan használtak a Rendelkezési nyilvántartást. De vannak olyan mutatók is, például egy interjúsorozat alapján létrejövő problématerkép indexe, amelyeket egy adott dátumhoz tudunk kötni.)
- *A mérési időszak.* (Nem esik egybe a mért időszakkal! Például: a 2019-es használati adatokat az informatikai rendszerből 2020 januárjában tudjuk a legkorábban kinyerni; míg az interjúknak a belőlük számolandó index vonatkoztatási időpontja előtt meg kell valósulniuk.)
- *Az adatközlés időpontja.* (Ez az eredmények publikálásának időpontja, az alkalmazott módszertannak megfelelően ez a mért, illetve a mérési időszak záró dátumánál jóval későbbi időpont is lehet.)
- *Az adatközlés módja.* (Általánosságban nem elégséges egy adat puszta közlése, hanem az érték értelmezéséhez szükséges egyéb ismereteket is át kell adni. Például: definíciók, a mérést befolyásoló körülmények, a megfigyelési egységekre, azok típusaira vonatkozó információk stb. Jellemző műfajok az adatfelvételi jelentés, kutatási beszámoló, tanulmány stb.)
- *A mérést alátámasztó dokumentumok.* (A mérési eredményeknél alapvető tudományos elvárás azok reprodukálhatósága, azaz az, hogy a szükséges dokumentáció és a szükséges módszertani ismeretek birtokában más is ugyanarra az eredményre jusson. Az alátámasztó dokumentumok szerepe az is, hogy a mérések megtörténte igazolható legyen.)
- *A célérték elérésének kockázatai.* (Különösen vállalási kötelezettség esetében fontos rögzíteni, hogy milyen megvalósítási/fejlesztési, illetve módszertani kockázatok látszanak.)
- *Módszertani megjegyzések.* (A fentiek mellett is szükség lehet arra, hogy lehetőségünk legyen további információkat, kívánalmakat, problémákat rögzíteni. A mi esetünkben ezek legtöbbször a mérőeszközre vonatkoztak, és azt jelezték, hogy

⁴¹ Például: Az ASP-rendszer bevezetése az önkormányzatoknál úgy zajlott, hogy a különböző méretű települések több évre elhúzódóan, eltérő időpontban csatlakoztak.

⁴² A JÁPM-mérések kapcsán kifejlesztésre kerülő mérések esetében az egy célállapot, hogy a projektgazdák minőségbiztosítási rendszerébe bekerülve a projektidőszakon túl is megismétlődjenek a mérések.

a mért mutató mellett, milyen további paraméterek adatainak felmérését várjuk a hatások részletesebb megismeréséhez.)

A Módszertani összefoglalók a fentieket foglalják keretbe a kimenetek azonosításán, és a JÁM-kapcsolódás leírásán túl minden JÁPM, azaz minimum három esetben.⁴³ A projektgazdák a Módszertan aláírásával vállalják a mérési kötelezettségeket és a célértekek elérésére való törekvést.

A mérési-monitoring szakasz

Amennyiben a kedves olvasó arra számít, hogy a hatásmérések előkészítését a Módszertan fejlesztési szakasszal lezárhatjuk, akkor csalatkoznia kell. Ugyani hiába definiáltunk remek mutatókat, méréseket és a mérések lebonyolításának peremfeltételeit, megfelelő mérőeszköz nélkül az értékeink sem lesznek megfelelőek. Ezért rendkívül fontos feladatunkká vált a mérőeszközök felülvizsgálata, elkészülésük támogatása.

Ennek kezdeti lépéseként érdemes rögzíteni a mérés főbb jellemzőit és azon kutatási kérdéseket, amelyek megválaszolására a mérőeszköznek alkalmasnak kell lennie, ennek érdekében mérőeszköz-kísérősablon⁴⁴ készítettünk, amely rögzíti a mérés fontosabb jellemzőit (például: alapsokaság, mintavételi eljárás, reprezentativitás kritériumai stb.).

A méréseink és a mérőeszközeink igen heterogének voltak egyrészt a projektek sokszínűsége, másrészt a hatásdimenziók módszertani kívánalmai miatt. Néhány példával illusztrálva ezt:

- Informatikai rendszerfejlesztések esetében használtuk:
- Rendszerhasználati mutatók à RENDSZERLOG
- Felhasználói képzések bevétele, hatásossága à ONLINE KÉRDŐÍV
- Belső adminisztratív tehercsökkenés à MUNKANAPLÓ
- Ügyfél-elégedettség növekedése à ELÉGEDETTSGMÉRÉS
- Eljárások átszervezése esetében használtuk:
- Átfutási idő csökkenése à IKTATÓRENDSZER ADATAI
- Munkafázishoz szükséges idő csökkenése à ÜGYVITELI RENDSZER ADATAI
- Költségcsökkenés à TÉNYADATOKON ALAPULÓ MODELLSZÁMÍTÁS
- Ügyfélteher-csökkenés à ONLINE ÜGYINTÉZÉSRE VALÓ ÁTTÉRÉS KIMUTATÁSA

Fontos megjegyeznünk, hogy a mérőeszköz-fejlesztés a hatásméréseknek már az a mélysége, ahol a projektmenedzsment lelkesedése nem elégséges, mivel szaktudást igénylő feladat. Ennek ellenére sokszor a menedzsment tagjai találták magukat fejlesztő szerepben,

⁴³ A legnagyobb JÁPM szám 11.

⁴⁴ Elérhető: <https://joallammutatok.uni-nke.hu/document/joallammutatok-uni-nke-hu/meroeszkoz-kisero-sablon-monitoring-szakasz.xlsx>

a támogatásukra kiemelt figyelmet fordítottunk. Ugyanakkor a mérőeszköz-fejlesztésnél is jóval nagyobb feladat lehet az adatfelvétel lebonyolítása: interjúk készítése, online kérdőívek programozása, kollégák tevékenységének munkanaplózása, modellszámításokhoz szükséges paraméterek összegyűjtése stb. Az ilyen jellegű mérések lebonyolításához a legtöbb projekt belátta, hogy külső szakértelmet kell biztosítani, amely alátámasztó dokumentumok létrejöttében és az eredmények közzlése során is hasznos volt számukra.

A mérések megvalósulásának támogatásával, a mérési eredmények értékelésével és elfogadásával párhuzamosan a feladatok előrehaladását is monitoringoztuk. A partnerek számossága nélkülözhetetlenné tette, hogy ehhez informatikai rendszert fejlesszünk,⁴⁵ amely alkalmas különböző felhasználói szintek kezelésére, dokumentumok fogadására, riportok készítésére, a módszertani változások követésére,⁴⁶ valamint a dátumokhoz igazítottan figyelmeztetések, felszólítások automatikus kiküldésére. A monitoringrendszerben szereplő adatok validálása szempontjából kulcsfontosságú, hogy időről időre adategyeztetésre kerüljön sor, erre féléves periodusokban került sor, mikor a projektmenedzsmenteket arra kértük, tekintsék át adataikat, és jelezzék is a várható változásokat. Ez a validáló mozzanat azért is fontos számunkra, hogy a jelentéseinkben olyan adatokat közöljünk, amelyek nem vitatottak a projektek által.

A záró elemzési szakasz

A záró elemzési szakasz célja az egyes projektek hatásait bemutató *Záró tanulmány fejezet* elkészítése. A záró elemzési szakasz megvalósításának ütemezése két határdátumhoz köthető. Az egyik a projektek fizikai zárása, ez az az időpont, amikor a projektnek a szakmai feladatait, fejlesztéseit meg kell valósítani. Fontos, hogy fizikai zárás az esetek döntő többségében megelőzi a hatások létrejöttét, mérhetővé válását, sőt az sem ritka, hogy a fejlesztések befejezésével, még az implementációs folyamat sem indult meg. Ennek feltárása a fizikai záráshoz kapcsolódó konzultáció egyik célja. A másik ok, amiért nélkülözhetetlen egy ilyen megbeszélés, az az, hogy a fizikai zárással a projekt életében jelentős változások állnak be: a menedzsment mandátuma lejár, és a kollégák nem feltétlen maradnak a projektgazda állományában, azaz tisztázni kell, hogy a hátralévő mérési feladatok kinek a felelőségi körébe kerülnek, és azok az eredeti tartalommal és ütemezéssel meg fognak-e tudni valósulni.

A másik fontos határdátum az utolsó célérték mérés monitoringrendszerben történő rögzítése, amely után a projektgazdának nincs további mérési feladata, és elkészíthetővé válik a projekt hatásainak záró értékelése. Ennek során szükséges a projektgazdával

⁴⁵ Ebben az informatikai rendszerben zajlott az Illeszkedési jelentések és a Módszertani összefoglalók elkészítése, legenerálása is.

⁴⁶ A monitoringrendszernek ez a képessége a projekthosszabbítások nagy száma miatt kulcsfontosságú képesség.

közösen értelmezni⁴⁷ a mérési eredményeket és a projekt hatásainak leírása során megfogalmazott állításokat, következtetéseket.

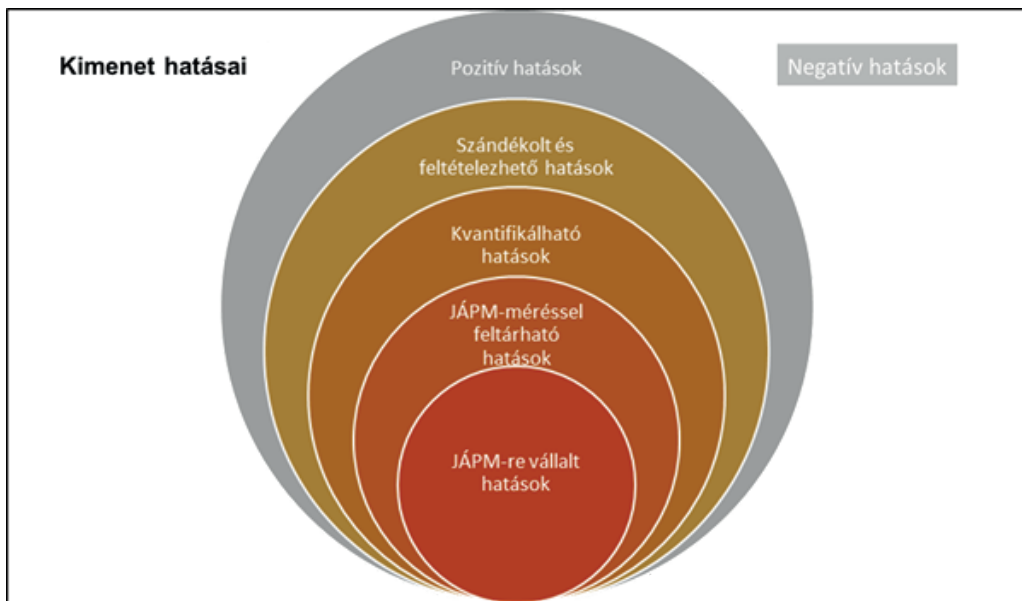
A záró tanulmány fejezet elkészítése során a következő elvek vezérelnek bennünket:

- Az elkészülő fejezetet csak az *utolsó JÁPM-mérés lebonyolítását követően lehet véglegesíteni.*
- A projekthatásokkal kapcsolatos *adatok értelmezésében meg kell jelennie a projekt értelmezésének*, de az elemzés elkészítése az NKE szakértőinek a feladata.
- Adott projekt *monitoringfelülete* csak a záró tanulmány fejezet elkészítését követően kerül lezárásra.
- *Újra áttekintjük a hatásmátrix segítségével a projekt kimeneteit*, azonosítsuk a hatásmérés elején kimaradt – de a későbbiekben fontossá váló – kimeneteket. Illetve a kimenetek megvalósulását, az egyes cellákban rögzített hatások létrejöttét, a fejlesztéssel elért célcsoport tényleges nagyságát.
- A hatásmátrixra, a JÁPM-mérésekre és az esetleges további plusz információkra⁴⁸ figyelemmel becsüljük meg, hogy a JÁM–JÁPM-rendszer az adott projekt *teljes hatáshorizontjának mekkora részét fedi le.*
- *Biztosítani kell a mért eredmények aggregálhatóságát* projekten belül és projekt-szint felett is, különösen az ügyfélteher-csökkenés és a versenyképességi hatások szempontjából.

A fentiek kapcsán érdemes tisztázni a teljes hatáshorizont fogalmát, amelynek feltárásához az alábbi ábra nyújthat segítséget, bemutatva a JÁM–JÁPM rendszer korlátját: csak szándékolt pozitív hatások mérését valósítjuk meg.

⁴⁷ A figyelmes olvasót nem lepi meg, hogy mint minden módszertani anyag esetében, a projektekkel itt is a kooperációra törekszünk. Ennek oka, hogy a projektgazdánál vannak meg azok a szakmai ismeretek, kompetenciák, amely alapján megítélhető egy-egy fejlesztés sikeressége, míg nálunk csak a módszertani felkészültség, amely alapján az értelmezendő eredmények megbízhatósága és érvényessége ítéltető meg.

⁴⁸ Például volumenadatok. (Ha egy JÁPM esetében az elektronikus ügyintézés arányára tett vállalat egy projekt, akkor az ügyintézés számú olyan plusz információ, amely szükséges az eredmények értelmezéséhez, a hatások leírásához.)



4. ábra: A projektek teljes hatáshorizontja

Forrás: a szerző szerkesztése

Jól látható, hogy a JÁPM-ek segítségével megragadható hatások csak egy szűk területet fednek le, éppen ezért fontos, hogy a JÁPM-ok méréséhez alkalmazott mérőeszközök egyéb információit feldolgozzuk, valamint olyan többletinformációkat is megismerjünk (például volumenadatok), amelyek a projektgazda számára rendelkezésre állnak, illetve végigbeszélésre kerüljenek azok a szándékolt és feltételezhetően létrejött hatások, amelyeket nem tudtuk vagy nem lehet kvantifikálni.

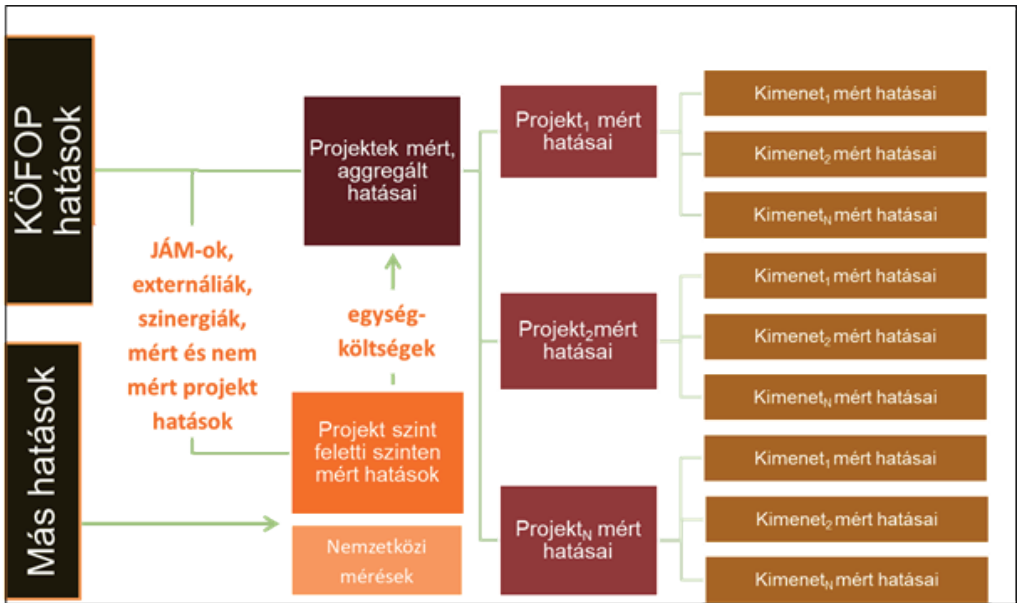
A jelentéstételi kötelezettség

Az elemzői munka iránt fogékony olvasó számára már az eddigiek alapján is egyértelmű, hogy az egyik legfontosabb feladatunk az Irányítóhatóság felé a riportolás, a jelentések készítése. A jelentéseknek három szintje van:

- *Havi jelentés*, amelyben beszámolunk a projektek előrehaladásáról, a módszertani fejlesztések állásáról (például: lebonyolított konzultációk, elkészített dokumentumok, újrainyitott módszertanfejlesztések állása.)
- *Éves jelentés*, amelyben megjelenik a projektvállalások és mérési eredmények elemzése, modellezésre kerülnek a KÖFOP-szinten várható gazdasági-társadalmi és versenyképességi hatások, különösen az ügyfélteher-csökkenés szempontjából,

valamint bemutatásra kerülnek a projektszint feletti méréseink eredményei, illetve a benchmark jelleggel a releváns nemzetközi mutatók alakulása.

- *Záró jelentés*, amelyet optimálisan az utolsó hatásmérési érték közlését követően lehet közölni, tartalmazni fogja a fentiekén túl az elért hatásokat az egyes projektekre lebontva és aggregálva egységköltségek segítségével. A teljes OP-szintű hatásmérési modell az alábbi ábrából ismerhető meg.



5. ábra: A KÖFOP hatásmérési tere a JÁM–JÁPM-rendszer alapján

Forrás: a szerző szerkesztése

Összegzés

Reményeink szerint sikerült felkeltenünk az olvasó érdeklődését munkánk iránt, és bemutatni néhány gyakorlati megfontolást, amely a KÖFOP-hatásmérések kulcsa. Reméljük azt is, hogy számíthatunk az olvasók figyelmére a közeljövőben nyilvánossá váló projektszint feletti méréseink eredményeit bemutató tanulmányok és a reményeink szerint nyilvánossá váló záró jelentés esetében is.

Kulcsfogalmak

KÖFOP, Jó Állam Mutatók, Jó Állam Projektmutatók, projekthatás, e-közigazgatási fejlesztés, hatásmérési feladatok

Irodalomjegyzék

- KAISER Tamás – KIS Norbert szerk. (2014): *A Jó Állam mérhetősége. Tanulmányok*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem.
- KAISER Tamás szerk. (2015): *Jó Állam Jelentés 2015*. Budapest, Dialóg Campus.
- KAISER Tamás szerk. (2016): *Jó Állam Jelentés 2016*. Budapest, Dialóg Campus.
- KAISER Tamás szerk. (2016): *A jó állam mérhetősége*. Budapest, Dialóg Campus.
- KAISER Tamás szerk. (2016): *A jó állam nagyító alatt. Speciális jelentések A-tól V-ig (az adóbürokráciától a versenyképességig)*. Budapest, Dialóg Campus.
- KAISER Tamás szerk. (2017): *Jó Állam Jelentés 2017*. Budapest, Dialóg Campus.
- KAISER Tamás szerk. (2018): *Jó Állam Jelentés 2018*. Budapest, Dialóg Campus.
- KAISER Tamás szerk. (2019): *A jó állam mérhetősége III*. Budapest, Dialóg Campus.

Vákát oldal

Egészségfejlesztési és drogrevenációs programok értékelése

Az emberi viselkedést célzó komplex intervenciók értékelésének általános kérdései

Az értékelés szükségessége

Az elmúlt 20–30 évben egyre markánsabb érdeklődés és igény fogalmazódik meg az emberi viselkedés megváltoztatását, alakítását célzó beavatkozások értékelésével kapcsolatban. Ebbe a körbe tartoznak az egészségfejlesztési, prevenciós beavatkozások, vagy a pszichoterápiás beavatkozások (a továbbiakban szakterminológiával: intervenciók). Az már manapság szinte magától értetődő része a közgondolkodásnak, hogy semmilyen gyógyszert nem vásárolunk máshol, mint gyógyszertárban vagy egyéb ellenőrzött forrásból (vény nélkül is beszerezhető termékek) (FELVINCZI 2019). Az a körülmény is jól ismert, hogy egy gyógyszer előállítására a gondolat megszületésétől gyakran 10–12 évet vesz igénybe, és mintegy 2–2,5 milliárd dolláros ráfordítást igényel (MULLIN 2014). A gyógyszerkutatók esetében a kifejlesztett készítmények célzott hatásosságát és nem kívánt, esetleges káros hatásait gondos értékelő vizsgálatoknak vetik alá. Ezek az értékelő vizsgálatok jól kialakított kísérleti elrendezést valósítanak meg, amelyek összefoglaló neve a randomizált (véletlen kiválasztásos) kontrollcsoportos vizsgálat (RCT). A humán beavatkozások tekintetében is egyre markánsabban jelenik meg az értékelési igény, elsősorban a szakpolitikusok és azon belül is a gazdasági szakértők körében. A népegészségügyi beavatkozások esetében is egyre gyakrabban hangzik el az az igény, hogy úgynevezett evidence based (bizonyítékokon alapuló) programok kerüljenek megvalósításra, ugyanakkor számos területen hiányzik a szakmai konszenzus azzal kapcsolatban, hogy mit tekinthetünk valóban működő beavatkozásnak, melyek lesznek azok az intervenciók (beavatkozások), amelyek a kívánt eredményt fogják biztosítani. Az eredményesség iránti igény mellett az értékelés szükségességét aláhúzza az a körülmény is, hogy a viselkedés befolyásolását célzó komplex intervencióknak is lehetnek nem kívánt, vagy kifejezetten kedvezőtlen mellékhatásai, a nem tervezett káros következmények elkerülése, a *ne árts* „parancs” szem előtt tartása egyben morális kötelezettség is. Az intervenciók kipróbálása és előzetes értékelése éppen e tekintetben lehet különösen fontos, így ugyanis elkerülhető, hogy országosan elterjesszünk olyan beavatkozásokat, amelyek nem eredményesek vagy éppen káros hatást fejtenek ki. Ezt az elővigyázatosságot különösen is indokoltá teszi, hogy az egészségfejlesztés/drogrevenáció területén megvalósuló beavatkozások

többszörre közfinanszírozottak és a szűkösen rendelkezésre álló forrásokat a valóban működő és kedvező eredményeket produkáló szakmai kezdeményezések megvalósítására fordítani. Egy további szempont, ami az értékelés szükségességét és fontosságát aláhúzza, a prevenció professzionalizálódásával kapcsolatban megfogalmazódó igény. A prevenciós szakemberek a viselkedés befolyásolására tesznek kísérletet, a prevencióhoz nem ért mindenki, annak célkitűzései és a megfelelő módszerei józan ésszel nem kikövetkeztethetők, az intervenciók kidolgozásához és megvalósításához speciális szakmai tudásra van szükség (FELVINCZI 2019). A fentiekben – a teljesség igénye nélkül – felsorolt tényezők szükségessé teszik, hogy a különböző területeken tevékenykedő döntéshozók vagy jövőbeni döntéshozók ismerjék a komplex intervenciók értékelésének alapvető fogalmait, az alkalmazható módszereket és azt is, hogy ezen a területen milyen nehézségekkel, kihívásokkal lehet szembesülni, továbbá, hogy milyen jellemzőkkel, paraméterekkel rendelkező értékelő kutatás eredményeit lehet a későbbi döntések meghozatala során felhasználni.

Alapvető fogalmak

Az EMCDDA (Európai Kábítószer Adatgyűjtő és Kapcsolattartó Központ) 2019 őszén megjelent kiadványára támaszkodva néhány, a prevenciós/egészségfejlesztési programok értékelése szempontjából is releváns fogalmat tekintünk át. Ezek a fogalmak az egyéb beavatkozások értékelése kapcsán is jelentőséggel bírnak. Mindezt annak érdekében tesszük, hogy a gyakorlati szakemberek és a szakpolitika (majdani) irányítói jobban értsék, hogy mi is a mondanivalója az értékelő kutatásokat bemutató szaktudományos cikkeknek és/vagy, hogy az érdekeltek tudják, mit lehet elvárni egy olyan szervezettől, amelyik értékelő kutatások lebonyolítását végzi. Nem célunk tehát, hogy a tanulmány olvasóit a tényleges értékelő kutatások elvégzésére alkalmassá tevő ismeretekkel ruházzuk fel.

Az említett EMCDDA-kiadvány a prevenciós programok értékelésének *definíciója* kapcsán az alábbiakat fogalmazza meg: „Az értékelés egy olyan kutatási tevékenység, mely szisztematikusan feltérképezi, hogy egy prevenciós beavatkozásnak milyen rövid és hosszabb távú következményei vannak, valamint, hogy milyen tényezők járultak hozzá ezen hatások kialakulásához” (EMCDDA 2019, 71.).

Az értékelő tevékenységnek *különböző funkciói lehetnek*, és ez egyben rámutat arra is, hogy milyen motivációk húzódnak meg az értékelő munka hátterében. Valamely beavatkozás kapcsán az elsődleges kérdések egyike, hogy az adott tevékenység eredményezett-e bármilyen változást a célpopulációban, elérte-e a tervezett célt, s hogy a mért változások iránya és mértéke jelentékenyebb-e, mintha semmit sem csináltunk volna (nem került volna sor az intervencióra). Ez a *hatások és az eredmények* vizsgálatát jelenti. Szintén fontos cél lehet a nem kívánt kedvezőtlen mellékhatások elkerülése. Az értékelő tevékenység ez esetben azt vizsgálja, hogy a beavatkozásnak voltak-e olyan hatásai, amelyek kedvezőtlen irányban befolyásoltak a résztvevők életét, viselkedését. Ez a szempont – ahogy ezt már korábbiakban is hangsúlyoztuk – morális értelemben is

kulcsfontosságúnak tekinthető, hiszen minden viselkedésbefolyásolási tevékenységnél etikai alapelv a „ne aris – nil nocere” kritérium szem előtt tartása. Az értékelő vizsgálatok figyelmet fordítanak az *elérés kérdésére is*. Ebben az esetben arra a kérdésre irányul a figyelem, hogy a beavatkozás tervezett résztvevőit valóban megszólította-e a program. Vajon a különböző résztvevői csoportokban eltérő mértékű bevonódás történt-e, vagy a bevonódás mértékétől függetlenül a különböző társadalmi csoportok képviselői számára eltérő tartalmú vagy mértékű változások mentek végbe (például nők és férfiak eltérő mértékű bevonása és/vagy eltérő közvetlen eredmények). Ezt a problémát, főként annak az eredményességre vonatkozó aspektusát, az eredményességi vizsgálat során nyert adatok mintázódása alapján tudjuk leginkább megválaszolni. A program/intervenció *költségei* fontos szerepet játszhatnak egy későbbi, tágabb körben történő elterjesztése esetében. Ezért az értékelő munka kiterjedhet erre a szempontra is. Ez esetben azt vizsgálja a kutatás, hogy az intervenció költségei milyen viszonyban vannak az elért változások gazdasági hasznával (gazdasági haszon lehet például az egészségben eltöltött életek számának növekedése). Fontos kérdés lehet az is, hogy vajon az adott beavatkozás vagy egy másik (például azonos céltételezéssel dolgozó, de más módszertant alkalmazó) lenne az alkalmasabb az adott probléma kezelése, befolyásolása szempontjából. Ezen kérdésfeltevés esetében is mindig jelen vannak a pénzügyi megfontolások, vagyis hogy ugyanezeket az eredményeket egy kevésbé költséges beavatkozás révén is el lehet-e érni.

Amikor egészségfejlesztési/drogprevenációs intervenciókról beszélünk, akkor *komplex intervenciókról* beszélünk. A komplex intervenciók definícióját a Medical Research Council (MRC) fogalmazta meg 2000-ben (MRC 2000). Ennek értelmében a komplex intervenciók az alábbi szempontok mentén írhatók le: (1) az egymással kölcsönhatásban lévő komponensek száma; (2) az intervenció által megcélzott viselkedésformák számossága és problematikusága; (3) az intervenció által megcélzott csoportok, illetve szervezeti szintek számossága; (4) a kimeneti (eredmény) változók számossága és variabilitása; (5) az intervenció megvalósítása során megengedett flexibilitás mértéke. A komplex intervenciókról még elmondható, hogy azok viselkedéscentrikusak, valamint, hogy esetükben nehéz egy lineáris okságra rámutatni a beavatkozás és az elért viselkedéses vagy egészségügyi változások között.

Az értékelő kutatások tanulmányozása során gyakran találkozunk az eredményesség és a hatásosság fogalmával. Főleg a gyógyszerkísérletek vagy jól definiált egészségügyi beavatkozások esetén vizsgálhatjuk, hogy az adott beavatkozás vagy készítmény alkalmazását követően kimutatható-e annak *hatásossága*. Ez esetben arra törekszünk, hogy valamennyi tényezőt (individuális különbségeket, környezeti sajátosságokat) kontroll alatt tartjuk és pusztán az intervenció következményeit mérjük fel. Ilyen jellegű vizsgálatok az érdeklődési körünk homlokterében lévő egészségfejlesztési/drogprevenációs programok esetében nem bírnak jelentőséggel, ugyanis ezek esetében mind az individuális sajátosságoknak, mind pedig környezeti feltételeknek meghatározó jelentőségük lehet.

A komplex intervenciók esetében azonban a kérdés már nemcsak arra vonatkozik, hogy az adott intervenciónak van-e érdemi következménye (működik-e a beavatkozás), hanem azt is firtatjuk, hogy *kinek, mikor hol, milyen körülmények között* lehet azt az adott

intervenciót hatásosan nyújtani (PAWSON–TILLEY 1994). Ez esetben *eredményesség* (effectiveness) vizsgálatot hajtunk végre

Az értékelő kutatások kategorizálása

Az értékelő kutatások tekintetében számos kategóriarendszert alkalmazhatunk. Beszélhetünk a *rövid távú* vagy a *hosszú távú* eredmények értékeléséről, illetve az eredmények mellett foglalkozhatunk a folyamatokkal, illetve a gazdaságossági kérdésekkel is.

- a) A *rövid távú (közvetlen) eredmények* (outcome) értékelése. Ebben az esetben azt vizsgáljuk, hogy közvetlenül az intervenciót követően bizonyos változók tekintetében bekövetkezett-e valamilyen kívánatosnak tekinthető változás. Kérdéses, hogy miként határozzuk meg a változás szempontjából kritikusnak tekinthető célváltozókat. Az értékelő kutatások jelentős hányada a beavatkozás által meghatározott *célok* alapján választja meg, hogy mely változókban fogja az elmozdulást, változást regisztrálni. Amennyiben egy a drogfogyasztás megkezdésének későbbi életkorra történő halasztását megcélzó beavatkozás rövid távú eredményeinek értékelését végezzük el, akkor azt nem tudjuk közvetlenül a beavatkozás lezajlását követő periódusban megtenni. Olyan változóban beállt elmozdulás értékelését kell megvalósítani, amelyikről tudjuk, hogy szoros összefüggést mutat a célváltozóval, és amelyek mentén rövid távon is változást remélhetünk (például szociális készségek, érzelmi intelligencia, kommunikációs készségek, bizonyos tudáselemek). Ezek az úgynevezett közvetítő változók. Hogy mely tényezőket tekintjük közvetítő változónak az a korábbi kutatási eredmények, illetve a beavatkozást megalapozó elméleti modell alapján dőlhet el. A kiválasztott közvetítő változók akkor válnak mérhetővé, ha megtörténik operacionalizálásuk, vagyis megtaláljuk a megfelelő mérőeszközöket. Többnyire több alternatíva közül választhatunk, s hogy adott intervenció kontextusában melyiket találjuk a leginkább megfelelőnek az a vonatkozó tudományos kutatások eredményeire alapozva dőlhet el. Tanácsos olyan mérőeszközöket választani, amelyek elérhetőek az adott értékelő vizsgálat anyanyelvén, megbízható pszichometriai mutatókkal (reliabilitás, validitás) rendelkeznek, illeszkednek az intervencióban részt vevő csoportok vagy egyének életkori és/vagy kulturális sajátosságaihoz. Amennyiben valamely prevenciós program hierarchikus célrendszerrel dolgozik, vagyis a hosszú távú célok mellett rövid távú célokat is meghatároz, akkor fentiekben ismertetett eljárásrendet ezen célok vonatkozásában is követni szükséges a mérhetőség érdekében. Vannak olyan esetek azonban, amikor az értékelő kutatásnál nem az intervenció által megfogalmazott célokból, hanem általános és szakmailag alátámasztott elvárásokból indulunk ki. Előző példánknál maradván (az illegális szerhasználat megjelenésének minél későbbi életkorra történő eltolása) lehet, hogy az értékelést végző szakember a szakirodalmi előzményekre támaszkodva (vagy például megrendelői igénynek eleget téve) a korábbiakban felsoroltaktól eltérő változókban megjelenő kedvező irányú elmozdulást kíván elle-

nőrizni. Ebben az esetben úgynevezett *benchmarking* típusú megközelítés kerülhet alkalmazásra. Ez egy külső kritérium vagy kritériumrendszer teljesülését „írja” elő a közvetítő változók tekintetében. A korábbiakban már említett operacionalizációs folyamatra ez esetben is szükség van természetesen. Amikor a közvetlen változókban beállt változásokat kívánjuk mérni, akkor arra a beavatkozást követően azonnal vagy rövid idő elteltével kerül sor.

Az is előfordulhat, hogy olyan változóban kívánjuk a változást mérni, amelyikről teoretikus megalapozást követően úgy véljük, hogy bár közvetlenül a beavatkozást követően mérhető, de ezzel együtt a beavatkozás hosszú távú eredményességének megfelelő (megbízható) előjelzője lehet. Például feltételezhetjük, hogy a szerhasználati szándék a későbbi szerhasználói magatartásnak megbízható előfutára lehet (AJZEN 1985). Ebben az esetben ismét alá kell húzni egyfelől az operacionalizáció jelentőségét (tehát, hogy megfelelő mérőeszközt alakítsunk ki/találjunk), valamint annak fontosságát, hogy a kiválasztott rövid távon mérhető, de a hosszú távú viselkedés predikcióját lehetővé tévő változó kiválasztása megfelelő teoretikus és empirikus megalapozottsággal történjen.

- b) A hosszú távú, tágabb körben értelmezhető hatások (impact) mérése: Az eljárásrend ez esetben is nagyon hasonló, mint a fentiekben leírt rövid távú eredmények vizsgálata esetén, azonban ez esetben már nem a közvetítő változókra és/vagy a közbelső célokra koncentrálunk, hanem a hosszú távú célváltozókra. Ismét visszatérve az előzőekben említett példához, ez esetben már a *konkrét viselkedéses változót* mérjük, tehát, hogy az illegális szerek használata azokban a csoportokban, ahol sor került a beavatkozásra tényleg később következett-e be, mint azok esetében, akik semmilyen vagy más jellegű intervencióban vettek részt. Egy jól meghatározott célváltozó esetében, például az első szerhasználat életkora – ha jól lekövethető, hogy kik azok, akik az értékelni kívánt beavatkozás résztvevői voltak és kik azok, akik nem –, ez a mérés viszonylag könnyen lebonyolítható. Ez esetben az összehasonlíthatóság (kontrollcsoport kérdése) különösen nagy kihívást jelent, ugyanis a célváltozóban realizálódó változás akár 15–20 évet is igénybe vehet, s ennyi idő elteltével a körülmények kontroll alatt tartása nehezen megoldható feladat; valamilyen, a célváltozóval összefüggő hatásban az adott populáció minden tagja részesülhetett. Az összehasonlíthatóság problémáját végső esetben az országos reprezentatív mintákon végzett epidemiológiai vizsgálatok orvosolhatják, ez esetben az a beavatkozási programban érintett csoportot az országos átlaghoz tudjuk hasonlítani. Ugyanakkor lehet, hogy kevésbé jól konkretizálható célt fogalmaz meg egy beavatkozás (például az életminőség javulása), ez esetben a hosszú távon érzékelhető eredmények becslése is egy bonyolult operacionalizációs folyamat eredményeként tud csak végbemenni.
- c) Folyamatértékelés: A folyamatértékelés célja, hogy ennek révén jellemezhető legyen az intervenció megvalósításának folyamata. Az értékelés ezen fajtája az intervenció tartalmára, az egyes komponensek „adagolására”, az intervenció hűségére fókuszál (EMCDDA 2019). Ennek során számos kérdést tehetünk fel, az intervenció tartal-

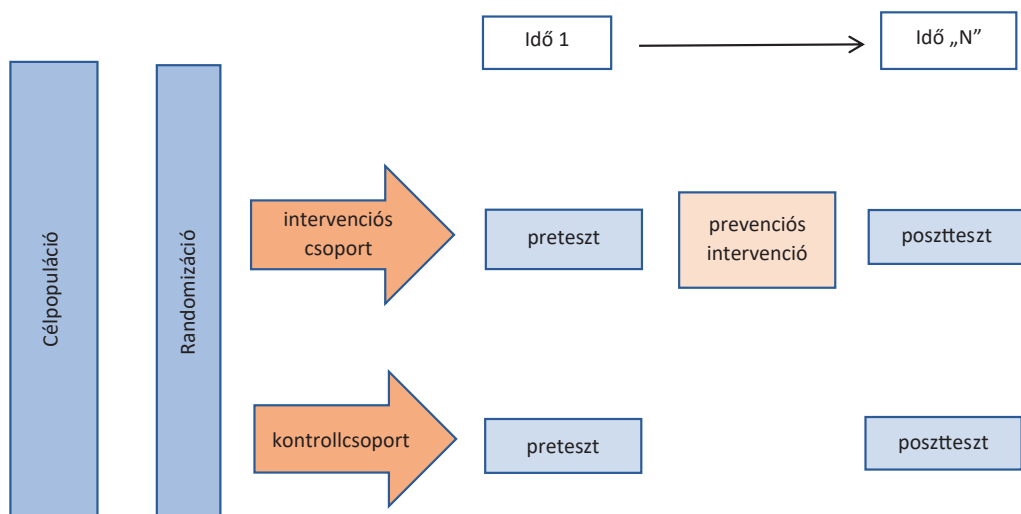
mára, a foglalkozások intenzitására, mennyiségére, a megvalósítók sajátosságaira (képzettség, tapasztalat), illetve arra vonatkozóan, hogy az eredeti terveknek megfelelően került-e beavatkozás megvalósításra. A folyamat értékelés során a megvalósítás részleteit ismerjük meg, s egyben valamelyes rálátásra teszünk szert a beavatkozás kontextusával kapcsolatban is, ami a rövid és hosszabb távú eredmények értékelése során kapott információ árnyalását, értelmezést is előmozdítja. Szintén a folyamatértékelés során szerezhethünk információt a programmegvalósítás hűségéről (fidelity), az eredeti beavatkozási tervtől való eltérés mértékéről, esetleges okairól. Ez segít annak megértésében is, hogy valójában mi került megvalósításra. A folyamatértékelést és a monitorozást gyakran egymás szinonimájaként használják, ugyanakkor fontos tisztában lenni azzal, hogy e két tevékenység ugyan profitálhat egymásból (a monitorozás során gyűjtött adatok használhatók lehetnek a folyamatértékelés során), azonban célrendszerét tekintve két különböző dologról van szó. A folyamatértékelés kutatási tevékenység, egyértelmű kutatási kérdésfeltevések irányítják, hogy mire fog koncentrálni. A monitoringtevékenység pedig elsősorban tevékenységadminisztráció, nem kutatási kérdések határozzák meg, hogy mire vonatkozik az adatgyűjtés; a cél a napi rutintevékenység lekövetése és dokumentálása. Egy a tevékenység tényleges tartalmához és szakmai prioritásaihoz jól illeszkedő tevékenységadminisztrációs (monitoring) rendszer használata segítheti a szakmai fejlődésben és a folyamatok észszerűsítésében a benne dolgozókat; egy ilyen rendszer használatára többnyire motiváltak a szakemberek. Az olyan monitoringrendszerek, amelyek nem illeszkednek a munkavégzés tartalmi és/vagy megvalósulási profiljához (például munkaidő-nyilvántartás vezetése egy kutatóintézetben) azok nagy mértékben demotiválólag hatnak, és a tevékenységadminisztráció eredményeként semmilyen megalapozott fejlesztési döntést nem lehet kezdeményezni.

Vizsgálati elrendezések

Az értékelő kutatások elsődleges és alapvető kérdése, hogy a beavatkozás (legyen az gyógyszer vagy az emberi viselkedés változtatását megcélzó komplex intervenció) működik-e vagy sem. Ez tehát a hatásosság (efficacy) kérdése. Minden más szempont, így a kontextusra, a megvalósító személyére, a célcsoport speciális sajátosságaira vonatkozó és még számos egyéb, csak ezt követően nyer jelentőséget. A hat-e a beavatkozás kérdésre valójában a randomizált kontrollcsoportos vizsgálati elrendezés adja meg a választ.

a) *Randomizált kontrollcsoportos elrendezés* (RCT) kulcselemei a következők: (1) a megfelelő eredmény változók azonosítása; (2) az azonosított célcsoport ismeretében az egyének randomizált módon történő besorolása intervenció és kontrollcsoportba; (3) kiinduló adatok gyűjtése a beavatkozás megkezdése előtt (preteszt) mindkét csoportban; (4) a kiinduló adatokkal megegyező tartalmú (funkcionálisan egyenértékű) adatok gyűjtése az intervenciót követően a beavatkozás tartalmához

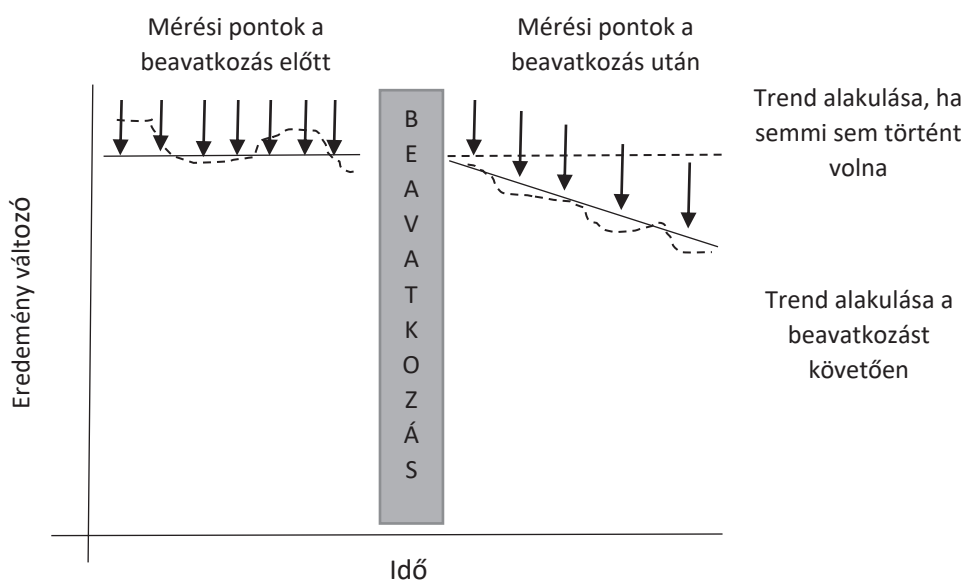
illeszkedő időpontban, szintén mindkét csoportban. Ennek a vizsgálati elrendezésnek számos erőssége és néhány gyengesége is azonosítható. A legfontosabb erősség, hogy ez a vizsgálati elrendezés – jelenlegi tudásunk szerint az egyetlen –, amelyik alkalmas a beavatkozás és a tapasztalt változás közötti ok-okozati összefüggés megragadására. A randomizáció, vagyis a véletlen csoportba sorolás képes számos torzító tényező hatását kompenzálni. Gyengeségként említhető, de talán helyesebb, ha kihívásnak tekintjük, hogy ez a vizsgálati elrendezés rendkívül költséges, jelentős kutatói kapacitást igényel, széles körben történő programmegvalósítást feltételez, valamint a nyert eredmények külső validitása olykor megkérdőjelezhető (a vizsgálati elrendezés nem tükrözi hűen a mindennapi valóságot). Az alábbi ábra szematikusan mutatja be egy RCT megvalósítási protokollját.



1. ábra: A klasszikus randomizált kontrollcsoportos vizsgálati elrendezés szematikusan ábrázolása
 Forrás: EMCDDA 2019, 78.

b) *Megszakított idősoros elemzések* (interrupted time series design). Azokban az esetekben, amikor nehézséget jelent a megfelelő kontrollcsoport használata, az egyik lehetőség lehet ennek a vizsgálati elrendezésnek a használata. Vannak olyan prevenció stratégiák, amikor a beavatkozás tartalmából, jellegéből adódóan nem is merülhet fel az RCT használata, ilyen például a különböző környezeti (kontextuális) vagy közösségi alapú intervenciók esete. Ezen vizsgálati elrendezés lényegi eleme, hogy a beavatkozást megelőzően, majd azt követően is nagy számú mérést hajtanak végre (ez inkább csak elvi lehetőség) a célcsoportban az adott viselkedéssel kapcsolatban, vagy a reguláris adatgyűjtések jóvoltából áll rendelkezésünkre a szükséges információ. Ezt illusztrálhatja például, hogy ha a dohányzás és/vagy alkoholfogyasztás visszaszorítása érdekében regulatív mechanizmusokat léptetnek

életbe (például nemzeti dohányboltok rendszere, alkoholdermékek megemelt adója, kannabisz legalizációja). A kutató ezen vizsgálati elrendezés révén képet kaphat arról, hogy például hogyan alakulnak a fogyasztási trendek egy preventív intézkedést megelőzően, majd pedig annak bevezetését követően. Bizonyos intervenciók esetén ez a vizsgálati elrendezés a legkézenfekvőbb megközelítés, ugyanakkor fontos megemlíteni azt a gyengeséget, hogy ezen eljárás révén nem tudjuk kétséget kizáróan megmondani, hogy a viselkedési trendekben beállt változások valóban a beavatkozásnak köszönhetőek-e vagy egyébként is végbementek volna. Az alábbi ábra szemléletesen bemutatja ennek a vizsgálati elrendezésnek a folyamatábráját és a beavatkozás következtében tapasztalható eredmények mintázódását.



2. ábra: A megszakított idősoros elemzés egyik lehetséges következményének ábrázolása – szemléletes folyamatábrára

Forrás: TSAI 2016, 29.

c) *Egyszerű preteszt – poszteszt elrendezés.* A preventív tevékenységek értékelése kapcsán sajnos mind a mai napig a leggyakrabban használt vizsgálati elrendezés. Ebben az esetben nincs kontrollcsoport, az értékelő tevékenység csak az intervenció csoport tekintetében zajlik. Az intervenciót megelőzően az azonosított kimeneti (eredmény) változók tekintetében preteszt felvételére kerül sor. A preteszt eszköztárában az alkalmazott intervenció rövid távú céljainak operacionalizálása vagy benchmarking típusú megközelítés alkalmazása révén kerül kidolgozásra. Sor kerülhet – ahogy ezt az előzőekben a hosszú távú eredmények értékelése kapcsán

írtuk – olyan változók mérésére is, amelyek a beavatkozás hosszú távú hatásait tudják megbízhatóan előrejelezni. Majd megtörténik az intervenció és vagy közvetlenül utána, vagy egy bizonyos idő elteltével sor kerül a posztteszt felvételére is, amivel kapcsolatban elvárásunk, hogy funkcionálisan egyenértékű legyen a preteszttel. Bizonyos értékelő kutatások a posztteszt felvétele során tájékozódnak a beavatkozás tetszetősségéről, élvezetességéről, valamint a megkérdezettekben lezajlott észlelt változásról is. Ennek a vizsgálati elrendezésnek az alkalmazása is igényel szakértelmet és kutatói közreműködést, de lényegesen egyszerűbben megvalósítható, mint a korábbiakban ismertetett RCT. Gyengésége is viszonylagos egyszerűségéből fakad: semmilyen megbízható alapunk nincsen arra, hogy egy ilyen elrendezésben végrehajtott értékelő kutatás alapján a tapasztalt változásokat (eredményesség) egyértelműen a beavatkozásnak tulajdonítsuk, tehát az ez az elrendezés önmagában nem ad választ az ok-okozatiság meghatározó fontosságú kérdésére.

Az egészségfejlesztési és drogpreevenció programok értékelésével kapcsolatos nemzetközi kutatási tapasztalatok

Az előző fejezetben azt követően, hogy röviden kitértünk az értékelő kutatásokkal kapcsolatos igény megfogalmazására és arra, hogy mi motiválhatja az értékelő kutatások megvalósulását, néhány alapvető fogalmat és eljárást tekintettünk át, amelyeket feltétlenül szükségesnek tartottunk annak érdekében, hogy az értékelésről való diskurzus szakmaiságát a nem kutatói közösségen belül is növelni lehessen. A tanulmány jelen fejezete az értékelő kutatásokkal kapcsolatos nemzetközi tapasztalatok egy olyan szegmensébe enged betekintést, ahol egyfelől a problémakör árnyaltabb megközelítésére láthatunk rá, és ugyanakkor az ennek kapcsán kibontakozó szakmai vitákra is, másfelől pedig néhány olyan kezdeményezést mutatunk be, amelyek az értékelési kultúra tágabb körben történő terjedése révén azoknak a szakembereknek/szakpolitikusoknak is segítséget tud nyújtani, akik különböző okok miatt saját értékelő kutatást nem tudnak lebonyolítani az adott intervencióhoz kapcsolódóan.

Mint jeleztük, az utóbbi 20–30 évben nagyszámú értékelő kutatás valósult meg a drogpreevenció és/vagy egészségfejlesztési programok vonatkozásában (MINARY et al. 2019). Minden bizonnyal ezen kutatások számbeli növekedése és az egyre növekvő igény is hozzájárult ahhoz, hogy a korábban megkérdőjelezhetetlennek vélt kutatási elrendezések mindenhatóságát képviselő nézetekkel szemben számos kritikai észrevétel is megfogalmazódott. A következőkben ezen kritikai észrevételeket vesszük górcső alá, és arra teszünk kísérletet a szakirodalmi tapasztalatok figyelembevételével, hogy az esetleges ellentmondások feloldására tegyünk javaslatot.

Mint ahogy a korábbiakban említettük, az értékelő kutatások tekintetében a hatáosság megállapítása szempontjából, s főként a beavatkozás és a tapasztalt változások közötti ok-okozati összefüggés feltárása szempontjából „királyi útként” (golden stan-

dard) tekinthetünk a randomizált kontrollcsoportos (RCT) vizsgálati elrendezésre. Ezen vizsgálati elrendezés ugyanis magas színvonalon biztosítja az eredmények úgynevezett belső validitását, és lehetővé teszi a megismételhetőséget; e kritériumok a pozitivistá tudományfelfogás sarokköveinek tekinthetők. Ez a kutatási elrendezés honosodott meg az egészségügyi beavatkozások, illetve a gyógyszerkísérletek során is (ez utóbbi esetben a randomizáció és a kontroll csoport mellett még a kétszeres vak és placebo feltételt is alkalmazzák [sem a beteg, sem pedig a szert alkalmazó egészségügyi személyzet nem tudja, hogy hatóanyagtartalmú vagy azt nélkülöző készítményt használnak-e a konkrét esetben]). A vizsgálati elrendezés kapcsán megfogalmazódó kritikai észrevételek elsősorban azt kifogásolták, hogy ez nem jeleníti meg a komplex intervenciók (KI) mindennapi gyakorlatát (például PAWSON–TILLEY 1994) és kérdéses, hogy ezek az értékelő kutatások alkalmasak-e valójában arra, hogy az ezen intervenciók eredményességét felbecsüljék. A komplex intervenciók sajátosságait bemutató kritériumok alapján megállapíthatjuk, hogy az egészségfejlesztési és/vagy drogprevenációs beavatkozások a komplex intervenciók körébe tartoznak. Értékelésük során tehát a korábban leírt sajátosságokat szükséges tekintetbe venni. A randomizált kontrollcsoportos elrendezés kapcsán a módszertani viták azt az aggályt vetik fel, hogy ezek az értékelő kutatások vajon mennyire produkálnak magas külső validitással jellemezhető eredményeket, valamint, hogy a megismételhetőség mennyire reális elvárás a mindennapi élet valóságában megvalósított intervenciók esetében. S noha jelenleg valóban nem tudunk még olyan szigorú elvárásoknak eleget tevő módszertanról, amelyik egyenértékűnek lenne tekinthető az RCT-vel (vagy újabban még inkább IRCT-vel, ahol az I arra vonatkozik, hogy az összehasonlítás valójában nem tényleges csoportok, hanem individuumok között történik, akiket a beavatkozás perspektívájából szemlélve sorolunk virtuális csoportokba), egyre szaporodik azon közlemények száma, amelyek éppen ezt a nehézséget tárják fel, illetve javasolnak áthidaló megoldásokat (TARQUINIO et al. 2017). Egy 2019-ben megjelent tanulmány (MINARY et al. 2019) szerzői szisztematikus irodalomáttekintést végeztek annak érdekében, hogy feltárják, az utóbbi években milyen módszertant alkalmazó értékelő vizsgálatok zajlottak a komplex intervenciók eredményességi vizsgálata terén, és hogy a szerzett tapasztalatok alapján milyen javaslatok lennének megfogalmazhatók egy olyan metodológia kidolgozására, amelyik képes megragadni a komplex intervenciókat a maguk tényleges összetettségében, s ezzel egyidejűleg a szigorú tudományos elvárásoknak is eleget tesznek. A tanulmányban jelentős részt szentelnek annak kifejtésére, hogy mi is a különbség az hatásvizsgálat (efficacy) és az eredményesség (effectiveness) vizsgálata között. Véleményük szerint a klasszikus értelemben vett RCT-vizsgálatok a hatásosság (efficacy) alapvető kérdésére tudnak választ adni: hat-e a készítmény, a beavatkozás. Értelmezésük szerint azonban a komplex intervenciók esetében a kérdésfeltevés ennél árnyaltabb, nem elégedhetünk meg azzal, hogy megállapítjuk, hogy hat a beavatkozás ennél jóval precízebben kell meghatároznunk, hogy mire, milyen körülmények között, milyen dózisban tud hatást gyakorolni az adott beavatkozás, s ez utóbbit tekintik eredményességnek (effectiveness). A szisztematikus irodalomáttekintés a 2004 és 2014 között megjelent

értékelő tanulmányokra fókuszált, és összesen 100, a keresési kritériumoknak eleget tevő tudományos publikáció elemzését végezte el. Az elemzés tárgyát képező publikációk értékelő kutatások eredményeit, kutatási protokollokat tartalmaztak és egészségügyi ellátásokra, illetve egészségfejlesztési programokra vonatkoztak. Az egyszerű, pusztán csak hatás kérdésére koncentráló értékelő vizsgálatokhoz képest három – megítélésük szerint a komplex intervenciók értékelését jobban megragadni képes –, újszerű megközelítést alkalmazó nagyobb kategóriát azonosítottak a szerzők, s megállapították, hogy az egészségügyi szolgáltatások körében ezek kevésbé, míg a prevenció-s-egészségfejlesztési beavatkozások körében nagyobb gyakorisággal jelentek meg. A három értékelési stratégia az alábbiak szerint jellemezhető:

a) IRCT-adaptációk

- pragmatikus RCT-k: ezek olyan vizsgálati elrendezések, amelyek segítenek annak eldöntésében, hogy melyik beavatkozást alkalmazzuk a lehetséges választékból. Az RCT-k általában ideális körülmények között vizsgálják egy beavatkozás vagy gyógyszer hatásosságát és arra a kérdésre adnak választ, hogy az adott intervenció működik-e. A pragmatikus vagy realiztikus RCT-k pedig arra keresik a választ, hogy nem ideális körülmények között, a napi rutin részeként melyik beavatkozás lesz eredményes az adott problémakör (betegség, társadalmi probléma stb.) kezelésében.
- Klaszterrandomizált összehasonlítások: ebben az esetben nem egyének, hanem egyének természetes csoportjainak a randomizálása történik meg. Ezt a vizsgálati elrendezést főleg azokban az esetekben alkalmazzák, amikor a beavatkozás maga is csoportszinten történik (például iskolai drogprevenció-s beavatkozások).

b) RCT-elrendezésbe ágyazott folyamatértékelés.

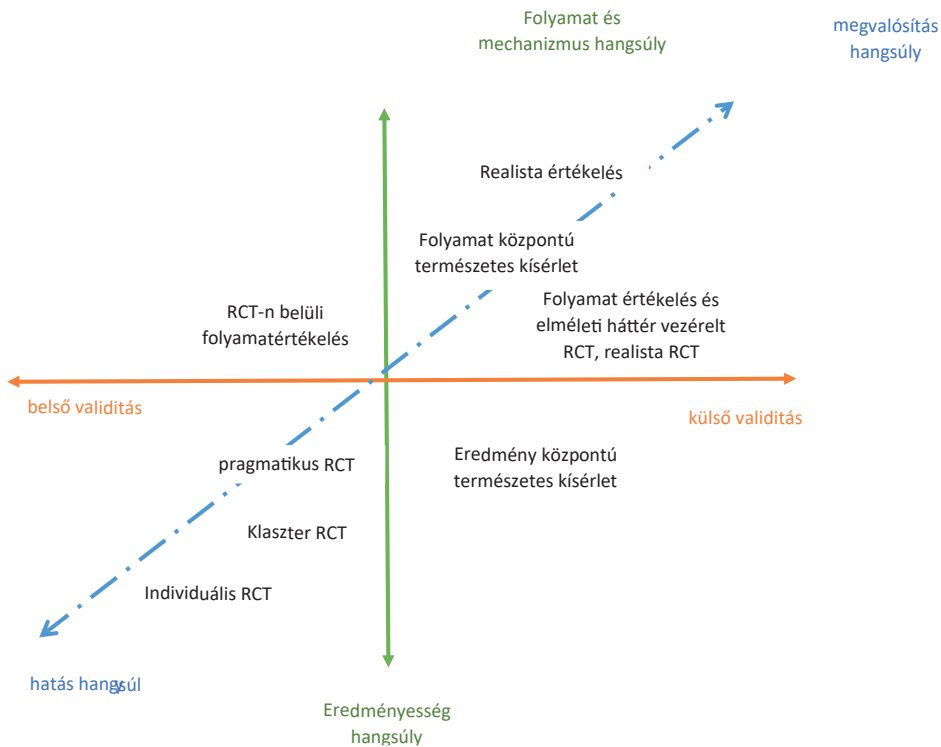
- Amikor az RCT-elrendezés integrált részeként kerül sor a folyamatértékelés/folyamatelemzés alkalmazására, akkor lehetőség nyílik arra, hogy tanulmányozzuk a résztvevők vélekedéseit az intervencióval kapcsolatban; megkülönböztessük az intervenció tényleges összetevőit; elemezzük az adagolás kérdését; leírjuk a megvalósítás kontextusát, továbbá, hogy lássák, hogy a hatás hogyan jelenik meg különböző kontextusokban. Ezen értékelési technika alkalmazása révén a beavatkozás olyan tényezői is feltárulnak, amelyek éppen a kontextus változékonysága miatt nem standardizálhatók. Amennyiben az RCT-vel párhuzamosan folyamatértékelésre vagy -elemzésre is sor kerül, akkor az értékelő kutatás külső validitása növekszik, tehát a valós élethelyzetben lehet megmondani, hogy az adott komplex beavatkozás komponensei a különböző kontextusokban hogyan járulnak hozzá az eredményességhez.
- Realista RCT: Az RCT-k révén gyakran nem értjük meg azt, hogy a beavatkozás milyen mechanizmusok révén fejti ki hatásait (BONELL et al. 2012). Ezért olyan vizsgálati elrendezés alkalmazása szükséges, amelyik nemcsak azt a kérdést vizsgálja, hogy valamely intervenció hatásos-e, hanem azt is, hogy kinek, mikor, milyen kontextusban. A realista RCT-k kialakítására vonatkozóan számos ajánlás

fogalmazódik meg (például NURJONO et al. 2018), akik tanulmányukban részletesen bemutatják, hogy egy a realista RCT kritériumait szem előtt tartó értékelő kutatás milyen elemekből építkezik. A javasolt eljárásrend és a mögöttes elméleti megfontolások két fontos szempontra hívják a figyelemet. Egyfelől az értékelő tevékenységnek a mindennapi gyakorlat szempontjából releváns kérdésekre kell választ adnia, szem előtt tartva a kontextus-mechanizmus-eredmény hármassága által definiált viszonyrendszert, másfelől az elméleti vezéreltség kap nagy hangsúlyt. Az elméleti vezéreltség jelen esetben az intervenció háttérében meghúzódó elméleti megfontolások fontosságát jelenti, illetve, hogy az értékelő tevékenység során a hatás kimutatása mellett – amelyet az RCT vagy kvázi kísérleti elrendezés biztosít – szükséges az intervenció elméleti háttérét is elemzés tárgyává tenni és azt vizsgálni, hogy a beavatkozást megalapozó elméleti hipotézis működik-e.

c) Az RCT-k alternatívái

- Pragmatikus értékelés, ami elsősorban arra koncentrál, hogy valamely eredményt az adott kontextusban milyen mechanizmusok révén lehet elérni. (Ez az értékelési alternatíva nem különbözik lényegi elemeiben a korábban már leírt pragmatikus RCT-től.)
- Természetes kísérletek: Ez esetben elsősorban a természetes körülmények között megvalósuló beavatkozások megfigyeléséről van szó. Alkalmazásuk különösen is indokolt azokban az esetekben, amikor a beavatkozás résztvevői tekintetében a randomizáció nem megvalósítható (a kutató nem tudja ezt a szempontot ellenőrzés alatt tartani), de ahol a természetes körülményekből adódóan megtörténik egyfajta szelekció vagy csoportba sorolás. Szintén indokolt lehet ezen megközelítés alkalmazása azokban az esetekben, amikor a klasszikus értelemben vett RCT-k megvalósítása például etikai szempontból nem elfogadható.

A szerzők (MINARY et al. 2019) összegzésképpen megállapítják, hogy ideális eljárásrend, olyan értékelési módszertan nem azonosítható, amelyik minden szempontból eleget tesz a külső és belső validitás igényes szempontjainak, de megítélésük szerint a különböző kutatási stratégiák kombinációja hozzájárulhat a hatásosság és eredményesség megítéléséhez. Az áttekintett értékelő tanulmányok elemzése alapján az alábbi ábra segítségével helyezik el a különböző értékelő vizsgálat típusokat három dimenzió mentén. Az ábra nem az értékelési tevékenység ideáltípusos formáit vetíti fel, pusztán csak a szisztematikus áttekintés alapján leszűrt empirikus tapasztalatokat képezi le.



3. ábra: Az értékelő vizsgálatok egymáshoz viszonyított elhelyezkedése a szisztematikus irodalmi áttekintés tapasztalatai alapján

Megjegyzés: Az x tengelyen a belső-külső validitás szerinti pozíció látszik. Az eredményesség, illetve folyamat, mechanizmus kontinuumot az y tengely jeleníti meg. A harántirányú tengely a különböző vizsgálati elrendezéseket a hatásvizsgálat-implementáció kutatás tengelyén jeleníti meg.

Forrás: MINARY et al. 2019, 7.

Az eredményes programok sajátosságai

A komplex intervenciók értékelése iránti érdeklődés és szükséglet megnövekedése, ahogy ezt a korábbi részekben láttuk, egyfelől ezen kutatási tevékenység megélnküléséhez, a módszerek differenciálódásához és élénk módszertani, tudományfilozófiai vitákhoz vezetett. A prevenció szakemberek, a szakpolitikai döntéshozók életét ezek a fejlemények nem szükségképpen könnyítik meg, hiszen nem teszik könnyűvé a tájékozódást, a döntést, hogy akkor vajon melyik beavatkozást is válasszák, milyen intervenciókat fejlesszenek, milyen kezdeményezés anyagi támogatása mentén kötelezzék el magukat.

Ezt a nehézséget kívánják áthidalni azok a fejlesztések, amelyek szintén az utóbbi 20 évben erősödtek fel, s amelyek egyfelől az intervenciótervezést támogatják irányelvek és standardok révén, másfelől azok az intervencióregiszterek, amelyek már kimunkált és értékelt programokat tartalmaznak. Az alábbiakban három ilyen kezdeményezést mutatunk be.

A droghasználat prevenciójával kapcsolatos nemzetközi standardok (International Standards on Drug Use Prevention, UNODC 2013; 2018)

A nemzetközi standardok kimunkálásának célja az volt, hogy azonosítsák a prevenció beavatkozások azon kulcselemeit, amelyek a hatás és/vagy az eredményesség szempontjából meghatározók (EMCDDA 2019). A prevenció intervenciók és/vagy stratégiák értékelését megvalósító szakirodalom szisztematikus áttekintése révén a standardok megalkotásában részt vevő szakértői csoport a bizonyítékok minősítését is elvégezte, és ennek alapján azokat öt kategóriába sorolta: kiváló, nagyon jó, jó, elfogadható, korlátozott. A fenti eredményességi jellemzők a vizsgálati elrendezés és az elvégzett értékelő vizsgálatokban gyűjtött adatok minősége alapján kerültek meghatározásra (UNODC 2013). Az egyes intervenciók tipizálása során a minőségi megfelelés mellett az alábbi szempontrendszerrel használták:

- melyik fejlődési periódust célozzák meg: csecsemőkor, korai gyermekkor, gyermekkor, serdülőkor, fiatal felnőttkor, felnőttkor;
- milyen settingben ([intézményes] környezet) kerül az adott intervenció megvalósításra: család, iskola, munkahely, helyi közösség;
- a prevenció milyen formáját alkalmazzák: általános (universal) célzott (selective), javallott (indicated).

Az alábbi ábrán példaként néhány, az iskoláskorú gyerekek körében alkalmazott program tekintetében láthatjuk, hogy a hatás/eredményesség szempontjából milyen megállapítások tehetők az áttekintett értékelő vizsgálatok alapján.

1. táblázat: A gyermekkorúak (0–6 év) körében megvalósított prevenció beavatkozások jellemzői és várható kimenetei

Beavatkozás tartalmi fókusza	Beavatkozás formája	Hatásosság/eredményesség
Szülői készségeket fejlesztő programok	általános vagy célzott	nagyon jó
Személyes és szociális készségek fejlesztése	általános	jó
Az osztálytermi környezet javítását célzó beavatkozás	általános	jó
A diákok iskolán belül tartását célzó beavatkozások	célzott	elfogadható

Forrás: EMCDDA 2019, 55.

A különböző programtípusokba tartozó intervenciók részletesebb jellemzése hozzásegít annak koncipiálásához is, hogy pontosan milyen jellemzői lehetnek az eredményes/hatásos beavatkozásoknak.

2. táblázat: *Iskolai tantervbe illesztett prevenciók beavatkozás jellemzői és várható kimenetei*

	Várhatóan hatásos/eredményes	Várhatóan nem hatásos/nem eredményes
Tartalom	<ul style="list-style-type: none"> • megküzdési stratégiák • személyes és szociális készségek fejlesztése 	<ul style="list-style-type: none"> • információ nyújtása a különböző pszichoaktív szerekkel kapcsolatban • kizárólagos hangsúly az önértékelésen és/vagy az érzelmi intelligencia fejlesztésén • félelemkeltés
Struktúra	<ul style="list-style-type: none"> • jól strukturált alkalmak • ügynevezett emlékeztető alkalmak (booster sessions) beiktatási a soron következő évek során 	<ul style="list-style-type: none"> • esetleges, intuitíven szervezett beszélgetések
A program bemutatásának módja	<ul style="list-style-type: none"> • jól képzett pedagógusok részvételével • interaktív technikák alkalmazása 	<ul style="list-style-type: none"> • képzetlen pedagógusok • elsősorban frontális technikák alkalmazása • felépülő szenvedélybeteg önvallomásai

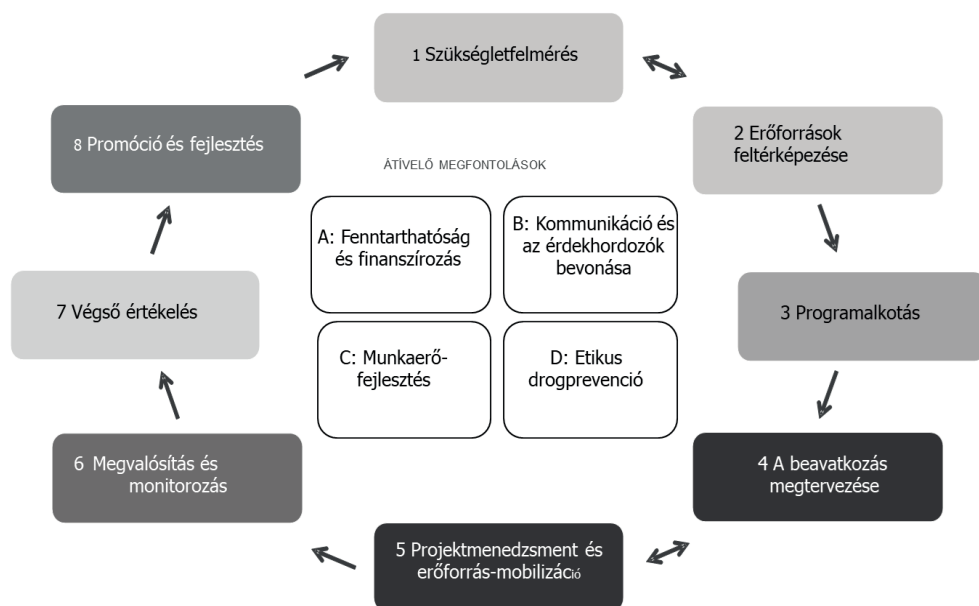
Forrás: DONINI–BURKHARDT 2019

A nemzetközi standardokkal kapcsolatban összegző jelleggel elmondható, hogy már meglévő prevenciók intervenciók minősítésében nyújtanak segítséget a korábban lebonyolított és magas minőségűnek nyilvánított értékelő kutatások tapasztalatai alapján. Ezzel segítséget nyújtanak a gyakorlatban dolgozó prevenciók szakembereknek, hogy amennyiben saját környezetükben kívánnak egy már meglévő intervenciót alkalmazni, esetleg adaptálni, akkor milyen jellemzőkkel leírható programokat válasszanak, illetve támpontot adnak a szakpolitikai döntéshozóknak is abban a tekintetben, hogy milyen intervenciók meghonosítását támogatassák.

Az Európai Drogprevenciók Minőségi standardok (EDPQS – EMCDDA 2011)

Az EDPQS kimunkálását az a törekvés motiválta, hogy a prevenciók intervenciók tervezői és megvalósítói olyan kezdeményezések mellett kötelezzék el magukat, amelyek a korábbiakban már hatásosnak/eredményesnek bizonyultak, kerüljék a nem működő beavatkozások alkalmazását és széles körű elterjesztését. A kimunkált standardok végső soron azt a célt szolgálják, hogy erősödjön a prevenciók szervezetek és szakemberek körében a professzionalizálódás kultúrája, hogy meghonosodjon a módszeres és bizonyítékokon alapuló tervezés gyakorlata (EMCDDA 2019).

A drogprevenciók minőségi standardok az alábbi fázisok mentén képezik le az intervenciók ciklus egészét.



4. ábra: A beavatkozások életciklusa az Európai Drogvédelem Minőségi Standardok szerint

Forrás: a szerző szerkesztése

Az EDPQS az intervenció életciklus fázisaihoz kötötten fogalmaz meg szakmai ajánlásokat állítások formájában, ami lehetővé teszi, hogy már az intervenciótervezés folyamatában ellenőrizni tudja a prevenció szakember, hogy az általa lebonyolított lépések sora leképezi-e az állításokban foglaltakat. A könnyebb értelmezhetőség kedvéért az alábbiakban bemutatjuk, hogy például a szükségletfelmérés tekintetében, milyen kritériumoknak kell egy intervenciónak eleget tennie:

3. táblázat: A szükségletmeghatározáshoz kapcsolódó standardok

A kábítószerüggyel kapcsolatos jogalkotási ismeretek rendelkezésre állnak és elegendők a program végrehajtásához.
A program illeszkedik a helyi, nemzeti és/vagy nemzetközi prioritások, stratégiák, politikák céljaihoz.
A program összhangban van a nemzeti és nemzetközi standardokkal.
A helyzetfelmérés elvégzése megtörtént és kiterjed az alábbi tényezőkre:
feltérképezi azt a közösséget és környezetet, amelyben a leendő program megvalósul majd
felhasználja a meglévő epidemiológiai adatokat
az adott terepen készült vizsgálatokat is magában foglalja
etikailag helytálló
amennyiben szükséges, módszertani tanácsadás igénybevételevel készült
Az adatgyűjtést és -elemzést felügyelő szakmai munkacsoport létrejött
Az intervenció megvalósítása szempontjából releváns közösség népességszáma ismert vagy megbecsült
Részletes és sokrétű információ gyűjtése történt a droghasználatra vonatkozóan és kiterjed az alábbiakra:
a használt szerek típusai
szerszámhasználat mértéke és az aktuális trendek

Forrás: EMCDDA 2011

Az EDPQS egy olyan dokumentum, amely lépésről lépésre vezet végig a tervezési folyamaton azt a szakembert, aki elkötelezett amellett, hogy megfelelő minőségű prevenció beavatkozás valósuljon meg. Ugyanakkor nem csak a tervezési folyamatot segíti ez a kezdeményezés. Támponot ad ahhoz is, hogy a már meglévő, működő intervenciók minősége miként lenne fejleszthető, illetve a szakpolitikai döntéshozatali folyamatot is támogatni tudja, amennyiben ennek a dokumentumnak az igénybevételével alakítja ki egy ország a programok minősítési folyamatát.

A korábbiakban röviden bemutatott nemzetközi drogprevenció standardok és az EDPQS ugyanazt a törekvést szolgálja, ugyanakkor a közelítés módjában jelentős különbség van e kettő között. Míg a UNODC-standardok a tartalomra helyezik a fő hangsúlyt, addig az EDPQS teljes egészében eljárásrend-orientált, nem foglal állást abban a tekintetben, hogy milyen tartalom, vagy közvetítési mód lesz az eredményesebb, csak arra fókuszál, hogy az egyes stádiumoknál mely szempontok meglétét kell biztosítani és dokumentálni. Például: a programtervezés tekintetében hangsúlyt helyez az intervenciót megalapozó megfelelő (empirikus kutatások által igazolt) elméleti háttér meglétére, de nem foglal állást abban a tekintetben, hogy mely elmélet lesz alkalmas valamely viselkedés befolyásolási intervenció megalapozásakor.

A bizonyítékalapú program/intervenció regiszterek

A drogprevenció beavatkozások, programok tekintetében az EMCDDA által gondozott adatbázisok tudnak segítséget nyújtani. Az EMCDDA fejlesztései nagy hangsúlyt helyeznek – többek között – a prevenció szakemberek szakmai fejlesztésére, és ebben a tekintetben kiemelkedően fontos, hogy az EU tagállamaiban bekövetkezzen egy markáns elmozdulás az úgynevezett bizonyítékalapú megközelítések irányába. E helyütt két adatbázist szeretnénk röviden bemutatni.

- a) Best practice portal – vagyis a jó gyakorlatok portálja (EMCDDA – Best Practice Portal)

A portál egyik szolgáltatása az értékelésre fókuszálva azokat a keresletcsökkentési beavatkozásokat gyűjti, amelyek értékelésével összefüggésben megbízható eredmények állnak rendelkezésre. Némiképp hasonlóan ahhoz, amit a UNODC-standardok kialakítása kapcsán elmondtunk, kerül sor az intervenciók minősítésére a rendelkezésre álló értékelési tapasztalatok alapján. Az intervenciók az alábbi minősítésekkel rendelkezhetnek: „kedvező hatású (beneficial), feltételezhetően kedvező hatású (likely to be beneficial), kiegyensúlyozott, tehát kedvező és kedvezőtlen hatásai egyaránt vannak (trade off between benefits and harms), bizonyítottan nem eredményes (evidence of ineffectiveness), valamint ismeretlen eredményességű (unknown effectiveness)” (FELVINCZI 2019, 463.). Az érdeklődő olvasó, amennyiben ellátogat a portálra, egy több szempont mentén kereshető adatbázisra találhat, amiben a program/intervenció minősítése, az elérni kívánt eredményváltozók, a megcélzott pszichoaktív szerek, illetve a beavatkozás célcsoportja szerinti

többszörös keresést tud végrehajtani. A kiválasztott intervencióval kapcsolatban egy rövid összefoglaló leírása is megtalálható a portálon.

- b) A portál másik szolgáltatása Xchange register (EMCDDA Xchange regiszter), amely kifejezetten a prevenciókra koncentrál. Ez egy jelenleg is fejlesztés alatt lévő szolgáltatás, amely most még csak a prevenciók beavatkozásokról szóló körét érinti (az úgynevezett manualizált programokat). Az intervenciók ebben az esetben is egy több szempontú keresés eredményeként ismerhetők meg, és a határosságot, eredményességet alátámasztó bizonyítékok is a fentiekben ismertetett módon kerülnek meghatározásra. Azonban ezen intervenciókról többet tudhatunk meg, mint az előzőekben bemutatott esetben, ugyanis egy részletesebb strukturált leírást is megtalálunk a kiválasztott intervenció esetében, valamint a programgazdára vonatkozó információk is hozzáférhetőek.

Az egészségfejlesztési és dropprevenciók programok értékelésével kapcsolatos hazai kutatási tapasztalatok

Mielőtt a hazai egészségfejlesztési és dropprevenciók programok értékelésével foglalkoznánk, talán érdemes röviden rátekintenünk a magyarországi egészségfejlesztési és dropprevenciók programok helyzetére. Más országokhoz hasonlóan, Magyarországon is az egészségfejlesztési és dropprevenciók tevékenység meghatározó színtere az iskola,¹ s leginkább erre a színterre vonatkozóan vannak hazai információink is. Az iskolás korosztály számos, egészséget veszélyeztető problémás magatartásmód kialakulása szempontjából döntő fontosságú fejlődési periódusban lévő populáció (ELEKES 2016, 2019; NÉMET–VÁRNAI 2019; The ESPAD Group 2016; INCHLEY et al. 2016), azaz az iskolás populációban komparatív szükségletként² fokozott prevenciók igénye azonosítható. A közoktatási intézmények kitüntetett prevenciók szerepét támasztja alá az is, hogy az iskola a személyiségfejlődés, az intézményes szocializáció, az értékek, gondolkodásmódok elsajátítása, alakítása szempontjából érzékeny fejlődési periódusban lévő populáció nagyarányú elérését biztosító színtér (FELVINCZI 1998, 2009; SIEGEL–BIEGER 2000). Végül, az iskola társadalmi beágyazottsága, azaz más társadalmi intézményekhez való

¹ A magyarországi prevenciók programok körében, annak a szenvedélymagatartások megelőzésére irányuló szegmensében készült legutóbbi kutatás (PAKSI–MAGI–DEMÉTRÓVICS 2017) adatai szerint a 2013–2015 között működő, a 9–24 éves korosztályt közvetlenül megcélzó általános-, célzott- vagy javallott prevenciók programok/szolgáltatások kétharmada megjelenik az iskolai színtéren.

² Bradshaw (1972) a szükségletek három típusát különítette el. Az első típus az érzett vagy kifejezett szükségletek, amelyeket a kliens tapasztal, illetve kifejez. A normatív szükségletek alatt a kezelőszakember vagy szakember által azonosított szükségleteket értjük, míg a komparatív szükségletet a másokkal, a referenciacsoportokkal való összehasonlításból ered. Többnyire ez utóbbi szükséglet áll az általános, illetve célzott prevenció háttérében, s felfogásunk szerint a prevenció célját jelentő magatartások elterjedtségére vonatkozó populációs vizsgálatok ilyen értelemben a prevenció szükségletmeghatározását jelentik.

kapcsolódása, illetve véleményformáló társadalmi potenciálja révén a közvetlenül elért populáción túlmutatató prevenció/egészségfejlesztő hatást is képes gyakorolni (Perjés–Kovács 2002).

Hazai kutatási adatok alapján (PAKSI–DEMETROVICS 2002; PAKSI et al. 2006) az iskolai szinten a drogprevenció/egészségfejlesztési programok beindulása jellemzően az 1990-es kilencvenes második felére volt tehető, majd az ezredfordulót követő néhány évben különösen nagy léptékű növekedés volt tapasztalható. A prevenció programok kínálata területén az 1990-es évek második felében megindult kedvező folyamatokat azonban nem követték a programokról pontos képet adó leírások, és az eredményességre vonatkozó támpontok megszületése.

Az információk hiánya számos ponton nehezítette (s sajnos nehezíti 2020-ban is) a prevenció tevékenység tartalmi fejlődését, a programok közötti választást, eligazodást. A megvalósult prevenció beavatkozások tapasztalatai, az azokkal kapcsolatos vélemények nem tükröződtek a későbbi programválasztásokban, a prevenció programok kiválasztása során az iskolák részéről nem mutatkoztak spontán evaluatív folyamatok. Az iskolák alulinformáltsága következtében programválasztásaikat az információk mérlegelésén alapuló racionális döntések helyett az kínálatkorlátozóként percipiált „piac”, az információhiány dominálta „kényszerválasztás” jellemezte (PAKSI–FELVINCZI–SCHMIDT 2004). Az strukturált információk programválasztásra gyakorolt közvetlen hatása mellett azonban ne feledkezzünk meg azok szemléletformáló hatásáról sem: a strukturált információk birtokában az iskolák differenciáltabb igényekkel tudnak megjelenni a prevenció szinten. A programok strukturált leírása a szintér többi szereplője számára is elengedhetetlen: a programgazdák számára a programok fejlesztése szempontjából, a döntéshozók számára az egészségpolitikai beavatkozások tervezése során. S nem utolsósorban, a programok megfelelő színvonalú strukturált leírása nélkül a programok értékelése terén sem tudunk előre lépni.

Az értékelő vizsgálatok hazai megjelenése

A prevenció programokról rendelkezésre álló hazai adatbázisok az ezredforduló tájékán csak részleges lefedettséggel jelenítették meg a prevenció kínálatot és/vagy nem a nemzetközi ajánlásoknak, illetve nem a programválasztás mögötti döntéshozatal igényeinek megfelelően strukturált információkat tartalmaztak.

A programok eredményességéről/hatékonyágáról pedig különösen is kevés, s főként közvetett jellegű információ állt rendelkezésre. Egy 1998 év végén középiskolai pedagógusok körében végzett vizsgálat szerint a pedagógusok mintegy háromnegyede a drogmegelőzési tevékenységet csak kismértékben, hatodik pedig egyáltalán nem tartja hatékonynak (*Középiskolai pedagógusok a kábítószer-problémáról és a fiatalok kábítószer-fogyasztásáról* 1998). Az Európai Iskolavizsgálat Alkohol- és egyéb drogfogyasztási szokásokról (ESPAD) 1999. évi magyarországi projektjének prevencióval kapcsolatos eredményei pedig országos szinten nem mutattak kapcsolatot a valamilyen

drogprevenációs programban való részvétel és a drogfogyasztás elterjedtsége között, sőt a drogprevenációs programokat működtető iskolák tanulói körében kismértékben, de tendencia jelleggel rendre magasabb a drogérintettség mutatkozott, mint ott, ahol nem végeztek direkt drogprevenációs munkát (ELEKES–PAKSI 2000). Ebben az időszakban az egyes programok értékelésre irányuló kisszámú törekvések³ is elsősorban a célcsoport reagálásának vizsgálatára irányuló módszerekkel történtek. A szakirodalom értékeléssel kapcsolatos iránymutatásainak megfelelő módszertani igényességgel kivitelezett értékelő vizsgálatok gyakorlatilag nem készültek.

A szituációt jól szemléltette a Nemzeti Drogstratégia e tekintetben megfogalmazott helyzetértékelése: „ma még nem ismert, hogy Magyarországon hány helyen, milyen részvétellel és milyen eredményességgel végeznek preventív, egészségfejlesztő programokat”, (*Nemzeti stratégia a kábítószer-probléma visszaszorítására. A kormány kábítószer-ellenes stratégiájának koncepcionális alapjai* 2000, 55.), valamint az a sommás szakértői vélemény, amely szerint „a magyarországi szakmai hagyományok nem kedveznek az értékelő, a munkát folyamatosan revideáló beállítódásnak” (BÁCSKAI–GEREVICH 2000, 208.). Az ezredforduló éveiben az értékelések kevésbé elterjedt volta és az értékelési kultúra hiánya nem csak Magyarországon okozott problémát a prevenció területén, hasonló nehézségekkel találkozhattunk más országokban is (BURKHART–CRUSELLAS 2002). A hazai helyzet azonban sajnos az elmúlt 20 évben sem sokat változott. Egy, a közelmúltban, a magyarországi preventív programok szenvedélymagatartások megelőzésére irányuló szegmensében készült kutatás (PAKSI–MAGI–DEMETROVICS 2017) adatai szerint a programok körülbelül egyharmadában volt valaha valamilyen értékelés, s a célok megvalósulását pedig valaha valamilyen módon – többnyire nem külső szakértő bevonásával – csak a programok egy negyedében vizsgálták. De mint tudjuk, az értékelés eredményei nem örökre szólnak. A változó körülmények miatt az értékelést a programciklus állandó elemévé lenne célszerű tenni. Azonban a szenvedélymagatartások megelőzésére irányuló programok alig több mint egytizede esetén folyik aktuálisan valamilyen értékelés.

A programok leírása és értékelése területén megmutató hiányosságok leküzdésére irányuló hazai törekvések első lépéseként 2001-ben, a fővárosi programok körében készült az első, nemzetközi ajánlásoknak eleget tevő, a programok strukturált leírására és komplex értékelésére irányuló vizsgálat (PAKSI–DEMETROVICS 2002a; PAKSI–DEMETROVICS–CZAKÓ 2002a, 2002b). Majd 2003 és 2005 között valósul meg a témában az első országos vizsgálat (PAKSI et al. 2011a, 2011b) Ezek a kutatások egyrészt ötvözték programértékelés különböző elemeit (teoretikus folyamat- és eredményértékelés), másrészt több program összehasonlító elemzését végezték el.

³ Az ebben az időszakban a magyarországi kábítószerhelyzetről megjelent jelentések (*Jelentés a magyarországi kábítószerhelyzetről* 1999, 2000, 2001) mindössze három program esetében tesznek említést valamilyen értékelő vizsgálatról. Ezek közül egy – a jelentés szerint – a nemzetközi standardokat leképező eredmény- és hatékonyságvizsgálat, egy a célpopuláció véleményének megismerésére kvalitatív eszközöket használó s egy reagálás központú kvantitatív kutatás volt.

Néhány hazai értékelő vizsgálat bemutatása

Ebben az alfejezetben fent említett, a programértékelés különböző elemeit ötvöző, illetve több program összehasonlítására irányuló hazai vizsgálatok kutatási designját s módszertani tapasztalatait foglaljuk össze.

A drogprevenációs programok hazai értékelésének módszertani megalapozása – az iskolai programok első összehasonlító értékelése Budapesten

Az első programértékelésre irányuló komplex hazai kutatás során a programfeltárás, illetve a programértékelés metodikájának kimunkálása legalább olyan fontos feladatként jelentkezett, mint a programok közötti eligazodást segítő – részben leíró, részben eredményességre vonatkozó – információk összegyűjtése. A kutatás a fővárosi 5–12 évfolyamos diákokra mint végső célpopulációra közvetlenül irányuló drogprevenációs programok megismerésére és összehasonlító értékelésére irányult (PAKSI–DEMETROVICS 2002a; PAKSI–DEMETROVICS–CZAKÓ, 2002a, 2002b). Felépítése, az egyes lépések kidolgozása, az alkalmazott módszerek megválasztása a Kábítószer és Kábítószer-függőség Európai Megfigyelő Központja (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction – EMCDDA) drogprevenációs programok értékelésével kapcsolatos ajánlásainak (EMCDDA 1998; BAKER et al. 1998; NEAMAN et al. 2000) figyelembevételével történt. Az alkalmazott fogalmi apparátus szintén leképezte az EMCDDA (1998) által alkalmazott fogalmi kereteket.

A kutatás két jól elkülöníthető részből állt. Első fázisban a fővárosi 5–12 évfolyamos diákokra mint végső célpopulációra közvetlenül irányuló drogprevenációs programok feltárása, a nemzetközi standardoknak megfelelő szempontok szerinti leírása és teoretikus értékelése történt.

A programfeltárás során a kutatás keretébe tartozó prevenációs szervezetek/programok azonosítása többféle információs forrás komparatív elemzésével, valamint a szervezetek kapcsolathálója mentén zajlott. A programok beazonosítását követően minden programról⁴ egy papíralapú, tartalmában a nemzetközi programleírási ajánlásokat leképező, úgynevezett „Program-Információs Adatlap” került felvételre, illetve interjúk készültek a programvezetőkkel. Az összegyűjtött információk a következő főbb típusokba sorolhatók: (1) a programok szervezeti hátterére; (2) célpopulációjára (3) a beavatkozások céljaira (végső és közbülső célokra); (4) teoretikus hátterére, koncepciójára; (5) a célok megvalósítási módjára (alkalmazott módszerekre, eszközökre, a program kivitelezőinek személyi összetételére); (6) programértékelésre vonatkozó információk.

⁴ A kutatás során a program definíciója a következő volt: olyan beavatkozás, amely egy adott célcsoportban, a célok és az alkalmazott módszerek tekintetében minden kivitelezési helyen, minden intervenció során azonos.

A *teoretikus értékelés* során az adatlapban leírt információk alapján a feltárt programokat tíz, előre meghatározott szempont mentén – egy 1-től 5-ig tartó skálán – 3 szakértő értékelte, majd az egyes szakértők által adott pontszámok átlagolásával születtek meg a programok teoretikus értékelését az egyes szempontok mentén megjelenítő pontszámok.⁵ Az értékelés szempontjai az alábbiak voltak:

- Mennyire világos (egyértelmű) a program végső célkitűzése?
- Mennyire reális (adekvát) a specifikus (közbenső) célok meghatározása a végső cél tükrében?
- Mennyire koherens a megjelölt koncepció?
- Mennyire illeszkedik a megjelölt koncepció a specifikus (közbenső) célokhoz?
- Mennyire adekvátak a megjelölt módszerek a specifikus (közbenső) célok és a koncepció ismeretében?
- Mennyire reális az egyes célok elérésére szánt idő meghatározása a célok ismeretében?
- Mennyire reális a csoportok nagyságának meghatározása az adott cél és módszer ismeretében?
- Mennyire adekvát az adott program a célpopuláció jellemzőihez viszonyítva?
- Mennyire adekvát forrásokból szerzi be a programhoz szükséges információt a programgazda?
- Mennyire megfelelő az alkalmazott stáb a célok és módszerek ismeretében?

A kutatásnak ebben az első fázisában összesen 27 szervezet 44 fővárosban (is) működő iskolai prevenciós programja került azonosításra és teoretikus értékelésre. Ennek a fázisnak az eredményét a vizsgált területre vonatkozóan felállított *budapesti programkataszter* képezte, amely azon túl, hogy lehetőséget adott a *fővárosi iskolai prevenciós programok kínálatának elemzésére* (PAKSI–DEMÉTRÓVICS–CZÁKÓ 2002a) keresőprogrammal ellátott *adattár* formában is hozzáférhetővé vált a színtér szereplői számára (PAKSI–DEMÉTRÓVICS 2002b).

A kutatás második fázisában az előző fázisban feltárt programok egy szűkített körének, konkrétan 7 programnak a részletes folyamat- és eredményértékelése zajlott. A kutatás ezen fázisát egyrészt a kompatibilitási szempontok, másrészt a specialitások figyelembevétele vezérelte: az alkalmazott nemzetközi standardokhoz való igazodás, a programok egymással való összehasonlíthatósága, valamint az egyes programok egyediségének leképezésére való törekvés. A programok kiválasztását módszertani szem-

⁵ A végső pontok meghatározása nem mechanikusan történt, hanem azt szakértői megbeszélés, közös megvitatás előzte meg, amelynek során valamennyi programot együttesen is áttekintették a szakértők valamennyi szempont mentén. Ennek az egyeztetésnek elsődleges célja – a szempontok azonos értelmezésének tisztázásán túl – az volt, hogy lehetőség szerint feloldhatóak legyenek azok az – egyébként viszonylag ritkán előforduló – esetek, ahol az egyes szakértők egymástól nagyon eltérő ítéleteket hoztak. Ezek a pontszámok kerültek felhasználásra a későbbiek során a folyamat-, illetve az eredményevaluáció eredményeinek a teoretikus háttér kontextusában történő vizsgálatá során.

pontok határozták meg, egyrészt, hogy az elemzésbe vont programok a létező prevenciók irányzatok, illetve az alkalmazott módszerek tekintetében minél több típust képezzenek le, másrészt, hogy az elemzésbe vont programok a vizsgálati periódus alatt a célpopulációt elégséges számban (minimum 300 fő/program) ériék el ahhoz, hogy a kutatás megfelelő megbízhatóságú eredményeket adjon.

Az értékelési fázis 5 különböző adatforrásra támaszkodott: (1) preadatfelvételre; (2) posztadatfelvételre; (3) a program kivitelezésének vizsgálatára; (4) a programok szervezeti jellemzőinek vizsgálatára; (5) a külső, szélesebb társadalmi kontextus elemzésére.

A *preadatfelvétel* programban részt vevő diákok körében, önkitöltős kérdőívek segítségével, kérdezőbiztosok által kontrolált körülmények között (az iskolák tanárainak és a program munkatársainak jelenléte nélkül), osztályos megkérdezéssel történt, közvetlenül a program megkezdése előtt. A prekérdőív minden program esetében tartalmazott egy „közös” blokkot, amely a drogprevenció általános célkitűzéseit különböző teoretikus modellek közvetítésével jelenítette meg (a fiatalok droggal kapcsolatos ismereteinek, tudásának szubjektív mutatója én-hatékonysággal kapcsolatos kérdésblokk [BUKOVSKI 1997]; illetve a „egészséghitmodell” [ROSENTOCK 1974] egyes dimenzióit leképező kérdések). Ezen túlmenően minden program kérdőíve tartalmazott egy „speciális”, programként változó modult is, amelyben a program specifikus céljainak megfelelő kérdések szerepeltek.

A *posztadatfelvétel* a preadatfelvétellel azonos populáción és azonos módszerek alkalmazásával, a prevenciók program befejezését követő 10 napon belül történt. A poszt-kérdőívek tartalma az eredményesség direkt mérésére szolgáló kérdések tekintetében megegyezett a prekérdőívvel. Ezen túlmenően a posztvizsgálat kérdőíve tartalmazott puhább, átfogó jellegű eredményességre, illetve folyamatértékelésre vonatkozó kérdéseket is (például véleménykérdések, a programmal való elégedettséggel kapcsolatos kérdések).

A *program kivitelezésének vizsgálata* a konkrét célpopuláció elérési hatékonyságára, a megvalósítás tartalmi tényezőire, illetve a programmal kapcsolatos reakciók megismerésére irányult. Önmagában ez a vizsgálati elem is különböző módszerek (multi-method) alkalmazásával zajlott: megfigyelések, az interpretátorok⁶ által kitöltött kérdőívek, valamint a célcsoport tagjai körében készített fókuszcsoporthozos interjúk, illetve a posztvizsgálat során összegyűjtött kvantitatív tetszési adatok felhasználásával.

A fenti elemek mellett a kutatás során *esettanulmányok készültek a programok szervezeti hátterének* (külső és belső kapcsolatainak/kooperációjának, szervezeti felépítésének, pénzügyi hátterének, értékelési/monitorozási rendszerének) vizsgálatára, valamint meglévő epidemiológiai vizsgálatok eredményeinek célzott másodelemzése a *külső társadalmi kontextus hatásának becslésére*.⁷

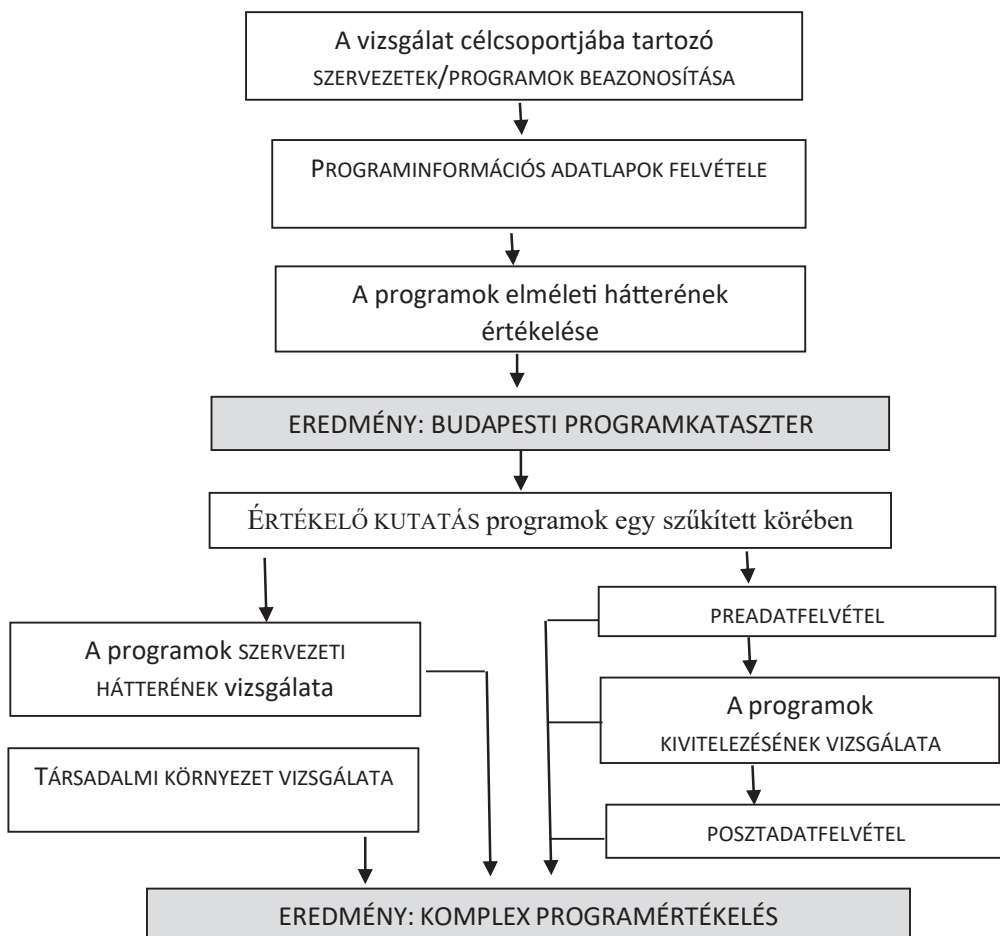
⁶ Interpretátorok azok a személyek, akik a program kivitelezését az egyes megvalósulási helyen irányítják, a prevenciók beavatkozást végrehajtják, azaz a programot közvetítik a célcsoport felé.

⁷ A társadalmi környezet vizsgálatára irányuló elem a kutatás azon hiányosságát próbálta kompenzálni, hogy a kutatási elrendezés nem adott lehetőséget kontrollcsoport alkalmazására.

A fenti adatforrások felhasználásával a kutatás második fázisában a programok komplex, folyamat- és eredményértékelése történt. A *folyamatértékelés* a prevenciók beavatkozások kivitelezésének olyan elemeiről szolgáltatott információt, hogy a programok a vizsgált periódus alatt a tervek szerint haladtak-e, sikerült-e teljesíteni a kitűzött célokat egyrészt a diákok elérése, bevonása, érdeklődésének felkeltése, másrészt a program lefolyása tekintetében. A folyamatértékelés ezen túlmenően kiterjedt a célcsoport reakcióinak, benyomásainak vizsgálatára is, arra, hogy a diákok kedvelték-e a programot, elégedettek voltak-e vele. Mint tudjuk, a folyamatértékelés során alkalmazott mutatók nem a programok eredményességét jelzik, önmagában a terveknek megfelelően folyó kivitelezés vagy a diákok körében kedvező reakciók elérése nem jelent garanciát a vizsgált program eredményességére vonatkozóan, ugyanakkor a folyamatértékelő indikátorok a beavatkozások eredményességének értelmezéséhez fontos információkkal szolgálnak.

Az *eredményértékelés* általában a programok hatására az elért populációban bekövetkezett változásokat vizsgálja. A kutatás az egyes programok Program Információs Adatlapban megjelenő céljaiból indult ki, és arra a kérdésre kereste a választ, hogy a programok elérték-e az ott megfogalmazott céljaikat. Mint ahogy a célok lehetnek végső, illetve közbülső – más szóval átmeneti vagy specifikus – célok, ennek megfelelően az eredmények is lehetnek közvetlen hatások, és végső – rendszerint távolabbi – eredmények, hatások. A programok végső célváltozói mentén megjelenő eredményesség mérésére a kutatás keretei között közvetlenül nem volt lehetőségünk a vizsgálat időintervallumának rövidege miatt. A beavatkozásban részesült populációban a droghasználat előfordulásának, gyakoriságának csökkenése, minőségének megváltozása csak hosszabb távon mérhető. Ezért a vizsgálatban az eredményértékelés a célváltozók két jól elkülöníthető csoportján történt: (1) egyrészt a programok közös végső célját rövid távon leginkább leképező, a végső céllal közvetett, teoretikus kapcsolatban álló, általános eredményességindikátorok mentén; (2) másrészt az egyes programok specifikus – közbenső – céljait közvetlenül leképező mutatók segítségével.

A kutatás lépéseit, az egyes elemek kapcsolódását az alábbi folyamatábra szemlélteti.



5. ábra: A fővárosi programokra kiterjedő komplex értékelő vizsgálat felépítése

Forrás: PAKSI–DEMETROVICS 2002a

A kutatás lehetőséget adott a budapesti prevenciók kínálat szisztematikus és a nemzetközi standardoknak megfelelő kategorizálására, illetőleg néhány program működésének, eredményességének megismerésére, és néhány – a programok tervezése és értékelése szempontjából – fontos módszertani tanulsággal is szolgált. Ehelyütt ezeket szeretnénk kiemelni.

A kutatás során az eredményváltozók és a teoretikus, illetve folyamatjellemzők közötti csak alacsony szintű összefüggések mutatkoztak. Ez azt jelezte, hogy a prog-

ramok eredményességének mérésére irányuló folyamatokat nem válthatjuk ki a teoretikus leírásokkal, azon alapuló szakértői értékelésekkel, illetve a folyamat megfigyelésével, vagy azok szempontrendszerét kell megváltoztatni. Egyrészt a nemzetközi ajánlásoknak megfelelő, azokkal kompatibilis teoretikus leírások nem kapcsolhatók az elért eredményekhez, a teoretikusan koncepcionálisan jól kidolgozott, konzisztens programok nem garantálják az eredményességet. Másrészt a megfigyelések, illetve a foglalkozásvezetők értékelése alapján látszólag jól működő programok is érhetnek el alacsony szintű változásokat a célváltozóknál.

Ugyanakkor az eredmények szignifikáns kapcsolatot jeleztek célváltozók kiinduló értékei és az adott célváltozó mentén történt változás, az elért hatás között. A programok összességében az általános eredményváltozók mentén a szándékolttal ellentétes hatást váltottak ki, vagy nem értek el szignifikáns elmozdulást a célváltozóknál, azonban a célváltozók kiinduló értékei mentén végzett elemzések ezt a képet differenciálták. Azoknál a diákoknál, akiknél a célváltozó kiinduló értéke kedvezőtlen sávban mozgott – alacsony érzékenységi szint, magas kitettségerősítés, alacsony észlelt súlyosság, illetve nagyfokú akadályérzettség –, a programok a szándékoltnak megfelelő irányú elmozdulást értek el. Ez azt jelzi, hogy sem a programok tervezése, sem eredményességük értékelése során nem tekinthetünk el attól, hogy az elért populáció beavatkozás előtti állapota hogyan írható le a befolyásolni szándékozott dimenziók mentén. Az eredményváltozóknál elérni szándékolttal hatás becslése szempontjából ugyanis nagyon fontos a program tervezési fázisában a célpopuláció ismerete a célváltozók mentén is.

Az elemzések azt is megmutatták, hogy a programok által kiváltott reakciók, a résztvevők körében megjelenő vélemények vonatkozásában – ugyan a programjellemzők ismerete e tekintetben valamelyest lehetőséget ad a reakciók becslésére – szintén számolnunk kell a résztvevők összetételével, szociokulturális sajátosságaival.

A kutatás tehát a konkrét programokhoz, programleírásokhoz köthető eredményein túl egyrészt arra mutatott rá, hogy a különböző értékelési szempontok egymást kiegészítik, azok kontextusból való kiragadása, önálló alkalmazása a programok tevékenységéről csak részismereteket adhat. Másrészt arra hívta fel a figyelmet, hogy a programok eredményes – kedvező reakciókat és a célváltozóknál a kívánt hatást elérő – kivitelezése szempontjából nagy fontossággal bír a célpopuláció összetételének ismerete.

Iskolai dropprevenció és egészségfejlesztő programok országos összehasonlító értékelése kontrollcsoport bevonásával

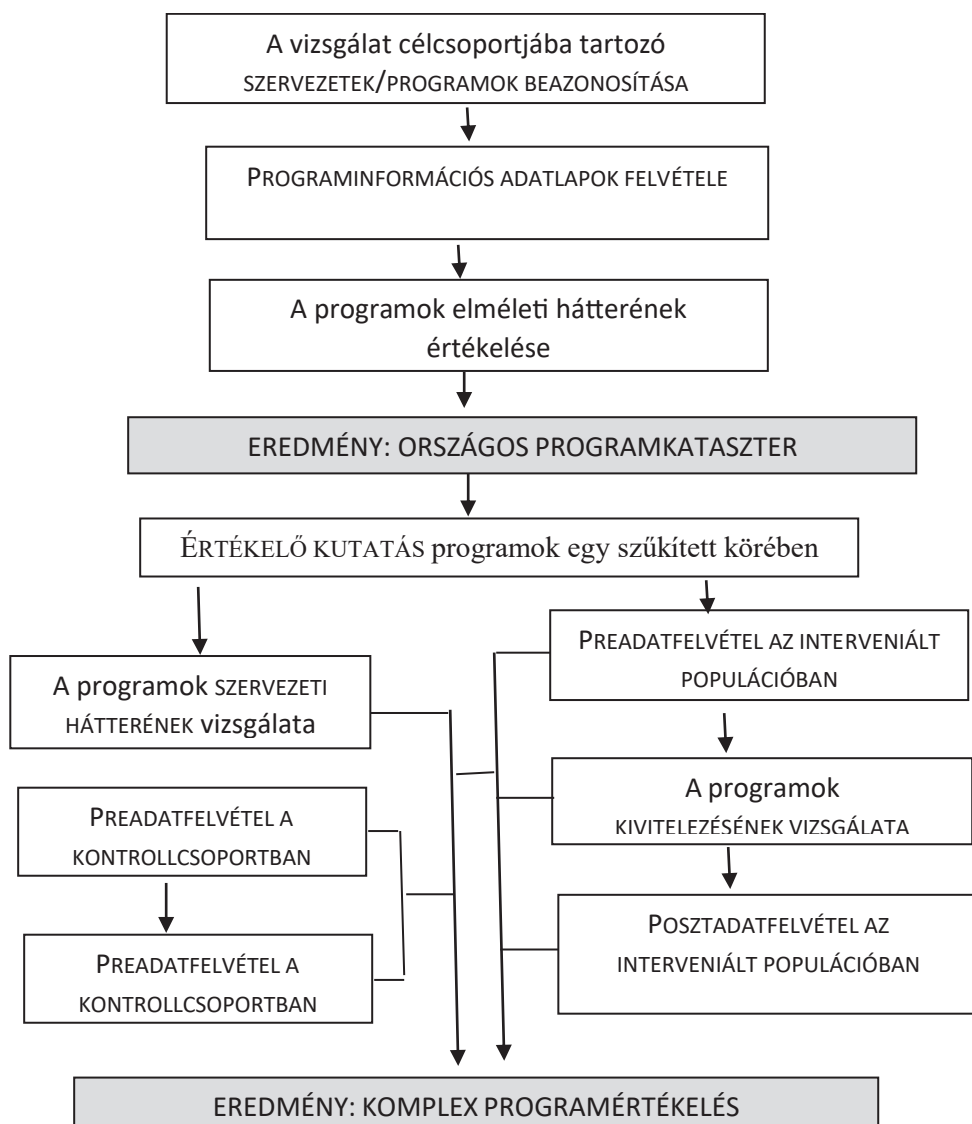
A 2001-es fővárosi kutatást követően 2003 és 2005 között országos vizsgálat készült az iskolai dropprevenció vagy dropprevenció célzattal is dolgozó egészségfejlesztési programok feltárása és értékelése céljából (PAKSI et al. 2011a, 2011b).

A kutatás fogalmi apparátusa, felépítése, az egyes lépések kidolgozása, az alkalmazott módszerek megválasztása – a 2001-es fővárosi vizsgálathoz hasonlóan – a dropprevenciós programok értékelésével kapcsolatos nemzetközi ajánlásokra (például BUKOSKI 1997; EMCDDA 1998, 2001; KRÖGER et al. 1998; BAKER et al. 1998; BURY 2000; NEAMAN–NILSON–SOLBERG 2000; MORGAN 2000; RÁCZ 2001; NÁDAS 2004), valamint – a módszertani háttér tekintetében az előző részben bemutatott – budapesti iskolai prevenciós programokra irányuló kutatás (PAKSI–DEMETROVICS 2002a) tapasztalataira építkezett. Ugyanakkor *a fővárosi vizsgálathoz képest fontos előrelépés volt egyrészt a kutatás országos kiterjesztése, továbbá az, hogy az értékelés során vizsgált beavatkozások külső társadalmi kontextusának vizsgálata, a nem interveniált populációban történt változások becslése már nem közvetett módon, epidemiológiai vizsgálatok másodelemzése révén történt.* A kutatás során lehetőség volt kontrollminta alkalmazására. A kontrollcsoportos adatfelvétel a közoktatási intézmények országos reprezentatív mintáján készült kutatás azon iskoláiban történt, ahol a vizsgálat évében nem zajlott prevenciós beavatkozás. A kontroll-adatfelvétel 400 főre terjedt ki, az interveniált populációban zajló adatfelvételek vizsgálati protokolljával azonos módon zajlott.

A kutatás keretében 136 szolgáltató 234 programjáról sikerült részletes információt gyűjteni. Ennek eredményeként született meg az iskolai dropprevenciós programok országos katasztere, s vált lehetővé a szintér dropprevenciósprogram-kínálatának elemzése (PAKSI et al. 2006), valamint az Országos Dropprevenciós Adattár kialakítása (PAKSI–DEMETROVICS 2005).

A kutatás során végzett folyamat- és eredményértékelésbe hat, közbülső céljai és módszerei tekintetében nagy variabilitást mutató program került bevonásra, az értékelés az interveniált populációs közel 2000 fős mintáján történt. Az eredményértékelés a kísérleti irányzat (RÁCZ 2001) modelljét követve történt, elemzések alapját az interveniált populációban a beavatkozás előtt és a beavatkozások után, kontrolált körülmények között történt adatfelvételek, illetve kontrollcsoportos vizsgálatok képezték. A mindegyik program körében felvett standard változószett révén a kutatás lehetőséget adott a programok összehasonlítására is.

A kutatás eredményei azt mutatták, hogy beavatkozásokat követően az interveniált populációban az eredményességi indikátorok többsége esetében a vártnak megfelelő irányú, szignifikáns elmozdulás volt tapasztalható. A végső célpopulációra irányuló kutatások esetében a kontrollcsoporttal történt összehasonlítások 5 indikátor közül 3 esetben erősítették meg azt, hogy az elmozdulás a beavatkozás hatására történt. Összességében tehát prevenciós beavatkozások többségében a szándékoltnak megfelelő hatásokat váltanak ki az interveniált populációban.



6. ábra: Az iskolai drogvizsgáló/egészségfejlesztési programok országos komplex vizsgálatának felépítése

Forrás: PAKSI et al. 2011a, 2011b

A vizsgált eredményváltozók mentén történt változások tekintetében a különböző programok között többnyire szignifikáns különbségek mutatkoztak, azonban az azok magyarázatára végzett elemzések alapján a kutatás nem tudott rámutatni az eredményességet garantáló jó gyakorlatokra. A programjellemezők, illetve a szakértői értékelések, valamint

a folyamat- és eredményértékelés eredményei között csak elvétve és különböző, nehezen interpretálható irányultsággal jelentkezett kapcsolat. A kapcsolat hiányának, illetve a mégis megmutatózó kapcsolatok alacsony koherenciájának okai többféleképpen lehetnek. Lehetséges, hogy beavatkozások a tervezettől sok esetben eltérő megvalósulása miatt nem mutatkoznak meg az összefüggések a programjellemzőkkel. A programok teoretikus értékelése rámutatott, hogy a legtöbb hazai programgazda elsődlegesen nem elméleti megfontolásokból, alapfeltevésekből kiindulva, nem arra építve alkotta meg a programját, hanem sokkal inkább a rendelkezésre álló források, kompetenciák által meghatározott módon. Ennek következtében a programok sok esetben nem igazán koherensek, s esetenként a tényleges tevékenységet a spontaneitás, a meglévő készségek/lehetőségek/kompetenciák adott helyzetben történő alkalmazása határozza meg. Ez azon túlmenően, hogy esetlegességet visz a programok kivitelezésébe, a szisztematikus értékelést is nagymértékben gátolja.

A különböző programértékelési elemek összefüggések alacsony szintje megerősítette azt a – fővárosi programok komplex értékelése során már megmutatózó – tapasztalatot, hogy a programok eredményességének mérésére irányuló folyamatokat nem helyettesíthetik a strukturált programleírások, s az azokon alapuló szakértői értékelések kevés támpontot adnak a programok fogadtatásának és várható eredményességének becsléséhez. A beavatkozás folyamatára vonatkozó – a hazai értékelési gyakorlatban az eredményértékeléshez képest gyakrabban megjelenő – kedvező információk sem jelentenek megbízható információt a program eredményessége tekintetében. A terveknek megfelelően lefolytatott, illetve a résztvevők körében kedvező reakciókat kiváltó programok is érhetnek el alacsony szintű változásokat a célváltozókban, vagy fordítva: lehetnek eredményesek a résztvevők körében kevésbé kedvelt beavatkozások is. Sőt, a folyamat- vagy az eredményértékelés különböző indikátorai mentén kapott információk is sokszor széttartanak, a prevenció folyamatának, illetve eredményességének különböző arcait mutatják meg.

A hazai programértékelési kultúra fejlesztési esélyei: mit kellene tenni a minőségi szempontok érvényesülése érdekében?

Az előző fejezetben bemutatott, a drogprevenció programok komplex értékelését célzó értékelő vizsgálatok egyfelől tükrözik a nemzetközi szakirodalomban megfogalmazó ajánlásokat, ugyanakkor felhívják arra is a figyelmet, hogy az értékelési tevékenység nem része a prevenció aktivitások mindennapi gyakorlatának. Látván a nemzetközi térben megvalósuló intenzív fejlesztéseket (például EMCDDA Best practice portal), szisztematikus irodalmi áttekintéseket (például MINARY et al. 2019; UNODC 2013, 2018) megállapíthatjuk, hogy Magyarországon még igen sok tennivaló van annak érdekében, hogy itt is napi gyakorlattá váljon a prevenció intervenciók rendszeres értékelése. E tekintetben számos tényező egyidejű megváltozása hozhat csak áttörést. Elsősorban a szakpolitikai irányítás szemléletváltására van szükség, vagyis hogy a módszertani fejlesztések támo-

gatása és irányítása helyezzen nagyobb hangsúlyt az intervenciók szakszerű értékelésére. Ez részben szükségessé teszi az anyagi erőforrások bővítését, valamint a szakértelem fokozódását a döntéshozói pozíciókat betöltők esetében.

Jelenleg (2020 tavaszán) folyamatban van egy olyan nagyszabású fejlesztés (ASAP-projekt), amely a prevenciós szakemberek, de elsősorban a szakpolitikai döntéshozók vonatkozó kompetenciáit, tájékozottságát kívánja szervezett formában bővíteni.⁸ Amennyiben a szakmaiság iránti igény megerősödik, annak szükségszerű és természetes velejárója lesz az értékelési tevékenység beemelése a támogatott tevékenységek sorába. Az értékelő kutatások végzése erőforrásigényes tevékenység valamennyi területen, így a drogprevenciós/egészségfejlesztési intervenciók terén is, ugyanakkor a ráfordítások megtérülnek. A forráshiányos periódusokban különösen is indokolt olyan beavatkozások megvalósítását felkarolni, amelyek bizonyítottan kedvező hatást gyakorolnak az érintettek rövid távú és hosszú távú életminőségére.

Az értékelési kultúra szélesebb körben történő elterjedését jótékonyan befolyásolhatja az intervenciótervezési technikák és minősítési rendszerek használata. Magyarország e tekintetben is rendelkezik erőforrásokkal, amelyek nem kellő mértékben kerülnek kiaknázásra. Például magyar nyelven is hozzáférhető az Európai Drogprevenciós Minőségi Standardokat tartalmazó kézikönyv és egy, ezt a dokumentumot könnyen használható formában bemutató rövid útmutató.⁹ A hozzáférhető erőforrások ellenére azok hasznosított-sága messze elmarad a lehetőségektől, például az iskolai szinten megjelenő prevenciós programoknak létezik egy minősítési rendszere, összhangban a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendeletben foglaltakkal, de annak kialakításánál például nem került felhasználásra az Európai Drogprevenciós Minőségi Standardokat tartalmazó kézikönyv. A jövőbeni markánsabb fejlődés érdekében a prevenciós/egészségfejlesztési szakemberek körében fokozni lenne szükséges a tárgykörrel kapcsolatos párbeszédet, képzési felületet és lehetőséget kellene biztosítani a területen dolgozó szakemberek és most valamilyen társterületen képzésüket folytató fiatalok számára, hogy ezen kérdéskörök iránti fogékonyságuk növekedjen, valamint erőfeszítéseket kellene tenni annak érdekében, hogy a fejlesztések koordinált formában, a szinergiákat erősítve és a korszerű szakirodalmi tapasztalatokra támaszkodva valósuljanak meg.

⁸ Az ASAP-projekt (Building effective drug prevention results across Europe, based on prevention systems analysis and widespread professional training) 2019–2021 között kerül megvalósításra, és célja, hogy a drogprevenciós szakemberek és a drogprevenció területén döntési kompetenciákkal rendelkezők körében a korszerű prevenciós tevékenység képzési feltételeit biztosítsa.

⁹ Mindkét említett dokumentum megtalálható a Nemzeti Kábítószer Adatgyűjtő és Kapcsolattartó Központ honlapján: Európai Drogprevenciós Minőségi Standardok – Kézikönyv; Európai Drogprevenciós Minőségi Standardok – Rövid útmutató

Összegzés

A tanulmányban arra tettünk kísérletet, hogy az egészségfejlesztési és drogrevenációs programok értékelésével kapcsolatos alapvető fogalmakat, nemzetközi tendenciákat áttekintsük, valamint két olyan komplex értékelési kezdeményezést is bemutatunk, amelyek jól illeszkednek az értékelő kutatások magas minőségű nemzetközi elvárásaihoz. Fő célunk az volt, hogy az érdeklődő szakemberek és majdani döntéshozók figyelmét felhívjuk egy hazánkban még némiképpen elhanyagolt terület fejlődési irányaira és muníciót adjunk ahhoz, hogy az értékelési kultúra, a megfelelő minőségű értékelési gyakorlat melletti elköteleződés ezen a területen is lendületet kapjon. A tanulmány nem pótolja az értékelési kérdések, módszerek, eljárásrendek aprólékos tanulmányozását, nem vállalkozik értékelési szakemberek képzésére, de talán motiválóan hat az olvasóra, hogy elmélyüljön a témakör teljesebb megismerését szolgáló szakirodalomban és felismerje, az emberi viselkedés befolyásolását célzó komplex intervenciók értékelése különösen is fontos feladat minden olyan esetben, amikor a viselkedés, az életmód befolyásolása az életminőség, az egészségi állapot alakulása szempontjából kulcsfontosságú.

Kulcsfogalmak

Emberi viselkedés, drogrevenáció, egészségfejlesztés, intervenció

Ellenőrző kérdések

- Miért szükséges értékelni az emberi viselkedést célzó komplex intervenciókat?
- Az értékelő tevékenység milyen fajtáit ismeri?
- Milyen jellemzőik vannak a komplex intervencióknak
- Mi a különbség a hatás és az eredményességvizsgálat között?
- Melyik vizsgálati elrendezés alkalmas arra, hogy megállapítsa, a megcélzott változóban az adott intervenciónak köszönhetően állt be változás?
- Az egészségfejlesztési és drogrevenációs programok értékelésével kapcsolatos nemzetközi tapasztalatok alapján a különböző vizsgálati elrendezéseknek milyen előnyei és hátrányai vannak.
- A kutatási tapasztalatok alapján kiválthatók-e az eredmény- és folyamatértékelési eljárások a teoretikus értékelés révén?
- A kedvező fogadtatásban részesülő intervenciók mindig hatásosabbak?

Irodalomjegyzék

AJZEN, Icek (1985): From intentions to actions: A theory of planned behavior. In KUHL, Julius – BECKMAN, Jürgen eds.: *Action control: From cognition to behavior*. Berlin, Springer Verlag. 11–40.

- BÁCSKAI Erika – GEREVICH József (2000): *A kortárssegítés tanári kézikönyve*. Vác, Egészséges Ifjúsáért Alapítvány.
- BAKER, Oswin – MOUNTENEY, Jane – NEAMAN, Rachel eds. (1998): *Evaluating Drug Prevention in the European Union*. EMCDDA Scientific Monograph Series. N.2. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities.
- BONELL, Chris et al. (2012) Realist randomised controlled trials: a new approach to evaluating complex public health interventions. *Social Science & Medicine*, Vol. 75, No. 12. 2299–2306.
- BRADSHAW, Jonathan (1972): The taxonomy of social need. In McLACHLAN, Gordon ed.: *Problems and progress in medical care: essays on current research, 7th series*. London, Oxford University Press, 1972. 71–82
- BUKOSKI, William J. ed. (1997): *Meta-analysis of drug abuse prevention programs*. NIDA Research Monograph. 170. US Department of Health and Human Services. National Institute of Health.
- BURKHART, Gregor – CRUSELLAS, Lorena (2002): *Comparison of school-based prevention programmes in Europe*. An analysis of the EDDRA (exchange on drug demand reduction action) database, Lisbon, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
- BURY, Jacques A. (2000): Evaluation: A key tool for improvement? In NEAMAN, Rachel – NILSON, Margareta – SOLBERG, Ulrik eds.: *Evaluation: a key tool for improving drug prevention*. Luxembourg, EMCDDA. 25–32.
- CRAIG, Peter et al. (2018): Developing and evaluating complex interventions: the new Medical Research Council guidance. *BMJ*, No. 337, a1655. DOI: <https://doi.org/10.1136/bmj.a1655>
- DAL-RÉ, Rafael – JANIAUD, Perrine – IOANNIDIS, John. P. A. (2018) Real-world evidence: How pragmatic are randomized controlled trials labeled as pragmatic? *BMC Medical Research Methodology*, Vol. 16, No. 49. DOI: <https://doi.org/10.1186/s12916-018-1038-2>
- DONINI, Rachel-Burkhardt (2019): *ASAP tréning program*. Kézirat.
- ELEKES Zsuzsanna – PAKSI Borbála (2000): *Drogok és fiatalok. Középiskolások droghasználata, alkoholfogyasztása és dohányzása az évezred végén, Magyarországon*. Budapest, ISMertető 8. ISM.
- ELEKES Zsuzsanna (2019): Szerfogyasztás rizikótényezői középiskolások körében. *Educatio*, 28. évf. 3. sz. 495–511.
- ELEKES Zsuzsanna szerk. (2016) *Európai iskolavizsgálat az alkohol- és egyéb drogfogyasztási szokásokról – 2015. Magyarországi eredmények*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia és Társadalompolitika Intézet.
- EMCDDA (1998): *Guidelines for the evaluation of drug prevention*. A Manual for Program-Planners and Evaluators. Luxemburg, Office for Official Publications for the European Communities.
- EMCDDA (2001): *Guidelines for the evaluation of outreach work. A manual for outreach practitioners*. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities.
- EMCDDA (2011): *European drug prevention quality standards – A manual for prevention professionals*. Luxemburg, The Publications Office of the European Union.
- EMCDDA (2019): *European Prevention Curriculum: a handbook for decision-makers, opinion-makers and policy-makers in science-based prevention of substance use*. Luxemburg, Publications Office of the European Union.
- FELVINCZI Katalin (1998): A mentálhigiéné és az egészségmegőrzés lehetőségei a közoktatásban. *Iskolakultúra*, 8. évf. 5. sz. 17–31.
- FELVINCZI Katalin (2009): A kábítószer-probléma kezelésével összefüggő prevenció tevékenység. In FELVINCZI Katalin – NYÍRÁDY Adrien szerk.: *Drogpolitika számokban*. Budapest, L'Harmattan.
- FELVINCZI Katalin (2019) Minőségfejlesztési törekvések a prevenció területén a világban. *Eucatio*, 28. évf. 3. sz. 459–472.

- INCHLEY, Jo et al. szerk. (2016): *Growing up unequal: Gender and socioeconomic differences in young people's health and well-being. Health Behaviour in School Aged Children (HBSC) Study*. Copenhagen, WHO Regional Office for Europe.
- Jelentés a magyarországi kábítószerhelyzetről* (1999). ISMertető 8. Budapest, Ifjúsági és Sportminisztérium.
- Jelentés a magyarországi kábítószerhelyzetről* (2000). ISMertető 12. Budapest, Ifjúsági és Sportminisztérium.
- Jelentés a magyarországi kábítószerhelyzetről* (2001). ISMertető 13. Budapest, Ifjúsági és Sportminisztérium.
- KOVÁCS Zoltán – PERJÉS István (2002) Az iskola külső és belső világának interdiszciplináris vizsgálata. In PERJÉS István – KOVÁCS Zoltán szerk.: *Életvilágok találkozása*. Budapest, Aula.
- Középiszkolai pedagógusok a kábítószer-problémáról és a fiatalok kábítószer-fogyasztásáról* (1998). Budapest, Magyar Gallup Intézet.
- KRÖGER, Christoph – WINTER, Heike – SHAW, Rose (1998): *Guidelines for the evaluation of drug prevention: a manual for programme-planners and evaluators*. München, ITF – Institut für Therapieforchung. *A framework for the development and evaluation of RCTs for complex interventions to improve health* (2000). London, MRC.
- MINARY, Laetitia et al. (2019): Which design to evaluate complex interventions? Toward a methodological framework through a systematic review. *BMC Medical Research Methodology*, Vol. 19, No. 92. DOI: <https://doi.org/10.1186/s12874-019-0736-6>
- MORGAN, Mark (2000): Evaluation and drug-prevention research: implications of unsuccessful outcomes for programme design. In NEAMAN, Rachel – NILSON, Margareta – SOLBERG, Ulrik eds.: *Evaluation: a key tool for improving drug prevention*. EMCDDA Scientific Monograph Series. N.5. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities. 33–39.
- MULLIN, Rick (2014): Cost to Develop New Pharmaceutical Drug Now Exceeds \$2.5B. *Chemical & Engineering News*, November 20, 2014.
- NÁDAS Eszter szerk. (2004): *Kézikönyv a drog-prevenációs beavatkozások tervezéséhez és értékeléséhez*. Budapest, Nemzeti Drog Fókuszpont.
- NEAMAN, Rachel – NILSON, Margareta – SOLBERG, Ulrik szerk. (2000): *Evaluation: a key tool for improving drug prevention*. EMCDDA Scientific Monograph Series. N.5. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities.
- NÉMETH Ágnes – VÁRNAI Dóra szerk. (2019) *Kamaszélelmód Magyarországon. Az Iskoláskorú gyermekek egészségmagatartása elnevezésű, az Egészségügyi Világszervezettel együttműködésben zajló nemzetközi kutatás 2018. évi felméréséről készült nemzeti jelentés*. Budapest, ELTE PPK – L'Harmattan.
- Nemzeti stratégia a kábítószer-probléma visszaszorítására. A kormány kábítószer-ellenes stratégiájának koncepcionális alapjai* (2000). Budapest, ISM.
- NURJONO, Milawaty et al. (2018): Realist evaluation of a complex integrated care programme: protocol for a mixed methods study. *BMJ Open*. DOI: <https://doi:10.1136/bmjopen-2017-017111>
- PAKSI Borbála – DEMETROVICS Zsolt – CZAKÓ Ágnes (2002a): Az iskolai drogprevenációs programok értékelése I. A programok teoretikus és szervezeti háttere, valamint a kivitelezésének vizsgálata. *Addiktológia*, 1. sz. 15–37.
- PAKSI Borbála – DEMETROVICS Zsolt – CZAKÓ Ágnes (2002b): Az iskolai drogprevenációs programok értékelése II. A programok eredményértékelése. *Addiktológia*, 1. sz. 38–49.
- PAKSI Borbála – DEMETROVICS Zsolt (2002a): *A prevenációs gyakorlat megismerése. A budapesti középiszkolai drogprevenációs programok felmérése és értékelése*. Budapest, L'Harmattan.
- PAKSI Borbála – DEMETROVICS Zsolt (2002b): *Budapesti drogprevenációs adattár*. Budapest, L'Harmattan.
- PAKSI Borbála – DEMETROVICS Zsolt (2005): *Országos Droგprevenációs Adattár*. Budapest, L'Harmattan.
- Elérhető: http://www.nefmi.gov.hu/letolt/drogprev_cd/index.html

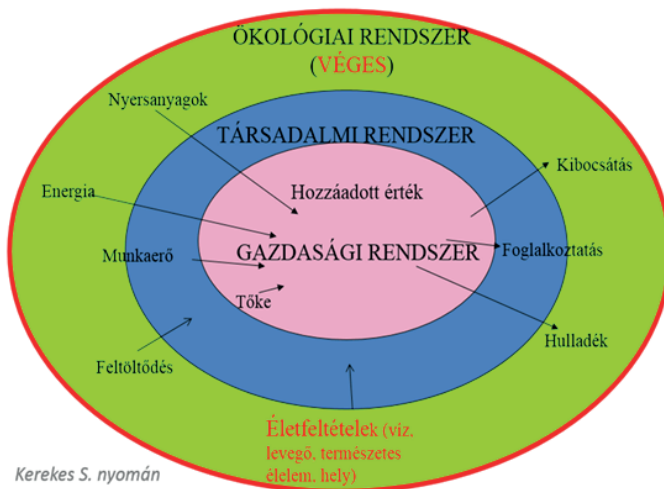
- PAKSI Borbála – FELVINCZI Katalin – SCHMIDT Andrea (2004): *Prevenációs/egészségfejlesztési tevékenység a közoktatásban*. Kutatási beszámoló. Budapest, OM.
- PAKSI Borbála – MAGI Anna – DEMETROVICS Zsolt (2017): A függőségek, mint a kirekesztés szempontjából leginkább veszélyeztető magatartások interveniálása az iskolában – a szenvedélymagatartásokra irányuló iskolai prevenációs beavatkozások országos katasztere. In KERÜLŐ Judit – JENEI Teréz – GYARMATI Imre szerk. (2017): *XVII. Országos Neveléstudományi Konferencia. Program és absztrakt kötet*. Nyíregyháza, MTA Pedagógiai Tudományos Bizottság – Nyíregyházi Egyetem. 482.
- PAKSI Borbála – MAGI Anna – FELVINCZI Katalin (2018): Az elterelés keretében végzett megelőző-felvilágosító tevékenység eredményességének, közvetlen hatásainak elemzése. In LIPPAI Edit szerk.: *Változás az állandóságban*. Magyar Pszichológiai Társaság XXVII. Országos Tudományos Nagygyűlése. Kivonatkötet. 164.
- PAKSI Borbála et al. (2006): A magyarországi iskolai drogprevenációs programok jellemzői. *Addiktológia*, 5. évf. 1–2. sz. 5–36.
- PAKSI Borbála et al. (2011a): Az iskolai szintéren jelen lévő drogprevenációs kínálat jellemzői. In PAKSI Borbála – DEMETROVICS Zsolt szerk.: *Drogprevenáció és egészségfejlesztés az iskolában*. Budapest, NDI – L'Harmattan. 27–94.
- PAKSI Borbála et al. (2011b): Néhány hazai iskolai drogprevenációs program értékelése. In PAKSI Borbála – DEMETROVICS Zsolt szerk.: *Drogprevenáció és egészségfejlesztés az iskolában*. Budapest, NDI – L'Harmattan. 215–277.
- PAWSON, Ray – TILLEY, Nick (1994): What Works in Evaluation Research? *British Journal of Criminology*, No. 34. 291–306.
- RÁCZ József (2001): *Prevenációs programok értékelése*. Budapest, ISM.
- ROSENSTOCK, Irvin M. (1974): The Health Belief Model and Preventive Health Behavior. *Health Education Monographs*, Vol. 2, No. 4. 354–386.
- SIEGEL, Michael – BIENER, Lois (2000): The impact of an antismoking media campaign on progression to established smoking: Results of a longitudinal youth study. *American Journal of Public Health*, Vol. 90, No. 3. 380–386.
- TARQUINIO, Cyril et al. (2015): *Evaluating complex interventions: Perspectives and issues for health behaviour change interventions*. Psychology and Health, Taylor & Francis (Routledge). DOI: 10.1080/08870446.2014.953530. hal-01573571
- The ESPAD Group (2016): *ESPAD REPORT. Results from the European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs*. Lisbon, EMCDDA.
- TSAI, Jenny Hsin-Chun et al. (2016): Implementation research and Asian American/Pacific Islander health. *Asian/Pacific Island Nursing Journal*, Vol. 1, No. 2. 24–34. DOI: <https://doi.org/10.9741/23736658.1013>
- UNODC (2013, 2018): *International Standards on Drug Use Prevention*. Vienna, UNODC.
- EMCDDA (2013): *European drug prevention quality standards: a quick guide*. Luxembourg, Publications Office of the European Union. DOI: 10.2810/15341
- PAKSI Borbála – DEMETROVICS Zsolt (2010): *Drogprevenáció és egészségfejlesztés az iskolában*. Budapest, NDI – L'Harmattan.

Környezeti hatáselemzés és fenntarthatóság

Bevezetés a fenntarthatóság és értékelés kapcsolódási pontjai

A fenntartható fejlődés fogalma

A fenntarthatóság mint fogalom már a 18–19. században megjelent a német erdőgazdálkodásban. Az erdőgazdálkodás fenntarthatósága (*nachhaltigkeit*) azt a művelést írta le, amely hosszú távon biztosította az erdőből kitermelhető fa mennyiségét. A fenntartható fejlődés fogalma a 20. század második felében került a köztudatba, amikor a Massachusettsi Műszaki Egyetem (MIT) rendszerkutató csoportja 1972-ben a Római Klub megbízásából elkészítette és publikálta a rendszerdinamikai világmodellezésen alapuló, *A növekedés határai* című könyvét (MEADOWS et al. 1972). Napjainkban a fenntartható fejlődésnek számos meghatározása ismert és használt. A magyar környezetvédelmi törvény meghatározásában a fenntartható fejlődést a társadalmi-gazdasági viszonyok és tevékenységek olyan rendszereként határozza meg, amely a természeti értékeket megőrzi a jelen és a jövő nemzedékek számára, a természeti erőforrásokat takarékosan és célszerűen használja; ökológiai szempontból hosszú távon biztosítja az életminőség javítását és a sokféleség megőrzését (1995. évi LIII. törvény a környezetvédelemről).



Kerekes S. nyomán

1. ábra: A társadalmi-gazdasági-ökológiai fenntarthatóság kapcsolata

Forrás: Kerekes S. nyomán a szerző szerkesztése

Ezen meghatározás szellemét jól tükrözi az 1. ábra, amely szerint a fenntarthatóság célja, hogy a társadalom, mi emberek olyan gazdasági folyamatokat működtessünk, amelyek megőrzik és nem veszélyeztetik az életünk létfeltételeit biztosító ökológiai rendszer minőségét és működését (CZIPPÁN 2015).

A társadalmi fenntarthatóság fogalma a 20. század utolsó évtizedében jelent meg hangsúlyosan (COLANTONIO 2008). Napjainkban a döntéshozóknak olyan világméretű problémákra (is) kell reflektálniuk a döntéseik során, mint a Föld népességének a növekedése (a fejlett országok esetében a csökkenés és elöregedés okoz problémákat, míg a fejletlen országok esetében a népesség robbanásszerű növekedése), a migráció, a klímaváltozás, a növekvő jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségek, az éhezés, a betegségek, a nem csökkenő számú fegyveres konfliktusok (SZÉKELY 2002). Ezeket gyakran „vad problémáknak” (*wicked issues*)¹ is nevezik. Kezelésük a szereplők összefogása, az állami, piaci és civil szervezetek együttműködését igényli. Ezen kihívásokkal való szembenézés komoly feladat, nem működnek az úgynevezett „szelíd”, azaz jól behatárolható, kiismerhető ügyek kezelésénél kialakult bevált megoldások: felismerjük, beazonosítjuk, azután megoldjuk őket. Sokszor már a beazonosításukkor vagy az okok feltárásával sem értenek egyet a társadalom különböző szereplői. A megoldási kísérletek, beavatkozások következtében folyamatosan változik a helyzet, amiről ugyanilyen feltételek között kell eldönteni, hogy jobb vagy rosszabb irányba változott-e a helyzet (KEREKES 2018). Ezen kihívással a hatáselemzések és értékelések készítőinek és felhasználóinak is szembe kell nézniük. Ezért nem szabad az értékelőknek abrenunciót elkövetniük. Nem mondhatnak le a fogalmi keretek és alkalmazott módszertanok részletes és alapos leírásának szükségességéről, ugyanakkor törekedniük kell a megrendelői elvárások világos artikulálására.

A fenntarthatóság többféle értelmezésének következménye, hogy a hatáselemzések eredményei és javaslatai nagyban függenek az elkészítésük előtt vagy során alkalmazott fogalmi tisztázástól, amelyet egy alapos értékeléshez, az eredmények egyeztetéséhez, elfogadhatóságához mindenkor meg kell tenni. A fenntarthatósági értékelésekkor alapvetően fontosnak tartjuk az emberek jóllétének javítását és a környezeti állapot (minimális elvárásként) fenntartását. Az egyes hatáselemzési eszközöket a kronológiai kialakulásuk s az általuk vizsgált szintenként elkülönítve tárgyaljuk. A fejezetben kiindulásként az 1970-es évektől kezdve a gyakorlatban alkalmazott környezeti hatásvizsgálatot, a stratégiai hatásvizsgálatot tekintjük át,² majd a fenntarthatósági hatásvizsgálaton át eljutunk egészen a Fenntartható fejlődési célok, az Agenda 2030 keretrendszerig, amelynek figyelembevételre a nemzeti tervek és stratégiák mellett a vállalati világra is hatást gyakorol. Ez a hosszú távú program az élet minden területét áthatja, teljesítése pedig (legalábbis

¹ Már az 1970-es években használták ezt a definíciót (RITTEL–WEBBER 1973).

² A fejezetben az egészségügyi hatásvizsgálatot (*health impact assessment*) és az ökológiai (*eco-logical impact assessment*) hatásvizsgálatot nem mutatjuk be részletesen.

a kívánt értékek irányába történő elmozdulása) csak a piaci, állami és civil szereplők hathatós (hatásos) együttműködésével lehetséges. A fejezet a fenntarthatóság szempontjainak a hatáselemzésekben és értékelésekben való elméleti és gyakorlati érvényesítését ismerteti.

Fenntarthatóság és értékelés

Az értékelések és hatáselemzések fejezetben már láttuk, hogy a nemzetközi intézmények értékelési kritériumai között is megjelennek a fenntarthatóság szempontjai. A fenntarthatósági értékelések készítése esetében is tisztázni kell a négy értékelési tényezőt: (1) értékelés tárgya, (2) kritériumokon alapuló elemzés, (3) rendszerszintű megközelítés vagy módszertan az értékelés tárgyának teljesítményéről szóló adatgyűjtéshez, (4) az értékelés célja, illetve a felhasználási célja (DAHLER–LARSEN 2011, 9.). A programok és szakpolitikák hosszú távú hatásainak értékelése, illetve az elméletalapú, többféle módszertant magába foglaló, a szakpolitikák megértésére és magyarázatára fókuszáló értékelések javítani tudják a szakpolitikák hatásosságát (SANDERSON 2002).

Környezeti hatásvizsgálat

A környezeti hatáselemzést a környezetvédelmi jog egyik legfontosabb eszközének tartják. A környezeti hatáselemzések gyökerei az 1970-es évekig nyúlnak vissza. Az Amerikai Egyesült Államokban 1969-ben fogadták el a Nemzeti Környezetvédelmi Törvényt (*National Environmental Policy Act*). Az Európai Közösség a vonatkozó irányelvet³ az 1980-as évek közepén fogadta el azzal a céllal, hogy a fejlesztések a lehető legnagyobb társadalmi haszonnal járjanak, megelőzzék vagy legalább is minimalizálják a környezet károsítását. Az irányelv szerint a környezeti hatásvizsgálat minden esetben megfelelő módon azonosítja, leírja és értékeli az egyes projektek közvetlen és közvetett hatásait a következő tényezőkre vonatkozóan: (1) emberek, állat- és növényvilág, (2) a talaj, víz, levegő, éghajlat és a táj, továbbá az (1) és a (2) pontban felsorolt tényezők közötti kölcsönhatás, valamint (3) anyagi javak és a kulturális örökség.

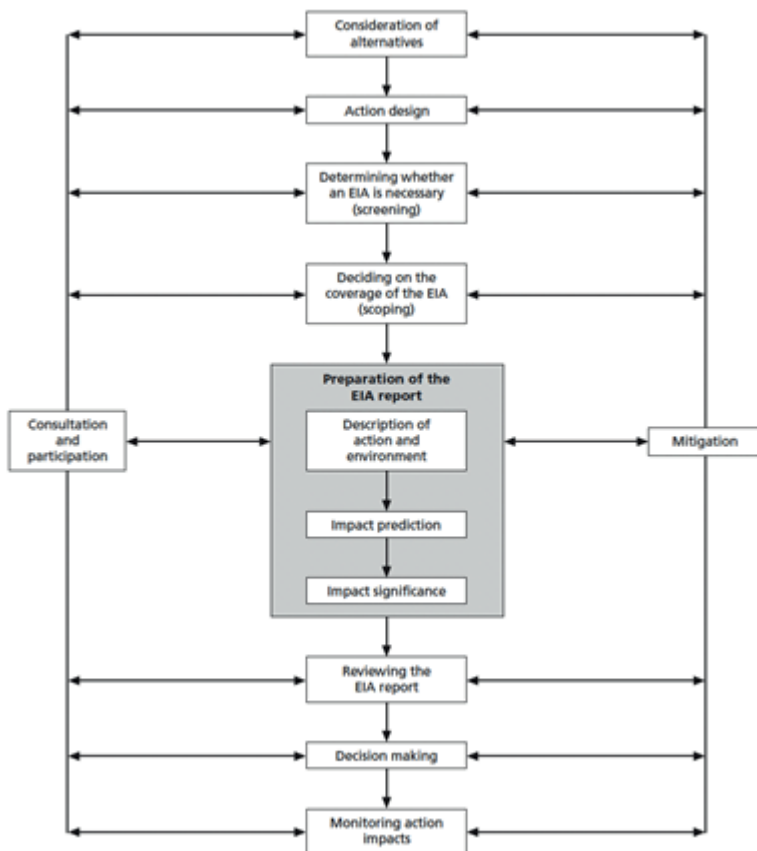
Magyarországon a 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról rögzíti a hatásvizsgálat folyamatát és kereteit. A rendelet szabályozza az előzetes vizsgálati eljárás, a környezeti

³ Az Európai Közösségek Tanácsa 85/337/EGK irányelve 1985. június 27. az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:31985L0337&from=EN> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 25.)

hatásvizsgálat, a környezetvédelmi engedély és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás rendjét. Az előzetes hatásvizsgálati eljárás hivatott azt vizsgálni, hogy a tervezett beruházás és tevékenység olyan környezeti igénybevételt jelent-e, amely esetén szükséges lefolytatni részletes környezeti hatásvizsgálati eljárást, illetve egységes környezethasználati engedély iránti eljárást. Az előzetes hatásvizsgálati eljárás nem igazán honosodott meg a gyakorlatban.

A környezetre jelentős hatást gyakorló beruházásoknak a megvalósításuk előtt környezetvédelmi engedélyt kell beszerezniük, amelynek előfeltétele a döntést megalapozó környezeti hatásvizsgálat benyújtása az illetékes hatósághoz. Ilyen engedélyköteles tevékenység például az intenzív állattartó telep létesítése (például sertéstelep esetében 3000 sertéstől), vadaskert kialakítása, bányászati tevékenységek, papírüzem, cementgyár létesítése. A környezeti hatásvizsgálat elkészítésért a beruházó a felelős, aki megfelelő szakértői jogosultsággal rendelkező szakértőt, szakértőket kér fel az elkészítésére. Az eljárás során törekedni kell a széleskörű részvételre, az érintettek és érdekeltek, az úgynevezett stakeholderek (helyi önkormányzatok, civil szervezetek, érintett ágazati hatóságok stb.) bevonására. A hatásvizsgálat folyamán a stakeholderek megismerhetik tervezetet, a vizsgálat eredményét. Ideális esetben a beruházó és érdekeltek egyeztetik véleményüket, elvárásaikat a beruházás környezeti hatásainak minimalizálásáról. Az elkészülő dokumentumnak ki kell terjednie a beruházás nélküli állapotra, a beruházáshoz kapcsolódó hatásfolyamatokra, illetve a telepítés, a működés és a felhagyás, illetve egy esetleges baleset során várható környezeti hatásokra (föld, víz, levegő, élővilág, épített környezet, tájban várható változások). Az értékelés alapján a szakhatóság megtilthatja, módosításra kötelezheti a beruházót vagy engedélyezheti a beruházást. A kiadott környezetvédelmi engedély kötelezően tartalmazza a környezetvédelmi előírásokat a levegőtisztaság, felszíni, felszín alatti vizek, föld, zaj, rezgés, hulladék esetében, a rendszeres környezetvédelmi ellenőrző és mérő rendszer kialakítását, amennyiben releváns, jogszabályi előírások alapján meghatározott határértékeket, illetve a kiadott szakhatósági állásfoglalásokat.

A környezeti hatásvizsgálat eredményére torzító hatással bírhat, hogy a vizsgálatot maga a beruházó rendeli meg, finanszírozza és választja ki a készítőjét. A tervezett technológiára, a várható hatásokra vonatkozó információkat is sokszor ő szolgáltatja. Ennek következtében megeshet, hogy az eredmények alacsonyabb környezetterheléssel vagy környezeti társadalmi kockázattal számolnak a ténylegesen várhatónál.



2. ábra: Környezeti hatáselemzés folyamata

Forrás: WOOD 1999, 11.

A környezeti hatások gyakran a szomszédos országokra is kiterjednek. Az országhatáron áttérjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló egyezményt 1991-ben a finnországi Espoóban írták alá a részes felek.⁴ Az egyezmény egyes tevékenységek esetén előírja a tervezés kezdetétől fogva az országhatáron áttérjedő jelentős, káros környezeti hatások vizsgálatát, csökkentését és ellenőrzését. Az egyezmény aláírói arra vállaltak kötelezettséget, hogy az egyezmény hatálya alá tartozó tervezés és a tevékenységek során egyeztetnek az érintett országokkal és a lakossággal. Az egyezmény rögzíti ezen egyeztetések pontos lépéseit a tájékoztatástól a szennyezés megszüntetését követő ellenőrzésekig. Az egyezmény szellemében az egyeztetések fontos eleme a lakosság, a civil szervezetek bevonása, a társadalmi részvétel biztosítása.

⁴ Magyarország 1997-ben ratifikálta az egyezményt, s a 148/1999. kormányrendelet rendelkezik a kihirdetéséről.

Stratégiai környezeti hatásvizsgálat

A jelentős környezeti hatással bíró komplex, szakpolitikai vagy ágazati hosszú távú programokhoz, tervekhez, jogszabályokhoz stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) készül. Az egyes tervek és programok környezeti vizsgálatáról szóló 2001/42/EK irányelv tartalmazza, hogy mely programok esetén kötelező stratégiai hatásvizsgálati eljárást lefolytatni – az irányelvet a 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet ültette át a magyar jogrendbe.

A jogszabály rögzíti az értékelés általános követelményeit, amelyet az értékelés logikájának megismerése és átgondolása érdekében következőkben szó szerint idézünk:

„1. A környezeti értékelés kidolgozási folyamatának ismertetése:

1.1. előzmények, különösen a tematika tartalma;

1.2. a tervezési folyamat más részeihez való kapcsolódása;

1.3. a környezeti értékelés készítése során tett javaslatok hatása a terv, illetve program alakulására;

1.4. a környezet védelméért felelős szervek és az érintett nyilvánosság bevonása, az általuk adott véleményeknek, szempontoknak a környezeti értékelés készítése során történő figyelembevétele, az indokok összefoglalása;

1.5. a környezeti értékelés készítéséhez felhasznált adatok forrása, az alkalmazott módszer korlátai, nehézségek (mint például technikai hiányosságok, bizonyos ismeretek hiánya stb.), az előrejelzések érvényességi határai, a felmerült bizonytalanságok.

2. A terv, illetve program és a kidolgozásukkor vizsgált változatok (a továbbiakban: változatok) rövid ismertetése:

2.1. a terv, illetve program céljainak, tartalmának összefoglaló ismertetése, kiemelve a környezeti értékelés készítése szempontjából fontos részeket;

2.2. a terv, illetve program összefüggése más releváns tervekkel, illetve programokkal;

2.3. a változatok közötti választás indokai, a választást alátámasztó vizsgálat rövid leírása.

3. A terv, illetve program, valamint a változatok megvalósítása környezeti hatásainak, következményeinek feltárása:

3.1. a terv, illetve program céljainak összevetése a terv, illetve program szempontjából releváns nemzetközi, közösségi, országos vagy helyi szinten kitűzött környezet- és természetvédelmi célokkal;

3.2. környezetvédelmi célok és szempontok megjelenése, illetve figyelembevétele a tervben, illetve programban;

3.3. a terv, illetve program céljainak egymás közti, illetve a releváns tervek, illetve programok (2.2.) céljaival való konzisztenciája környezeti szempontból;

3.4. a jelenlegi környezeti helyzet releváns, a tervvel, illetve programmal összefüggésben lévő elemeinek ismertetése;

3.4.1. földrajzilag lehatárolt tervezési terület esetén, illetve, ha a hatásterület földrajzilag lehatárolható, a terület azon környezeti jellemzőinek azonosítása, amelyeket a terv, illetve program megvalósítása valószínűleg jelentősen befolyásol,

3.4.2. a környezeti állapot egyéb jellemzőinek leírása (eltartóképesség, terhelhetőség),

3.4.3. a fennálló környezeti konfliktusok, problémák leírása és mindezek várható alakulása, ha a terv, illetve program nem valósulna meg;

3.5. a terv, illetve program megvalósulásával közvetlenül vagy közvetve környezeti hatást kiváltó tényezők, okok feltárása, különös tekintettel azokra a tervelemekre, tervezett intézkedésekre, amelyek:

3.5.1. természeti erőforrás közvetlen igénybevételét vagy környezetterhelés közvetlen előidézését jelentik,

3.5.2. olyan társadalmi, gazdasági folyamatokat váltanak ki vagy ösztönöznek, amelyek közvetett módon környezeti következménnyel járhatnak (különösen azok, amelyek olyan befektetői, termelői vagy fogyasztói magatartást váltanak ki vagy ösztönöznek, illetve egyéb olyan tendenciákat erősítenek, amelyek természeti erőforrás igénybevételéhez vagy környezetterheléshez vezethetnek, olyan fajta beruházásokat, fejlesztési irányokat részesítenek előnyben, amelyek további környezetterhelő vagy igénybevevő fejlesztéseket vonzanak, ösztönöznek vagy ha kumulatív hatások léphetnek fel);

3.6. az előző pontok szerint meghatározott információkból kiindulva a terv, illetve program megvalósítása esetén várható, a környezetet érő hatások, környezeti következmények előrejelzése:

3.6.1. jól azonosítható környezet igénybevétel vagy terhelés esetén különös tekintettel:

3.6.1.1. a környezeti elemekre (földre, levegőre, vízre, élővilágra, épített környezetre, ez utóbbi részeként az építészeti és régészeti örökségre),

3.6.1.2. a környezeti elemek rendszereire, folyamataira, szerkezetére, különösen a tájra, településre, klímára, természeti (ökológiai) rendszerre, a biodiverzitásra,

3.6.1.3. a Natura 2000 területek állapotára, állagára és jellegére, valamint e területeken lévő élőhelyek és fajok kedvező természetvédelmi helyzete megmaradásának, fenntartásának, helyreállításának, fejlesztésének lehetőségeire, továbbá

3.6.1.4. az előbbi hatások következtében az érintett emberek egészségi állapotában, valamint társadalmi, gazdasági helyzetében – különösen életminőségében, kulturális örökségében, területhasználata feltételeiben – várhatóan fellépő változásokra;

3.6.2. a közvetett módon hatást kiváltó tényezők fellépése esetén különös tekintettel:

3.6.2.1. új környezeti konfliktusok, problémák megjelenésére, meglévők felerősödésére,

3.6.2.2. környezettudatos, környezetbarát magatartás, életmód lehetőségeinek, feltételeinek gyengítésére vagy korlátozására,

3.6.2.3. a helyi adottságoknak megfelelő optimális térszerkezettől, területfelhasználási módtól való eltérés fenntartására vagy létrehozására,

3.6.2.4. olyan helyi társadalmi-kulturális, gazdasági-gazdálkodási hagyományok gyengítésére, amelyek a táj eltartó képességéhez alkalmazkodtak,

3.6.2.5. a természeti erőforrások megújulásának korlátozására,

3.6.2.6. a nem helyi természeti erőforrások jelentős mértékű használatára vagy a helyi természeti erőforrások túlnyomóan más területen való hasznosítására;

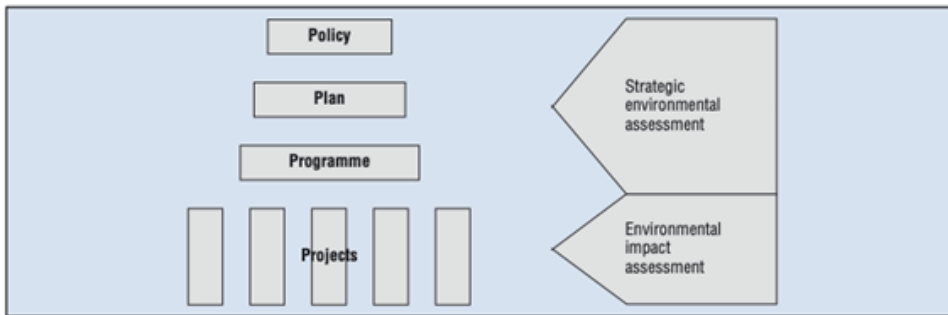
3.7. a környezeti következmények alapján a terv, illetve program és a változatok értékelése, a környezeti szempontból elfogadható változatok meghatározása.

4. A terv, illetve program megvalósítása következtében várhatóan fellépő környezetre káros hatások elkerülésére, csökkentésére vagy ellentételezésére vonatkozó, a tervben, illetve programban szereplő intézkedések környezeti hatékonyságának értékelése, javaslatok egyéb szükséges intézkedésekre.

5. Javaslat olyan környezeti szempontú intézkedésekre, előírásokra, feltételekre, szempontokra, amelyeket a terv, illetve program által befolyásolt más tervben, illetve programban figyelembe kell venni.

6. A terv, illetve program megvalósítása következtében várhatóan fellépő környezeti hatásokra vonatkozóan a tervben, illetve programban szereplő monitorozási javaslatok értékelése, javaslatok egyéb szükséges intézkedésekre.

7. Az 1–6. pontokban megadott valamennyi információra kiterjedő közérthető összefoglaló.”



3. ábra: Környezeti hatásvizsgálat (KHV) és stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) tárgyának szemléltetése

Forrás: OECD 2006, 30.

A stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) során kötelező társadalmi konzultációt folytatni, amely, ha nem csak formálisan valósul meg, akkor már a korai szakaszban feltárhatók a kockázatok, kezelhetők a látszólagos vagy valós konfliktusok. Amennyiben a környezet védelméért felelős szervek nem tartják megfelelőnek az értékelést, vagy véleményük szerint a terv, illetve program nincs összhangban a Nemzeti Környezetvédelmi Program Tartalmával, akkor további egyeztetéseket kell lefolytatni az érintett szervekkel, és lehetőség szerint módosítani a programot vagy tervet. A lefolytatott eljárás eredményeként létrejött értékelést, illetve az esetleges fennmaradt véleménykülönbséget mellékelni kell a tervet vagy programot elfogadó döntéshozó szerv számára való benyújtáskor. Az SKV-eljárás egyik legfontosabb területe az önkormányzatok településrendezési tervezése.

A környezeti és stratégiai hatásvizsgálat összevetése

Környezeti hatáselemzés (KHE)	Stratégiai környezeti vizsgálat (SKV)
A (rövid távú) projektek esetében alkalmazzák	Szakpolitikák, programok és hosszú távú, kiterjedt stratégiák esetében alkalmazzák
A projekt tervezésének korai szakaszában hajtják végre	Ideális esetben, a stratégiai tervezés korai szakaszában készítik el
A projektalternatívákat korlátozottan veszi figyelembe	Az alternatív scenáriók széles körét figyelembe veszi
Általában a projektet támogatók készítik vagy finanszírozzák	A projekt támogatóitól függetlenül szervezik meg
Célja az engedélyek megszerzése	A hangsúly a szakpolitika, terv és program következtetések döntéseinek a jövőbeli alacsonyabb szintű döntésein van
Jól meghatározott, lineáris folyamat az elejétől a végéig	Többfokozatú, visszacsatolásokkal tűzdelt ismétlődő folyamat
KHE dokumentumainak készítése kötelezően követi az előírásokat	Formális dokumentálás esetleges
A hangsúly a projekt környezeti és társadalmi hatásainak csillapításán van, de számos projekt lehetőséget is azonosítanak	Hangsúly a kiegyensúlyozott környezeti, társadalmi és gazdasági célkitűzések szakpolitikákban, tervekben és stratégiákban való megjelenítésén van. Magában foglalja a makroszintű fejlesztési eredmények meghatározását.
Korlátozottan tekinti át a kumulált hatásokat, gyakran csak a projekt szakaszaira korlátozódik. Nem terjed ki regionális-szintű fejlesztésekre és több projektre	Természeténél fogva belefoglalja a kumulatív hatásokat

4 ábra: A környezeti és stratégiai hatáselemzés összehasonlítása

Forrás: OECD 2006, 32.

Társadalmi hatásvizsgálat

A társadalmi hatásvizsgálat keretében a beavatkozások társadalmi hatásait monitorozzák, veszik számba és elemzik. Vanclay (2002, 387.) meghatározása szerint a társadalmi hatásvizsgálat a tervezett beavatkozások elemzése és menedzselése az emberekre vonatkozó szándékolt és nem szándékolt következményeinek, úgy, hogy egy fenntarthatóbb és méltányosabb biofizikai és emberei környezetet hozunk létre. Társadalmi hatásvizsgálat lefolytatható minden olyan terv, program, ügy esetén, ami közvetlenül vagy közvetve érinti az embereket, például hatással van a napi rutinjukra, kultúrájukra, politikai rendszerükre (döntéshozatali szerepükre). Célja a hasznok maximalizálása és a költségek minimalizálása. Kiemelten foglalkozik a sérülékeny társadalmi csoportokkal és hátrányos helyzetű emberekkel (ESTEVEZS et al. 2012). Ezen eszköz által a fejlesztések logikus társadalmi következményeit azonosítják a közösségek, fejlesztési ügynökségek, vállalatok és szabályozási intézmények együttműködése során. Ezen eszköz szorosan kapcsolódik a környezeti hatásvizsgálathoz, hasonló formai, eljárásbeli követelményeknek felelnek meg. A társadalmi hatásvizsgálat egy előrejelző tanulmány, készítése gyakran előírás a szabályozás megalkotásakor, ugyanakkor számos intézmény már a meglévő projekteire, folyamataira is készít ilyen elemzéseket. Általuk növelhető a projektek sikeressége, s csökkenthetők a potenciális konfliktusok a közösségek és az iparágak között, növekszik

a stakeholderek informáltsága, növelheti a projektek legitimációját, növelheti a versenyelőnyöket, javítja a társadalmi és fizikai infrastruktúra jobb tervezhetőségét (VERHEEM 2002). Az üzleti életben a társadalmi hatásvizsgálat eszközeinek alkalmazása gyakran összekapcsolódik a vállalatok társadalmi felelősségvállalás programjainak társadalmi beruházásaival kapcsolatos döntéshozatali mechanizmusaival.

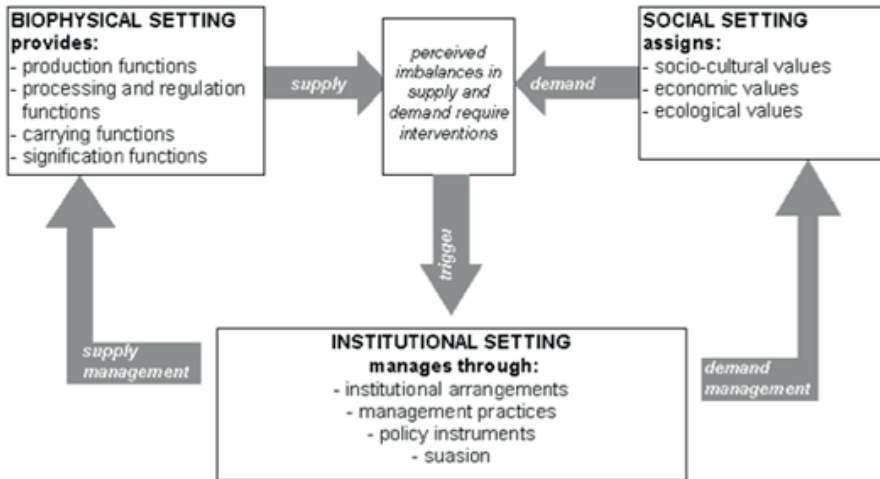


Figure 1. Main settings in function evaluation

Source: Concept developed further from an original idea conceived in conjunction with Rob Koudstaal in a study for the Wetland Group Foundation: "Wise use of wetlands: a methodology for the assessment of functions and values of wetlands" (unpublished document)

5. ábra: A működés és az értékek értékelési sémája

Forrás: SLOOTWEG et al. 2001, 20.

Fenntarthatósági vizsgálat

A fenntarthatósági értékelések (*sustainability assessment*) célja, hogy segítse a döntéshozókat olyan szakpolitikai környezet kialakításában, ami „optimális a fenntartható fejlődés számára” (BOND et al. 2012). Röviden meghatározva, „bármilyen folyamat, amely a döntéshozatalt a fenntarthatóság irányába mozdítja el” (VERHEEM 2002). Feltárja a stratégiák vagy projektek hatásainak más területekre (gazdasági, társadalmi, környezeti) való hatását, a kiterjedés kockázatait, figyelembe véve az idő és hely dimenzióit (SALA et al. 2015). Valódi hasznuk akkor jelentkezik, ha az *ex ante* értékelések eredményeit a stratégiák és a programok kialakítása során már figyelembe vették. Jellemzője az inter- és transzdiszciplináris megközelítésmód (HACKING 2019).

	Gazdaság	Környezet	Társadalom/kultúra
Itt és most			
Később			
Ott			

6. ábra: Fenntarthatóság értékelési keretrendszere

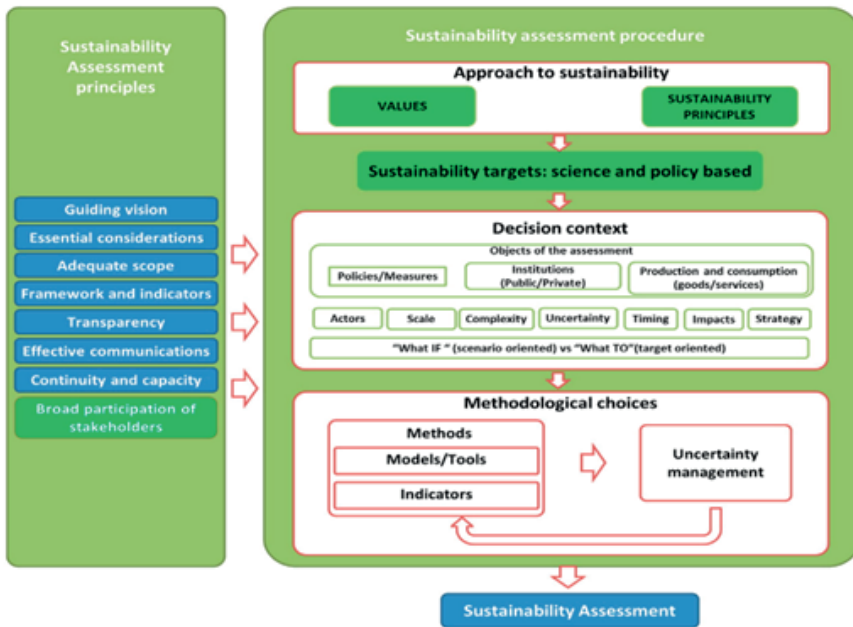
Forrás: PORRITT 2007

A Bellagio-féle fenntarthatósági értékelés és mérés alapelvei (*Bellagio Sustainability Assessment and Measurement Principles – BellagioSTAMP*) egy hatékony keretrendszert biztosít a fenntartható fejlődés értékelésére:

- meghatározó jövőkép;
- alapvető megfontolások;
- adekvát (térbeli, időbeli, ágazatbeli) keret;
- indikátor keretrendszer;
- átláthatóság;
- hatékony kommunikáció;
- széleskörű részvétel;
- folyamatosság és kapacitások.

A BellagioSTAMP iránymutatást nyújt a gyakorlati szakembereknek a fenntarthatósági értékelések megválaszolandó tartalmát, alkalmazott módszertanát, időbeli, helybeli és tematikus kiterjedtségét illetően, illetve arra, hogy az elkészült értékelés a lehető legnagyobb hatást tudja kifejteni (BAKKES 2012).

A fenntarthatósági értékelés folyamata során először az értékekhez és az elvekhez való viszonyulást kell tisztázni. Porritt (SALA et al. 2015) szerint 5 féle tőkét különböztethetünk meg: természeti, emberi, társadalmi, pénzügyi és termelt. A fenntarthatóság erős felfogása szerint a természeti tőke olyan szerepet tölt be, amely semmilyen emberi beavatkozás által előállított jószággal nem helyettesíthető. A „gyenge fenntarthatóság” szerinti megközelítésmód alapján a természeti tőke helyettesíthető és egyenrangúként kezelendő az ember által előállítottakkal, a cél, hogy a következő generáció is legalább a mostani ösztőke nagyságával rendelkezzen. Minden értékelési módszer a tudományos, kulturális, politikai, intézményi környezet által meghatározott módon jön létre (SALA et al. 2015, 317.).



7. ábra: A fenntarthatóság értékelés koncepcionális keretrendszere

Forrás: BOND et al. 2012

A fenntarthatósági értékelések készítése lehetőséget biztosít arra, hogy hatékony és hatásos módon feltárják és figyelembe vegyék a társadalmi, gazdasági és környezeti rendszereket. Épít a stakeholderek részvételére. Átfogó és rendszerszintű gondolkodást feltételez. Jelenleg kevésbé jellemző, de fontos elmozdulási iránya a fenntarthatósági elemzéseknek a generációk közötti (*intergenerational*) egyenlőség figyelembevételére (BICE 2020). A hatáselemzés jövőjéhez kapcsolódóan 3 fő irányvonal javaslata formálódik (BOND–DUSÍK 2019), amely reflektálni próbál a globalizált világra:

- a projektenkénti értékelés helyett a kumulatív értékelés irányába történő elmozdulás, mivel az államok egyre aktívabban vesznek részt az ország területét és a tengert is érintő beruházásokban, például a kínai Egy Övezet Egy Út program;
- határon átnyúló szakpolitikák növelése, különösképpen a természeti erőforrások tekintetében. Egy-egy probléma megfogalmazásakor gyakran hivatkoznak arra, hogy „wicked issue”, ezért nem készítenek rá határon átnyúló szakpolitikai tervet, pedig valójában nem az, csak az egyes szakágazatok nem vállalják a felelősséget;
- közösségi alapú hatáselemzési technikák fejlesztése (*community-based impact assessment*).

Két megatrend, a neoliberális gazdaságpolitika, illetve a biodiverzitás és az emberi jóllét fontosságának felismerése, formálja a fenntarthatósági hatáselemzést a 21. században

(FOLKE et al. 2016). Külön kérdése a szakterületnek a jövőben, hogy miképpen lesz képes az ebből következő ellentmondásokat kezelni.

A Fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja: Agenda 2030

Agenda 2030 mint globális program

Napjaink fenntartható fejlődési keretrendszerét, *Világunk átalakítása. A Fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programját* az Egyesült Nemzetek (ENSZ) közgyűlése 2015-ben közfelkiáltással fogadta el (ENSZ 2015). 17 fenntartható fejlődési célt és 169 alcélt jelöltek ki, amelynek elérése mind nemzetközi, mind regionális, mind állami, mind vállalati közreműködést feltételez. A korábban említett 3 pillér (gazdaság, társadalom, ökológiai rendszer) számára fogalmaz meg célokat az elfogadott terv. A 8. ábrán megfigyelhető a célok csoportosítása.



8. ábra: A Fenntartható fejlődési célok hierarchikus felépítése

Forrás: WWF 2018, 26.

A célok egymással rendszerszinten összekapcsolódnak, ezért az egyes kormányoknak a szakpolitikák megalkotásakor figyelembe kell venniük a célok megvalósításának egymásra gyakorolt hatásait, erősíteniük kell az egyes ágazati politikák közötti koherenciát, hogy az egyes ágazati célok összehangoltan járuljanak hozzá a fenntartható fejlődési célok megvalósításához, és ne kieltsék egymás eredményességét (NILSSON et al. 2016).

A fenntartható fejlődési célok megvalósításának követése érdekében, az ENSZ Statisztika Bizottsága számos nemzetközi szervezettel, kutatóintézettel, nemzeti statisztikai hivatalokkal együttműködve globális indikátorokat dolgozott ki. Az éves jelentéseket az ENSZ Statisztikai részlege készíti a nemzetközileg összehasonlítható adatokat tartalmazó adatbázis alapján. A tagországok, kutatók, értékelők így egy helyen elérhetik a fenntartható fejlődési célok megvalósítását meghatározott indikátorok mentén egységesen mérő, jelző adatokat. Az indikátorok megléte segíti a döntéshozókat, hogy megfelelőbb, objektív alapokon nyugvó szakpolitikák alkalmazásáról döntsenek (BORJA et al. 2017, 33.).

A kiválasztott indikátorokat 3 kategóriába sorolják:

1. szint (tier I): Az indikátor egyértelműen meghatározott, létezik és elérhető a nemzetközileg megalapozott módszertan és szabvány, az országok rendszeresen szolgáltatnak adatokat legalább a tagországok 50%-ából, és legalább a lakosok 50%-ára minden régióban, ahol az indikátor releváns.

2. szint (tier II): Az indikátor egyértelműen meghatározott, létezik és elérhető a nemzetközileg megalapozott módszertan és szabvány, de nincs rendszeres adatgyűjtés és adat szolgáltatás megfelelő számú országban.

3. szint (tier III): Még nincs az indikátorhoz nemzetközileg elérhető, elfogadott módszertan és szabvány. Fejlesztése és tesztelése folyamatban van.

Számos nemzetközi szervezet aktívan részt vesz az Agenda 2030-hoz kapcsolódó mérési rendszerek fejlesztésében és elterjesztésében.⁵ Az egyik legismertebb a Bertelsman Alapítvány – már a célok és indikátorok elfogadása előtt is készített – azóta folyamatosan fejlődő összehasonlító jelentése.



9. ábra: Magyarország irányító táblája 2020-ban

Forrás: <https://www.sdgindex.org/>

⁵ Bővebben lásd CZIPPÁN–BOJTOR 2018.

Az Európai Unió közös jelentést is készít a fenntartható fejlődési célok felé tett közös uniós előrehaladásról,⁶ illetve országonként külön is megjeleníti az indikátorokat az Európai Szemeszter keretében készített országjelentések mellékleteiben a kezdő és záró értékekkel.⁷ Egyre több piaci szereplő is beépíti a fenntartható fejlődési célokat a saját stratégiájába, sőt rendszeresen fenntarthatósági jelentést is készít.

Agenda 2030 mint nemzeti program

A tagállamok önkéntes jelentéseket készíthetnek a Fenntartható Fejlődési Célok végrehajtásának államszintű nyomon követésének érdekében. A Magas Szintű Politikai Fórum (High-Level Political Forum) felelős érte globálisan, ahol ezeket a jelentéseket bemutatják témakörökre és célokra bontva, a 17. cél, amely kormányzásról szól, az minden évben megjelenik. 2018-ban a magyar kormány „A fenntartható és ellenálló társadalmakká történő átalakulás” témakörében kiemelten jelent meg a 6. cél, víz és szanitáció, ezért elkészítette és bemutatta az ország önkéntes jelentését (Ministry of Foreign Affairs and Trade of Hungary 2018).

Magyarországon a Központi Statisztikai Hivatal 2 évente elkészíti *A fenntartható fejlődés indikátorait*,⁸ amelyek szorosan kapcsolódnak a magyar fenntarthatósági keretrendszerhez. A legutóbbi jelentésben már megjelentek a fenntartható fejlődési célok is.

A fenntartható fejlődési célok hatása a projektekre

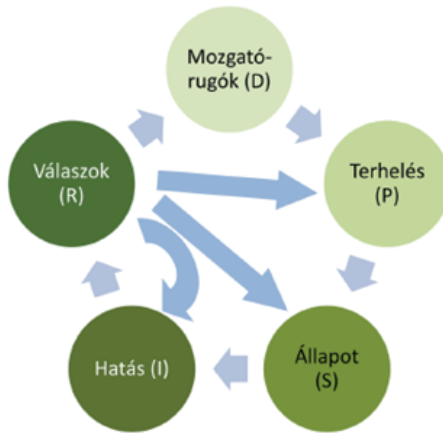
A.) DPSIR-modell bemutatása

A DPSIR-modell (*DPSIR – drivers pressures state impact responses*) használata a PSA-modell továbbfejlesztéseként az Európai Környezeti Ügynökség közreműködése által vált általánosan elfogadottá és használttá az Európai Unióban a környezeti programok és szakpolitikák értékelése során. A modell alkalmazása lehetőséget biztosít arra, hogy feltárják az okok és hatások közötti kapcsolatokat, megtalálják a leginkább javasolt beavatkozásokat és tervezni tudják azok hatásait.

⁶ A 2019 évi összegző jelentés elérhető: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/9940483/KS-02-19-165-EN-N.pdf/1965d8f5-4532-49f9-98ca-5334b0652820> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 16.)

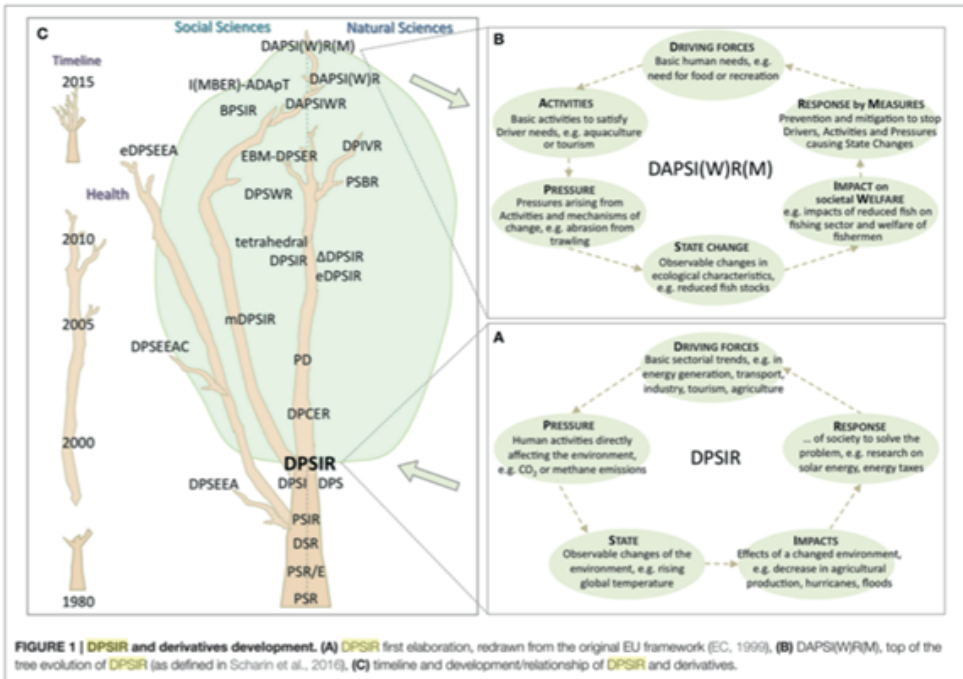
⁷ Magyarország 2020. évi országjelentése elérhető az alábbi linken: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0516&from=HU> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 16.)

⁸ Legutóbbi elérhető az alábbi linken: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/fenntartfejl/fenntartfejl118.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 16.)



10. ábra: A DPSIR-modell

Forrás: KERÉKES-MARJAINÉ 2015, 80.



11. ábra: A DPSIR-modell evolúciója

Forrás: BORJA et al. 2017, 33.

A vállalati szintű fenntarthatóság értékelésének eszközei

ENSZ Globális Megállapodás

A 2000-ben létrehozott globális megállapodáshoz (UN Global Compact) csatlakozó cégek vállalják, hogy a megállapodás 4 fő kategóriájában (emberi jogok, munkaerő, környezet és antikorrupció) az alábbi alapelveknek megfelelően készítik és valósítják meg stratégiai terveiket.⁹

Emberi jogok

1. alapelv: A vállalatok támogatják és tiszteletben tartják a nemzetközi emberi jogok védelmét.
2. alapelv: A vállalatok mindent megtesznek, hogy semmilyen módon ne kerüljenek összefüggésbe emberi jogok megsértésével.

Munkaerő

3. alapelv: A vállalatok elismerik a csoportosuláshoz és a kollektív tárgyaláshoz való jogot.
4. alapelv: A kényszer- és kötelező munka minden formájának megszüntetése.
5. alapelv: A gyermekmunka hatékony megszüntetése.
6. alapelv: A munkavállalással és foglalkozással kapcsolatos diszkrimináció megszüntetése.

Környezet

7. alapelv: A vállalatok támogatják a környezeti kihívások elővigyázatos megközelítését.
8. alapelv: A vállalatok szélesebb körű környezeti felelősségvállalást ösztönző kezdeményezéseket indítanak.
9. alapelv: A vállalatok támogatják a környezetbarát technológiák fejlesztését és elterjedését.

Antikorrupció

10. alapelv: A vállalatok küzdenek a korrupció minden formája ellen, beleértve a zsarolást és a megvesztegetést.

A részt vevő vállalatok (több mint 160 országból közel 10 ezer) 75%-a tevékenyen hozzájárul valamelyik fenntartható fejlődési cél megvalósításához (UN 2017). A szervezetek vállalása kiterjed partnereikre, munkavállalóikra és üzleti partnerkapcsolataikra is. A megállapodás azt kívánja elősegíteni, hogy a vállalatok gazdasági céljaik mellett a társadalmi és környezeti feladatok megvalósításában is tevélegesen vegyenek részt.

⁹ Elérhető: www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles (A letöltés dátuma: 2020. 04. 16.)

A megállapodás az önkéntesen vállalt tevékenységek ellenőrzésére nem hozott létre formális felügyeleti és szankcionálási rendszert (HANKS 2001).

Globális Jelentéstételi Kezdeményezés

A Környezetért Felelős Gazdasági Koalíció (*Coalition for Environmentally Responsible Economies – CERES*) és a Tellus Intézet 1997-ben alapította a *Globális jelentéstételi kezdeményezést (Global Reporting Initiative – GRI)*. Az ENSZ Környezetvédelmi Program (*United Nations Environment Programme – UNEP*) támogatásával létrejött hálózat célja a fenntarthatósági jelentések egységesítése. Az összehasonlítható fenntarthatósági jelentések elkészítéséhez összeállított útmutató bemutatja azokat a teljesítményindikátorokat és elveket, amely segíti a szervezeteket a társadalmi, gazdasági és a környezeti teljesítményük értékelésében (CZIPPÁN 2019).

Környezetirányítási rendszerek

Az ISO 14001:2005-ös szabvány egy környezetközpontú irányítási rendszer követelményeit tartalmazza. A vállalatok/projektek képesek a rendszer használatával áttekinteni és feltárni a környezeti teljesítményüket. A rendszer a tervezés – cselekvés – ellenőrzés – beavatkozás alapjain (*plan – do – check – act – PDCA*) nyugszik.

Az Európai Unió 1993-ban bocsátotta ki az EMAS (*Eco-management and Audit Scheme*), 1836/93/EGK tanácsi rendeletét, amely biztosítja, hogy a vállalatok önkéntesen közös nyilvántartási rendszerbe kerüljenek, s hitelesített környezeti nyilatkozatokat bocsássanak ki. Ezt követően 2001-ben jelent meg az Európai Parlament és a Tanács 761/2001/EK rendelete a szervezeteknek a közösségi környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerben (EMAS) való önkéntes részvételének lehetővé tételéről.

A társadalmi felelősségvállalás mérése

A társadalmi felelősségvállalás egyik jelenleg hatályos tanúsítványa az SA8000:2014, amelyet a Társadalmi Elszámoltathatósági Intézet¹⁰ (Social Accountability Institute – SAI) hozott létre 1997-ben. Célja a munkavállalók jogai biztosításának segítése. A minősített vállalatok intézmények elkötelezik magukat, hogy nem alkalmaznak gyermek- és kényszermunkát, diszkriminációt, a tanúsítványnak megfelelően betartják a maximális munkaidőt és a munkafeltételeket. Létrehozzák az Egészségügyi és Biztonsági Tanácsot, amely figyelemmel kíséri az egészségügyi és biztonsági kockázatokat.

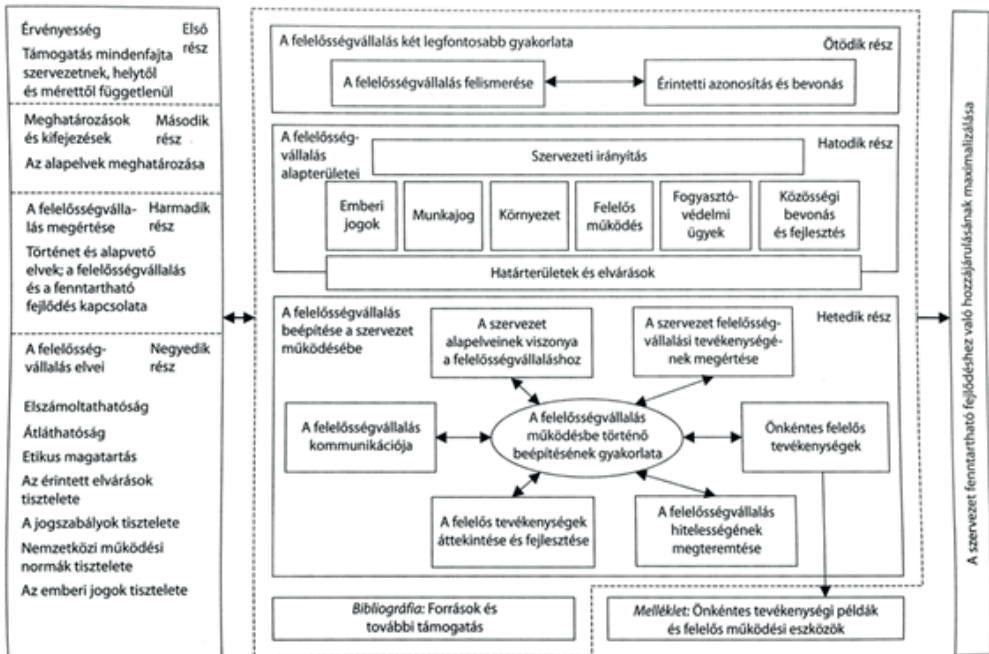
¹⁰ Elérhető: www.sa-intl.org/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 16.)

Az ISO 26000:2010 Útmutató a társadalmi felelősségvállaláshoz (Guidance on Social Responsibility) 2010 óta létező önkéntes, normatív alapú szabvány, melyet a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (International Organizations for Standardization – ISO) dolgozott ki. A szabvány a fenntartható fejlődés – az Agenda 2030 előtt klasszikusan elfogadott – mindhárom (gazdaság, társadalom, környezet) pillérével foglalkozik. A szabvány irányt mutat ahhoz, hogy az intézmények a környezetvédelmi jogszabályoknak megfelelő működésen túl aktívan keressék a fenntartható fejlődési célok eléréséhez való hozzájárulási lehetőségeiket. Minden szervezeti típus (állami, üzleti és nonprofit) számára követendő útmutatásokat nyújt.

Az útmutató az alábbi területekre terjed ki:

- emberi jogok;
- munkaügyi gyakorlatok;
- környezet;
- fogyasztói kérdések;
- közösségi részvétel és a fejlődés;
- tisztességes működési gyakorlat.

Az ISO 26000:2010 keretrendszere világosan megmutatja a fenntartható fejlődés és a társadalmi felelősségvállalás kapcsolatát.



12. ábra: Az ISO26000:2010 keretrendszere

Forrás: www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:26000:ed-1:vi:en:tab:2 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 04.)

(Fordítás: BRAUN 2015, 216.)

Összegzés

A fenntartható fejlődés felé történő elmozdulás értékelése, illetve a fenntarthatóságnak az értékelésekben való megjelenítése egyre fontosabbá és meghatározóvá válik napjainkban. A jogszabályban meghatározott gazdasági fejlődést célzó beruházások esetén a környezetvédelmi engedély megszerzéséhez kötelező elvégezni a környezeti hatásvizsgálatot. A beruházást a környezeti jogszabályoknak megfelelően lehetőleg a környezeti állapot minőségének megőrzése mellett kell megvalósítani. Átfogó stratégiák, tervek, programok, jogszabályok alkotása előtt stratégiai környezeti vizsgálat készül. A környezeti hatásvizsgálat mintájára kifejlesztettek társadalmi hatásokat mérő eszközöket, rendszereket is.

A *Fenntartható fejlődés célok* teljesülését nemzetközileg elfogadott indikátorok mentén mérik globálisan, az Európai Unióban és országonként is.

A fenntarthatósághoz, illetve annak környezeti vagy társadalmi céljaihoz való hozzájárulás intézményi vagy projektszinten is mérhető, és egyre több vállalat törekszik rá gazdasági tevékenysége optimalizálása mellett.

A társadalmi elvárásoknak való megfelelés, a környezet állapotának folyamatos monitorozása magával vonja az értékelési kérdések folyamatos alakítását, az értékelések során felhasználható eszköztár fejlődését is.

Kulcsfogalmak

Fenntarthatóság, fenntartható fejlődés, fenntartható fejlődési célok, Agenda2030, környezeti hatásvizsgálat (KHV), stratégiai környezeti vizsgálat (SKV), társadalmi hatásvizsgálat, DPSIR-modell, ISO26000

Ellenőrző kérdések

- Értelmezze a fenntartható fejlődés fogalmát. Mi a különbség a gyenge és az erős fenntarthatósági értelmezés között?
- Milyen esetekben és milyen feltételekkel kell környezeti hatásvizsgálatot készíteni?
- Milyen esetekben és milyen feltételekkel kell stratégiai környezeti vizsgálatot készíteni?
- Mely szereplők és hogyan értékelik a fenntartható fejlődési célokhoz való hozzájárulást globális, nemzeti, vállalati vagy projektszinten?

Irodalomjegyzék

BAKKES, Jan (2012): *Bellagio Sustainability Assessment and Measurement Principles (BellagioSTAMP) – Significance and Examples From International Environment Outlooks*. Elérhető: www.iisd.org/pdf/2012/bellagiostamp_examples_international_enviro_outlooks.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)

- BECKER, Hank A. – VANCLAY, Frank (2003): *The international handbook of social impact assessment: Conceptual and methodological advances*. Edward Elgar Publishing.
- BICE, Sara (2019): The future of impact assessment: problems, solutions and recommendations. *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 38, No. 2. 104–108. DOI: <https://doi.org/10.1080/14615517.2019.1672443>
- BOND, Alan – DUSÍK, Jiri (2019): Impact assessment for the twenty-first century – rising to the challenge. *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 38, No. 2. 94–99. DOI: <https://doi.org/10.1080/14615517.2019.1677083>
- BOND, Alan – MORRISON-SAUNDERS, Angus – POPE, Jenny (2012): Sustainability assessment: The state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 30, No. 1. 53–62. DOI: <https://doi.org/10.1080/14615517.2012.661974>
- BORJA, Angel et al. (2017): *Bridging the Gap Between Policy and Science in Assessing the Health Status of Marine Ecosystems*. Frontiers Media SA. Elérhető: www.frontiersin.org/research-topics/4637/bridging-the-gap-between-policy-and-science-in-assessing-the-health-status-of-marine-ecosystems (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)
- BRAUN Robert (2015): *Vállalati társadalmi felelősségvállalás. A vállalatok politikája*. Budapest, Akadémiai.
- COLANTONIO, Andrea (2008): *Measuring Social Sustainability: Best Practice from Urban Renewal in the EU 2008/02: EIBURS Working Paper Series Traditional and Emerging Prospects in Social Sustainability Traditional and Emerging Prospects in Social Sustainability*. Elérhető: www.brookes.ac.uk/schools/be/oisd/sustainable_communities/index.html <http://www.eib.org/about/partners/universities/index.htm> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)
- CZIPPÁN Katalin szerk. (2015): *Fenntartható fejlődés, az erőforrások tudatos használata*. Tananyag. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- CZIPPÁN Katalin – BOJTOR András (2018) Kormányzás és fenntartható fejlődés – nemzetközi áttekintés. In KAISER Tamás szerk.: *A jó állam mérhetősége III*. Budapest, Dialóg Campus. Elérhető: <https://tudasportal.uni-nke.hu/tudastar-reszletek?id=123456789/13172> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)
- CZIPPÁN Katalin szerk. (2019): *Társadalmi felelősségvállalás a közsférőben*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Elérhető: <https://tudasportal.uni-nke.hu/tudastar-reszletek?id=123456789/12941> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)
- DAHLER-LARSEN, Peter (2011): *The evaluation society*. Stanford University Press.
- EN SZ (2015) *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015*. Elérhető: www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)
- ESTEVEZ, Ana Maria – FRANKS, Daniel – VANCLAY, Frank (2012): Social impact assessment: The state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 30, No. 1. 34–42. DOI: <https://doi.org/10.1080/14615517.2012.660356>
- FOLKE, Carl et al. (2016): Social-ecological resilience and biosphere-based sustainability science. *Ecology and Society*, Vol. 21, No. 3. 41. DOI: <http://dx.doi.org/10.5751/ES-08748-2103041>
- FÜLÖP Sándor (2018): *Környezetjog – Környezeti konfliktusok*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- HACKING, Theo (2019): The SDGs and the sustainability assessment of private-sector projects: theoretical conceptualisation and comparison with current practice using the case study of the Asian Development Bank. *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 37, No. 1. 2–16. DOI: <https://doi.org/10.1080/14615517.2018.1477469>
- HANKS, Jonathon (2011): ISO 26000 and other standards – the relationship between ISO 26000, the UN Global Compact and the Global Reporting Initiative In HENRIQUES, Adrian ed. (2011): *Understanding ISO 26000. A Practical Approach to Social Responsibility*. London, British Standards Institution.

- HENRIQUES, Adrian ed. (2011): *Understanding ISO 26000. A Practical Approach to Social Responsibility*. London, British Standards Institution.
- ISO (2017): *ISO 26000 and OECD Guidelines – Practical overview of the linkages*. Elérhető: www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/store/en/PUB100418.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)
- KIDD, Charles V. (1992): The evolution of sustainability. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, Vol. 5, No. 1. 1–26. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF01965413>
- KEREKES Sándor – MARJAINÉ Szerényi Zsuzsanna (2015): *Helyi környezetpolitika*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Elérhető: <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10330/Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)
- KEREKES Sándor (2018): Kergetjük a lehetetlent. *Magyar Minőség*, 3. sz. 5–13 Elérhető: https://iask.hu/wp-content/uploads/2002/07/2018_03_mm.pdf?x51955 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)
- MEADOWS, H. Donella et al. (1972): *The Limits of Growth*. New York, Universe Books. Elérhető: www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)
- Ministry of Foreign Affairs and Trade of Hungary (2018): *Voluntary National Review of Hungary on the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda, Transformation towards sustainable and resilient societies*. Elérhető: <https://ensz.kormany.hu/download/1/10/42000/Voluntary%20National%20Review%20of%20Hungary.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)
- NILSSON, Måns – GRIGGS, David – VISBECK, Martin (2016): Map the interactions between Sustainable Development Goals. *Nature*, Vol. 534. 320–322. Elérhető: www.nature.com/polopoly_fs/1.20075!/menu/main/topColumns/topLeftColumn/pdf/534320a.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)
- PORRITT, Jonathon (2007): *Capitalism as if the World Matters*. Earthscan.
- RITTEL, Horst W. J. – WEBBER, Melvin M. (1973): Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 2. 155–169. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- SALA, Serenella – CIUFFO, Biagio – NIJKAMP, Peter (2015): A systemic framework for sustainability assessment. *Ecological Economics*. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2015.09.015>
- SANDERSON, Ian (2002): Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public Administration*, Vol. 80, No. 1. 1–22. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00292>
- SLOOTWEG, Roel – VANCLAY, Frank – van SCHOOTEN, Marlies (2001): Function evaluation as a framework for the integration of social and environmental impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 19, No. 1. 19–28. DOI: <https://doi.org/10.3152/147154601781767186>
- SZÉKELY Mózés (2002): Világproblémák és megoldásaik tükröződése világgépünkben. *Alkalmazott Pszichológia*, 4. évf. 2. sz. 5–27.
- UN (2017): *United Nations Global Compact Progress Report, Business solutions to sustainable development*. Elérhető: www.unglobalcompact.org/docs/publications/UN%20Impact%20Brochure_Concept-FINAL.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)
- VANCLAY, Frank (2002): Social Impact Assessment. In TOLBA, Mostafa ed.: *Responding to Global Environmental Change*. Chichester, Wiley. 387–393.
- VERHEEM, Rob (2002): Recommendations for sustainability assessment in the Netherlands. *Commission for EIA. Environmental Impact Assessment in the Netherlands. Views from the Commission for EIA*. Elérhető: www.commissiener.nl/docs/mer/diversen/eia_views_2002.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)
- WOOD, Christopher (1999): Comparative Evaluation of Environmental Impact Assessment Systems In PETTS, Judith ed.: *Handbook of Environmental Impact Assessment, II. Environmental Impact Assessment in Practice: Impact and Limitations*. Blackwell Science.

WWF (2018): *Élő Bolygó Jelentés 2018, Összefoglaló*. Elérhető: https://wwf.hu/public/uploads/toltsdle/1540880459_LPR_2018_summary_final_HUN.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)

Jogszabályok

1995. évi LIII. törvény a környezetvédelemről

314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról

148/1999. (X. 13.) Korm. rendelet az országhatáron áterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló,

Espooan (Finnország), 1991. február 26. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről

85/337/EGK irányelve 1985. június 27. az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról

2001/42/EK irányelv az egyes tervek és programok környezeti vizsgálatáról

2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról

1836/93/EGK tanácsi rendelet

761/2001/EK rendelete a szervezeteknek a közösségi környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerben (EMAS) való önkéntes részvételének lehetővé tételéről

Vákát oldal

Világproblémák és nemzetközi beavatkozások értékelése

A korábbi fejezetekben áttekintettük az állami beavatkozások értékelési eszközeit – az elméleti megközelítések bemutatásától kezdve a hazai és nemzetközi gyakorlatokon át egészen a konkrét példákig a közigazgatásból, az egészségfejlesztésből és a környezetvédelemből. A kötet utolsó fejezetében kitágítjuk a képet, és egyrészt az országhatárt átlépve a világ egészének legfontosabb, központi beavatkozásokkal kezelendő területeit nézzük meg, másrészt javaslatot teszünk arra, hogyan lehetne az emberiség legsúlyosabb problémáinak megoldásait a tudomány oldaláról értékelni, kezdve a problémakiválasztás kérdésétől, eljutva egészen a hatáselemzésekhez nélkülözhetetlen jövőképek és az oda vezető utakat kijelölő új gondolkodásmódok megfogalmazásáig.

Világproblémák prioritizálása

Mindannyian tudjuk – akár a napi híradásokból, akár szakkönyvekből, akár a közelmúlt történelméről szóló írásokból –, az éhezés, a háborúk, a szegénység, a környezeti katasztrófák, a járványos megbetegedések és más gondok a világ számos részén okoztak súlyos problémát az utóbbi évtizedekben is. Ezek a problémák olyan emberi szenvedések forrásai, amelyeken természetszerűleg szeretnénk segíteni. A gondok azonban igen nagy számban jelentkeznek és igen összetettek, így abban is döntenünk kell, hogy melyekkel foglalkozunk előbb, s melyeket soroljunk hátrébb: melyekre fordítsunk nagyobb figyelmet, s melyekre szánjunk kevesebb anyagi és emberi erőforrást. Rangsorolnunk kell tehát, miközben eltérően ítéljük meg az egyes problémák fontosságát. Minden egyes ember mást lát önmaga számára lényegesnek, és abban is különbözünk, hogy mit tartunk a többség számára fontosnak. További nehézség, hogy ha segíteni akarunk, akkor a rászorulótól kellene megtudnunk azt, hogy számára mi a lényeges, és ráadásul nemcsak a jelenben, hanem azt is ki kellene derítenünk, hogy a későbbiekben mire, illetve milyen segítségre lesz szüksége.

Az emberek szükségleteivel és problémáik kezelésével sokan és sokat foglalkoznak. A politikusok szeretnék az emberek kedvében járni, hogy sikeresek legyenek a választásokon, a vállalkozók olyan termékek és szolgáltatások előállításában érdekeltek, amelyekért az emberek hajlandók pénzt áldozni, a közsféra – már nevéből következően is – a helyi vagy országos közösség ügyeit vállalja magára. Egyes problémák azonban részben vagy egészében túlmutatnak a helyi közösségek szintjén, országos vagy akár nemzetközi összefogás szükséges hatékony és tartós megoldásukhoz. Az első kérdés az, hogy melyek azok a problémakörök, amelyeket globális szinten tartunk olyan fontosnak, hogy foglalkozunk velük. Nem arra vagyunk kíváncsiak, hogy összegezve az egyes emberek problémáit, melyek a leggyakoribbak, hanem arra, hogy az egyes ember mit tart a világ egészét tekintve a legfontosabbnak.

Felvethető, hogy képesek vagyunk-e ilyen nézőpontból véleményt formálni, nem homályosítják-e el saját gondjaink a többség problémáinak felismerését. A 20. és 21. század határán főként a tömegtájékoztatás, de az információterjedés más csatornáin szerzett ismeretek elégségesnek tűnnek átfogó kérdések megválaszolására. Másrészt azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a nemzetközi szintű beavatkozások és intézkedések éppúgy az egyes ember „adóforintjaiból” valósulnak meg, mint a helyi közfeladatok. Így nemcsak véleményünk lehet, de beleszólásunk is kell legyen a globális gondok fontosságába, a legfontosabb ügyek napirendre vételébe. A kérdés úgy is felvethető, hogy mit gondolunk a nemzetközi szervezetek és intézmények elsődleges feladatának, melyek azok a problémacsoportok, amelyekre a legnagyobb erőforrásokat kell összpontosítani, amelyekkel a legtöbbet kell foglalkozni.

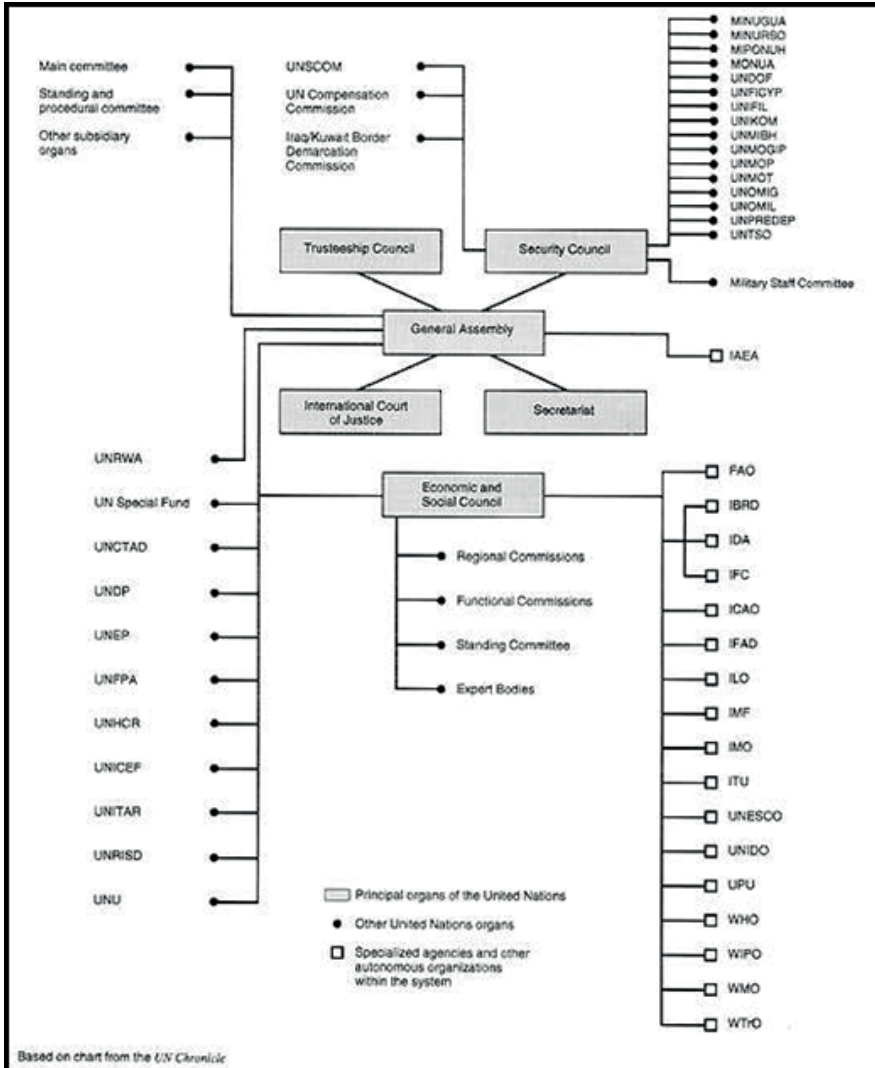
A világproblémák megközelítései

A globális problémák megértéséhez mindenekelőtt magát a kifejezést érdemes megvizsgálni. Amint azt a korábbi fejezetekben már kifejtettük, a racionális problémamegoldás tudományában a probléma jól definiált fogalom, amiről akkor beszélhetünk, ha az egyén (vagy a társadalom) számára a kívánatos állapot és a valós helyzet közötti különbség megszüntetése akadályokba ütközik. E definíció sok szempontból vizsgálható, de már jelen általánosságában is hordozza azt a nyilvánvaló tulajdonságot, hogy épp legfontosabb pontjain – a „kívánatos” állapot és a „valós” helyzet meghatározásakor – erősen szubjektív. Minden ember számára más és más lehet az elérni kívánt állapot, de ugyanígy (még ha nem is ennyire eltérően) különbözőképpen értelmezzük a meglévő, kiindulási helyzetet is (lásd például KINDLER 1991).

Globálisnak pedig egészen egyszerűen akkor tekinthetünk egy problémát, ha az a Föld csaknem valamennyi lakóját érinti – vagy a belátható jövőben várhatóan érinteni fogja. A globális probléma kifejezésének általános megközelítését ugyanakkor gyakorlati okokból célszerű módosítani. Egyfelől szűkíteni a kívánatos és valós helyzet értelmezési tartományát, és csak az emberek legfontosabb szükségleteivel törődni. Ebből a célból a Maslow-féle szükségletpiramis alsó szintjeire érdemes összpontosítani: elsősorban a szükséges táplálékhoz, ivóvízhez és a fedélhez való hozzájutás, továbbá ezen alapszükségletek jövőbeni biztosítása és az elemi szociális szükségletek kielégítése. Másrészt bővíteni a globális fogalmát annyiban, hogy nem követeljük meg a minden egyes emberre kiterjedést. Megelégszünk azzal, ha az adott probléma emberek nagyon nagy csoportját a Föld több különböző területén érinti. A globális problémák jelen vizsgálódásunk szempontjából tehát azokat az emberi alapszükségletekre visszavezethető problémacsoportokat jelentik, amelyek elterjedtek a Földön és kielégítetlenségük sokaknak okoz nélkülözést és súlyos gondokat. Az általános elvi meghatározásból számtalan módon vezethetők le konkrét problémakategóriák. Az alábbiakban néhány közismertebb megközelítést mutatunk be erre.

Az ENSZ problémafelvetései

Kézenfekvő, gyakorlatias módszer a globális problémák megoldására hivatott legnagyobb nemzetközi szervezethez fordulni: mit tekint az Egyesült Nemzetek Szervezete a világ legfontosabb megoldandó gondjainak? Kofi Annan főtitkár az ENSZ millenniumi közgyűlésére készített előterjesztésében a legjelentősebb 3 problémakörnek a nyomor és a félelem megszüntetését, valamint a környezeti szempontból fenntartható jövő megvalósítását látta (ANNAN 2000; DUBEY 2000; RIEFF 2001).



1. ábra: Az ENSZ legfontosabb szervei és szervezetei
 Forrás: szerző szerkesztése

Szerinte a szegénység elleni küzdelem legfontosabb területei a gazdaságilag fenntartható növekedés, a fiatalok életlehetőségeinek kitágítása, az egészségügyi helyzet javítása (különösen az AIDS kezelése), valamint a nyomornegyedek mielőbbi felszámolása. Hasonlóképp fontosnak tartja a háborús konfliktusok megelőzését, a katonailag sebezhetőbbek megvédését, a béketeremtő tevékenység kiszélesítését, az ehhez szükséges szankcionálást és nem utolsósorban a fegyverzetcsökkentést.

Mindezen hagyományosnak nevezhető problémakörökön túl az ENSZ számára is nyilvánvalóvá vált, hogy súlyos veszélyt jelent a természet egyensúlyi működésére az emberi tevékenységeknek felróható éghajlatváltozás, a termőföldek pusztulása, az erdőségek és halászterületek csökkenése, az ivóvízkészletek szűkülése vagy a biológiai sokféleség elvesztése. E harmadik problémakör – a főitkár megítélése szerint – nemcsak szokatlan és új gondolkodásmódot, hanem feltételezhetően új etikai nézetrendszert is igényel.

Nagyjából hasonló, bár nyilván tagoltabb képet kapunk az ENSZ nézőpontjáról, ha egyes szerveit és szervezeteit tekintjük át (lásd az 1. ábrát). Az intézmények felsorolása a szóba jöhető problémakörökre utal, míg igénybe vehető eszköztárak – elsősorban költségvetésük, munkatársaik száma, jogi lehetőségeik – a problémacsoport fontosságára is utalhat. (Amellett, hogy az intézményesültség foka többek között, de nem utolsósorban hatalmi, politikai érdekvérvényesítési kérdés is.)

A háborúk és fegyverkezés jelentőségére nemcsak az Alapokmány preambuluma, hanem az ENSZ egyetlen kötelező érvényű döntéshozó testülete, a Biztonsági Tanács (*Security Council*) működtetése, valamint az egyik legnagyobb kiadási oldalú és számtalan misszióból álló békefenntartó műveletek utalnak.

Közel ugyanekkora fontosságú az ENSZ működésében a gazdasági fejlődés előremozdítása, ami a Gazdasági és Szociális Tanács (*Economic and Social Council*) felállításánál sokkal inkább olyan nagy befolyású intézmények működtetése jellemez, mint a Világbank Csoport (*World Bank Group: IBRD, IDA, IFC*), a Nemzetközi Valutaalap (*IMF – International Monetary Fund*), az ENSZ-szel együttműködő Világkereskedelmi Szervezet (*WTO – World Trade Organization*) vagy az ENSZ Fejlesztési Programja (*UNDP – United Nations Development Program*). Ez a sor még sokáig folytatható a közlekedési és ipari fejlesztési szervezetektől a kommunikáció, a tudomány és a technika fejlesztésével foglalkozó intézményekig.

Az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának 1948-as elfogadását követően elsősorban a nemzetközi politikában vált az egyik központi kérdéssé az alapvetőnek nevezett emberi jogok (többek között az élet, a szabadság, a biztonság, a törvény előtti egyenlőség, a véleménynyilvánítás és vallásgyakorlás szabadsága) tiszteletben tartása. 1993-ban önálló Emberi Jogi Főbiztosság (*OHCHR – Office of the High Commissioner for Human rights*) felállítására is sor került.

Kiemelt tevékenysége az ENSZ-nek a humanitárius segítségnyújtás az Élelmezési Világprogram és az Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezet (*FAO – Food and Agriculture Organization*), a Menekültügyi Főbiztosság (*UNCHR – Office of the High Commissioner for Refugees*), az Egészségügyi Világszervezet (*WHO – World Health Organization*) és más intézmények irányításával.

További, az előzőeknél kisebb költségvetésű és befolyású intézményeket találunk a környezetvédelem (Környezetvédelmi Program – *UNEP, United Nations Environmental Program*), a gyermekek támogatása (Gyermekalap – *UNICEF, United Nations Children's Fund*), a nőkérdés (Fejlesztési Alap a Nők Számára – *UNIFEM, United Nations Development Fund for Women*), a kultúra és oktatás (Nevelésügyi, Kulturális és Tudományos Szervezet – *UNESCO, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*) és más területeken (HÁRS 1982; ENSZ 2000/1998; KLINGEBIEL 1999; STANDING 2000; BIRD 2001; CAMDESSUS 2001; DAMIAN–GRAZ 2001; WEISS–CARAYANNIS 2001).

A szakértői és gondolkodói álláspontok

Ha a világproblémákkal foglalkozó szakkönyveket vesszük elő, a leggyakoribb témaválasztások és elemzések közé a környezeti problémák, majd ezt követően a háborúk és fegyveres konfliktusok, a szegénység és éhezés, a betegségek, a túlnépesedés és a túlzott fogyasztás tartoznak (például LORENZ 2001/1973; MOLYNEUX–OLSEN 1979; BRUNTLAND 1988/1987; MAZUR 1991; SANDLER 1997; ROBBINS 1999; ALLEN–THOMAS 2001; SEITZ 2002). Az emberiség előtt álló legsúlyosabb gondokat 1975 óta főként gazdasági és környezeti szemszögből vizsgáló észak-amerikai Worldwatch Institute az 1992–2001 közötti 10 évben készítette, *A világ helyzete* című éves jelentéseit átlapozva a környezeti kérdés dominanciája mellett legtöbbször az éhezés, a túlnépesedés, a háborúk, a fogyasztás és a szegénység kapott kitértetett figyelmet (BROWN et al. 1992–2001 évenként).

Számos gondolkodó véli úgy, hogy a környezetszennyezésen, a szegénységen, a háborúkon és más „kézzelfogható”, „materiális” problémakörökön kívül a jelenkor társadalmában súlyos együttműködési és gondolkodási problémákat is meg kell nevezni, és rájuk megoldást kellene találni. Ebbe a körbe tartozik a talán legtöbbet emlegetett értékválság, a gondolkodás lehetséges kereteinek összezsugorodása, a képzelőerő elhalványulása és az ízlés egységesedése, az emberi közösségek szétesése, a kapcsolatok kiüresedése, a növekvő meg nem értés. Az alkotás helyét a gépies termelés és folyamatszabályozott szolgáltatás vagy a technicizált szórakozás veszi át (LÁNYI 1999). Ezek a problémák rendszerint nem szerepelnek egyetlen nemzetközi szervezet napirendjén sem, kiterjedtségükről és hatásukról nem készülnek részletes kimutatások, és a média sem foglalkozik velük, még a többi problémakört megközelítő gyakorisággal sem. Mindez annak ellenére igaz, hogy logikai-pszichológiai értelemben éppen ezek jelenthetik a többi probléma gondolati alapjait.

A materiális problémakörök legtöbbje közvetve vagy közvetlenül összefüggésbe hozható az értékválság és az együttműködés hiányának problémáival. Az értékek – bár vizsgálatuk elvi lehetőségei és gyakorlati módszerei mindmáig viták kereszttüzében állnak – szakadatlanul változnak, a társadalmi átalakulások függvényében is (HECHTER 1993; INGLEHART 1997). A 20. század második felének megélt s a tapasztalásból kiolvasható új „értékrendje” számos dimenzió mentén állítható szembe a korábbi évszázadok hagyományos erkölcsi alapelveivel – amint erre példákkal szolgál az alábbi táblázat.

1. táblázat: A hagyományos európai és a 20. század második felétől elterjedő globális civilizáció egyes kulcsfogalmainak összevetése

Hagyományos	Új
célok, értékek, magatartásformák	
Szeresd felebarátodat!	Szeresd önmagadat!
Áldozd föl magad!	Valósítsd meg önmagad!
Korlátozd vágyaidat!	Éld ki szabadon vágyaidat!
Légy becsületes!	Légy sikeres!
Homlokod veritékével keresd meg a kenyeredet!	Keress a könnyű, a gyors sikert!
Dolgozz!	Élvezd az életet!
Élj takarékosan!	Fogyassz!
Becsüld meg azt, amid van!	Szerezz minél többet!
Teljesítsd kötelességedet!	Védd meg jogaidat!
Engedelmeskedj!	Légy független, autonóm!
Fogadd el azt a helyet és sorsot, amely kiszabott neked!	Törj ki az adott keretek közül! Hódítsd meg a világot!
Hallgass az idősebbekre!	Keress az új utat!
A tisztességtelenség: erény!	A gazdagság az igazi siker!
Törődj az elesettekkel!	Mindenki a maga szerencséjének kovácsa!
Az élet szenvedés!	Az élet jó! Az élet nagyszerű kaland!
Gondolj a halálra, az örökkévalóságra!	Az étellel törődj! Egyszer élünk!
Bűnös vagy!	Ártatlan vagy!

Forrás: HANKISS 1999, 26.

A szociológus-író Hankissal egy időben Csányi Vilmos a „megszaladási” jelenségekre hívta fel a figyelmet. Ezek olyan, társadalmi szinten tapasztalható viselkedésminták, amelyekben a szelekciós hatás az optimális mértéken túl növel egyes tulajdonságokat. Közéjük sorolja a mérték nélkül fogyasztott cukros és zsíros ételeket, a drogokat, a pusztas stresszoldásra „használt” szexualitást vagy akár a státuszfogyasztás különböző formáit. Ami viszont túlmutat a magatartástudomány keretein is, azok olyan kulturális jelenségek, amelyek a természetes módon ki nem elégített emberi igények sajátos felszínre töréseiként tárulnak elénk. Ebbe a körbe tartozik, hogy miközben kis csoportokban szeretnénk élni, addig az elidegenedett társadalom csak „pszeudocsoportokat” kínál nekünk: szappanoperákat és kukkoló show-kat. Szeretnénk biztosak lenni afelől, hogy sorsunk jó kezében van, de a korabeli csoportok köztiszteletben álló öregjei helyett mediatisztált politikusok „színházi produkcióit” láthatjuk és hallhatjuk. Higiénikus és a fizikai veszélyektől védett otthonainkban nem tapasztalhatjuk meg az őseinket még naponta fenyegető veszélyeket, így a média szolgáltatja ezt nekünk gondosan kimért adagokban. Végül a „szemtől szembe” csoportok lerombolásával felülről kitalált intézményekbe kényszerülünk, amelyek gyökértelenségükkel és mesterkéltségükkel nem közelítenek, hanem még inkább eltávolítanak minket egymástól (CSÁNYI 1999, 284–290.).

A Nobel-díjas etológus, Konrad Lorenz fél évszázaddal ezelőtt az erkölcsi és érzelmi elsivárosodást és elidegenedést nevezte meg számos világméretű probléma társadalmi gyökereként. Úgy vélte, hogy többek között a természeti környezet semmibe vétele is a civilizált emberiség esztétikai és etikai eldurvulásával indokolható (2001/1973, 31.). Hasonló kulturális problémának tartja az élet szinte minden területére kiterjedő versen-

gést és az állandó rohanást, amelyek összefüggnek a pénzközpontú értékrend elsődlegessé válásával. Így ír erről:

„Hogy mi a jó és mi a hasznos az emberiség és az egyén számára, az az emberek közötti versengésben teljesen feledésbe merült. A mai emberek túlnyomó többsége már csak azt tekinti értéknek, ami a kíméletlen konkurenciaharcban alkalmas arra, hogy embertársai fölé emelje. Minden, erre a célra alkalmas eszköz csalárd módon önmagában értéknek tűnik. Az utilitarizmus tévedése az eszköz felcserélése a céllal” (LORENZ 2001/1973, 38.).

Egyik utolsó könyvében olyan téveszmékre hívta fel a figyelmet, mint a haladásba vetett megkérdőjelezhetetlen hit, vagy az, hogy az anyagi értelemben vett fejlődés feltétlenül és minden esetben értékteremtéssel járna együtt. Meggyőződése szerint korántsem csak a megszámlálható és megmérhető (s így többnyire pénzben is kifejezhető) dolgok részei a valóságnak. „Ahhoz, hogy megakadályozzuk a fenyegető apokalipszist, éppen a fiatal emberekben kell újjáélesztenünk a tudományközpontú és a technomorf gondolkodás által elnyomott fogékonyságot a Szép és a Jó értékei iránt” (LORENZ 1997/1988, 8.).

Világméretű közvélekedés a világproblémákról és nemzetközi szervezetekről

A társadalomtudományi teendőket illetően külön figyelmet érdemel a közvélemény-kutatások alkalmazása. A társadalmi problémák közgondolkodásbeli vizsgálatának hasznossága és szükségessége nem kérdőjeleződik meg a szakmai közéletben. A környezetügyben például olyan szaktekintélyek irányítanak nemzetközi felméréseket, mint a környezetszociológia egyik megalapítójának számító Riley Dunlap (GILLROY–SHAPIRO 1986; FREUDENBURG–GRAMLING 1989; DUNLAP–SCARCE 1991). Ugyanakkor magyarázatra szorul, hogy miért csak a környezet kerül előtérbe, s hol maradnak olyan további problémakörök, mint a szegénység (GALLOPIN–GUTMAN–MALETTA 1989), az éhezés (SAEGERT–WINKEL 1990), a túlnépesedés és a háborúk (OSKAMP 1995), a nemzetek közötti erőszak alkalmazása és a népegészségügy (STOKOLS 1995) vagy éppen a túlzott fogyasztás (CORSON 1995).

A témaválasztás hiátusai mindmáig fennmaradtak, annak ellenére, hogy a szükségletek (főként a fogyasztóiak, lásd például SZÉKELY 2003a) feltárására különösen nagy erőket mozgósítunk, gyakran rangsoroltatjuk az emberekkel jelentősebb gondjaikat, s egyes felmérésekben még arra is rákérdezzünk, hogy mi fontos az életben (SPOGÁRD–JAMES 2000).

Az egyre szélesebb körű és egyre átfogóbb szintű megközelítés felé mutató tendencia az eddigi legnagyobb s e vonatkozásában példa nélküli nemzetközi felmérésben és előzményeiben is fellelhető. A Nemzetközi Gallup Intézet által az ezredfordulón 60 ország, 57 000 fős mintáján felvett „Gallup International Millenium Survey” két, ide illeszkedő legfontosabb kérdéscsoportja az ENSZ megítélésére, illetve az élet legfontosabb dimenzióira vonatkoztak. A „Mi a legfontosabb az életben? Nevezzen meg kettőt!” zárt kérdésére a választható opciók közül a meghatározó többség megjelölte a „jó egészséget”

(42,7%) és a „boldog családi életet” (40,1%). Ezt alig több, mint feleakkora előfordulási gyakorisággal követte a „munkahely” (23,1%), majd fokozatosan kisebb arányban a „szabadság”, a „nincs háború”, az „erőszak- és korrupciómentesség”, az „életszínvonal”, a „vallásosság”, végül az „oktatás” (ezen utolsó gyakorisága 11,6%).

Az ENSZ legfontosabb jövőbeni céljait firtató kérdésre több választ is meg lehetett jelölni. A zárt listában felkínáltak közül a többség az „emberi jogok védelmezését” emelte ki (44%, itt a válaszok számát nem korlátozták). A két ezt követő lényeges feladatnak a „háborúk megelőzése beavatkozással” (36%), illetve az „azonnali humanitárius segítségnyújtás természeti katasztrófák esetén” (34%) mutatkoztak. Ennél kevésbé jelentős funkciója a világszervezetnek az „emberek egészségi állapotának javítása”, az „azonnali humanitárius segítségnyújtás háborúk/konfliktusok esetén”, valamint a „béke fenntartása fegyveres erővel”. A megkérdezettek mindössze 8%-a látná szívesen az ENSZ szervezetét Világkormány szerepében (SPOGÁRD–JAMES 2000).

A tudomány útja a világproblémák megoldása felé

A szakirodalomban nem találunk a világproblémák együtteséről szóló műveket, s feladatokat is csak néhányukkal, főként a globális környezeti változásokkal kapcsolatban fogalmaznak meg a vezető folyóiratok és tudományos társaságok. Üdítő kivételnek számít David Cooperrider és William Pasmore közel 3 évtizedes, programadó, s talán méltatlanul mellőzött publikációja, amelyben a globális társadalmi változások és a velük való küzdelem korábban soha nem tapasztalt méreteire hívják fel a figyelmet az éhezés, a szegénység, a betegségek, a kábítószer, a népesedés, a tanulatlanság, a kulturális kirekesztés, a fegyveres konfliktusok, a környezetpusztítás és más területeken. Az így szükségessé vált „globális társadalmi innováció” véleményük szerint nem képzelhető el a tudomány szerepének, témaválasztásainak és módszereinek újragondolása nélkül. Az emberiség előtt álló problémák természetüknél fogva egyszerre társadalmi és technológiai jellegűek, egyaránt függenek a többség életmódjától, kulturális szokásaitól, a felhasznált technikáktól vagy akár a nemzetközi kapcsolatok alakulásától (COOPERRIDER–PASMORE 1991).

A kutatások feltett szándéka kellene legyen a globális gondok kezelését gyakran jellemző erőtlenség és reménytelenség felszámolása, ami helyett az erőfeszítések új lehetőségeinek feltárását kellene célul kitűzni. Ez olyan megközelítéseket foglalna magában, mint a mások felé fordulás, a tanulás középpontba helyezése, az együttműködés, a pozitív hozzáállás, a jogosultságérzés vagy a nemzetekfelettség. A hagyományos nézőponttal szemben a kutatóknak nemcsak a már meglévő jelenségekkel, de a lehetséges jövőképekkel is foglalkozniuk kellene (COOPERRIDER–PASMORE 1991).

A tudomány szerepvállalása

Bár egyelőre nem találunk globális és átfogó megközelítéseket a legnagyobb világproblémák összességére, az ebbe az irányba vezető tendenciák már kitapinthatók. A történelmi léptékben is hirtelenül előtörő globális környezeti veszélyek felhívták a figyelmet a gondolkodásmód változtatásának a szükségességére. Megértésükhöz, s főként hatékony kezelésükhöz a korábbi világnézeti keretek már nem alkalmasak. Erre a tudományfilozófiai elemzéseken túl nemcsak olyan külső jelek utalnak, mint az egyes tudományágakon belül határozottan és szinte viharos gyorsasággal létrejött „környezeti” szekciók (környezetgazdaságtan, környezetszociológia, környezetpszichológia stb.), kiemelt jellegük mára számos részterületen konkrét példákkal is alátámasztható.

Pawlik (1991) az egyéni és kollektív etika megkülönböztethetőségét, a kiterjedt fogyasztás és az önelégedettség korlátozását, illetve az énközpontú és az altruista attitűd konfliktusát, valamint a generációkon átívelő felelősség gondolkodásbeli megjelenésének nehézségeit hangsúlyozza. Milbrath (1995) alkalmatlannak tartja a lineáris, csupán egyirányú ok-okozati láncolatokból álló gondolkodásmódot a nagy összetettségű és sokrétű problémakörök megértéséhez és megválaszolásához. Mások az analitikus és szektorális megközelítés kizárólagosságát cáfolják, részben a rendszeregyensúly durva felborítására hivatkozva, de egyben rámutatnak a többszintű (helyi, országos/regionális és globális), a tudományterületeket átfogó, nem lineáris megközelítés szükségességére éppúgy, mint a minőségi változók bevezetésére és a vizsgálódás tárgykörének kiterjesztésére. Így kerülhet a figyelem előterébe a környezeten kívül a szegénység (GALLOPIN–GUTMAN–MALETTA 1989), a társadalmi egyenlőtlenségek, a népességrobbanás, az új népbetegségek vagy az éhínség (LÁNYI 1994). Gallopin és munkatársai a rendszerszintű értelmezés megvalósításához a nemegyensúlyi termodinamika elméleteinek felhasználását javasolják, és külön felhívják a figyelmet Ilya Prigogine disszipatív struktúráinak alkalmazhatóságára (lásd NICOLIS–PRIGOGINE 1977).

Cooperrider és Pasmore feladat kijelölése érdemi tartalmát tekintve visszhang nélkül maradt, s a tényleges tevékenység elindítása helyett csupán a súlyos témák elhagyásának magyarázataira találunk utalásokat. Röviden és egyszerűen azt mondhatnánk: a napi feladatok és rövid távú célok kötik le a kutatók figyelmét, s – főként talán anyagok nevezhető okokból – csak kevesen engedhetik meg maguknak, hogy átfogó problémaköröket elemezzenek (VIDA 2001). A jövőt befolyásoló teendőink szempontjából sokak szerint meghatározó fontosságú tudomány számos okból átalakításra szorul. Egyrészt a technokratikus szemléletmód, az előrejelezhetőség és ellenőrizhetőség ebből eredő elvárásai következtében túlértékeljük szerepét napjaink súlyos bajainak kezelésében. Másrészt viszont a tudományos vizsgálatok leegyszerűsítő módszerei nem teszik lehetővé az összetett problémák megannyi fontos részletének egyidejű elemzését. Mindemellett a jelenségek mindenkor külső környezetének csak néhány jól meghatározott tulajdon-

ságát képes figyelembe venni, s a szélesebb értelemben vett emberi és fizikai körülményekre egyáltalán nincs tekintettel (HEALY 1997). A tartalmi, illetve nem utolsó sorban elméleti és módszertani szétüredezettség oldására született egyik javaslat a „transzdiszciplinaritás”. A tudományterületi besorolásokon és határokon felülemelkedve elengedhetetlen a különböző nézőpontok párbeszéde, az egyes megközelítések önazonosítása (KATZ 1995) és akár a saját szakterülettől való jelentős eltávolodás is. Többen úgy vélekednek, hogy túl kell lépni a tudományos érdeklődés kategorikus besorolásokból eredő meghatározottságán, a kutatás tárgyáról és módszereiről a hangsúlyt a vizsgálni kívánt emberi jelenségekre kell áthelyezni (GIRI 2002; példaként említi SENT 1981 és SIMONT 1992).

A tudomány témaválasztásai végül is egyaránt függnék a döntéshozók társadalmi, politikai elköteleződéseitől (KITCHER 1997) és a kutatók saját érdeklődésétől (WRAY 2001). Általánosabban megfogalmazva: a témák iránti személyes vonzalomtól, a szakmai közösség által fontosnak tartott eseményektől és nem utolsó sorban a változást sürgető történelmi erőktől (MCGUIRE 2001). A meghatározó befolyású egyéni törekvések és a nagyvilág folyamatainak megítélése viszont egyaránt – a társadalmi problémák esetén különösen – szorosan kötődnek az értékválasztáshoz. Álvarez szerint társadalmi problémáról akkor beszélhetünk, ha a meghatározó többség számára tudatosul egy olyan helyzet, amelyben egyrészt veszélyeztetve látják jólétüket, másrészt viszont lehetségesnek tűnik a kedvezőtlen feltételek megváltoztatása, akkor az értékek fenyegetettsége határozza meg az elemzendő problémaköröket. A tudósok értékválasztása – vizsgálataik tárgyaiból kiindulva – néhány kulcsfontosságú ponton egyöntetűnek tűnik: az élet igenlése a halállal szemben, az egészség (szemben a betegséggel), a tudás (szemben a tudatlansággal), az együttműködés (szemben a konfliktussal), a cselekvés szabadsága (szemben a fizikai bezártsággal), az önmeghatározás (szemben a külső kényszerrel) és a szólásszabadság (szemben a kommunikáció korlátozásával) (ÁLVAREZ 2001).

A feladatok meghatározása ma is időszerű. A globális változásokhoz való alkalmazkodás tudatos és tervezett, azaz stratégiai gondolkodást kíván (EHRlich 2000), a fenntarthatósággal összeegyeztethető kultúrát, gondolkodást, értékeket és életvitelt (RAY 2000), a tudománytól pedig átfogó szemléletmódot (LASZLO 2001) és szintetizálni képes tudósokat (VIDA 2001). A viselkedés megváltoztatásához pedig az ismeretek átadásán és a tudatosság felkeltésén (az elkötelezettség kialakításán) kívül mindenekelőtt példaadó cselekvésminták, végrehajtható alternatívák és a hatékony kommunikáció szükségesek (McKENZIE-MOHR – SMITH 1999). A társadalom értékstruktúrájában és szokásaiban beálló hirtelen változás egyik ritka esete a dohányzás látványos (20 év alatt közel 42%-os) csökkenése az Egyesült Államokban (BROWN 2000; VEÉR–ERŐSS 2001). E több évtizedes, de eredményes átalakulási folyamat alapos elemzése más súlyos társadalmi problémák kezeléséhez is alkalmazható eszközökkel szolgálhat.

Kulcsfogalmak

Nemzetközi szervezetek, ENSZ, közvélekedés, tudomány

Ellenőrző kérdések

- Milyen szempontok szerint prioritizálhatók a világproblémák?
- Melyek a számszerűsíthető és melyek a nem számszerűsíthető problémakörök?
- Milyen új szerepeket tölthet be és milyen új gondolkodásmódot követhet a tudomány a világproblémák megoldása érdekében?

Irodalomjegyzék

- ÁLVAREZ, Rodolfo (2001): The social problem as an enterprise. Values as a defining factor. *Social Problems*, Vol. 48, No. 1. 3–10.
- ANNAN, Kofi A. (2000): “We the peoples”. *The role of the United Nations in the 21st century*. New York, United Nations.
- BIRD, Graham (2001): A suitable case for treatment? Understanding the ongoing debate about the IMF. *Third World Quarterly*, Vol. 22, No. 5. 823–848.
- BROWN, Lester R. (2000): Az új évszázad kihívásai. In BROWN, Lester R. et al. szerk.: *A világ helyzete 2000. A Worldwatch Institute jelentése a fenntartható társadalomhoz vezető folyamatról*. Budapest, Föld Napja Alapítvány. 5–24.
- BROWN, Lester R. et al. szerk. (1992–2001, évenként): *A világ helyzete. A Worldwatch Institute jelentése a fenntartható társadalomhoz vezető folyamatról*. Budapest, Föld Napja Alapítvány.
- BRUNDTLAND, Gro Harlem szerk. (1988): *Közös jövőnk. A Környezet és Fejlesztés Világbizottság jelentése*. Budapest, Mezőgazdasági.
- CAMDESSUS, Michel (2001): The INF at the beginning of the twenty-first century. Can we establish a humanized globalization? *Global Governance*, Vol. 7, No. 4. 363–370.
- COOPERRIDER, David L. – PASMORE, William A. (1991): Global social change. A new agenda for social science? *Human Relations*, Vol. 44, No. 1. 1037–1055.
- CORSON, Walter H. (1995): Priorities for a sustainable future. The role of education, the media and tax reform. *Journal of Social Issues*, Vol. 51, No. 4. 37–61.
- CSÁNYI Vilmos (1999): *Az emberi természet*. Budapest, Vince.
- DAMIAN, Michel – GRAZ, Jean-Christophe (2001): The World Trade Organisation, the environment, and the ecological critique. *International Social Science Journal*, Vol. 53, No. 4. 597–610.
- DUBEY, Muchkund (2000): Secretary General’s report for the Millennium Assembly. *Review of International Affairs*, Vol. 51. (1097–98). 8–11.
- DUNLAP, Riley E. – SCARCE, Rik (1991): Environmental problems and protection. *Public Opinion Quarterly*, Vol. 55, No. 4. 651–672.
- EHRlich, Paul (2000): *Human Natures*. Washington, Island Press.
- ENSZ (2000): Alapvető tények az ENSZ-ről. Budapest, Magyar ENSZ Társaság.
- FREUDENBURG, William R. – GRAMLING, Robert (1989): The emergence of environmental sociology. Contributions of Riley E. Dunlap and William R. Catton, Jr. *Sociological Inquiry*, Vol. 59, No. 4. 439–452.
- GALLOPIN, Gilberto C. – GUTMAN, Pablo – MALETTA, Hector (1989): Global impoverishment, sustainable development and the environment; a conceptual approach. *International Social Science Journal*, Vol. 41, No. 3. 375–397.

- GILLROY, John M. – SHAPIRO, Robert Y. (1986): Environmental protection. The polls. *Public Opinion Quarterly*, Vol. 50. 270–279.
- GIRI, Ananta Kumar (2002): The calling of a creative transdisciplinarity. *Futures*, Vol. 34, No. 1. 103–115.
- HANKISS Elemér (1999): *Proletár reneszánsz*. Budapest, Helikon.
- HÁRS Ernő (1982): *A nemzetközi szervezetek világa*. Budapest, Gondolat.
- HEALY, S. A. (1997): Changing science and ensuring our future. *Futures*, Vol. 29, No. 6. 505–517.
- HECHTER, Michael (1993): Values research in the social and behavioral sciences. In HECHTER, M. – NADEL, L. – MICHOD, R. E. ed.: *The origins of values*. Hawthorne, Aldine de Gruyter. 1–28.
- INGLEHART, Ronald (1997): *Modernization and postmodernization. Cultural, economic, and political change in 43 societies*. Princeton, Princeton University Press.
- KATZ, S. (1995): Do disciplines matter? History and the social sciences. *Social Science Quarterly*, Vol. 76, No. 4. 863–877.
- KINDLER József (1991): *Fejezetek a döntésméleletről*. Budapest, Aula.
- KITCHER, Philip (1997): An argument about free inquiry. *Nous*, Vol. 31. 279–306.
- KLINGEBIEL, Stephan (1999) Social development and the UN system. *International Social Science Journal*, Vol. 51, No. 4. 593–598.
- LÁNYI András (1994): Világvég-e? *Liget*, 7. évf. 1. sz. 4–12.
- LÁNYI András (1999): *Együttéléstan. A humánökológia a politikai filozófiában*. Budapest, Liget Műhely Alapítvány.
- LÁSZLÓ, Ervin (2001): *Macroshift. Navigating the transformation to a sustainable world*. San Francisco, Berrett-Koehler Publishers.
- LORENZ, Konrad (1997): *Ember voltunk hanyatlása*. Budapest, Cartaphilus.
- LORENZ, Konrad (2001): *A civilizált emberiség nyolc halálos bűne*. Budapest, Cartaphilus.
- MAZUR, Allan (1991): *Global social problems*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- MCGUIRE, William J. (2001): *Makacs nézetek és a meggyőzés dinamikája*. Budapest, Osiris.
- McKENZIE-MOHR, Doug – SMITH, William (1999): *Fostering sustainable behavior*. Gabriola Island, New Society Publishers.
- MILBRATH, Lester W. (1995): Psychological, cultural and informational barriers to sustainability. *Journal of Social Issues*, Vol. 51, No. 4. 101–120.
- MOLYNEUX, John – OLSEN, Marilyn (1979): *World prospects. A contemporary study*. Ontario, Prentice-Hall.
- NICOLIS, G. – Prigogine, I. (1977): *Self-organization in non-equilibrium systems. From dissipative structures to order through fluctuation*. New York, Wiley.
- OSKAMP, Stuart (1995): Applying social psychology to avoid ecological disaster. *Journal of Social Issues*, Vol. 51, No. 4. 217–239.
- PAWLIK, Kurt (1991): The psychology of global environmental change. Some basic data and an agenda for cooperative international research. *International Journal of Psychology*, Vol. 26, No. 5. 547–563.
- RAY, Paul H. – ANDERSON, Sherry Ruth (2000): *The cultural creatives*. New York, Harmony Books.
- RIEFF, David (2001): The millennium assembly. *Global Governance*, Vol. 7, No. 2. 127–130.
- ROBBINS, Richard H. (1999): *Global problems and the culture of capitalism*. Needham Heights, Allyn & Bacon.
- SAEGERT, Susan – WINKEL, Gary H. (1990): Environmental psychology. *Annual Review of Psychology*, Vol. 41. 441–477.
- SANDLER, Todd (1997): *Global challenges. An approach to environmental, political, and economic problems*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SEITZ, John L. (2002): *Global issues. An introduction*. Oxford, Blackwell Publishers.

- SEN, Amartya (1981): *Poverty and famines. An essay on entitlement and deprivation*. Oxford, Clarendon Press.
- SIMON, Herbert (1992): Living in interdisciplinary space. In SZENDBERG, M. ed.: *Eminent economists. Their life philosophies*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SPOGÁRD, René – JAMES, Meril (2000): *Gallup International Millennium Survey*. Elérhető: www.gallupinternational.net/survey1.htm (A letöltés dátuma: 2020. 04. 20.)
- STANDING, Guy (2000): Brave new worlds? A critique of Stiglitz's World Bank rethink. *Development and Change*, Vol. 31. 737–763.
- STOKOLS, Daniel (1995): The paradox of environmental psychology. *American Psychologist*, Vol. 50, No. 10. 821–837.
- SZÉKELY Mózés (2003): A fogyasztói magatartás alapjai. A lélek- és a gazdaságtan alapfeltevései a fogyasztásról. In HUNYADY György – SZÉKELY Mózés szerk.: *Gazdaságpszichológia*. Budapest, Osiris. 231–296.
- VEÉR András – Eröss László (2001): *A dohányzás rabságában*. Pécs, Art Nouveau.
- VIDA Gábor (2001): *Helyünk a bioszférában*. Budapest, Typotex.
- WEISS, Thomas G. – CARAYANNIS, Tatiana (2001): Whither United Nations economic and social ideas? A research agenda. *Global Social Policy*, Vol. 1, No. 1. 25–47.
- WRAY, K. Brad (2001): Science, biases, and the threat of global pessimism. *Philosophy of Science*, Vol. 68, No. 3. S467–S478.

Rövidítések jegyzéke

ÁROP	Államreform Operatív Program
ÁSZ	Állami Számvevőszék
CERES	Coalition for Environmentally Responsible Economies
EDPQS	EMCDDA – Európai Drogprevenció Minőségi Standardok
ÉFK	éves fejlesztési keret
EIT	Európai Innovációs és Technológiai Intézet
EMAS	Eco-management and Audit Scheme
EU	Európai Unió
GRI	Global Reporting Initiative
IA	Impact Assessment (hatásvizsgálat)
IJR	Integrált Jogalkotási Rendszer
ISO	International Organizations for Standardization
JÁJ	Jó Állam Jelentés
JÁM	Jó Állam Mutató
JÁPM	Jó Állam Projekt Mutató
Jat.	A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény
KEHI	Kormányzati Ellenőrzési Hivatal
KHE	környezeti hatáselemzés
KIH	Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal
KIM	Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
KKFS	Közigazgatás- és Köszolgáltatás Fejlesztési Stratégia 2014–2020
KÖFOP	Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program
KSIR	A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012 (III. 12.) kormányrendelet
MT	megvalósíthatósági tanulmány

NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
OECD	Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet
RCT	Randomizált kontrollcsoportos elrendezés
RIA	Regulatory Impact Assessment (szabályozási hatásvizsgálat)
SAI	Social Accountability Institute
SKV	stratégiai környezeti vizsgálat
TIT	tudományos és innovációs társulások
UNEP	United Nations Environment Programme

Jó kormányzás és tényalapú migrációs politikák

Szerkesztette
Gellénné Lukács Éva

Szakmai lektor
Kincses Áron

Kutatási összefoglaló
Gellénné Lukács Éva – Kincses Áron

Fejezetek szerzői (fejezetek sorrendjében)

Gyenyey Laura
Illés Sándor
Szegedi László
Molnár-Hidassy Dóra
Gellénné Lukács Éva
Bodó Bálint
Szegedi László – Gyenyey Laura
Illés Sándor

Vákát oldal

Kutatási összefoglaló

A 21. században új jelenségek – globalizáció, digitalizáció, globális demográfiai trendek – vesznek körül bennünket, amelyek egyre összetettebbé válnak. A korszak társadalmi, gazdasági folyamatainak feltárása sok kihívást, de egyben sok lehetőséget is tartogat. *A biztonságos társadalom és környezet iránti igény felértékelődik.* A fenntartható biztonsággal és a társadalmi környezettel összefüggő információk tudományos alapú megismerése új, hatékony eszközöket, innovatív módszereket és megközelítéseket kíván meg.

Magyarország migrációs áramlásokban betöltött szerepe ezer szállal kötődik a *biztonságos, fenntartható társadalom és környezet* tématerülethez. Elég utalni csupán arra, hogy a vándormozgalom keretében végbemenő folyamatok jelentős szerepet játszhatnak a *népességfejlődésben*; különösen igaz ez Magyarországra.

A migráció maga interdiszciplináris jelenség, amely főként a demográfia, a jog, a statisztika, a geográfia, a közgazdaságtan, a munkatudomány, a szociológia, a politikatudomány területeit érinti. Kutatásunkban a jogi, statisztikai megközelítésekre helyeztük a hangsúlyt.

A migrációs folyamatok szereplői a kormányzatok, a vándorlók, a nemzetközi vállalatok, a nemzetközi szervezetek és a konkrét célterületeket képviselő döntéshozók.¹ Globálisan, általánosan az államok meghatározó szerepe az irányításában folyamatosan csökkenni látszik, ezzel párhuzamosan az egyes emberek lehetősége pedig növekszik abban, hogy hová és milyen módon szándékoznak bejutni.² Így a nemzetek feletti, a nemzetközi és a regionális stratégiák meghatározóvá válhatnak.³ Ezért is *stratégiai fontosságú, hogy a nemzetközi vándorlásról minél szélesebb körű ismeretekkel rendelkezzünk.*

Európában az elmúlt két században a bevándorlási és a kereskedelmi politikában paradox módon karakteres különbségek fedezhetők fel. A politika a kereskedelem kérdéskörét alapvetően a gazdasághoz kapcsolta, míg a migrációt a szociális témákhoz. Pedig *a bevándorlás témaköréhez tartozó döntések általában keresztülvágják a politikai teret*⁴ (lásd a biztonság kérdését). *Az eredeti, a fogadó vagy a tartózkodási hely társadalmainak célja nem feltétlenül vág egybe.* A válogatás nélküli migráció jótékony hatásai bizonytalanok a fogadó országoknál. Erre utal a svájci drámaírótól, Max Frisch-től való aforizma is: „Mi munkásokat kértünk, és emberek jöttek.” Ezért egyre több ország

¹ RÉDEI 2005.

² HATTON–WILLIAMSON 2005, 488.

³ TÓTH 1997.

⁴ HAMILTON–WHALLEY 1984.

fejleszti a már bekövetkezett vándorlási eseményekre utólag reagáló politikák helyett *a proaktív, jövőbeli célokat kitűző migrációs szabályozásokat.*

A globalizált gazdasági tér egyre kevésbé esik egybe az országhatárokkal, a multinacionális társaságok, a nemzetközi szervezetek, regionális integrációk ereje meggyengítette a nemzetállamok cselekvési hatékonyságát. *A transznacionális tőke éppen az egyes országok sajátosságait, specifikumait fordítja a maga javára.* Így a gazdasági globalizáció világában az egyedi országos szabályozások és politikák nehezebben tudják hatékonyan továbbirányítani a nemzetközi migrációt. Mindez sokkal szélesebb horizontális együttműködést követel meg a jövőben a releváns kormányzati szektorok és a kormányzati szereplők között nemcsak országokon belül, hanem országok között is. Ezt azért fontos hangsúlyozni, mert a közelmúltig a küldő országok (kivándorlási) politikája nem játszott jelentős szerepet a fogadó ország bevándorlási politikájában.

A jelenlegi szabályozási környezetben a nemzetközi vándorlás volumene – a globalizációval párhuzamosan – egyre intenzívebbé válik: 2017-ben a világon 258 millió fő élt más országban, mint ahol született; többségük a fejlett országokban. 1990-ben a világ népességének 2,9%-a, 2017-ben már a 3,4%-a volt nemzetközi vándorló.⁵ A vándorlókat makroszinten leginkább a demográfiai és a gazdasági erők mozgatják. E két tényező közrejátszása hozzávetőlegesen meghatározza a világ migrációjának méretét, irányát és karakterét, igaz, az alapokat mélyen érinthetik az etnikai kérdések és a politikai akarat is.

A világban a fejlődés térbeli differenciálódása következtében a különböző országok, társadalmak demográfiai helyzete eltérő.⁶ Az időbeli eltérés következménye, hogy egyrészt mára sok fejlett ország helyzetére jellemzővé vált a születésszámok csökkenése, a várható élettartamok további növekedése, az előregedés jelenségének gyorsulása. Másrészt, ezzel egy időben, a fejlődő országok populációja dinamikusan növekszik. *Így a fejlett társadalmak népességének aránya folyamatosan csökken a fejlődőkéhez képest; tehát az egyik oldalon népességhiány, míg a másikon erőteljes többlet keletkezik, a relatív többletből pedig potenciálisan nemzetközi vándorok lehetnek.*

A migráció gazdasági vetületét vizsgálva fontos hangsúlyozni, hogy a globalizáció korszakában az országok közötti jövedelmi különbségek gyorsuló ütemben növekszenek,⁷ a fejlődés egyenetlen.⁸ A szélesedő életminőségbeli eltérések a fejlődő és fejlett országok között ösztönzik a humán mozgások növekedését. Ezzel párhuzamosan a vándorok pénzügyi lehetőségei folyamatosan javulnak, a közlekedési technológia robbanásszerű fejlődésével *a periférikus országokban élők egyre növekvő része képes bekapcsolódni a globális migrációs folyamatokba.*

A világban jelenleg tapasztalható migrációs tendenciák tehát az előző évszázadokétól abban különböznek, hogy *elsöprő mértékű azoknak a száma, akik vándorolnak,*

⁵ *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision* 2017.

⁶ ANDORKA 2006, 768.; GALOR 2012.

⁷ KOFMAN–YOUNGS 2003, 296.

⁸ TÓTH–NAGY 2016.

és a migránsok olyan térségekből jönnek, amelyektől hatalmas gazdasági, kulturális távolságra vannak azok az országok, amelyekbe tartanak.

Ezt a jelenséget némileg mérsékli, hogy a multinacionális vállalatok a termelésük egy részét kitelepítették alacsonyabb bérű országokba⁹ (míg a stratégiai fejlesztést szolgáló tevékenységek az anyaországokban maradtak). A termelés ezzel a kedvezőbb szállítási költségek és a fogyasztói piacok irányába mozdult el, hiszen a multinacionális vállalatok hamar felismerték: a munkaerő mobilitása sokkal kevésbé irányítható, mint a tőke vagy a javak mozgása.¹⁰ *A jövő egyik kulcskérdése: miként viszonyul a termelés globális üzleti szempontja a mobil munkaerő egyéni migrációs döntéséhez, és mindez milyen nemzeti, nemzetközi bevándorlási, illetve fenntarthatósági stratégia keretében valósul meg.*

*Magyarország globális értelemben nem tekinthető sem tipikus befogadó, sem kibocsátó országnak.*¹¹ Egyrészt a migráció volumene, népességhez viszonyított aránya jelentősen kisebb, mint a nagy befogadó országokban, másrészt a világ migrációjában érvényesülő globális tendenciák csak kisebb mértékben éreztetik hatásukat. A globális hatások főleg a nagy befogadó országokban (Egyesült Királyság, Németország, Franciaország, Spanyolország, Olaszország) éreztetik hatásukat. *Kelet-Közép-Európára a kisebb távolságú ki- és bevándorlások a jellemzők.*

A kutatás tárgyköreit a *területi mobilitás* legáltalánosabbnak tekinthető fogalma fogja keretbe. Ezt azért szükséges leszögezni, mert az emberi területi mobilitás elemei működésük során kölcsönhatásban állnak egymással. Másképpen fogalmazva a turizmus, az ingázás, a településen belüli költözés, az ideiglenes vándorlások és a letelepedési célú állandó vándorlás önmagában vett alakulása nem független a többi folyamat alakulásától. A kapcsolatok iránya és erőssége eredményezhet helyettesítési, versengő, egymás hatását felerősítő és egymás hatásait kioltó kölcsönkapcsolatokat, hogy csak a leggyakrabban előfordulókat említsük.

A *mobility turn*nel fémjelzett paradigmaváltás egyik jellegzetessége a társadalomtudományokban az, hogy a területi mobilitás formáinak vizsgálata során nem lehet eltekinteni a kontrollcsoportról vagy másképpen fogalmazva a kockázatnak kitett népességről, nevezetesen az általunk vizsgált *migráció jelensége* kapcsán az immobilokról, a helyben lakókról. Azonban ők sem abszolút immobilok, hiszen a mozgás az élet attribútuma. Másik jellegzetesség a szolid folyamatok cseppfolyóssá válása, ennek során – egyik a másikba olvadva – teljesen új területi mobilitási formák alakulnak ki, amelyek sokszor ismétlődve rendszerszerű jellegzetességeket mutatnak. A harmadik jellegzetesség az, hogy a nem emberi áramlások sem függetlenek a humán területi mobilitástól.

A területiség sem abszolút kategória, hiszen a helyi, regionális, országos, nagytér-ségi és globális léptékben működő folyamatok teljesen más jellegzetességekkel bírnak a különböző szinten operáló aktoroktól (maguktól a mozgó emberektől és a mozgásokat befolyásolóktól, szabályozóktól) függően. Ahogy fentebb, a formák alakulása

⁹ KRUGMAN 1996.

¹⁰ KRUGMAN–VENABLES 1996.

¹¹ TÓTH 2018, 404.

kapcsán a kölcsönhatásokat emeltük ki, úgy ugyanez érvényes a területi szintek közötti kapcsolatokra. A kitüntetett területi perspektívánk az *országos szint*, ami esetünkben *Magyarországot* jelenti.

A kutatásunk egyértelműen *alkalmazott jellegű kutatás*, bár tudatában vagyunk annak, hogy sem tiszta alkalmazott jellegű kutatás nem létezik, sem vegytiszta alap kutatás. Következésképpen ezek csak egy skála két végpontjaiként foghatók fel, amelyek között számtalan árnyalat fordul elő. Kutatásunk *általános célja*: „A kutatómunka során a tudományos cél a közérdek, a tudományos haladást kell, hogy segítse.” A *konkrét cél* pedig a migrációs politikákra vonatkozik: „Vizsgálja, hogy a kormányzati teljesítmény hogyan mérhető tényleg a migrációs politikák területén.” Tehát kutatásunkban tényeket tárunk fel, folyamatokat mutatunk be, indikátorokat ajánlunk közvetve és közvetlenül a migrációs politikák mérésére és megítélésére. Továbbá vegyes jellegű és sokszor szubjektív ajánlásokat is teszünk, amelyeknek átgondolását, továbbgondolását javasoljuk.

Maga a migráció, a vándorlás önmagában is óriási terület. A kutatásban mindössze néhány szeletét vizsgáljuk. Ezek közös jellemzője, hogy kiemelkedő jelentőségük ellenére alulkutatottak Magyarországon. A *munkaerő-áramlás* általunk vizsgált aspektusai nővumnak számítanak, különösen mert a *szociális turizmus* jelenségével ütköztetjük. *Az egészséggel kapcsolatos migráció* vizsgálata közel egy évtizede szakadt meg Magyarországon. Mi felvettük a fonalat. A *circuláris migráció* vizsgálata európai szinten akadt el évekkkel ezelőtt. Kutatási eredményeinkkel nemcsak Magyarországon, hanem európai uniós léptékben is elől járunk. A *brexit migrációs hatásainak* elemzését nem kell indokolni. Az emberek mozgása mellett a jelenleg legjelentősebb pénzáramlásokat is megvizsgáljuk. A külföldön dolgozó magyarok *hazautalásai* és az egykoron Magyarországon dolgozók *külföldre utalt nyugdíjai* is górcső alá kerültek. Látszólag talán kicsit kilóg a sorból a *Budapesten belüli költözések* vizsgálata, de a nemzetközi dimenziót itt a külföldi és magyar állampolgárok összevetése jelentette.

Az *első fejezetben* az uniós állampolgárok szabad mozgásának társadalmi-gazdasági összefüggéseivel foglalkoztunk. A 2004-es keleti bővítést követően az uniós polgárokat megillető szabad mozgás jogát a csatlakozás egyik legfontosabb hozadékának tekintették. Nemcsak maguk a csatlakozó országok, hanem számos régi tagállam is már a csatlakozás pillanatában megnyitotta munkaerőpiacait az olcsóbb keleti munkaerő előtt. Mégis, közel másfél évtizeddel a bővítést követően is egyre több támadás éri e jogintézményt, elsősorban annak jóléti rendszerekre gyakorolt vélt vagy valós negatív hatásai miatt.

E viták alapvetően két körben folynak. Egyfelől a kelet-közép-európai országok egyes nyugati tagállamokban megnövekedett – és a nyitáskor kissé alábecsült – munkaerő-állományával kapcsolatosan, különösen annak a tagállami munkaerőpiacokra és a szociális ellátórendszerekre gyakorolt hatásával összefüggésben. Másfelől a gazdaságilag inaktív polgárok szociális juttatásainak tárgyában, amire sokan csak mint a *szociális turizmus* jelenségére utalnak.

Tanulmányunk elsősorban az általános mobilitási trendek, illetve a munkaerő-mobilitás kérdéskörének statisztikai adatelemzésen alapuló vizsgálatára irányul. Ennek körében megállapítható, hogy az EU28 nemzetközi vándorai, azon belül kiemelten

a 2004-et követően csatlakozott országok polgárai elsősorban munkavállalási céllal utaznak a fogadó országok területére. *A fogadó ország népességéhez viszonyítottan magasabb a külföldiek foglalkoztatási rátája a fogadó országok saját állampolgárainak átlagánál. A külföldi állampolgárok csak csekély mértékben veszik igénybe a helyi szociális ellátásokat, így ők a jóléti államok nettó befizetői.*

A fogadó államok kommunikációjában megjelenő, a szociális ellátórendszerek keleti munkaerő általi célzott kiaknázása nem valósul meg. A kelet-közép-európai vándorlók sok esetben – a kellő informáltság híján – a nekik járó forrásokat sem veszik igénybe.

Ezzel egyidejűleg látnunk kell, hogy a tagállami szociális ellátórendszerek védelmére maga az EU-jog is komoly garanciákat kínál, nemcsak a különböző uniós támogatások (Európai Szociális Alap) kifizetésein keresztül, hanem az uniós polgárok és családtagjaik tagállamok területén való szabad mozgásáról és tartózkodásáról szóló 2004/38/EK irányelv kettős célrendszerének hatékony érvényesítése által. Az irányelv ugyanis azon túl, hogy előmozdítja az uniós polgárok mobilitását, egyben kellő biztosítékokat fektet le a tagállami szociális ellátórendszerek védelmére. Így ha valaki nem dolgozik, vagy inaktívként nem képes eltartani magát, akkor csupán három hónapig illeti meg a tagállam területén való jogszerű tartózkodás. Mindez persze továbbra sem tántorít el bizonyos tagállamokat attól, hogy szélmalomhacot vívjanak a szociális turizmus fiktív jelensége ellen. Így példaképpen a németek és az osztrákok a más tagállamban élő gyermekek után fizetett családi ellátásokat, illetve adókedvezményeket az adott tagállam megélhetősi költségeinek függvényében folyósítják.

A tagállami határok COVID–19-járvánnyal összefüggő lezárása ismét rámutatott a tagállamok gazdaságának kiszolgáltatottságára a más tagállamból érkező munkavállalók munkaerejét, ezen keresztül az áruellátást illetően. Számos ágazat, így különösen az agrárágazat kiszolgáltatottsága e tekintetben fokozott. A COVID–19 empirikusan megmutatta, milyen sérülékeny a globális gazdasági rendszer. Most derült ki, hogy ezt a komplex, egymásra épülő, összetett hálózatot nagyon kevésbé ismerjük, és milyen keveset tudunk a migráció fontosságáról. A munkaerő, a külföldi munkavállalók ebben a helyzetben felértékelődnek. Ez a jövedelmük emelkedéséhez vezethet. Ilyen esetekben beindulnak az önvédelmi mechanizmusok, az EU pedig feltételezhetően erre a helyzetre is némi fáziskéséssel fog reagálni.

A 2008-as válság következményei fényében, illetve a jelen válság kapcsán különösen érthetővé vált a magyar kormányzati szándék, miszerint elő kell segíteni a magyar munkavállalók mielőbbi hazatérését. A jelenlegi számadatok hazánk migrációs helyzetének alakulását illetően biztatóak. *A kutatás megállapításai szerint megvalósulni látszik a más uniós tagállamokba távozó magyar munkavállalók hazatérését megcélzó magyar kormányzati szándék, mert csökken a munkavégzési célú kivándorlás, illetve növekszik a hazatérő magyar állampolgárok száma. 2016-tól kezdődően a visszavándorlók éves száma meghaladja a kivándorlókét. 2010 és 2019 között hússzorosára növekedett a visszavándorlás üteme. A koronavírus-járvány feltehetően tovább erősíti ezt a visszavándorlási folyamatot.*

Ezzel együtt törekedni kell a hazai reálbérek növelésére, illetve magasan tartására, mivel továbbra is ez a legszignifikánsabb *push-faktor* a kivándorlásban. A külföldön letelepedő magyar állampolgárokra érvényesülnek a generális migrációs trendek, tehát a kint élők nem a végzettségüknek megfelelő állásokban dolgoznak, és a legfőbb *push-faktor* a kivándorlásra a magasabb elérhető jövedelem (60%-os vagy annál nagyobb különbség generálja a migrációt). A diplomások a népességszámhoz mért arányt tekintve nagyobb szeletet képviselnek a kivándorlásból, mint az EU más országaiban. Ugyanakkor a visszavándorlásban mért arányuk is magasabb. *Ausztria lett fokozatosan a legkedveltebb kivándorlási célország (Németország és az Egyesült Királyság mellett). A külföldi telephelyen dolgozó magyarok száma dinamikusan növekszik, számuk közel 120 ezer fő. Itt főként ingázókról van szó, akik csak dolgozni járnak, főként Ausztriába.*

A trend megfordulásában vélhetően komoly szerepe van Ausztria földrajzi közelségének, amely nem kíván meg tartós letelepedést a migránsok részéről, ehelyett lehetővé teszi számukra az ingázást. A rövidebb idejű migráció, így az ingázás egyre népszerűbbé válása a magyar munkavállalók körében feltehetően családi okokra vezethető vissza, ahogy a visszavándorlást is elsősorban családi okok motiválják. Épp ezért is aggasztó az osztrák és a német kormány már fent említett törekvése, hogy a jövőben a más tagállamban élő gyermekek után fizetett családi ellátásokat, illetve adókedvezményeket az adott tagállam megélhetési költségeinek függvényében folyósítsa.

A gazdasági vonatkozások mellett – épp a fentiek okán – a tanulmány igyekszik rámutatni a tagállamközi mozgás társadalmi mellékhatásaira is, elsősorban a társadalom alapvető egységét képező család intézményének perspektívájából. Így kifejezetten migrációs szemszögből elemzi a nők gyermekvállalási hajlandóságát, a családon belüli generációk közti felelősségvállalást és a fiatal generáció jövőképét.

A fentiek tükrében különösen értékelendő az a magyar politikai törekvés, amely a demográfiai kihívásokra válaszul igyekszik gátat szabni a magyar munkavállalók kiáramlásának, és bőkezű családpolitikájával támogatni a társadalom alapját képező családokat.

Mindennek fényében végül a szabad mozgás általános társadalmi megítélését vesszük górcső alá, tekintve, hogy a határon átnyúló szolidaritás hiánya – amely a COVID–19 vírus okozta járvány kezelésében is megmutatkozott – csak a probléma felszíne. Annak gyökere egészen az európai identitás kérdéséig nyúlik vissza. Arra a következtetésre jutunk, hogy *a más tagállamból érkező polgárok megítélése az Európai Unió tagállamaiban összességében inkább pozitív, különösen a harmadik országbeli migránsok társadalmi elfogadottságához viszonyítva azt.* A szabad mozgás jogintézményének EU-n belüli megítélése még ennél is magasabb értékeket mutat, 10-ből több mint 8 tagállami állampolgár támogatja az uniós polgárok más tagállamban való munkavégzését, illetve tanulmányi vagy egyéb célú tartózkodását. A szabad mozgás intézménye ugyanakkor kevésbé támogatott Olaszországban és Dániában (72%), Ausztriában (67%), illetve az Egyesült Királyságban (68%). E számok függvényében talán nem meglepő, hogy a szabad mozgás ellenzői is e tagállamokból kerülnek ki a legnagyobb arányban.

A fenti statisztikai adatok a tagállamközi migráció megítélését illetően választ adhatnak a kérdésre, hogy miért éppen Ausztriában, az Egyesült Királyságban és Dániában kívántak bevezetni, illetve vezettek be a szabad mozgást fékező intézkedéseket.

Az pedig, hogy maguk az európai polgárok miben látják az identitás erősítésének kulcsát, igen tanulságos. Az európaiak ugyanis elsősorban nem a politikai jogok körében látják az identitás erősödésének zálogát, hanem sokkal inkább egy jól működő szociális védőháló intézményében, illetve egy európai vészhelyzeti szolgálat működésében, ami különös aktualitással bír napjainkban.

A második fejezetben a cirkulációs vándorlás témakörével foglalkoztunk. Ennek oka, hogy a növekvő számú és mértékű nemzetközi vándorlás megatrenddé vált a feudalizmust követő modern korban. A migráció eseménye egyre gyakoribbá vált az egyének életében. A többes vándorlások során nem egy, hanem legalább kettő vagy annál több áramlás kapcsolódik össze az életút során. A migráció mérése világszerte a szokásos lakóhely koncepcióján alapul, ami az Egyesült Nemzetek Szervezete vándorlásértelmezésének egyik alapvetése. A migrációt egyszeri eseményként fogják fel, amely viszonylag ritkán fordul elő az egyén életútjában. Az utazást követően a vándor véglegesen letelepszik (szokásos lakóhelyét új szokásos lakóhelyre változtatja). Ezzel a migrációfelfogással egyre kevésbé lehet megragadni, leírni, elemezni a globalizáció korának egyre szövevényesebbé váló, összekapcsolódó elemekből álló, többes vándorlási rendszereit.

A migrációs folyamatok összekapcsolódásáról, rendszerré szerveződéséről kevés ismeretünk van. A dolgozatban tárgyalt új típusú jelenségegyüttes, nevezetesen a legszélesebben értelmezett, inkluzív kategóriának tekintett *humán cirkuláción belül a cirkuláris migráció* feltárása ezen ismerethiány, illetve az ebből következő, meg nem alapozott nézetek kiküszöbölése irányába tett lépéssorozat első elemének tekinthető.

A dolgozatban nem a humán cirkuláció teljes feltárására vállalkozunk, mindössze azokat a *Magyarországra visszatérő nemzetközi vándorokat* vizsgáljuk meg, akik nem magyar állampolgárok vagy kettős állampolgárok, és akik minden egyes itt-tartózkodásuk során legalább egy évet töltöttek az országban.

A rendszerváltozást követően Magyarország a huzamosan tartózkodó nemzetközi vándorok tömegeinek fogadjává vált. Ekkor a bevándorlók túlnyomó része a szomszédos országok magyar nemzeti kisebbségéből és a magyar állampolgárságukat elvesztett egykori magyar emigránsokból rekrutálódott. A bevándorlás ezen fő csatornája az európai uniós csatlakozásunkat követően sem szűnt meg, mindössze abszolút és relatív értelemben is mérséklődött. 2004-et közvetlenül megelőzően és követően diverzifikáció következett be a bevándorlók eredetországbeli összetételében. Az uniós tagállamok polgárai, a harmadik országbeliek is növekvő számban és arányban lettek bevándorlók. Meg kell jegyezni, hogy a 2013-ban kezdődő és 2015-ben kicsúcsosodó nemzetközi migrációs válság hatásai a huzamosan tartózkodókra mérsékeltek voltak. Összességében százezres nagyságrendű bevándorló sokaság halmozódott fel Magyarországon, tehát részletes vizsgálatuk már csak a mennyiségi érv miatt sem kerülhető meg.

A nemzetközi vándormozgalomban a visszavándorlás valószínűsége sokkal nagyobb, mint a továbbvándorlásé. Ez a jelenség némileg alátámasztotta feltételezésünket.

A tanulmányban azt vizsgáltuk meg, hogy mi a különbség a humán cirkuláció jelenlegként (egyes eseménytípusként) és rendszerként való felfogása között. Amellett érvelünk, hogy a többszörösen visszatérő vándorlásokat a maguk teljességében, elméleti szempontból rendszerként célszerű felfogni. A cirkuláris migráció nem más, mint a visszatérő vándorlások (legalább három összekapcsolódó jelenségből álló) rendszere. Kizárólagosan típusként értelmezésük nem egyszerűen csak helytelen, ha a sorszámokat nem tüntetjük fel, hanem egyenesen félrevezető, hiszen nem egy újfajta jelenséggel, hanem jelenségegyüttessel van dolgunk, ahol a részek függenek egymástól.

A Magyarországra bejövő vándorok esetében egy statikus helyzetről lehet beszámolni, nagy változásoknak nem lehetünk szemtanúi az elmúlt években. A bevándorlók kétharmada környező országból érkezik, kis távolságú vándorlások jellemzők, lokális hálózatok működnek. Ha a trianoni határokat nézzük, a vándorlások fele belső vándorlás lenne, a bevándorlók 60%-a 5 országból érkezik. A szomszédos országokra a legjellemzőbb a cirkuláris migráció jelensége. A munkavállalási célú nemzetközi vándorlások mellett a tanulási célú migráció és az idősek vándorlása Magyarország felé egyre dinamikusabb.

A harmadik fejezet az utóbbi évtizedekben egyre fontosabbá váló hazautalásokkal foglalkozik. A hazautalások a nemzetközi pénzpiac és a gazdasági vizsgálatok egyik releváns tényezőjévé váltak, ezt tükrözi, hogy jelentős szerepük egyértelmű nem pusztán az utalást kezdeményező és azt fogadó háztartások között mikroszinten, hanem az egyes nemzetgazdaságok között is makroszinten. Ahogyan nőtt a hazautalások szerepe, úgy bővült ki az ezzel foglalkozó szakirodalom is, amely felölel szakpolitikai elemzéseket, különböző publikációkat, sőt már kifejezetten ennek a témának szentelt szaklapot is. Utóbbiak egyértelműen azonosítják ennek a témakörnek két egyértelmű jellegzetességét: az egyik a definíciós nehézségeket jelenti, míg a másik a mérhetőség problematikáját, összefüggésben az első jellegzetességgel.

Tanulmányunkkal azt kívántunk feltérképezni, hogy Magyarországra milyen módon hatnak ki az Európai Unión belülről érkező egyes hazautalások. *A hazautalások növekvő szerepe okán a szakpolitikai döntéshozatalnak óhatatlanul tekintettel kell lennie ezek jelentőségére mind mikro-, mind pedig makroszinten is.* Makroszinten a belső piaci keretek az uniós jog által meghatározott feltételrendszert ölelik fel, amelynek célja, hogy előnyös legyen az érintett tagállamoknak, de egyes negatív tényezők (lásd agyelszívás) itt is szükségszerűen azonosíthatók. Ehhez képest mikroszinten egy több változót felölelő szempontrendszer vázolható fel, amelyben függ a földrajzi, kulturális és nyelvi tényezőktől is, hogy mekkora mértékű az adott tagállamból a kiáramlás és ezzel párhuzamosan a hazautalások mértéke.

Az elmúlt 25 évben a hazautalt pénzek (*remittances*) összege globálisan a hétszeresére, míg a 2018. évi adat alapján 2010-hez képest magyar viszonylatban háromszorosára nőtt. A magyar állampolgárok más uniós tagállambeli tartózkodása mindenképpen jövedelemteremtő, amiről az EU tagállamaiból érkező hazautalások nagysága tanúskodik. *Tagadhatatlanok a jelenség döntően pozitív gazdasági hatásai mind a fogadó, mind a küldő államban, a mérések szerint a hazautalások a magyar GDP nagyjából 3%-át teszik ki*

(nemcsak uniós, hanem globális szinten). A *nyugat-európai országok* szempontjából *Közép-Kelet-Európa országai* inkább kivándorló országok, tehát a hazautalások irányát tekintve fogadó országoknak minősülnek. Ez a térségben különösen felerősödött az uniós csatlakozást követően. Magyarország esetében ugyanakkor nem az EU-csatlakozás éve, azaz 2004, hanem 2010–2011 jelentette az áttörést az Európai Unión belüli hazautalások tekintetében, mivel a magyar szempontból – az Egyesült Királyság mellett – legfontosabb, munkaerőt fogadó két ország, vagyis Ausztria és Németország ekkor nyitották meg munkaerőpiacaikat. Ezzel szemben a régió egyéb államaiban eltérő tendenciák mutatkoznak a hazautalások időbeli és mennyiségi változásait illetően.

A küldő (hazautaló) személyek többségükben a 25–44 év közötti korosztályba tartozó férfiak, akiknek a legmagasabb iskolai végzettsége szakmunkás vagy érettségi (de tartósan külföldön dolgozóknál a felsőfokú végzettségük aránya magasabb, arányuk az Egyesült Királyságban nagyobb), és az iparban, építőiparban, kereskedelmi-szolgáltatási szektorban foglalkoztatottak. Pénz formájában érkezik a „támogatás” (átlagosan összesen 100–200 ezer forint között ingadozik, a küldő személyek 33%-a Németországban, 21%-a az Egyesült Királyságban, 15%-a Ausztriában dolgozott).

A hazautalásokat fogadó háztartások jellemzően az alacsonyabb jövedelmű háztartások, amelyeknél lényeges a többletjövedelmek ezen formája, és amelyek esetében az egy főre jutó lakónégyzetméter számának csökkenésével, a minél alacsonyabb iskolai végzettségű háztartásfővel, a háztartásban élő legalább egy kiskorú gyermekkel vagy 60 éven felüli személlyel (vagy munkanélküli vagy más ellátásban részesülő inaktív személlyel) nő annak az esélye, hogy a háztartás hazautalást fogad.

Mivel nagy a hazautalások szerepe a háztartások egy jelentős részénél (havi bevételük lényeges részét ebben a formában kapják), különösen az átmenetileg más tagállamban dolgozó munkavállalóktól érkező hazautalások kiesése (a jelenlegi járványügyi helyzetben természetesen a korlátozó intézkedések elhúzódásának függvényében is) várható. *Ezzel párhuzamosan nagyobb mennyiségű munkavállaló érkezett vissza az anyaországba. Célzott szakpolitikai lépések és programok elfogadása segíthet a magyar munkaerőpiacon való tartásukban.*

A *negyedik fejezetben* a nyugdíj-cirkulációban (a nyugdíjra jogosító időtartamok egy részét Magyarországon, más részét külföldön teljesítette a nyugdíjigénylő, függetlenül attól, hogy jelenleg hol él) részt vevők kerültek az elemzés középpontjába. Kiindulópontunk az az átfogó trend, amely során az aktív korú és a nyugdíjas személyek egyre több helyre jutnak el nem csupán utazóként, hanem akár munkavállalási és letelepedési szándékkal is. A személyek szabad mozgása az Európai Unió egyik fő alapszabadsága, az egységes belső piac mozgatórugója, amit számos uniós jogszabály biztosít, valamint Magyarország egyre bővülő szociális biztonsági egyezménykészlete is nagyban támogat. A nemzetközi vonatkozású öregségi nyugdíjakat, a Magyarországra utalt külföldi és a külföldre utalt magyar nyugellátásokat elemeztük részletesen. Ezeket a nyugdíjakat a Magyar Államkincstár fizeti ki.

A nemzetközi migrációval, munkavállalással összefüggő öregségi nyugdíjak és így a nyugdíjasok létszáma változó mértékben, de növekszik a vizsgált időszakban (2012–

2018), arányszámuk az összes megállapításban a következők szerint alakul: a teljes létszámban 6–9%, a férfiaknál 7–19%, a nők esetén jellemzően 5%. A statisztikai értékek alátámasztják az életpályájukról alkotott korábbi elképzeléseket, azaz hogy jellemzően (a nemzetközi létszám 30%-ában) alacsony (maximum 15 év) szolgálati idővel rendelkeznek a nemzetközi vonatkozású öregségi nyugdíjasok. A nemzetközi havi induló összegek mintegy 16%-kal alacsonyabb értéket értek el a folyósításra jogosultak átlagánál. Ha viszont a szolgálati időt 5 éves periódusokra bontjuk, azt tapasztaljuk, hogy a nemzetközi induló összegek szinte minden esetben magasabbak.

A külföldre folyósított magyar nyugdíjban és nyugdíjszerű ellátásban részesülők száma 2018-ra folyamatos emelkedés mellett elérte a 36 132 főt, amelyből a férfiak 44%-ot, a nők 56%-ot képviselnek. A külföldiek körében a legmagasabb ellátotti szám az 1945–1949 között, míg az összes ellátott állományában a lehangsúlyosabb az 1950 után születettek.

A két alrendszer összehasonlítva megállapítható, hogy egyre magasabb belföldi összegek mellett a külföldre folyósított havi átlagösszegek egyre inkább lemaradnak (a külföldi ellátások aránya a belföldre folyósítottakhoz képest 2010-ben 44%, 2018-ban már csak 36%).

A járulékfizetői réteg esetleges kivándorlásával jelentős kockázatot azonosíthatunk a nyugdíjbiztosítás fenntarthatósága szempontjából, emiatt a kivándorló személyek visszaáramlása, valamint a munkaerő itthon tartása rendkívül fontos. Tekintettel arra, hogy a kivándorlók teljes életpályájának lefedését a kétoldalú egyezmények, illetve az uniós koordináció elősegítik, kockázatot inkább az úgynevezett harmadik országban élő személyekre vonatkozóan lehet azonosítani. E helyszínekre nézve az egyezmények kidolgozása jelenthet megoldást. A másik, jelenleg aktuális kockázat az *Egyesült Királyság brexit utáni szociális biztonsági helyzetének megfelelő rendezése*, hiszen ez az ország hazánk szempontjából kiemelkedő kivándorlási célország lett.

A Magyarországról külföldre utalt nyugdíjak számszerűen (esetszám) és összegszerűen (HUF-érték) fokozatosan növekszik, több mint 30 ezer esetről tartunk, és az összegszerűség a GDP 0,3–0,5%-át tette ki a vizsgált időszakban. (A 30 ezer kint élő, nyugdíjban részesülő személyhez képest 19 ezer külföldi állampolgár (65+ korú) él tajszámmal Magyarországon.

Az ötödik fejezetben az egészségügyi szolgáltatások elemzésével folytattuk kutatásunkat. Az Európai Unió alapértékeként meghatározott *személyek szabad mozgásához való jog* egyre több lehetőséget biztosít az uniós polgároknak arra, hogy külföldön egészségügyi szolgáltatást vegyenek igénybe, a biztosításuk helye szerinti tagállam finanszírozása mellett. A forráshiánnyal küzdő egészségügyi ellátórendszerek elé ez komoly kihívásokat állíthat, ha a saját biztosítottjaik által más tagállamban igénybe vett egészségügyi ellátást nekik kell finanszírozniuk, hiszen az uniós jog kötelező jellege miatt az ezekkel kapcsolatos kiadásokat Magyarországnak vállalnia kell. A költségek viselésének és a fedezet biztosításának megoldását minden tagállam – így Magyarország is – saját hatáskörében döntheti el. A költségek tervezése a mindenkori költségvetési törvényben, az Egészségbiztosítási Alap fejezetében kap helyet.

Megállapítható, hogy az uniós rendeletek által lehetővé vált külföldi ellátások költsége – akár tervezett, akár orvosilag szükségessé vált nem tervezett ellátásokról beszélünk – folyamatosan növekvő összeget jelent az Egészségbiztosítási Alapon belül.

A magyar állampolgárok élnek az uniós polgárság nyújtotta lehetőségekkel, amikor sürgősségi típusú egészségügyi szolgáltatásokat vesznek igénybe más uniós tagállamokban. Az esetszám és az erre költött forrás évről évre növekszik, ugyanakkor a tervezett ellátások igénybevétele folyamatosan elenyésző. A kutatás a részletes adatokat vizsgálja (korábban előzmény nélkül), bemutatja a célországokat, a tipikus eseteket és a trendeket.

Ami szembetűnő változás 2014–2019 között, hogy míg kezdetben a kiadások majdnem a bevételek duplájára rúgtak Magyarországon, addig 2019-ben a két adatsor majdnem összeért: a magyar biztosítottak által más tagállamban igénybe vett ellátások költsége majdnem ugyanakkora lett, mint a Magyarországon a más tagállamban biztosítottak által igénybevett ellátások költsége. Ez annak köszönhető, hogy a kiadások kismértékben emelkedtek, viszont a követelésállomány 150%-kal nőtt. Ennek legvalószínűbb oka, hogy az Ausztriában és Németországban dolgozó magyarok itthon kezeltetik magukat, az osztrák vagy német biztosító által kiállított EU-kártyával vagy S1-nyomtatvánnyal.

Összességében fentiek alapján az állapítható meg, hogy a magyar biztosítottak növekvő számban részesülnek az uniós jog által kínált előnyökből, egyre többen használják az EU-kártyát vagy a kártyahelyettesítő nyomtatványt. Három pontosítót megállapítást kell tennünk: egyrészt a növekedés kizárólag azokra az extraterritoriális védelmi helyzetekre vonatkozik, amikor a biztosítottaknak nem kell előre fizetniük, mert a teljes költséget az uniós rendeletek pénzügyi szabályai alapján a magyar egészségbiztosító állja (a fentiekben részletezett pénzügyi szabályok szerint). Másrészt az EU-kártya használata az uniós átlaghoz képest még mindig nagyon alacsonynak tekinthető. Harmadrészt regionális, lokális hálózati jellegzetességgel bír a folyamat, mert mind a kiadási, mind a bevételi oldalon Ausztria és Németország a három legfontosabb partner közül kettő; a kiadásin mellettük Szlovákia, a bevételi oldalon pedig Románia jelenik meg harmadik legjelentősebb partnerországgént.

*A hatodik fejezetben az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépését elemeztük a nemzetközi vándorlás magyar szempontjából. A brexit történelmi volumenű esemény, hiszen ez az első olyan alkalom, amikor egy uniós tagállam aktiválta az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikkét. Míg az Egyesült Királyságban a *brexiteers-csoport* ünnepelte győzelmét, addig a bent maradó tagországok elitjeit az a félelem kerítette hatalmába, hogy esetlegesen más államok is döntenek a kilépés mellett, egyfajta dominóeffetust következtében.*

A kilépés egyik legélesebb kérdése az uniós polgárok szabad mozgása és az azzal kapcsolatos jogok. Az uniós polgárok a 2020-as év végéig élvezhetik az Egyesült Királyságban a szabad mozgáshoz kapcsolódó valamennyi uniós jogot. Természetesen, a viszonyosságból kiindulva, ugyanez vonatkozik az Egyesült Királyság állampolgáira is az EU-ban.

Az Egyesült Királyságban élő magyarok száma 80 és 200 ezer fő között van, a statisztikai adatok szerint 88–95 ezer magyar állampolgár tartózkodik az Egyesült Királyságban.

E szűk intervallumon belül is a 95 ezres szám tűnik a valóságot legjobban tükrözőnek. A magyarok eloszlását tekintve 3 fő gazdasági-kulturális központ azonosítható a kint élő *diaszpóra* tekintetében: London, Manchester, Edinburgh. Ez megerősíti azt a hipotézist, hogy a magyarok elsősorban a középső, illetve déli részeken tartózkodnak, és nagyrészt városokban élnek. 2018 óta megfigyelhető a trend, hogy az EU8-országok (köztük Magyarország) állampolgárai esetében számszerű csökkenés figyelhető meg az Egyesült Királyságban.

Külön a magyarokról nincs munkakörököt elemző statisztika, arra az EU8-tagállamokra gyűjtött statisztikákból tudunk következtetni. Az EU8-tagállambeliek 23,84%-a rendelkezik egyetemi vagy főiskolai végzettséggel, 11%-a érettségivel vagy annak megfelelő képesítéssel. A különleges angliai OKJ-vizsgának megfelelő szakképzettséggel (GCE A Level) 12,7% rendelkezik, minden egyéb képesítés (ide tartozik egy általános iskolai bizonyítvány is) 35,6%-ot tesz ki. Az érintettek 1/3-a tehát fizikai munkás.

Vizsgáltuk, hogy a migrációs trendek testet ölthetnek-e abban, hogy a jól képzett, az Egyesült Királyságban dolgozó magyar orvosokat Magyarország hazacsábítsa. Ennek lehet esélye, mert az NHS (*National Health Service*, azaz a brit egészségügyi szolgálat) komoly anyagi gondokkal és humán erőforrás-kihívással küzd. Előnyt jelentene, ha ezek a képzett szakemberek cirkuláris migráció keretében más EU-tagállamok helyett Magyarországra vándorolnának vissza. A migráció általános trendjei itt is érvényesülnek, nevezetesen, hogy azok csábíthatók vissza, akikben erős a haza iránti felelősség, és a gyermeküket Magyarországon kívánják iskolába járatni. Továbbá a mozgólépcső-effektus akár Magyarország felé is működhet, nevezetesen, hogy a képzett, a társadalmi ranglétrán feljebb lépett szakemberek a korábbi országot hátrahagyva, a megszerzett humán és szakmai tőke birtokában még nagyobb lépést tehetnek felfelé a szakmai ranglétrán.

A *hetedik fejezetben* a szociális turizmussal foglalkoztunk. Az 1993 novemberében hatályba lépett maastrichti szerződéssel és az uniós polgárság jogintézményének bevezetésével az EU valamennyi tagállam állampolgára tekintetében elismerte a szabad mozgáshoz való jogot, függetlenül attól, hogy az adott személy gazdaságilag aktív vagy inaktív polgárnak minősül-e. A szabad mozgás egyrészt számos előnnyel jár az állampolgárok és általában az európai gazdaság egésze számára, másrészt szükségszerű konfliktusokat is magában hord, mindenekelőtt a gazdaságilag inaktív polgárok tekintetében.

A személyek szabad mozgása az európai integráció egyik alappillére, amely egyben az összes uniós polgár joga. Régióink szempontjából a leglényegesebb mozzanat az integráció történetében az Európai Unió 2004-es keleti bővítése volt. Ezt követően jelentős mértékű migráció indult meg a nyugati tagállamok irányába, miközben Magyarországra is nagy számban érkeztek külföldiek. A személyek szabad mozgása így a viták kereszt-tüzébe került a meginduló migráció szociális ellátórendszerekre gyakorolt hatása miatt. A hetedik fejezet célja e folyamatok vizsgálata és a kapcsolódó uniós intézményi és tagállami reakciók feltárása volt, ennek során a következő megállapításokra jutottunk.

Az érintett tagállamok mint migrációs célországok több korlátozó intézkedést vezettek be szociális ellátórendszerük védelmében (segélyturizmus). Ugyanakkor politikai szinten az Európai Bizottság egy korábbi tanulmányában is egyértelművé tette, hogy

a szociális turizmus mint a migráció mögötti fő motivációs tényező léte nem mutatható ki. Vélhetően a tagállamok nyomására ugyanakkor az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata a korábnál megszorítóbb irányba mozdult el.

A rendelkezésre álló statisztikai adatok a szociális turizmus valós veszélyét változtatlanul nem támasztják alá – összhangban az Európai Bizottság által korábban nyilvánosságra hozott tanulmánnyal. Így a más tagállamba költöző uniós (és magyar) polgárok fő ösztönzője továbbra sem a különféle szociális juttatások elnyerése, hanem inkább a munkavállalás vagy családegyesítés.

Témánk szempontjából jelzésértékű lehet a koronavírust követő időszak is. A magyar vándorlások szempontjából legmeghatározóbb brit, német és osztrák munkaerőpiac változásai is visszaigazolhatják, hogy a különféle szociális juttatások elnyerése nem meghatározó szempont a belső piac ezen alapszabadságának megvalósulása során. *A kezdődő gazdasági lassulás során a kelet-közép-európai (így Magyarországról is érkező) uniós polgárok nagyobb mértékben vannak kitéve a munkanélküliség veszélyének külföldön, különösen igaz ez a magyar szempontból meghatározó német és osztrák munkaerőpiacra, ahol jelentős idény- és szezonális foglalkoztatás valósul meg.* Jelenlegi adataink szerint jelentős a mobil uniós munkavállalókat érintő elbocsátások száma. Emellett pedig megindult a mobil munkavállalók visszaáramlása is az anyaországba. Ez a későbbi szakpolitikai döntéshozatal számára lehetőséget teremt, hogy célzott programokkal kíséreljék meg a hazaáramlók itthon tartását.

Végül, a *nyolcadik fejezetben* Budapestre fókuszálunk, alapul véve, hogy a nemzetközi vándorlás centrumtérsegei a nagyvárosok. A záró fejezetben maximálisan támaszkodtunk Ernst Georg Ravenstein által a 19. században lefektetett alapvetésekre a területi mobilitás kapcsán. Úgy találtuk, hogy az általa lefektetett egyes törvényszerűségek működnek a 21. század Magyarországon, a fővároson belüli költözések vonatkozásában is. Megtaláltuk az áramlásokkal szükségszerűen járó ellenáramlásokat. Az emberek nem a távoli, hanem a közeli megfelelő célpontokat választják.

Mindazonáltal újra hangsúlyozzuk, hogy a főváros számára releváns területi mobilitási folyamatok közül mindössze egyet vettünk górcső alá. A kerületek közötti költözéseket azonban a turisztikai, ingázási és vándorlási folyamatokkal kölcsönhatásban szükséges szemlélni a teljes kép összeállása érdekében. A kölcsönhatás márpedig azt jelenti, hogy a területi mobilitás rendszerének alkotórészei nem függetlenek egymástól. Csak a tanulmányban már szereplő példaként említjük újra meg, hogy Budapest és Pest megye egyszerre volt az első alkalommal bevándorlók és a cirkulálók fő célpontja. Pest megye átmeneti jellege a főváros és a vidék között megkérdőjelezhetetlen. Ugyanakkor mi a fenti elemzésben tárgyi, értelmezési és terjedelmi okokból nem térhettünk ki Pest és a többi megyére.

Mint sokszor hangsúlyoztuk, Budapest nem egy egységes hely. Sokszínűségét az elemzésünkkel is alátámasztottuk. Ugyanakkor e változatosság tudatában is meglepve tapasztaltuk kutatásunk meglepő generális következtetését, *miszerint a magyar fővároson belül a nem magyar állampolgárok gyakrabban költöznek.* Feltételezésünk szerint a magasabb területi mobilitásukkal mindössze kompenzálni próbálják azon hátrányukat,

amely a fővárosra vonatkozó tudásuk alacsonyabb fokából ered. Feltételezhetően *Európán belül a nagyvárosban lakó vándorló népességre, így a külföldön élő magyarokra is hasonló mintázat lehet igaz. Ez a megállapítás segítheti a visszavándorlásokat támogató stratégiák kidolgozását is.*

Irodalomjegyzék

- ANDORKA R. (2006): *Bevezetés a szociológiába*. Budapest, Osiris Kiadó. 768.
- GALOR, Oded (2012): The Demographic Transition: Causes and Consequences. *Cliometrica*, No. 6. 1–28. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11698-011-0062-7>
- HAMILTON, Bob – WHALLEY, John (1984): Efficiency and Distributional Implications of Global Restrictions on Labour Mobility: Calculations and Policy Implications. *Journal of Development Economics, Elsevier*, Vol. 14, No. 1. 61–75.
- HATTON, Timothy J. – WILLIAMSON, Jeffrey G. (2005): *Global Migration and the World Economy: Two Centuries of Policy and Performance*. Cambridge, Mass., MIT Press. 488. DOI: 10.7551/mitpress/3303.001.0001
- KOFMAN, Eleonor – YOUNGS, Gillian (2003): *Globalization: Theory and Practice*. New York, Continuum.
- KRUGMAN, Paul (1996): What's New about the New Economic Geography? *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 14, No. 2. 2–17. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxrep/14.2.7>
- KRUGMAN, Paul – VENABLES, Anthony J. (1996): Integration, Specialization and Adjustment. *European Economic Review*, Vol. 40, No. 3–5. 959–968. DOI: [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(95\)00104-2](https://doi.org/10.1016/0014-2921(95)00104-2)
- RÉDEI Mária (2005): A nemzetközi vándorlás folyamatának irányítása. *Statisztikai Szemle*, 83. évf. 7. sz. 662–680.
- TÓTH Géza – NAGY Zoltán (2016): The World's Economic Centre of Gravity. *Regional Statistics*, Vol. 6, No. 2. 177–180. DOI: 10.15196/RS06210
- TÓTH Judit (1997): Hogyan válogassunk a migrációs politikai etlapról? In SIK Endre – TÓTH Judit szerk.: *Migráció és politika. Az MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve, 1996*. Budapest, MTA PTI. 176–181.
- TÓTH Pál Péter (2018): *A Kárpát-medencei magyar népességfejlődés*. S. 1., GlobeEdit. 404.
- Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision*. (United Nations Database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017.) New York, United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division. Elérhető: www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/data/UN_MigrantStockTotal_2017.xlsx (A letöltés dátuma: 2020. 04. 22.)

Gyenyey Laura

Mobilitási trendek Európában, különös tekintettel Magyarország helyzetére

Bevezetés

Az integráció közismert gazdasági alaptétele, hogy a termelési tényezők jobb elosztása, a keresleti és kínálati faktorok kiegyenlítődése gazdasági fellendülést hoz az integrációban részt vevő tagállamok számára, jelentősen csökkentve ezzel az árszintet, és növelve a fogyasztói jólétet. Röviden: egyfajta *win-win szituációt* eredményez, amennyiben a saját tagállamban munkát keresők és ott nem találók elhelyezkedhetnek, ezzel párhuzamosan pedig a munkaerőhiánnyal küzdők munkaerőhöz jutnak. A munkaerő szabad mozgásának alapszabadsága az integráció kezdetén tehát kifejezetten a gazdasági egyenlőtlenségek kiegyensúlyozását, de legalábbis csökkentését szolgálta.¹ Ebben az időszakban – egészen az 1990-es évekig – a tagállamközi mozgás nem volt számottevő. E tekintetben változást hozott az uniós polgári jogállás és ezzel együtt a szabad mozgás jogának általános körű bevezetése. Az uniós jog e ponttól kezdve különösen nagy dinamikával haladt előre a szabad mozgás jogával élők helyzetének előmozdítása érdekében. Az integráció arra törekedett, hogy a jog szinte minden szintjén egyenlő jogosultságokat biztosítson az uniós polgároknak a fogadó ország állampolgáraival. Kiemelt céljai között szerepelt, hogy a tagállamok gazdaságilag inaktív személyekkel szemben alkalmazott restriktív megközelítésén rést vágjon, és utat nyisson számukra a különféle jogosultságok igénybevehetősége felé. E törekvéseit egészen a közelmúltig siker övezte.² A felfelé ívelő dinamika az utóbbi években – a tagállami érdekek súlya alatt – megtörni látszik, megkérdőjelezve ezzel nemcsak a szabad mozgás intézményének sikerességét, hanem magának az uniós polgári jogállásnak az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) által deklarált alapvető jellegét egyaránt. A tanulmány az uniós – és azon belül is kiemelten a hazai vonatkozásokkal bíró – mobilitási trendek statisztikai alapú elemzésén keresztül igyekszik bemutatni, jelenleg hol tart ez a folyamat, illetve hogyan illeszkedik mindebbe az a magyar politikai törekvés, amely a demográfiai kihívásokra válaszul igyekszik gátat szabni a magyar munkavállalók kiáramlásának, és meg kívánja erősíteni a családok védelmét.

¹ TÓTH–KINCSES–NAGY 2014; GELLÉRNÉ LUKÁCS 2009.

² A Bíróság uniós polgársággal kapcsolatos gyakorlatában már egészen a kezdetektől kirajzolódni látszott egy trend, amely az uniós polgárságra mint alapvető jogállásra hivatkozással igyekezett a másodlagos jog szigorú feltételein némileg puhítani. A Bíróság ez irányú gyakorlatát persze komoly kritikák is érték egyes kommentátorok részéről. Lásd GIUBONNI 2007.

A következőkben elsősorban azt fogjuk körbejárni, hogyan alakult az Európai Unión belüli mobilitás az elmúlt években. Az időről időre fellobbanó politikai viták miatt különösen fontos a munkaerő szabad mozgásával kapcsolatos trendek és hatások tényalapú vizsgálata, amelyekben segítségünkre vannak az Eurobarometer és az Európai Bizottság 2018-as és 2019-es tagállamközi munkaerő-mobilitással kapcsolatos jelentéseiben közzétett statisztikák, számadatok.³ A fenti elemzés szerves részét képezi a magyar vándorlásra vonatkozó helyzetkép feltárása, amelynek forrásául elsősorban a 2020-ban közzétett KSH-adatok, illetve a 2016-os KSH mikrocenzus-kiadványai szolgálnak.⁴

A *tanulmány első fejezetében* az Európai Unióban jelenleg fennálló, *általános mobilitási trendekről* kívánunk egy átfogó helyzetjelentést adni, így arról, milyen mintázatok is jellemzik az uniós polgárok mobilitását. Továbbra is növekszik-e a tagállamok között vándorlók száma, és ha igen, milyen ütemben. Az EU28 mobil polgárai vajon mely országok polgáraiból, milyen korcsoportból kerülnek ki, hosszú távú, avagy rövid távú tartózkodás céljával vándorolnak-e egy másik uniós tagállamba? Melyek a migráció fő célországai a munkavállalási célú, és melyek az egyéb célzatú, példaképpen az időskori letelepedés esetén? Mely országokban a legmagasabb az EU28-bevándorlók népességhez viszonyított aránya, milyen okokra vezethető vissza, hogy az egy tagállamból származó polgárok egyazon célországban is telepednek le? Melyek a mobilitás fő makroökonómiai mozgatórugói, így az egyes tagállamok közti bérkülönbségek, vagy a célország által kínált szélesebb körű munkalehetőségek? Mekkora migrációs nyomás nehezedik a tagállamközi mobilitás fő célországaira? Milyen hatást gyakorol a mobilitás a származási országok munkaerőpiacára?

A *tanulmány második fejezetében* a szabad mozgás kérdéskörének *elméleti aspektusait* vizsgálom. Így mindenekelőtt azt, hogy a jelenlegi uniós szabályozás és a hatályos esetjog alapján mennyiben megalapozottak azok a tagállami félelmek, amelyek szerint a mobil uniós polgárok valós veszélyforrást jelentenek a tagállami munkaerőpiacokra és általában a tagállami szociális ellátórendszerekre. Ennek keretében kitérek arra, hogy a tagállamok hogyan próbálnak fellépni a jóléti turizmus vélt vagy valós jelenségével szemben, hogyan reagál minderre a Bíróság.

Érdeemes ugyanakkor az érem másik oldalát is megvizsgálni, így azt, hogy a jelenlegi uniós szabályozás – nevezetesen a szociális biztonsági koordinációs rendelet – a gazdaságilag inaktív polgárok számára valódi szociális jogokat biztosít-e. A rendelet által biztosított szociális jogok valóban hozzásegítik-e az uniós polgárokat a szabad mozgás jogának hatékony gyakorlásához, avagy e jogosultságok csupán illuzórikusak – a tagállamok eltérő gazdasági fejlettségi szintjére és a juttatások vásárlóerejének unióbeli különbségeinek növekedésére figyelemmel. A tanulmány *harmadik fejezete e kérdésekre ad választ, immár kifejezetten a számok tükrében*. Itt szükséges kiemelni, hogy a kötet *külön fejezete* foglalkozik bővebben és részletesebben a *gazdaságilag inaktív polgárok által igényelt szociális ellátások kérdésével*, e tanulmány csak a teljesség kedvéért tér

³ European Commission 2018; European Commission 2019.

⁴ VUKOVICH 2018.

ki arra. Továbbá, amint azt látni fogjuk, a két terület gyakorlatban történő elhatárolása nem teljesen problémamentes, ahogy azt a Bíróság vonatkozó ítélkezési gyakorlata is jól illusztrálja.

A tagállami szociális ellátórendszerekhez való széles körű hozzáférés kérdésének egy speciális szeletét képezi az *uniós munkavállaló fogalmára vonatkozó esetjog*. A Bíróság közel fél évszázados – és igencsak nagyvonalú – jogértelmezése ütközni látszik azon tagállami törekvésekkel, amelyek a munkavállaló kategóriáját jövedelmi kritériumokhoz kívánják kötni. E tagállami törekvések ugyanakkor nem kevés problémát generálhatnak azon uniós polgárok tartózkodási és szociális jogosítványait illetően, akik részállású vagy alacsony bérezésű munkájukat közpénzből és különleges szociális juttatásokból (*in work benefit*) egészítik ki.

A fenti kérdés kapcsán érdemes megvizsgálni, hogy az *EU28 aktív bevándorló jellemzően milyen foglalkoztatási ágakban helyezkednek el, továbbá hogy milyen iskolázottsági szinttel, és ehhez képest milyen jövedelemmel rendelkeznek*. E kérdéssel szorosan összefügg, hogy az elhúzódo gazdasági krízis a szigorú jogi keretek közé szorított, tipikusan mondható munkavállalói jogviszonyon túl milyen *más mobilitási csatornák* felé tereli a dolgozni vágyókat (például a munkaviszony helyett színlelt vállalkozások keretében történő munkavégzés),⁵ amely csatornák a korábbinál is kiszolgáltatottabb helyzetbe hozhatják a dolgozni vágyókat.⁶ Az előbbieket elemzéséhez nagy segítséget nyújt a dolgozat *negyedik része*, amely a *munkaerő-mobilitás kérdéskörének statisztikai alapú elemzését* kínálja.

A fentiek kapcsán felmerül a kérdés, hogy a tagállamok közötti bérkülönbségek (így a fogadó országban szerzett magasabb jövedelem), amelyek arra sarkallják a kibocsátó országok polgárait, hogy elhagyják származási országukat, és egy másik tagállamban telepedjenek le, vajon a rövid távú előnyökön túl milyen perspektívákat kínálnak, és milyen hátrányokat jelentenek a származási országra. Ez a kérdés persze nem pusztán az egyének szintjén, hanem összetársadalmi szinten is kérdéseket generál. Így mindenekelőtt azt, hogy a bevándorlók által a képzettségüknél alacsonyabb iskolázottsági szintet megkívánó álláshelyek betöltése hosszú távon tényleg prosperáló-e az egységes

⁵ Az Eurofound 2017-es felmérése szerint az európai önfoglalkoztatók túlnyomó többsége önként vállalta a megélhetésnek ezt a formáját, egyötödük számára azonban nem volt más alternatíva (az utóbbiak nagy része például betegség esetén anyagilag különösen bizonytalan helyzetben van). Az önfoglalkoztatók számára nem garantáltak sem a foglalkoztatotti jogok (például a ledolgozható munkaórák maximális száma vagy a minimálbér), sem a szociális biztonság (például megfelelő nyugdíj, táppénz), ami miatt ez a munkaforma egyértelműen a bizonytalan foglalkoztatási formák közé sorolható. Lásd ARTNER 2018, 359.

⁶ Nem beszélve az egyre gyakoribbá váló atipikus foglalkoztatási formáról, a részmunkaidős foglalkoztatásról. Bár ennek súlyát tekintve a helyzet országonként/országcsopontonként jelentős eltéréseket mutat, az EU egészére nézve megállapítható, hogy 2013-ig nőtt, azóta viszont stagnál a részmunkaidősben alkalmazottak aránya az összes foglalkoztatott között. A részmunkaidősök száma 2016-ban meghaladta a 42 milliót, arányuk pedig megközelítette a 20%-ot. Lásd ARTNER 1996, 354.

piac számára, illetve az alapító atyák által elképzelt hatékony munkamegosztás milyen mértékben látszik megvalósulni.

A gazdasági szempontokon túl érdemes megvizsgálni a *mobilitás társadalmi határait* egyaránt. A dolgozat *ötödik fejezete* elsősorban arra a kérdésre kíván választ adni, vajon a szabad mozgás biztosítása, illetve az Európai Unió politikáit átható *gazdaság-orientált szemlélet hogyan hat ki a tagállamok társadalmára, ezen belül is a családok életére*. Kiindulópontként itt is egy statisztikai szempontú elemzés szolgál, különösen az EU28-bevándorlók nemi arányait és a fogadó országban betöltött társadalmi szerepét illetően. A vizsgálat részét képezi továbbá a mobil polgárok családi állapota, azok fogadó országban való gyermekvállalási hajlandósága, háztartásuk mérete, az abban eltartottak száma. Az előbbiekkal szorosan összefügg, hogy a mobil polgárok milyen arányban hagyják hátra hozzátartozóikat a származási országban, és azok átlagosan hány év elteltével csatlakoznak hozzájuk.

Mindenekelőtt látnunk kell, hogy az Európai Unió munkaorientált és a gazdasági növekedést előtérbe helyező szemléletének erősödése a nők munkaerőpiaci egyenjogúságának és más tagállamokban való elhelyezkedésének ösztönzésével átrendezni látszik a tradicionális nemi szerepeket, újabb kihívások elé állítva ezzel a tagállamokat. Ugyanakkor az EU a szakpolitikái, így elsősorban a családpolitikája során nem érvényesíti kellőképpen azon szegmenseket, amelyek kompenzálnák a fentiekből fakadó hiányosságokat.⁷ A tanulmány ötödik fejezetének második része éppen ezért azt boncolgatja, hogy a *gazdaságorientált uniós politikák érvényesítése általában hogyan hat ki a gyermekvállalási hajlandóságra, a generációk közötti felelősségvállalásra, általában a következő generáció, így a fiatalok életére, jövőjére*.

Vizsgálódásunk fontos részét képezi továbbá *annak a kérdésnek a statisztikai alapú elemzése*, hogy a hazájukat elhagyó polgárok milyen valószínűséggel kelnek útra újra, a mobil polgárok körében milyen a visszatérők aránya, illetve azoké, akik továbbvándorolnak egy másik tagállamba. Ennek kapcsán röviden kitérünk a *visszatérés/továbbvándorlás* lehetséges társadalmi okaira és általában az Európai Unión belül egyre elterjedtebb körkörös migráció jelenségének analízisére.

Mindennek fényében fontos megvizsgálunk a *szabad mozgás intézményének társadalmi megítélését*, hiszen a szociális juttatások odaítélésének, így a transznacionális szolidaritásnak a kérdésköre csupán a probléma felszíne. Annak gyökere visszanyúlik egészen az európai identitás kérdéséig. A tanulmány *hatodik fejezete* tehát az *európai identitás* kérdéskörével foglalkozik. Így azzal, vajon az európaiak mitől érzik leginkább európainak magukat, és mi kovácsolhatja őket közösséggé? Mi kötheti őket egy olyan közösséghez, amely – nem is olyan régen, csupán hatvan évvel ezelőtt – jog vezérelte alapon jött létre (*integration through law*), és nem organikus módon alulról felfelé, hanem irányított úton felülről lefelé építkezik. Milyen szerepe van ebben a szintén a jog vezérelte integráció elvén építkező uniós polgárság koncepciójának és az ahhoz kapcsolódó

⁷ E tekintetben némi elmozdulást jelenthet a közelmúltban elfogadott, a munka és a magánélet közötti egyensúlyról szóló 2019/1158/EU irányelv.

jogosítványoknak, így mindenekelőtt a szabad mozgás joga biztosításának? Erősebb-e azon polgárok európai identitása, akik valaha éltek a szabad mozgás jogával? A szabad mozgáson túl milyen további tényezők befolyásolhatják az európai identitástudatot? Erre választ kaphatunk azon felmérésekből, amelyek az európaiak kötődését vizsgálják bizonyos határon átívelő jellegű elemek kapcsán. E ponton érdemes megvizsgálni továbbá, hogy maguk az európaiak miben látják az integráció és az uniós polgárság lényegét, az európai identitás erősödésének kulcsát. Ez a kérdés különös aktualitást nyer azon globális és regionális válságok, így az éppen aktuális COVID–19-járvány okozta krízis fényében, amely manapság áthatja az európaiak életét. Végül mindezt érdemes összehasonlítani a Bíróság legújabb gyakorlatával, nevezetesen annak Tjebbes-ítéletével,⁸ amely közel harminc év után rövid összegzését adja annak, miben is látja az uniós polgári státusz lényegét.

A tanulmány utolsó, *hetedik fejezete a magyar migrációs helyzetképet* igyekszik feltárni, így mindenekelőtt a hazánkból kivándorlók számát, a kivándorlás főbb célországait és a kivándorlók főbb demográfiai jellemzőit. Továbbá ebben a fejezetben foglalkozunk a visszavándorlás kérdésével is, amelynek különös aktualitást ad, hogy a visszavándorlók száma 2019-ben haladta meg először a kivándorlók számát. Végül, a hazánkba való bevándorlással kapcsolatos számadatokat tekintjük át.

Az EU28-ak mobilitása a számok tükrében

A tagállamközi mozgás az Európai Unióban lassú ütemű növekedést mutat. 2018-ban összesen 17,6 millióan voltak azok, akik huzamosabb ideig nem a származási országukban éltek, ami a 2017-es évhez képest 3,6%-os növekedést jelent. Fontos hangsúlyozni azonban, hogy a növekedés üteme az elmúlt évekhez képest lelassult.

A közel 17,6 millió főből 12,9 millióan voltak munkaképes korúak (20–64 év közöttiek). Ez a szám 4,2%-át teszi ki a munkaképes korúak egész Európai Unióra vetített állományának, ami a korábbi évhez, azaz 2017-hez képest 3,4%-os növekedést jelent.

A 2018-ban mért adatok szerint továbbá másfél millió polgár ingázott a tagállamok között, ami az EU munkaképes lakosságának 0,7%-át teszi ki. Ez a korábbi évhez képest 2%-os növekedést jelent. A kiküldött munkavállalók száma 2018-ban pedig másfél millióra becsülhető, amely a 2017-es adatokhoz képest 6%-os növekedést mutat.

A munkaképes korú EU28 mobil polgárok továbbra is csupán néhány nyugat-európai célországban koncentrálódnak, főként az Egyesült Királyságban és Németországban. A mobil polgárok közel fele Németországban és az Egyesült Királyságban, a negyedük Spanyolországban, Olaszországban és Franciaországban él. Az Európai Unió legnépesebb öt országának mindegyikében több mint 1 millió uniós bevándorló él. Ausztria, Hollandia és Belgium is a népszerű (másodlagos) célországok közé tartozik, ezen országok mindegyikében közel 400 ezer mobil uniós polgár él.

⁸ C-221/17 sz. Tjebbes-ügy [ECLI:EU:C:2019:189].

Mint fent említettük, a mobilitás növekedésének üteme összességében évről-évre csökken, ugyanakkor az egyes célországok tekintetében ez a tendencia igen változó. Amíg 2018 és 2017 között az öt fő célország közül Spanyolországban és Olaszországban a növekedés ütemében csak kisebb csökkenéssel számolhattunk, addig Franciaországban ez jóval nagyobb mértékű volt (3,7%), az Egyesült Királyságban pedig közel 8%-os, ami a növekedés ütemében egy igen jelentős csökkenésnek mondható. Ez utóbbi részben a brexitre vezethető vissza. Németországban ugyanakkor épp ellenkező folyamatról számolhatunk be, ahol a növekedés üteme felgyorsult.

Ami pedig a másodlagos célországokat illeti, ezen országokban egy lassú ütemű növekedés mutatható ki. Kivételt képez ez alól Ausztria, ahol az elmúlt évekre jellemző gyors növekedés 2018-ra kicsit lelassult, 5% körüli szinten stagnálva.

A külföldi polgárok népességhez viszonyított aránya az Európai Unióban, annak főbb célországaiban és Svájcban

2018-ban az Európai Unióban a külföldi lakosság aránya a következőképpen oszlott meg: a külföldi polgárok 44%-a az EU28-tagállamok polgára, 55%-a harmadik országbeli polgár, míg 1%-a EFTA-állampolgár volt. A három népességcsoport aránya tagállamonként változó volt. Amíg Franciaországban jelentős többségben voltak a harmadik országbeliek, addig Németországban és Spanyolországban ez a szám nagyjából kiegyenlített volt (a harmadik országbeliek valamelyest nagyobb számarányával). Két országban, így az Egyesült Királyságban és Svájcban az EU28 mobil polgárok aránya jóval magasabb volt a harmadik országbeli polgárokénál (1. ábra).

Table 2: Top six countries of residence of EU-28 movers of working age (20-64) in total numbers, 2018, foreign population by broad groups of citizenship⁴³ (totals in thousands and row %⁴⁴)

Country	EU-28		EFTA		TCNs		Total foreign population
DE	3,200	45%	34	0%	3,879	55%	7,113
UK	2,809	60%	23	0%	1,894	40%	4,726
ES	1,385	42%	16	0%	1,894	57%	3,295
IT	1,201	32%	6	0%	2,584	68%	3,791
CH	1007	66%	3	0%	512	34%	1,522
FR	949	31%	28	1%	2,040	68%	3,017
EU-28	12,867	44%	179	1%	15,868	55%	28,914
EFTA	1,307	66%	10	1%	659	33%	1,976

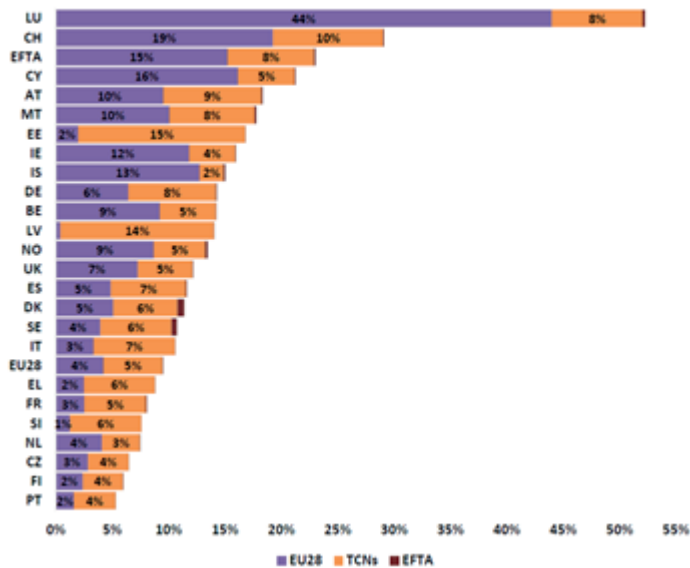
1. ábra: Az aktív korú (20–64 év közötti) külföldi polgárok száma és aránya a hat legfőbb európai célországban, az EU28 és az EFTA tagállamaiban, 2018 (ezer fő, %)

Forrás: a szerző szerkesztése

Az EU28 mobil polgárok hazai népességhez viszonyított aránya

A 2018-as adatok szerint az össznépességhez viszonyítottn az EU28 mobil polgárok aránya Luxemburgban volt a legmagasabb (44%), ugyanakkor Ciprus, Írország, Málta, Ausztria, Belgium esetében is elérte vagy meghaladta a 9%-ot. Luxemburg és Belgium esetében ez a magas szám az uniós intézményekben dolgozó nagyszámú külföldi polgárral magyarázható. Máltán a britek teszik ki a külföldiek nagyobb hányadát. Az öt fő célország közül az Egyesült Királyságban volt a legmagasabb az EU28 mobil polgárok népességhez viszonyított aránya (7%), ezt követte Németország és Spanyolország (4%); Franciaországban, illetve Olaszországban csupán 3%-át tették ki az össznépességnek (2. ábra).

Figure 2: Share of working age (20-64) EU-28 and EFTA citizens and TCNs in the total population of EU-28 and EFTA countries, 2018



2. ábra: A munkaképes korú (20–64 év közötti) EU28-, EFTA- és harmadik országbeli polgárok megoszlása az EU28 és az EFTA tagállamaiban, 2018 (%)

Forrás: a szerző szerkesztése

A legfontosabb EU28 kibocsátó országok

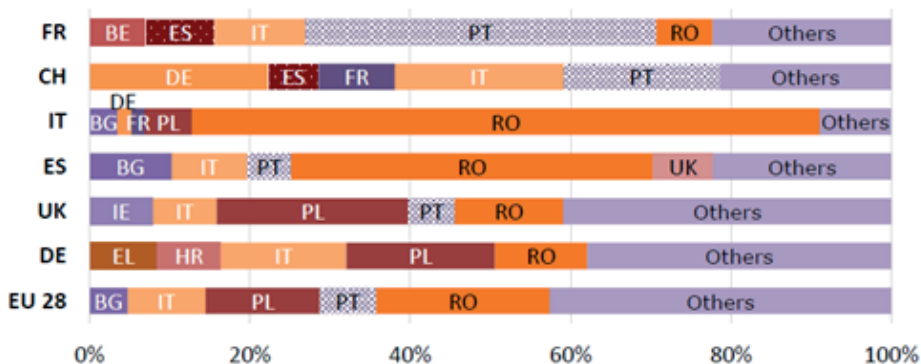
A 2018-as adatok szerint a legfontosabb kibocsátó országok Románia, Lengyelország, Olaszország, Portugália és Bulgária voltak. Összesen 6,1 millió mobil polgárral számolhattunk ezen öt tagállam esetében. Egyes célországok vonzóbbnak tűnnek bizonyos kibocsátó országok polgárai számára, ez vélhetően a már ott korábban

letelepedett honfitársak által kiépített infrastruktúrájának köszönhető. Így a román állampolgárok előszeretettel telepednek le Olaszországban (az oda vándorlók 78%-át teszik ki) és Spanyolországban (az oda vándorlók 45%-át teszik ki), vagy a portugálok Franciaországban (az oda vándorlók 44%-át teszik ki). Ugyanakkor a két legnagyobb befogadó országban, az Egyesült Királyságban és Németországban valamivel kiegyenlítettebb a mobil polgárok állampolgárság szerinti megoszlása.

A leggyorsabb ütemben uniós szinten a román mobil állampolgárok száma növekszik (7%-os növekedés 2017-hez képest). 2018-ban Németországban 21%-kal nőtt a román bevándorlók száma, amíg Ausztriában 14%-kal, az Egyesült Királyságban pedig 13%-kal.

Az Egyesült Királyságban ugyanakkor kizárólag a román és olasz bevándorlók száma nőtt, míg a más nemzetiségűek száma csökkent. A leglátványosabb csökkenés a lengyel nemzetiségűek körében tapasztalható, a lengyel bevándorlók száma az Egyesült Királyságban a 2017-es adatokhoz képest 120 ezer fővel csökkent (ez 21%-os esést jelent). A lengyel bevándorlók száma uniós szinten egyébként 6%-kal csökkent, ők hazatértek. Bár konkrét kutatások ezt nem támasztják alá, ez a csökkenés vélhetően a lengyel gazdasági helyzet felfelé ívelésének tudható be, és annak, hogy az Egyesült Királyságban a bérek reálértéke stagnált, ha nem éppen csökkent.⁹ Mindehhez hozzájárulnak az EU28-bevándorlókkal szembeni előítéletek, amelyek a politikai retorikának köszönhetően továbbra is felerősödni látszanak, különösen a kelet-közép-európai bevándorlókkal szemben (3. ábra).¹⁰

Figure 3: Breakdown by citizenship of EU-28/EFTA movers of working age (20-64) in EU-28, EFTA and in the top six countries of residence, 2018⁴⁶



3. ábra: A munkaképes korú (20–64 év közötti) EU28 és EFTA mobil polgárok aránya a hat legnagyobb európai befogadó országban és az EU28-ban a kibocsátó országok szerinti bontásban, 2018 (%)

Forrás: a szerző szerkesztése

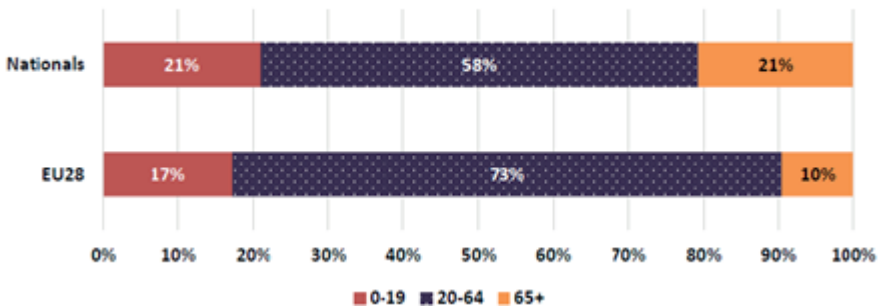
⁹ Az ok az elmúlt két évben feltámadó infláció lehet, amelynek köszönhetően a legtöbb szektorban csökkent a fizetések reálértéke éves alapon.

¹⁰ RZEPNIKOWSKA 2018.

Az EU28 mobil polgárok életkor és nem szerinti megoszlása

Amíg a fogadó ország saját polgárai között a munkaképes korúak aránya 2018-ban 58% volt, addig az EU28 mobil polgárok esetében ez a szám jóval magasabb (73%), amely ugyanakkor tagállamonként jelentős eltérést mutat. Azon országokba, ahol a munkaképes korú bevándorlók aránya magasabb, jellemzően munkavállalási céllal érkeznek a bevándorlók, míg azokban, ahol alacsonyabb, a kellemesebb életfeltételek és a nyugdíjas évek eltöltése a fő mozgatórugó. Ez utóbbira jó példaként szolgál Horvátország, ahol a bevándorlók átlagéletkora az ország saját népességének átlagéletkoránál magasabb. Ez többek között annak köszönhető, hogy a német nyugdíjasok körében Spanyolország mellett egyre népszerűbb célpont Horvátország. Érdekes, hogy Franciaországban is ez a helyzet, azaz a bevándorlók átlagéletkora magasabb, mint a saját népességé. Ez az előbbiekkal ellentétben sokkal inkább arra vezethető vissza, hogy a már több évtizeddel ezelőtt bevándorló polgárok végérvényesen itt telepedtek le, és itt töltik a nyugdíjas éveiket (4. ábra).¹¹

Figure 4: Age structure of EU-28 movers vs. nationals of the host countries, EU-28 aggregate, 2018



4. ábra: Az EU28 mobil polgárok és a befogadó országok saját állampolgárainak korszerkezete (a teljes EU28-ra vetítve), 2018 (%)

Forrás: a szerző szerkesztése

Ami a mobil polgárok nem szerinti megoszlását illeti, láthatjuk, hogy közel azonos a férfi és a női vándorok aránya. A 2017-es adatokhoz hasonlóan 2018-ban a női vándorok aránya 51% volt, a férfi bevándorlóké pedig 49%. Ugyanakkor ez is változó tagállamonként, így amíg Görögországban, Olaszországban és Portugáliában a bevándorlók 60%-a nő volt, Németországban épp ellenkezőleg, a bevándorlók között magasabb volt a férfiak aránya (54%).

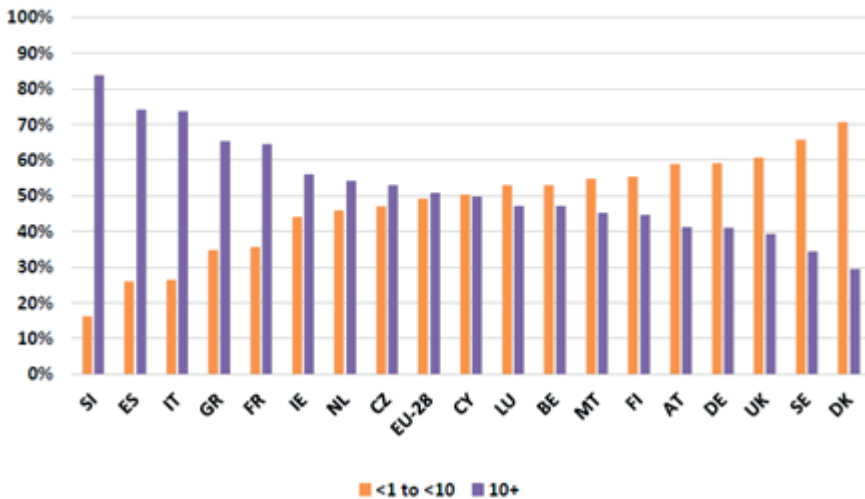
¹¹ Továbbá, hogy a fiatalok száma is sokkal alacsonyabb. Ez is okozza az átlagévekben mért magasabb arányokat.

Az EU28-bevándorlók tartózkodásának átlagos időtartama

Végül érdemes megvizsgáljunk, hogy az EU28-bevándorlók átlagosan mennyi ideig tartózkodnak a főbb célországokban. A 2018-as uniós átlagot vizsgálva megállapítható, hogy a bevándorlók több mint 51% -a több mint 10 éve tartózkodik a fogadó országban, míg 49%-uk tíz évnél rövidebb ideje. Spanyolországban és Olaszországban a huzamosabb ideje (10 év felett) tartózkodók aránya (74%) jóval meghaladja a rövidebb távon (1–10 év között) tartózkodókét (26%). Ez arra vezethető vissza, hogy a gazdasági válsággal egyes országokban, így például Olaszországban 2008 és 2012 között közel felére csökkent az utóbbi időben érkező (2 éven túl, de 10 éven belül tartózkodó) bevándorlók aránya, ami 2017-ig még további 50%-kal csökkent. Természetesen vannak olyan országok is, ahol nem csökkent drasztikusan az utóbbi időben érkezők száma, lásd Spanyolországot, ahol mindössze 20%-os volt a csökkenés, ugyanakkor a kivándorlók száma 2008 és 2012 között duplájára nőtt, ami nyilván összefügg az egyre növekvő munkanélküliségi rátával a vizsgált tagállamban.

A skála másik végén található az Egyesült Királyság (61%) és Németország (59%), ahol az utóbbi időben érkező bevándorlók száma magasabb.¹² Ausztriában és Dániában szintén magas ez az arány.

Figure 7: EU-28/EFTA movers of working age (20–64) by country of residence and years of residence, 2018



5. ábra: A munkaképes korú (20–64 év közötti) EU28 és EFTA mobil polgárok tartózkodásának időtartama a befogadó országok szerinti bontásban, 2018 (%)

Forrás: a szerző szerkesztése

¹² Ha a beutazók állampolgárságát tekintjük, az utóbbi időben érkezők között a románok, a lengyelek, az olaszok és a bolgárok száma a legmagasabb.

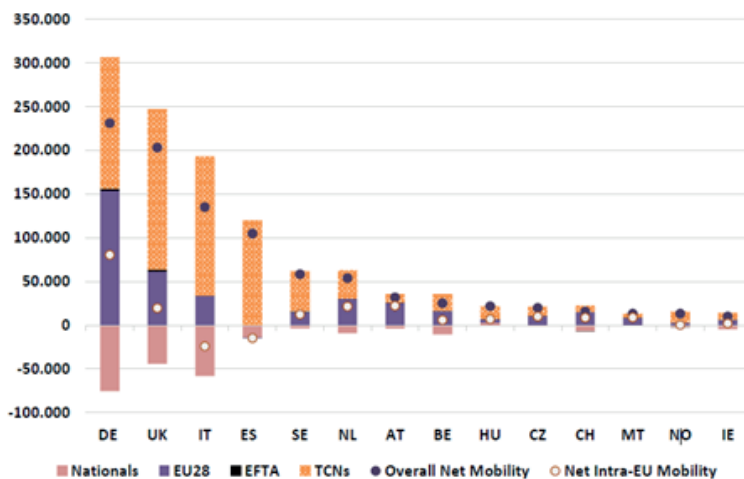
Beszédes adat továbbá az egész frissen (2 éven belül) érkezettek aránya is, ami a brexit miatti 2017-es visszaesés után az Egyesült Királyságban továbbra is magas, viszont Ausztria, amely az elmúlt években számos bevándorlót vonzott, nem tartozik a legújabbban érkezők célpontja közé, ahogy Olaszország sem, ahol a frissen érkezettek mindössze 2%-át teszik ki az elmúlt tíz évben érkezőknek (5. ábra).

Az EU28 mobil polgárok mobilitási trendjei

A nettó mobilitás pillanatfelvétele

A *nettó mobilitás* – amely az adott országba beáramló és onnan kiáramló személyek egyenlegét mutatja meg uniós szinten – ugyan pozitív, de 2015 óta csökkenő értéket mutat. Ha pozitív az egyenleg, az azt jelenti, hogy a kérdéses országba a kérdéses évben többen utaztak be, mint ahányan elhagyták azt. Az EU28 állampolgárainak nettó mobilitása 2017-ben 382 ezer fő volt (18%-kal kevesebb, mint 2016-ban). A legmagasabb nettó mobilitás Németországban (+154 000 fő), illetve az Egyesült Királyságban (+61 000 fő) volt mérhető, azaz ezekbe az országokba ennyivel többen költöztek, mint ahányan elhagyták azt. Ugyanakkor ezen országokban is egyfajta visszaesés történt (az előbbiben 18%-os, az utóbbiban 41%-os) a 2015-ös csúcshoz képest.

Figure 9: Net migration and mobility flows by the country of residence, working age (20-64), 2017⁶⁵



6. ábra: A munkaképes korúak (20–64 év közöttiek) nettó migrációs és mobilitási adatai a tartózkodás országára szerint, 2017

Forrás: a szerző szerkesztése

Ami a saját polgárok nettó mobilitási adatait illeti, az a legtöbb államban továbbra is negatív, azaz többen hagyták el származási országukat, mint ahányan visszatértek oda.

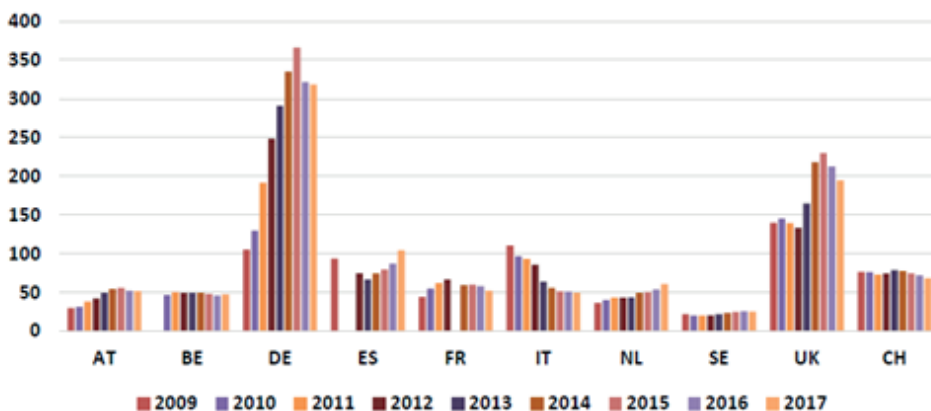
Ez a szám azonban a 2017-ben mért –480 ezer főről 2016-ban –412 ezer főre csökkent, azaz a visszatérők számához viszonyítottan egyre kevesebben hagyják el hazájukat. A 2018-as uniós adatok szerint a saját polgárok negatív nettó mobilitási egyenlege alól kivételt képez Dánia (+3 ezer fő), Magyarország (+3 ezer fő) és Észtország, amely országokba tehát többen térnek vissza, mint ahányan elhagyják azt.

A legmagasabb, saját polgárokra vetített negatív nettó mobilitási adatokat Németországban (–75 ezer fő), Lengyelországban (–58 ezer fő), Olaszországban (–58 ezer), Romániában (–49 ezer fő) és az Egyesült Királyságban (–44 ezer fő) mérték, azaz itt a legmagasabb a saját polgár kivándorlók száma a hazatérőkhöz viszonyítottan. Ugyanakkor Németországban, Romániában, Lengyelországban ez a szám a 2016-os adatokhoz képest szintén csökkent (6. ábra).

Az EU28 és EFTA munkaképes korú mobil polgárok 2009–2017 időszakra vetített beáramlása a fő migrációs célországokba

Az elmúlt évek statisztikáiból jól kivehető a beutazó mobil polgárok számának folyamatos növekedése Németországban, ahol 2009 és 2015 között (azaz 6 év alatt) a bevándorlók száma megtriplázódott, majd ezt követően kis visszaesés következett be. Olaszország ezzel szemben fokozatosan veszített a vonzerejéből. Az Olaszországba bevándorlók száma kezdetben meghaladta a Németországba érkezőkét, majd a válságot követően az osztrák és a holland ráta alá esett vissza. Ausztria és különösen Hollandia viszont a mobil polgárok fogadásában fokozatosan növekedő ütemet mutat.

Figure 12: Evolution of inflows of foreign EU-28 and EFTA citizens of working age (20-64) in the top 10 countries of destination 2009-2017, (in thousands)⁶⁸



7. ábra: A munkaképes korú (20–64 év közötti) EU28 és EFTA mobil polgárok beáramlásának alakulása a hat legnagyobb célországba, 2009–2017 (ezer fő)

Forrás: a szerző szerkesztése

Az Egyesült Királyságban a fokozatos növekedés 2015-ben érte el a csúcst, ami 2016-ban a brexit miatt látványosan visszaesett (7. ábra).

Az EU28-országokban mért kivándorlás

Mind 2016-ban, mind pedig 2017-ben hozzávetőlegesen 1 millió polgár hagyta el a származási országát. 2017-ben a legtöbben Romániából (173 ezer fő), Németországból (163 ezer fő), Lengyelországból (127 ezer fő), az Egyesült Királyságból (111 ezer fő) és Olaszországból (86 ezer fő) vándoroltak ki. Ez a szám a 2016-os adatokhoz képest Németországban 7%-os, Lengyelországban 10%-os csökkenést jelent. Ami a hosszabb távú adatokat illeti, a románok kivándorlása ugyan továbbra is növekvő számot mutat, de annak üteme lecsökkent, a korábbi, 2014-ben mért 17%-os növekedéshez képest 2017-ben csupán 2%-os növekedéssel számolhatunk (8. ábra).

Table 4: Countries with outflows of nationals of more than 50,000 in 2017 (changes compared to 2016)⁷¹

Country of residence	Outflow of Nationals (main sending countries)
RO	173, 000 (+2%)
DE	163,000 (-7%)
PL	127,000 (-10%)
UK	111,000 (-1%)
IT	86,000 (+1%)
ES	62,000 (-5%)

8. ábra: Az 50 000 főnél nagyobb létszámú kivándorlást mutató országok, 2017 (a 2016-os adatokhoz képest bekövetkezett változások %-ban)

Forrás: a szerző szerkesztése

Visszatérők

A korábbi évekhez hasonlóan 2017-ben is az EU13-államokban volt a legmagasabb a visszatérők aránya. Ez az arány különösen magas volt Romániában (86%) és Lengyelországban (52%). A további hat tagállamban 45–50% között mozgott ez az arány (így Magyarországon, Bulgáriában, Horvátországban, Litvániában, Észtországban, Lettországon).

Ha kifejezetten a kivándorlók számához viszonyítva vizsgáljuk a visszatérők számát, akkor is Románia áll az élen (71%-kal), ami lényegében megegyezik az uniós

átlaggal (72%).¹³ A korábbi, 2016-os adathoz képest uniós szinten 11%-os növekedést tapasztalhatunk a visszatérők arányában. Így amíg 2016-ban a visszatérők aránya 66% volt, addig ez a szám 2017-re 72%-ra nőtt, ami azt jelenti, hogy négy emberből három visszatér a származási országába. Az Egyesült Királyságban és Németországban ez az arány valamivel alacsonyabb, négy a kettőhöz. Egyes országokba, így hazánkba, Észtországba, Dániába és Máltára a 2019-es jelentés szerint már 2018-ban többen tértek vissza, mint ahányan elhagyták azt (9. ábra).

Table 22: Return mobility – inflows of nationals as a proportion of outflows of nationals

Country of citizenship	Outflows of nationals	Inflows of nationals	Inflows of nationals as a proportion of outflows
AT	11	7	64%
BE	23	12	52%
BG	22	9	41%
CZ	5	4	80%
DE	163	88	54%
DK	11	14	127%
EE	7	7	100%
ES	62	48	77%
FI	8	5	63%
FR	:	87	:
HR	35	6	17%
HU	26	29	112%
IE	24	19	79%
IT	86	28	33%

9. ábra: A kiáramló és visszatérő állampolgárok száma (ezer fő), a visszatérés aránya a kiáramló számához viszonyítva (%)

Forrás: a szerző szerkesztése

A szabad mozgás mint alapvető jog – Helyzetkép és alapvető dilemmák

A szabad mozgás kezdetben a gazdaságilag aktív polgárok joga volt. Jelenleg az *Az Európai Unió működéséről szóló szerződés* (a továbbiakban röviden: EUMSZ) 45. cikke biztosítja a munkavállalók, míg az EUMSZ 49. cikke az egyéni vállalkozók és a gazdasági társaságok szabad mozgását. A maastrichti szerződés 1992-ben, a gazdasági szabadság keretein túllépve, immár a politikai integrációt megcélozva létrehozta az *uniós*

¹³ Itt szükséges megjegyeznünk tehát, hogy Romániában magas a visszatérők aránya, de ennél is magasabb az elvándorlási hajlandóság.

polgárság intézményét, egyben kiterjesztve a szabad mozgás és tartózkodás közvetlen és általános jogát minden tagállami polgárra. A Bíróság az ítélkezési gyakorlatában nem sokkal később deklarálta az EUMSZ 21. cikkének közvetlen hatályát, így annak magán-személyek általi hivatkozhatóságát a tagállami bíróságokon.¹⁴

A *gazdasági tevékenység végzésétől független tartózkodás jogát* ugyanakkor a másodlagos jog szigorú keretek közé szorítja. Az uniós polgárok három hónapon túl megvalósuló tartózkodási jogának általános feltételeit a már fent említett 2004/38/EK irányelv 7. cikke fekteti le.¹⁵ Az irányelv a korábbi szektorális szemléletet felváltva, immár egyetlen jogi aktusban rögzíti az uniós polgárok és családtagjaik tartózkodási feltételeit, a korábbi fragmentált szemlélet mégis továbbél annyiban, hogy a tartózkodás feltételrendszere az uniós jog által elismert cél teljesítéséhez, például a munkavégzéshez igazodik. E megfontolás háttérében az irányelv kettős célrendszere, így a széles körű tartózkodási jogok biztosításán túl a tagállami szociális ellátórendszer védelmének követelménye áll. Amíg tehát a gazdaságilag aktív személyeknek semmilyen egyéb feltételt nem kell teljesíteniük a tartózkodás jogszerűségéhez, addig a diákoknak és az önfenntartó (azaz a gazdaságilag inaktív) személyeknek teljes körű egészségbiztosítással és megfelelő anyagi forrásokkal kell rendelkezniük azt elkerülendő, hogy indokolatlan terhet jelentsenek a fogadó állam szociális ellátórendszerére. Ennek hiányában nem hivatkozhatnak az irányelv szociális juttatások tekintetében biztosított egyenlő bánásmódot előíró 24. cikkére. A fenti feltételek és korlátok persze mindig szűken és az arányosság elve fényében értelmezendők.

A Bíróság a szabad mozgásra vonatkozó kiterjesztő joggyakorlatában ugyanakkor már igen korán, még az irányelv hatályba lépését megelőzően rögzítette, hogy az uniós polgárokat megilleti az *állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalma* minden, a szerződés alkalmazása alá tartozó helyzetben, ha tartózkodásuk állandó és jogszerű egy tagállam területén.¹⁶ Azt, hogy mi minősül *jogszerű tartózkodásnak*, a Bíróság mind ez ideig igen szélesen értelmezte, amint azt majd az alábbiakban ismertetjük. Az évezredfordulón, a híres Grzelczyk-ítéletében deklarálta,¹⁷ hogy az uniós polgárság alapvető jelleggel bír.

Az uniós intézmények az elmúlt években mind gyakrabban kényszerülnek megvédeni az uniós polgárok szabad mozgásának alapvető intézményét a politikai és jogi támadásokkal szemben. A szabad mozgás kérdését övező viták persze nem új keletűek, azok időről időre fellángolnak, ahogy most az uniós tagállamokat sújtó és az EU alapjait megrengető válságfolyamat során is történt. Gazdasági recessziós időszakban vagy épp a magas munkanélküliség miatti feszült belpolitikai helyzetben szinte reflexszerűen

¹⁴ C-413/99 sz. Baumbast ítélet (ECLI:EU:C:2002:493).

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Európai Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről. EGT vonatkozású szöveg (OJ L 158, 30.4.2004, 77–123.).

¹⁶ C-85/96 sz. Martinez Sala-ítélet (ECLI:EU:C:1998:217).

¹⁷ C-184/99 sz. Grzelczyk-ítélet (ECLI:EU:C:2001:458).

vetődik fel a szabad mozgás korlátozásának kérdése.¹⁸ Ha úgy tetszik, a szabad mozgás mára *szimbolikus funkciót* nyert, az aktuálisan felmerült gazdasági, társadalmi és politikai félelmek egyfajta kivételéseként szolgál.¹⁹ Ezért rendkívül fontos, hogy a politikai szereplők a szabad mozgás kérdését adekvát módon kezelve adjanak választ a lakosság fenti félelmeire. Ez persze nem könnyű feladat, miközben egyre több tagállam részéről érkezik valamilyen módon jelzés, hogy a szociális dömping kérdését kezelni kell. E jelzések szerint egyre nehezebb egyensúlyba hozni a mobil polgárok szociális jogok terén való egyenlő bánásmódjának követelményét a tagállamok azon jogos igényével, hogy megvédjék szociális ellátórendszerüket.

A következőkben arra teszünk kísérletet, hogy megvizsgáljuk, valóban veszélyt jelentenek-e az EU28 és azon belül is kiemelten a kelet-közép-európai bevándorlók a tagállamok szociális ellátórendszerére. Itt természetesen külön körben kell vizsgálnunk a gazdaságilag aktív és az inaktív polgárokra vonatkozó jogszabályi feltételeket, amely elemzés során kitérünk a Bíróság egyre megszorítóbbnak ítélt joggyakorlatára. Végül, a következő két fejezetben (harmadik és negyedik fejezetek) mindezt összevetjük a tényleges számadatokkal, választ keresve arra, hogy tényleg komoly migrációs nyomás nehezedik-e a célországokra, és ténylegesen milyen körben élveznek védelmet a mobil polgárok a szociális jogok területén. A statisztikai elemzés elsősorban a gazdaságilag aktív személyek mobilitási trendjeinek elemzésére irányul. A gazdaságilag inaktív polgárok által igénybe vett ellátásokkal részleteiben, amint azt fent jeleztük, a kötet egy kifejezetten erre a kérdésre fókuszáló fejezete foglalkozik, kifejezetten a magyarok érintettségét vizsgálva abban.²⁰

A mobil munkavállalók szociális jogainak védelme

Ismeretes, hogy a gazdasági tevékenység végzése a személyek szabad mozgásának mindig is a szent grálja volt, és ma sincs ez másképp.²¹ *A mobil munkavállalók kiterjedt védelmet élveznek az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmával szemben*, amelyet az EUMSZ 45. cikk (2) bekezdése, illetve a munkavállalók unión belüli szabad mozgásáról szóló 492/2011/EK rendelet²² 7. cikke is rögzít. Ez a tilalom a munkafeltételeken túl kiterjed minden szociális és adóelőnyre, amelyet a tagállam a foglalkoztatás körében nyújt. A Bíróság kiterjesztő ítélezési gyakorlatában a szociális segélyt is a ren-

¹⁸ MANTU–MINDERHOUD 2015, 8.

¹⁹ E szimbolikus funkció azt a veszélyt hordozza magában, hogy mintegy önálló életre kelve túlnő annak tényleges jelentőségén. THYM 2015,18–20.

²⁰ SZEGEDI–GYENEY é. n.

²¹ KRAMER 2018.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 492/2011/EU rendelete a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról (OJ L 141, 27.5.2011, 1–12.).

delet hatálya alá tartozó szociális kedvezménynek minősítette,²³ ahogy a munkavállaló fogalmának is rendkívül széles értelmezését adta. Joggyakorlatában már igen korán úgy találta, hogy az a tény, hogy a munkavállaló keresete nem éri el a minimálbért és nem fedezi a megélhetését – esetleg közpénzből kell azt kiegészíteni –, nem zárja ki őt a munkavállalói státusz és az ahhoz kapcsolódó juttatások alól.²⁴

Továbbá, mint azt fent már jeleztük, a szabadmozgás-irányelv esetükben nem támaszt semmilyen követelményt a források megfelelőségével kapcsolatban,²⁵ így ők pusztán e minőségüknél fogva jogosultakká válnak a különféle szociális juttatásokra, még-hozzá a tartózkodásuk szerinti tagállam polgáraival azonos feltételek szerint. Ez abban az esetben is így van, ha csak minimálisan járulnak hozzá a fogadó állam gazdaságához, hiszen az integráció eredeti elképzelése szerint a munkavállalók adófizetői minőségben a tagállami szociális politikák finanszírozói.²⁶

Ez az elméleti tétel azonban mára nem minden esetben állja meg a helyét, mivel időközben a munka világa jelentősen átalakult, és a társadalomban is számos változás ment végbe. A fejlett nyugati társadalmakban egyre elterjedtebbé vált a részmunkaidős foglalkoztatás, és ezzel párhuzamosan egyre általánosabbá válnak az úgynevezett *alacsony bérezésű munkákhoz kötődő különleges szociális juttatások (in work benefit)*.

A munkavállalói státusz és az azzal járó egyenlő bánásmód különösen fontos az olyan szűkös anyagi forrásokkal rendelkező munkavállalók számára, amilyenek általában az alacsony bérezésű vagy a csekély munkaórában foglalkoztatott személyek, akik ily módon *jogosultságot szereznek az úgynevezett alacsony jövedelmű munkavállalók jövedelemtámogatását célzó munkahelyi ellátásokra vagy egyéb szociális segélyekre, különleges szolgáltatásokra*. Röviden fogalmazva, jogosultságot nyernek olyan juttatásokra, amelyek értelemszerűen nem vagy csak korlátozott mértékben elérhetők

²³ A Bíróság a C-249/83 sz. Hoeckx-esetben mondta ki, hogy egy belga létminimum-támogatás általános szociális segélynek minősül, ami ugyan nem tartozik a szociális biztonsági koordinációs rendelet hatálya alá, de az megfeleltethető ugyanakkor a munkaerő szabad mozgásáról szóló rendelet 7. cikke szerinti szociális kedvezménynek, amely odaítélésére kiterjed a diszkriminációmentesség követelménye. GELLÉRNÉ LUKÁCS 2019, 185.

²⁴ „(...) A tény, hogy a munkavállaló jövedelme nem fedezi minden szükségletét, nem szünteti meg foglalkoztatotti minőségét, valamint hogy az a keresőtevékenység, amelyből eredő jövedelem alacsonyabb a létminimumnál, vagy amely keresőtevékenység esetén a munka rendes időtartama még a heti tíz órát sem haladja meg, nem akadályozza meg, hogy az azt végző egyént az EK 39. cikk szerinti munkavállalónak tekintsék.” C-14/09 sz. Genc v. Land Berlin ügy [ECLI:EU:C:2010:57], 25. pont. Ez közpénzből is kiegészíthető akár. Lásd C-139/85 sz. Kempf-ügy (ECLI:EU:C:1986:223), 14. pont; C-444/93 sz. Megner and Scheffel ítélet (ECLI:EU:C:1995:442), C-46/12 sz. L. N. ítélet (ECLI:EU:C:2013:97).

²⁵ Irányelv 7(1)(a), 14(4)(a).

²⁶ A Kempf -döntésben foglaltak, így az, hogy a keresetet közpénzből is ki lehet egészíteni, ma jóval komolyabb következménnyel járnak, mint azt valaha is sejteni lehetett. Az a feltevés, amelyen a szabad mozgás eredeti elképzelése, illetve a tartózkodási jog automatikus odaítélése alapul, így hogy a gazdaságilag aktív mobil polgárok egyben önfenntartók is, mára sok esetben nem állja meg a helyét, tekintve, hogy a munkaerő-állomány nem csekély része lakhatási támogatást, különböző egészségügyi szolgáltatásokat, adókedvezményeket, illetve egyéb jövedelemkiegészítéseket vehet és vesz igénybe.

a gazdaságilag inaktív polgárok számára a fogadó állam területén tartózkodás első öt évében.

A jóléti állam fokozott térnyerésének eredményeként az állam sok esetben átvállalja a piaci szereplők feladatait, ami az alacsony bérezésű munkavállalók esetében komoly többletterhet jelent a tagállami költségvetések számára.²⁷

Egyes tagállamok épp a fentiek okán egyre gyakrabban adnak hangot nemtetszésüknek a Bíróság munkavállalói jogállásra vonatkozó kiterjesztő értelmezése kapcsán, és különféle, általános jellegű közigazgatási rendelkezéseket vezetnek be a *munkavállalói fogalom nemzeti szintű definiálására*. Így a brit kormány 2014-ben általános közigazgatási iránymutatás formájában egy 150 fontos heti minimumkereseti küszöböt vezetett be MET elnevezéssel (*Minimum Earning Threshold*) a munkavállalói minőség és ezen keresztül a különféle szociális juttatások brit állampolgárokkal azonos kritériumok szerinti elnyerésének feltételeként.²⁸ A munkaügyekért és a nyugdíjügyekért felelős államtitkár e tárgyban így nyilatkozott: „A kormány hosszú távú gazdasági tervének részeként intézkedéseket tettünk annak biztosítása érdekében, hogy azoknak nyújtsunk segítséget, akik keményen akarnak dolgozni, a szabályok szerint játszanak, és hozzájárulnak az ország épüléséhez.”²⁹

Hasonlóképpen, Hollandiában a foglalkoztatotti státusz akkor állapítható meg, ha a foglalkoztatásból származó jövedelem meghaladja a mindenkori nemzeti segítségnyújtási küszöb 50%-át, avagy ha az uniós mobil polgár munkaideje eléri a teljes munkaidőben foglalkoztatottakra irányadó munkaórák 40%-át.³⁰

A Bíróság egyes újabb döntéseiben – a fentiekkel összhangban –, úgy tűnik, el kíván térni a szociális juttatásoknak a szabad mozgás jogával élő munkavállalók részére való automatikus odaítélését biztosító rendelkezések mechanikus alkalmazásától. A Bíróság a Geven-ítéletében³¹ rögzítette, hogy „[...] valamely, nem az adott államban lakóhellyel rendelkező munkavállaló esetén az érintett tagállamban folytatott, kellőképpen jelentős kereső tevékenység hiánya alkalmas lehet arra, hogy megalapozza a szóban forgó szociális kedvezmény nyújtásának jogszerű megtagadását”.³² Mi több, a Giersch-ítéletében³³ úgy találta, hogy „a határ menti ingázó munkavállaló nem mindig illeszkedik be ugyanolyan mértékben a foglalkoztatás szerinti állam társadalmába, mint az ezen államban

²⁷ Például mivel az Egyesült Királyságban és különösen Londonban rendkívül magasak a lakásköltségek, a kormány az alacsony jövedelmű munkavállalók bérét a megélhetéshez szükséges különböző szociális juttatásokkal egészíti ki.

²⁸ Elérhető: www.freemovement.org.uk/using-minimum-earnings-threshold-determine-worker/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 04.)

²⁹ Elérhető: www.gov.uk/government/news/minimum-earnings-threshold-for-eea-migrants-introduced (A letöltés dátuma: 2020. 03. 04.)

³⁰ HEEGER–PENNINGS 2014.

³¹ C-213/05 sz. Geven-ítélet (ECLI:EU:C:2007:438).

³² C-213/05 sz. Geven-ítélet (ECLI:EU:C:2007:438), 26. pont.

³³ C-20/12 sz. Giersch-ítélet (ECLI:EU:C:2013:411).

tartózkodási hellyel rendelkező munkavállaló”,³⁴ és ez igazolhatja az egyenlő bánásmódtól eltérő tagállami intézkedést.

Hasonlóképp az alább tárgyalandó Tarola-esetben³⁵ a Bíróság ugyan megállapította a munkavállalói minőségből fakadó egyenlő bánásmódra való jogosultságot, de rögzítette, hogy amennyiben a juttatásokat maga a tagállam kizárja a rövid ideig munkát végzők esetében, ez a kizárás a többi uniós munkavállalóra is alkalmazandó.

A Bíróság Geven-, Giersch- és Tarola-ítéletei tehát egyfajta *eltérést jelezhetnek a Bíróság korábbi gyakorlatától*, amennyiben a munkavállalók már nem minden esetben követelhetnek egyenlő bánásmódot és tényleges szociális juttatást a munkavégzés helye szerinti tagállamban.

Egyes nézetek szerint az, hogy a munkavállalói státusz a tartózkodási jog és a kapcsolódó szociális jogok *aduzsává vált*, akár visszajára is fordíthatja az eredeti elképzelést, hiszen szélsőséges esetekben e jogállás a jóléti állam által nyújtott szolgáltatásokhoz való hozzáférés kulcsa lehet.³⁶

Nyilván az esetek legnagyobb részében nem erről van szó, amint azt majd látni fogjuk a munkaerő-mobilitással kapcsolatos statisztikai elemzések kapcsán. Bár a kelet-közép-európai vándorlók körében valóban sok az alacsony képzettséget igénylő foglalkoztatott, és a válság hatására megnőtt a részállásúak száma is, nem jellemző a szociális ellátások széles körben való igénybevétele. Ez különösen előbbieik információhiányára vezethető vissza a juttatások igénylését illetően.

Ez persze nem csillapítja azokat a *tagállami félelmeket*, amelyek szerint a szabad mozgás célja mindenekelőtt a szociális ellátások kiaknázása. Jól példázza ezt David Cameron 2014-es javaslatcsomagja.³⁷ A brexit kapcsán felmerült a fenti 492/2011-es rendelet módosítása is, amelyet az Európai Bizottság (a továbbiakban röviden: Bizottság) arra az esetre javasolt, ha a britek továbbra is az uniós tagság mellett szavaznak.³⁸ A javaslat egy védelmi mechanizmus alkalmazásán keresztül megoldást biztosított volna az Egyesült Királyság által felvetett, az Európai Unió más tagállamaiból érkező munkavállalóknak az elmúlt években tapasztalt, kivételesnek számító beáramlása miatti aggá-

³⁴ Giersch-ítélet 65. pont

³⁵ C-483/17 sz. Tarola-ügy (ECLI:EU:C:2019:309).

³⁶ DAVIES 2016, 5.

³⁷ Steve Peers egyenesen a mitológiai hős, Herkules alakjához és annak próbatételeihez hasonlította cikkében David Cameron miniszterelnököt, illetve annak ultimátumszerűen megfogalmazott javaslatcsomagját a más tagállamból érkező bevándorlók száma és a részükre juttatott szociális ellátások csökkentésére. Cameron ugyanis kitarzott azon fogadalma mellett, miszerint jelentős változásokat kíván uniós szinten elérni az uniós polgárok szabad mozgásának szabályozásában, ennek hiányában pedig támogatni fogja Nagy Britannia Európai Unióból való kilépését. Így nyerhetett csak feloldozást „a politikai örültség pillanatában” tett ígéretének megszegése alól, miszerint a jövőben jelentősen csökkenteni fogja az Egyesült Királyságba irányuló bevándorlást. PEERS 2014.

³⁸ Tervezet – Az Európai Bizottság nyilatkozata az Európai Tanács keretében ülésező állam-, illetve kormányfőknek az Egyesült Királyság Európai Unión belüli helyzetének új rendezéséről szóló határozata D. szakaszának 2. pontja b) alpontjában említett védelmi mechanizmusra. Elérhető: www.consilium.europa.eu/media/24410/st00009hu16.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 01.)

lyokra, míg a másik javaslat a családi ellátások indexálását célozta volna.³⁹ A fentiek értelmében az Egyesült Királyság – kivételes helyzetben – korlátozhatta volna a mobil polgárok munkához kapcsolódó juttatásait a tartózkodás első négy évében. Ez a korlátozás fokozatos lett volna, méghozzá a munkaerőpiaci részvételhez igazodva.⁴⁰

Cameron a probléma egyik gyökerét épp a már fent említett alacsony jövedelmű munkavállalók jövedelemtámogatását célzó munkahelyi ellátások széles körű elérhetőségében látta. E kapcsán ki is fejtette, hogy a brit jóléti rendszer *szokatlan* Európában. „Azelőtt kerül sor a kifizetésekre, mielőtt befizettek volna abba. Valaki, aki Európából érkezik, és átlagbért kap, miközben hátrahagyja két gyermekét a származási országában, hozzávetőlegesen 700 font értékű szociális juttatást kap az Egyesült Királyságban. Kétszer annyit, mint amit Németországban, és háromszor annyit, mint amit Franciaországban kapna. Nem csoda, hogy ilyen sokan szeretnének az Egyesült Királyságba jönni.”⁴¹

Ugyanakkor nem csupán a britek adtak hangot kételyeiknek a szabad mozgás intézményével kapcsolatban. Dániában igen komoly vita tárgyát képezte a csupán néhány órában dolgozó uniós polgárságú hallgatók számára nyújtott tanulmányi ösztöndíjak kérdése azok nagyvonalúsága okán.⁴²

A német és az osztrák kormány szintén politikai ígéretet tett a migrációt ösztönző juttatások mielőbbi csökkentésére. Utóbbi be is váltotta ígéretét, amikor 2019. január 1-jével életbe léptette a szabályozást, amely értelmében a más tagállamban élő gyermekek után fizetett családi ellátásokat és adókedvezményeket az adott tagállam megélhetési költségeinek függvényében folyósítja. Az indexálás bevezetésének legfőbb károsultjai a Kelet-Közép-Európából érkező munkavállalók, tekintve, hogy ezen országokban az életszínvonal alacsonyabb, tehát csökkentek a származási országban maradt gyermekek után járó ellátások. Ez tehát azt jelenti, hogy az Ausztriában munkát vállaló uniós polgárok Magyarországon élő gyermekei kicsivel többet, mint felét (56%-át) kapják annak, mint amit az Ausztriában élő gyerekek.

Az intézkedést sokan diszkriminatívnak tartják, így maga a Bizottság is, amely 2019. január 25-én hivatalosan is elindította a kötelezettségszegési eljárást Ausztria ellen, annak sikertelensége miatt pedig 2020. május 14-én a Bírósághoz fordult. A Bizottság úgy véli, a családi ellátások pusztán azon okból történő csökkentése, hogy a gyermekek külföldön élnek, sérti a szociális biztonságra vonatkozó uniós szabályokat, valamint a szociális és adókedvezmények tekintetében egy másik tagállam állampolgárságával rendelkező munkavállalókkal szembeni egyenlő bánásmód elvét. Emellett az osztrák

³⁹ A magyar vonatkozásokról lásd bővebben: GELLÉRNÉ LUKÁCS – TÖTTÖS – ILLÉS 2016.

⁴⁰ Ez a megoldás lényegében egy arányosság elvén nyugvó rendszert vezetett volna be, hasonlóan a gazdaságilag inaktív polgárokéhoz, ahol a fogadó államban eltöltött idő tartama és a társadalmi integráció követelménye egyre hangsúlyosabban jelenik meg. A keresőtevékenység fetisizálása más, társadalmilag hasznos és fontos tevékenységek alulértékelésének veszélyét hordozza. Ezek a kérdések azonban nagyon messzire vezetnek túlmutatnak vizsgálódásunk tárgyán.

⁴¹ David Cameron beszéde. Elérhető: www.bbc.com/news/uk-politics-30250299 (A letöltés dátuma: 2020. 02. 05.)

⁴² JACQUESON 2014.

szövetségi pénzügyi bíróság (*Bundesfinanzgericht*) is előzetes döntéshozatali kérelmet nyújtott be a családi ellátások indexálása témájában (GZ. RE/7100001/2020) a Bírósághoz 2020. április 16-án.⁴³

Fontos hangsúlyozni, hogy az eljárás elsődlegesen a *szociális biztonsági koordinációról* szóló 883/2004/EK rendeletre alapítható, de megemlíthető a 492/2011/EK rendeletben lefektetett *szociális kedvezmény koncepciója*⁴⁴ is. Amíg előbbi hatálya általában minden uniós polgárra kiterjed, addig az utóbbi rendelet értelemszerűen csak a munkavállalókra vonatkozik. A Bíróság korábbi joggyakorlatát, így különösen a Schwemmer-ügyben⁴⁵ hozott döntését és annak lényegi érvelési vonalát, így a *közös háztartás fikcióját* alapul véve – amely szerint a munkavállaló ugyanúgy jogosult a más tagállam területén lakóhellyel rendelkező családtagjai után családi ellátásokra, mintha családtagjai a munkavégzés államában rendelkeznének lakóhellyel – joggal feltételezhetjük, hogy a Bíróság az osztrák rendelkezést a rendeletbe ütközőnek találja. Ezt követően csupán annak közérdekű megfontolás alapján történő kimentése merülhet fel kérdésként, ugyanakkor, mint az köztudott, gazdasági megfontolások sohasem szolgálhatnak a jogsértés indokául.⁴⁶

A gazdaságilag inaktív polgárok szociális jogai

Ami a gazdaságilag inaktív polgárok szociális jogait illeti, a Bíróság egyre gyakrabban találja magát szembe a kérdéssel: vajon a gazdaságilag inaktív uniós polgárok is kérhetnek-e szociális segélyeket (*social assistance*) és különleges, nem járulékalapú támogatásokat (*special non contributory benefit*). Mint azt az alábbiakban láthatjuk, igen széles azon személyek köre, akik ténylegesen nem aktívak, mégis hivatkozhatnak a munkavállalói státuszhoz kapcsolt, széles körű jogosítványokra, és kérhetik a fent említett szociális juttatásokat.

Az álláskeresők

Az álláskeresőket a hatályos másodlagos jog, így a szabadmozgás-irányelv alapján főszabályként csak *korlátozott tartózkodási és szociális jogok* illetik meg a fogadó állam területén. Az uniós polgár és családtagjai mindaddig nem utasíthatók ki a fogadó állam területéről, amíg az uniós polgár bizonyítani tudja, hogy állást keres, és tényleges esélye van a foglalkoztatásra. Ezen időszak alatt azonban ki van zárva a szociális segítségnyújtásra

⁴³ C-163/20 sz. Finanzamt Hollabrunn Korneuburg Tulln ügy.

⁴⁴ A Bíróság joggyakorlata értelmében, amennyiben egy ellátás nem tartozik a 883/2004/EK rendelet hatálya alá, abban az esetben meg kell vizsgálni, hogy az a 492/2011-es rendelet szerinti szociális kedvezménynek minősül-e.

⁴⁵ C-16/09 sz. Gudrun Schwemmer v Agentur für Arbeit Villingen-Schwenningen – Familienkasse ítélete (ECLI:EU:C:2010:605).

⁴⁶ GELLÉRNÉ 2019, 191.

való egyenlő bánásmód alól. Az irányelv 24. cikk (2) bekezdése ugyanis kifejezetten kimondja, hogy egy tagállam sem köteles szociális segélyt biztosítani a gazdaságilag inaktív személyek számára.

A Bíróság ugyanakkor az álláskeresőket számos ítéletében a munkaerő szabad áramlására vonatkozó EUMSZ 45. cikk hatálya alá vonta. Még az irányelv megszületését megelőzően hozott Collins-ítéletében⁴⁷ deklarálta, hogy *az egyenlő bánásmód elvét ki kell terjeszteni azokra az uniós polgárookra is, akik álláskeresőként vannak jelen egy tagállamban*. Ezzel egyidejűleg azonban az egyenlő bánásmódhoz való jogot korlátozta azzal, hogy jogszerűnek ítélte, ha a tagállam csak azon személyeknek tartja fenn a munkanélküli ellátásokat, akiknek valódi kapcsolata van a fogadó állam munkaerőpiacával.

A Bíróság későbbi, az irányelv hatályba lépését követően hozott Vatsouras-ítéletében⁴⁸ – egy, az álláskeresőknél nyújtott pénzbeli alapellátás más tagállami polgárságú személyektől való megtagadása kapcsán – a Collins-ügyben foglaltakat megerősítve deklarálta, hogy nem lehet a tagállami munkavállalókat megillető egyenlő bánásmódot szabályozó cikk [EUMSZ 45. (2) bekezdés] hatálya alól kizárni egy olyan pénzbeli ellátást, amelynek célja valamely tagállam munkaerőpiacán az álláshoz való hozzáférés megkönnyítése. Itt is rögzítették azonban, hogy *jogszerű, ha a tagállam az ellátást csak azoknak nyújtja, akik tényleges kapcsolatot létesítettek ezen állam munkaerőpiacával*.

Azzal, hogy a Bíróság az uniós polgárság hatásaként a 45. cikk hatálya alá vonta az álláskeresői támogatást, ugyan szűkült a 24. cikk (2) bekezdésében foglalt derogációk köre, de főszabályként továbbra is hivatkozási alapként szolgálhat az álláskereső által igényelt egyéb szociális juttatások tagállamok általi folyósításának a megtagadására. Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy a Bíróság a Vatsouras-ügyben foglaltakat némiképp felülírva, az ügy tárgyául szolgáló pénzügyi ellátást az Alimanovic-döntésében⁴⁹ már nem minősítette olyan pénzbeli ellátásnak, amelynek célja valamely tagállam munkaerőpiacára való belépés megkönnyítése. Ehelyett az utaló fórum által előterjesztettekre figyelemmel úgy határozott, hogy a juttatás a minimális létfenntartást célozza, és épp ezért a 24. cikk (2) bekezdése szerinti *szociális segítségnyújtás* kategóriája, azaz a kivételi kör alá vonható, mint a megélhetési költségeket fedező tartós munkanélküli ellátás. Következésképpen nem kell nyújtani más tagállami álláskeresőknél.

A munkavállalói jogállásukat megtartók

A gazdaságilag inaktív személyek körében bizonyos esetekben nemcsak az álláskeresők, hanem a munkavállalói jogállásukat fenntartó személyek is hivatkozhatnak a munkavállalókat megillető rendelkezésekre és az azok középpontjában álló egyenlő bánásmód

⁴⁷ C-138/12 sz. Collins-ítélet (ECLI:EU:C:2004:172).

⁴⁸ C-22/08 sz. Vatsouras-ítélet (ECLI:EU:C:2009:344). Ezen ítéletét a Bíróság már kifejezetten a szabadmozgás-irányelv hatálybalépését követően hozta.

⁴⁹ C-61/14 sz. Alimanovic-ítélet (ECLI:EU:C:2015:655).

elvére. A szabadmozgás-irányelv 7. cikk (3) bekezdése rendelkezik a munkavállalói jogállás megtartásáról, amelynek értelmében az előbbi személyek nem pusztán *fogadó állambeli tartózkodási jogukat tarthatják meg*, hanem *a hazai polgárokkal egyenlő bánásmódot élvezhetnek a szociális juttatások tekintetében egyaránt*. A szabadmozgás-irányelv, ahogy a tartózkodási jog tekintetében is egy fokozatosságon alapuló rendszert vezet be, úgy a munkavállalói státusz megtartása vonatkozásában is lépcsőzetes rendszert alakít ki, két rendezőelv – a polgár inaktivitásának oka és a munkavégzési tevékenység eredeti hossza – függvényében. E *fokozatosság* biztosítja a tagállami szociális ellátórendszer védelmének irányelvi célkitűzését. A két rendezőelv ily módon egy hierarchikus rendszert képez, amelynek értelmében időbeli korlát nélkül jogosult e jogállás megtartására, aki baleset vagy betegség következtében ideiglenesen munkaképtelenné vált, illetve szakképzésben vesz részt, továbbá az, aki legalább egyévi alkalmazást követően vált regisztrált kényszerű munkanélkülivé. Az előbbiekkal szemben csak időbeli korlátozás mellett, így főszabályként csupán hat hónapig tartható meg a jogállás abban az esetben, ha a kényszerű munkanélkülivé válást megelőzően egy évnél rövidebb ideig állt fent a foglalkoztatás. Mi több, a Bíróság joggyakorlatában megerősítette, hogy a munkavállalói jogállás megtartásának esetkörét rögzítő irányelvi lista nem zárt, azaz a bírói esetjog alapján tovább bővíthető. A Bíróság a Saint Prix-ítéletében⁵⁰ rögzítette, hogy az a nő, aki a terhesség előrehaladott szakasza, valamint a szülést követő időszak által okozott fizikai korlátok miatt felhagy a munkával vagy a munkakereséssel, az uniós jog értelmében megtartja a munkavállalói minőségét. Ugyanakkor, amint arról még alább szólni fogunk, a Bíróság e döntésével csupán elvi szinten kínált védelmet a kismamának, tekintve, hogy a munkavállalói jogállás megtartásának szigorú feltételül szabta a hölgy észszerű időn belüli visszatérését állásába. Röviden, ha az elhelyezkedés észszerű időn belül nem következik be, a kismamát álláskeresőnek kell tekinteni a fent említett, csupán korlátozott tartózkodási és szociális jogosítványokkal.

A munkavállalók és a korábbi munkavállalók családtagjai

Végül említést kell tennünk a fogadó állam területén jelenleg és oda korábban érkező mobil munkavállalókról, akiknek a családtagjai bár gazdaságilag inaktív polgárok, mégis a hazai polgárokkal egyenlő feltételekkel jogosultak a szociális ellátásokra. A Bíróság joggyakorlatában már igen korán megállapította, hogy egy adott uniós polgár gyermekei, akik egy másik tagállamban telepedtek le, mialatt szülőjük a szabad mozgás jogával élő munkavállalóként tartózkodott e tagállamban, az 1612/68 tanácsi rendelet 12. cikke értelmében jogosultak az általános oktatásban való részvétel céljából e tagállamban tartózkodni. Mi több, gyermekeik kötelező iskolai tanulmányainak folytatása idejére a szülőket is megilleti a tartózkodás joga, mivel az máskülönben megfoszthatja az említett

⁵⁰ C-507/12 sz. Saint Prix-ítélet (ECLI:EU:C:2014:2007).

gyermeket az uniós jogalkotó által számukra biztosított jogtól (Baumbast-ítélet⁵¹). Az ilyen családtagok mindazon szociális juttatásokra igényt tarthatnak, amelyeket a tagállam a területén jogszerűen tartózkodó személyeknek biztosít (Ibrahim and Teixeira ítélet⁵²).

A gazdaságilag inaktív személyeknek a szociális biztonsági koordinációról szóló rendelet alapján nyújtott ellátások

A munkaerő szabad mozgásának biztosításával szükségessé vált a *tagállami szociális biztonsági rendszerek koordinációja*. Az első, kifejezetten a szociális biztonsági ellátások koordinációjával foglalkozó rendelet még az 1970-es évek elején született, elsősorban azzal a céllal, hogy a mobil polgárok a tagállami határok átlépésével ne veszítsék el szociális biztonsági jogaik egy részét, vagy épp az egészét.⁵³ Elsősorban a luxemburgi bíróság joggyakorlatának köszönhetően idővel fokozatosan kiszélesítették a fenti koordinációs rendelet tárgyi hatályát is, amely mára kiterjed a betegségi, anyasági, apasági, öregségi nyugdíj, rokkantsági nyugdíj, túlélő hozzátartozói, munkahelyi baleseti és foglalkozási megbetegedési, valamint a munkanélküliségi és a családi ellátásra (a szociális segélyekre viszont nem). A rendeletet az évezredfordulót követően felülvizsgálták. Ennek eredményeként elfogadták a 883/2004/EK rendeletet, immár szabályozási körébe vonva a gazdaságilag inaktív polgárokat egyaránt, szemben a korábbi, 1408/71/EGK rendelet 2. cikkével, amely kifejezetten a munkavállalókra és az önfoglalkoztatókra vonatkozott.⁵⁴

A tárgyi hatály magában foglalja azon *különleges, nem járulékalapú ellátásokat* is (*special non contributory benefits*), amelyek félúton vannak a hagyományos, klasszikus értelemben vett társadalombiztosítási ellátások és a szociális segélyek között.⁵⁵ Ilyen különleges, nem járulékalapú ellátás például az öregségi nyugdíj kiegészítését célzó kompenzációs pótlék.

Ezek az ellátások „kizárólag abban a tagállamban nyújthatók, az ilyen tagállam jogszabályainak megfelelően, amelyben az érintett személy lakóhellyel rendelkezik. Az ilyen ellátásokat a lakóhely szerint illetékes intézmény nyújtja, saját költségén.” Az ezekre az ellátásokra vonatkozó *jogosultság egyetlen feltétele tehát, hogy az érintett lakóhelye vagy szokásos tartózkodási helye a tagállamban legyen*.

A Bíróság legújabb esetjogában, így a későbbiek során elemzendő Dano-ítéletében⁵⁶ ugyanakkor deklaráta, hogy ezek a különleges, nem járulékalapú pénzügyi ellátások

⁵¹ C-413/99 sz. Baumbast-ítélet (ECLI:EU:C:2002:493).

⁵² C-480/08 sz. Teixeira és Ibrahim ítélet (ECLI:EU:C:2010:83).

⁵³ Lásd bővebben: HUNGLER et al. 2020, 75–87.

⁵⁴ GELLÉRNÉ LUKÁCS 2006, 63–83.

⁵⁵ Lásd C-1/72 sz. Frilli-ítélet (EU:C:1972:56); C-187/73 sz. Callemeyn-ítélet (EU:C:1974:57); C-63/76 sz. Inzirillo-ítélet (EU:C:1977:18); C-139/82 sz. Piscitello-ítélet (EU:C:1983:126); C-379-381/85 sz. és 93/86 sz. Giletti and others ítélet (EU:C:1987:98); C-356/89 sz. Newton-ítélet (EU:C:1991:265).

⁵⁶ Lásd C-333/13 sz. Dano-ítélet (ECLI:EU:C:2014:2358), 64. pont.

a 2004/38/EK irányelv 24. cikkének (2) bekezdése szerinti szociális segítségnyújtási ellátások fogalmába tartoznak, amely a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve alóli kivételt tartalmaz. Ez a minősítés pedig komoly következményekkel jár a szociális ellátásért folyamodó mobil polgárok számára. A Dano-eset kapcsán így kifejezetten rögzítették, hogy a szabad mozgás jogával élő polgárok a fogadó államban való tartózkodásuk első három hónapjában nem jogosultak e különleges, nem járulékalapú ellátások tagállamok általi folyósítására. Három hónapot követő tartózkodás esetében pedig csak akkor jogosultak, ha tartózkodásuk megfelel a szabadmozgás-irányelv szerinti feltételeknek. Az irányelv szerinti *jogszerű tartózkodásról* pedig csak abban az esetben beszélhetünk, ha *a gazdaságilag inaktív polgár saját maga és családtagjai számára megfelelő anyagi forrásokkal rendelkezik a megélhetéshez*. A Bíróság újabb esetjoga tehát a tartózkodáson felül egy további feltételt rendel alkalmazni a juttatásokhoz való hozzáférés terén. A jövőben ezért a gazdaságilag inaktív uniós polgároknak nehezebb lesz azon szociális ellátásokért folyamodni, amelyeket különleges, nem járulékalapú ellátásként a 883/2004/EK rendelet X. melléklete sorol fel. A következőkben azt vizsgáljuk, mit is jelentenek pontosan a szabadmozgás-irányelvben lefektetett *jogszerűségi feltételek*.

A gazdaságilag inaktív polgárok szociális segélyekhez való hozzáférése a szabadmozgás-irányelv alapján

Nem lehet eleget hangsúlyozni, hogy a szabad mozgás joga még ma sem egy egységes jogi kategória, az továbbra is megőrizte történeti rétegeltségét. Ez tükröződik az uniós alapszerződések rendelkezéseit végrehajtó másodlagos joganyagban, amely a gazdaságilag inaktív uniós polgárok jogszerű tartózkodásához egyfelől megköveteli a megfelelő anyagi fedezet és teljes körű egészségbiztosítás létét, másfelől kizárja őket az egyenlő bánásmódból⁵⁷ a huzamos tartózkodási jogállás elnyerése előtt.⁵⁸

Az irányelv ugyanakkor számos *bizonytalan fogalommal* operál, úgy mint az *indokolatlan teher* vagy az *elégéses forrás* követelménye.⁵⁹ Tovább fokozza a bizonytalanságot az irányelv azon rendelkezése, amely szerint a kiutasítás nem lehet automatikus következménye annak, hogy az uniós polgár vagy családtagja igénybe veszi a fogadó állam szociális segítségnyújtási rendszerét.⁶⁰ A szándékosan homályos megfogalmazás

⁵⁷ Az irányelv 24(2) bekezdése értelmében a fogadó tagállam nem köteles szociális segítségnyújtásra való jogosultságot biztosítani a gazdaságilag inaktív személyeknek a tartózkodás első három hónapjában, továbbá az álláskeresőknél hosszabb idejű tartózkodásuk alatt, illetve nem köteles a huzamos tartózkodási jog megszerzését megelőzően szociális segítséget nyújtani a tanulmányok folytatásához.

⁵⁸ Az irányelv 16. cikke kimondja, hogy öt év jogszerű tartózkodást követően elnyerhető a huzamos tartózkodási jogállás, amely esetén a tartózkodás joga és a szociális segélyekhez a tagállami polgárokkal egyenlő hozzáférés már nem köthető többé az elegendő anyagi fedezet kritériumához.

⁵⁹ Irányelv 7(1)b.

⁶⁰ Irányelv14(3), irányelv preambulum 10, 16 pontok.

egyfajta kompromisszumként szolgált a jogszabály szövegezése során, komoly terhet róva ezzel a jogalkalmazókra.

A szabadmozgás-irányelv hatálybalépését követően így máig folynak a viták arról, mit is takar a szociális segély fogalma, és a szociális juttatás iránti kérelem mely esetben jelenti azt, hogy a gazdaságilag inaktív személy nincs a jogszerű tartózkodáshoz szükséges források birtokában, és így indokolatlanul terheli a fogadó ország ellátórendszerét.

A Bíróság újabb joggyakorlatában igyekezett választ adni a fenti kérdésekre. A Brey-ítéletében⁶¹ kimondta, hogy a tagállamoknak a konkrét helyzet átfogó értékelése nélkül nincs lehetőségük, hogy a kérdéses ellátásokat a gazdaságilag inaktív uniós polgároktól automatikusan megtagadják, ahogy arra sem, hogy az ilyen ellátásokat igénylő személyt automatikusan úgy tekintsék, mint aki nem rendelkezik elegendő pénzügyi forrással, és ebből adódóan nincs joga az országban tartózkodni.⁶²

Az eset kapcsán a Bíróság végeredményben a tagállami bíróságra hagyta annak meghatározását, hogy az ügy tárgyául szolgáló szociális ellátás nyújtása a konkrét helyzetben indokolatlan terhet jelent-e.⁶³ Ugyanakkor előírta, hogy ezen *átfogó értékelés során milyen tényezőket szükséges vizsgálni*. Így többek között azt, hogy a segély odaítélése összességében mekkora terhet róna a nemzeti segélyrendszerre, továbbá az arányosság elvének fényében az érintett helyzetét jellemző személyes körülményeket, végül pedig a folyósítandó ellátás összegét és időtartamát.⁶⁴

A Brey-ítéletben foglaltak ahelyett, hogy segítették volna a tisztánlátást, csak nehezítették a jogalkalmazók helyzetét. Ebben hozott áttörést a Bíróság 2014-es Dano-ítélete,⁶⁵ amelyben a Bíróság a következőket deklarálta. *A gazdaságilag inaktív polgárok csak*

⁶¹ A Brey-ügy háttérében egy német pár állt, akik 2011-ben Németországból Ausztriába költöztek letelepedési céllal. Brey úr a hazájában 862 euró összegű nyugdíjban részesült. Tekintve, hogy a házaspár nem rendelkezett egyéb jövedelemmel vagy vagyonnal, kompenzációs pótlék iránti kérelmet nyújtott be, amelynek folyósítását az osztrák hatóság a jogszerűen tartózkodó uniós polgárokra korlátozta. A német párnak ez alapján igazolnia kellett, hogy tartózkodásuk megfelel a szabad mozgás irányelvében foglalt szabályoknak, azaz nem jelentenek indokolatlan terhet Ausztria szociális ellátórendszerére. C-140/12 sz. Pensionsversicherungsanstalt v Peter Brey ítélet (ECLI:EU:C:2013:565).

⁶² Önmagában tehát az tény, hogy egy tagállam polgára szociális segítséget kér, nem szolgál kellő igazolásul arra, hogy indokolatlan terhet jelentene a fogadó állam szociális ellátórendszerére.

⁶³ Brey-ítélet 79. pont.

⁶⁴ Brey-ítélet 78. pont.

⁶⁵ A Dano-jogvita tárgyát a román állampolgárságú Elisabeth Dano és fia, Florin részére igényelt szociális ellátások lipcei munkaügyi központ általi megtagadása képezte. Dano kisasszony 2010 végén költözött fiával Németországba nővééréhez, utóbbi gondoskodott lakhatásukról és ételmezésükről. A periratokból kiderül, hogy Dano Németországba nem álláskeresői céllal utazott be, és semmilyen keresőtevékenységet nem is kívánt ott folytatni. Ennek ellenére a lipcei munkaügyi központhoz fordult egy úgynevezett álláskeresői alapellátás folyósítását kérelmezve. E kérelmet a hatóság megtagadta azon német jogszabályi korlátozásra hivatkozással, amely kizárja az ellátásból azokat, akik kizárólag a szociális ellátás elnyerése céljából érkeznek az országba. Dano a kérelmet elutasító határozat elleni beadványában azt kifogásolta, miszerint a német ügynökség a szociális alapellátások folyósítása iránti kérelmének elutasításával lényegében állampolgársági alapon megkülönböztető döntést hozott, amelyet kifejezetten tilalmaz az EUMSZ 18. cikke.

akkor igényelhetnek a fogadó tagállam állampolgáraival egyenlő bánásmódot, ha tartózkodásuk jogszerű, azaz megfelel a szabadmozgás-irányelv feltételeinek.

Ami pedig magát a konkrét ügyet illeti, a Bíróság egyszerűen csak rögzítette, hogy az utaló fórum által elvégzett vizsgálatok szerint a felperesek nem rendelkeznek elegendő forrásokkal, ekként pedig nem igényelhetnek tartózkodási jogot a fogadó tagállamban a 2004/38/EK irányelv alapján.⁶⁶ Joggal merülhet fel a kérdés, vajon a Bíróság ítéletében miért nem említette a Brey-ítéletben megfogalmazott arányossági tesztet, illetve miért nem folytatta le maga az arányossági vizsgálatot.

Verschueren erre azt a választ adja, miszerint az arányosság az egyik legfontosabb uniós jogelvként „különösen fontos szereppel bírhat a különböző célok és versengő érdekek közti döntésben, azonban az olyan magától értetődő esetekben, mint amilyen a Dano is, annak alkalmazását félre lehet tenni”.⁶⁷ A Bíróság azonban sajnálatos módon nem tisztázta, hogy melyek is azok a körülmények, amelyek alapján egy ilyen különleges, „magától értetődő” eset definiálható. Kizárólag a „szociális ellátásért való folyamodásra mint Dano tartózkodásának fő mozgatórugójára” utal, és azon tényre, hogy Dano „nem álláskereső célzattal érkezett Németországba”. Verschueren mindezek alapján úgy véli, hogy lényegében Dano integrációs szándékának hiánya, a német társadalomban való marginális helyzete⁶⁸ vezette a Bíróságot arra, hogy arányossági teszt alkalmazása nélkül is megállapítsa, hogy Dano nem jogosult egyenlő bánásmódra. Thym szerint mindez azt jelzi, hogy a gazdaságilag inaktív polgárok esetében a másik tagállamba való utazás célja/indítéka, illetve maga a társadalmi integráció szándékának hiánya is döntő lehet a szociális juttatások tekintetében élvezett egyenlő bánásmód és tartózkodási jog értékelésében.⁶⁹ Ezt támasztja alá a társadalmi integráció követelményének a szabad mozgás területén egyre markánsabb szerepét hangsúlyozó bírói gyakorlat is; hasonlóképpen maga a szabadmozgás-irányelv struktúrája, amennyiben a tartózkodási jog fennállása tekintetében egy fokozatosságon alapuló rendszert vezet be, illetve a munkavállalói és vállalkozói státusz megtartása vonatkozásában is lépcsőzetes rendszert alakít ki.⁷⁰

⁶⁶ Brey-ítélet 81.pont.

⁶⁷ VERSCHUEREN 2015, 373.

⁶⁸ Dano esetében ugyanis már a tartózkodás elején nyilvánvalóvá vált, hogy nem is kíván integrálódni a fogadó ország társadalmába, többek között azzal, hogy ott munkát vállal. A peranyagból kiderült továbbá, hogy Dano mindössze három évig járt iskolába Romániában, és semmilyen végzettsége, szakképzettsége nincs. Megérti ugyan a német nyelvet, ugyanakkor nem tud írni ezen a nyelven, és csak korlátozott mértékben képes német nyelvű szövegeket olvasni. E körülmények mind az integráció hiányára utalnak.

⁶⁹ Daniel Thym is kiemeli a társadalmi integráció hiányának hangsúlyos szerepét a Bíróság döntése kapcsán. Úgy véli, hogy Dano Németország területén való fizikai jelenléte önmagában irreleváns, a jogszerűtlen tartózkodás ugyanis nem eredményez „jogilag szignifikáns társadalmi integrációs minőséget” az uniós jog alapján. THYM 2015, 36.

⁷⁰ A Bíróság a Dano-ítéletet követő és fent hivatkozott Alimanovic-ítéletében már *expressis verbis* hivatkozik a döntés alapjául szolgáló, a munkavállalói jogállás fenntartásának a szabadmozgás-irányelv által létrehozott „fokozatossági rendszerére”, amely rendszer – legalábbis a Bíróság ítélete szerint – a tartózkodási jog és a szociális ellátásokhoz való hozzáférés biztonságossá tételére törekszik. Alimanovic-ítélet 60. pont.

A Dano-ítélet a fentiek fényében tehát értelmezhető úgy, mint amely szerint nincs szükség arányossági teszt lefolytatására, ha valaki kizárólag azért utazik egy másik tagállamba, hogy ott szociális segílyt vegyen igénybe. Minden más esetben az arányossági teszt lefolytatása kötelező.

A gazdaságilag inaktív személy három hónapon túli tartózkodása esetén⁷¹ tehát vizsgálni kell, hogy a tartózkodás megfelel-e az irányelv szerinti feltételeknek. Amennyiben nem, abban az esetben megtagadható az egyenlő bánásmód a szociális segílyek tekintetében.

Ebből arra következtethetünk, hogy annak az uniós polgárnak, akinek a fogadó országban való jogszerű tartózkodása nem magán az irányelven, hanem más uniós forráson – így közvetlenül a szerződés valamely rendelkezésén,⁷² uniós rendeleten⁷³ vagy épp a nemzeti jog kedvezőbb rendelkezésén⁷⁴ – alapul, a fentiek alapján tehát nem jogosult az egyenlő bánásmódra a szociális juttatások tekintetében. Ez jelentős fordulat a Bíróság korábbi kiterjesztő gyakorlatához képest, amely szerint a jogszerű tartózkodás nem kizárólag a szabadmozgás-irányelven alapulhat.⁷⁵

A jövőben ugyanakkor vélhetően nem csupán a *tartózkodás jogszerűségének elhatárolási problémája* jelent majd kihívást a jogalkalmazók számára. A munka világának átalakulásából fakadó munkavállalói státusz sokrétűsége és annak kiemelt jellege a jövőben számos elhatárolási nehézséghez vezethet. Így például ha Dano házasságba lép, és férje heti tíz órában munkát vállalna, a család hozzátétőlegesen 1000 euró értékű szociális támogatásra lenne jogosult a munkavállalókat és családtagjaikat megillető egyenlő bánásmód értelmében. A fenti diszkrepanciák jól jelzik a gazdaságilag aktív és inaktív polgárok közötti éles státuszbeli elhatárolással járó jövőbeni dilemmákat.⁷⁶

Mindezt jól illusztrálja a Bíróság elé előzetes döntéshozatal céljából került 2019-es Tarola-ügy. Az ügy fókuszában egy, a munkavállalói státusz periferiájára került, de facto munkanélküli személy állt, aki a szabadmozgás-irányelvnek a kényszerű, regisztrált munkanélküliekre vonatkozó, a munkavállalói jogállás megtartásáról szóló rendelkezésére hivatkozással szeretett volna különböző szociális juttatásokért (így álláskeresői támogatásért és kiegészítő jóléti ellátásért) folyamodni.

⁷¹ Három hónapos tartózkodásig maga az irányelv zárja ki azt.

⁷² EUMSZ 45. cikkén lásd Saint Prix-ítélet, az EUMSZ 20. cikkén lásd Zambrano-ítélet.

⁷³ Az 1612/68/EGK rendeleten, lásd Teixeira-ítélet vagy a C-529/11 sz. Alarape-ügyben hozott ítélet.

⁷⁴ Mint köztudott, a Bíróság korábbi gyakorlata értelmében minden uniós polgár hivatkozhatott az EUMSZ 18. cikkében foglalt, állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmára azokban a helyzetekben, amelyek az uniós jog tárgyi hatálya alá tartoznak, amennyiben a tartózkodásuk a fogadó állam területén állandó és jogszerű. Így a Trojani-ügyben (C-456/02) egy gazdaságilag inaktív, szociális ellátásokért folyamodó kérelmező esetében a Bíróság kimondta, hogy a szabadmozgás-irányelvben foglalt tartózkodási jog uniós polgárságnál fogva megilleti az uniós munkavállalónak nem minősülő, de érvényes tartózkodási engedély birtokában lévő polgárokat.

⁷⁵ Verschuere szerint a Bíróság e döntése a szabad mozgás jogával élő tagállami polgárok helyzetét ugyanakkor igen sebezhetővé teszi, és jogbizonytalanságot idéz elő. VERSCHUEREN 2015, 379–380.

⁷⁶ THYM 2015, 43.

Tarola pusztán korábbi, pár hetes – vállalkozói minőségében történő⁷⁷ – munkavégzésére hivatkozva igényelt a munkavállalók számára fenntartott ellátást úgy, hogy ténylegesen a gazdaságilag inaktív polgárok körébe tartozott.⁷⁸ A Bíróság ítéletében ennek ellenére megerősítette munkavállalói státusza fennállását, tekintve, hogy arról már maga a nemzeti bíróság korábban határozott.

A Bíróság ítéletének indokolásában úgy találta, hogy „[a]mennyiben a nemzeti jog a szociális ellátásokhoz való jogosultságból kizárja azokat a személyeket, akik munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként csak rövid ideig folytattak kereső tevékenységet, e kizárás ugyanúgy vonatkozik a szabad mozgáshoz való jogukat gyakorló, más tagállamokból érkező munkavállalókra”.⁷⁹

A kérdéses Tarola-ítélet értelmében a munkavállalói jogállás megtartása és az ahhoz – ahogy a Bíróság is fogalmaz – „szükségszerűen kapcsolódó tartózkodási jog”⁸⁰ tehát nem jelent automatikus hozzáférést a fogadó állam szociális ellátásaihoz. Mindössze annyit jelent, hogy Tarola kérelmének hatóságok általi elbírálása minden esetben a tagállam saját polgáraitra irányadó feltételekkel kell, hogy történjen. Ezzel a Bíróság egyben biztosítékot kínált a tagállamok számára, hogy azok továbbra is nagyfokú szabadságot élvezzenek saját szociális ellátórendszerük kialakításában. Amennyiben utóbbiak nem kívánják ellátásokat folyósítani azok részére, akik keveset dolgoznak, illetve általában csekély aktivitást mutatnak a munkaerőpiacon, akkor a nemzeti jogrendjükben ezt szabadon megtehessek.

Mint látjuk, egyes tagállamok részéről erős az igyekezet nemzeti jóléti rendszerük megóvására. *A tagállami érdekek keresttüzeiben pedig maga a Bíróság is hajlik egy, a korábbinál megszorítóbb értelmezést⁸¹ követni ítélkezési gyakorlata során.* A következőkben azt vizsgáljuk, vajon mennyire megalapozottak e tagállami félelmek. Az EU28-ak

⁷⁷ Ma már sok esetben nehezen határolható el a munkavállalói státusztól a vállalkozói státusz, mi több, sokan kényszerből az utóbbit választják a munkavégzés formájául.

⁷⁸ Tarola román állampolgárként 2007-ben, 2013-ban majd 2014-ben pár hetes időszakokban munkavállalóként, illetve egyéni vállalkozóként dolgozott Írországból különféle nem határozott idejű szerződések alapján. Miután kényszerű munkanélkülivé vált, először 2013-ban, majd 2014-ben állaskeresési támogatásért, illetve kiegészítő jóléti ellátásért folyamodott. Kérelmeit az illetékes hatóságok elutasították arra hivatkozással, hogy Tarola nem szolgáltatott kellő bizonyítékot sem írországi szokásos tartózkodási helyére (azaz az általa végzett keresőtevékenység folytatására), sem a tartózkodáshoz szükséges anyagi forrásaira (azaz önfenntartó státuszára) vonatkozóan. C-483/17 sz. Tarola-ügy (ECLI:EU:C:2019:309).

⁷⁹ Tarola-ítélet 56. pont.

⁸⁰ Tarola-ítélet 55. pont.

⁸¹ A Bíróság korábbi gyakorlatában a szigorú gazdasági szemléleten való túllépést jelezték mindazon esetek, amelyekben a Bíróság a gazdaságilag inaktív polgárok számára védőpajzsot biztosított a fogadó tagállam állampolgárságon alapuló megkülönböztető gyakorlatával szemben. E széles jogértelmezésnek köszönhetően az egyenlő bánásmód követelménye bizonyos feltételek esetén így kiterjedt mind a megélhetést biztosító szociális segélyekre (Minimex megélhetési támogatás a C-184/99 sz. Grzelczyk-, illetve a C-456/02 sz. Trojani-esetek), mind pedig a megélhetési ösztöndíjakra (C-209/03 sz. Bidar-ítélet [ECLI:EU:C:2005:169]).

a gazdaságilag inaktív, majd a gazdaságilag aktív polgárok mobilitási adatainak elemzésén keresztül a kelet-közép-európai bevándorlók nyugati jóléti rendszerekre gyakorolt hatásának kérdését járjuk körbe.

A gazdaságilag inaktív polgárok mobilitása a számok tükrében

A gazdaságilag inaktív polgárok mobilitása és annak a fogadó államok költségvetésére gyakorolt hatása

Amint azt fent ismertettük, a tagállam részére a legnagyobb dilemmát a fogadó állam ellátórendszerének gazdaságilag inaktív polgárok általi kiaknázása jelenti. A szociális turizmussal kapcsolatos vélt vagy valós félelmek ellenére nem igazán állnak rendelkezésre a gazdaságilag inaktív polgárok állományának és tagállamközi mobilitásának nagyságrendjével kapcsolatos hivatalos statisztikák. A rendelkezésre álló számadatok szűkös voltak a fő oka abban keresendő, hogy a gazdaságilag inaktív polgárok a gazdaságilag aktív polgároknál sokkal kevésbé mobilak, másrészt az igénybe vett ellátásokról ritkán készül olyan összesítő elemzés, amely állampolgárság szerinti bontásban közli az adatokat.

Az Európai Bizottságnak – a tagállamok félelmeit enyhítendő és a kérdés jelentőségét hangsúlyozandó – a fenti tárgyban közzétett legutolsó, 2013-as tanulmánya⁸² *A gazdaságilag inaktív mobil polgárok tagállami szociális ellátórendszerekre gyakorolt hatása* címmel mindenestre nem látszik alátámasztani a feltételezést, miszerint a más tagállamba költöző uniós polgárok fő ösztönzője a különféle szociális juttatások elnyerése.⁸³

*A tagállamok félelmeit a szociális turizmus és a jólétimágnés-hipotézis veszélyeit illetően kellően komoly bizonyítékok tehát nem támasztják alá.*⁸⁴ A következőkben e tanulmány főbb következtetéseit ismertetjük, amely 2012-es adatokon alapul.

A gazdaságilag inaktív mobil polgárok az Európai Unió összalakosságának 0,7-1% körüli értékét teszik ki, azaz számuk rendkívül alacsony. Egyes országokban ez a szám érthető módon magasabb, így Belgiumban (3%), Cipruson (4,1%), Írországbán (3%) és Luxemburgban (13, 9%).⁸⁵

Amíg a tagállamközi mobilitással élők száma folyamatosan nő, ezen belül a gazdaságilag inaktív polgárok aránya csökkenő tendenciát mutat. A mobil polgárok körében a gazdasági inaktivitás tehát évről évre csökken (2005 és 2012 között 47%-ról 33%-ra). Ebben 2010-től némi változás volt tapasztalható, amikor is a gazdasági válság miatt megugrott az inaktív mobil polgárok közötti aránya, tekintve, hogy ebben

⁸² European Commission 2013.

⁸³ Szemben a munkavállalási és a családi célzatú migrációs ösztönzőkkel. European Commission 2013.

⁸⁴ EHATA – SEELEIB-KAISER 2017, 181–197.

⁸⁵ Ezekben az országokban ugyanis általában véve magasabb a bevándorlók száma.

az időszakban sokan elveszítették állásukat, így értelemszerűen az álláskereső aránya is megnőtt (6%-ról 13%-ra).

A gazdaságilag inaktív uniós polgárok 71%-a nyugdíjas, diák vagy álláskereső, amíg 25%-uk valamely uniós polgár inaktív családtagja, illetve háztartásbeli. A fennmaradó 4%-uk tartósan munkaképtelen személy.

A gazdaságilag inaktív polgárok legnagyobb része (79%) gazdaságilag aktív háztartásban él. Szükséges továbbá megjegyezni, hogy a gazdaságilag inaktív polgárok jelentős része (64%) korábban a fogadó államban dolgozott. Ez a szám természetesen tagállamonként változó, így a nyugdíjas éveiket a korábbi foglalkoztatás országában töltők aránya jóval magasabb Hollandiában (84%), mint például Cipruson. Ez nyilván annak köszönhető, hogy bizonyos országok erősen preferáltak a nyugdíjasok körében (Ciprus, Spanyolország és ma már Horvátország is).

A gazdaságilag inaktív uniós polgárok csoportja ugyanakkor folyamatos dinamikát mutat. Ezt jelzi az is, hogy az álláskereső harmada egy évvel korábban állásban volt, míg az álláskereső 45%-a már a korábbi években is volt munkanélküli. A gazdaságilag inaktív polgárok tartózkodásának hossza nagyjából megegyezik a bevándorlók átlagos tartózkodási hosszával, de annál valamivel magasabb, többségük 5 éven, míg 49%-uk 10 éven felül tartózkodik a fogadó országban. A gazdaságilag inaktívak fő migrációs ösztönzői megegyeznek a gazdaságilag aktív polgárokéval. Így a főbb mozgatórugó esetükben is az életszínvonal várható javulása, a magasabb foglalkoztatottsági szint és a reálbérek közti eltérések.⁸⁶ A bérszínvonal és a nettó migráció közti kapcsolat azonban nem egyenes vonalú, tekintve, hogy a nagyon magas bérszínvonalú országokban a megélhetés költségei is nagyon magasak. Épp ellenkező előjellel, de ugyanez igaz a nagyon alacsony bérszínvonalú országokra, ahol sokan nem engedhetik meg maguknak, hogy más országokba vándoroljanak életkörülményeik javítása céljából.

A tagállamközi mobilitást illetően komoly ösztönző faktornak bizonyult a gazdasági recesszió időszaka, ami sokakat arra sarkallt, hogy elhagyják a válság által sújtott tagállamokat. Mint alább majd láthatjuk, a gazdaságilag stabilabb országokba (Egyesült Királyság, Németország) a bevándorlás folyamatos volt a válság időszakában is, míg a kevésbé stabilabb országokat a kivándorlás magasabb aránya jellemezte (Olaszország, Spanyolország).

Ami pedig az EU13-ak csatlakozását illeti, a 2004-es, 2007-es és 2013-as csatlakozások a gazdaságilag inaktívak szempontjából is jelentőséggel bírtak. Számos nyugdíjas számára ugyanis lehetővé tették, hogy az új tagállamokban ingatlant vásároljanak nyugdíjas éveik eltöltése céljából, továbbá az Erasmus-hálózat jelentősen könnyítette a diákok tagállamközi mobilitását.

Végül, ami a gazdaságilag inaktív polgárok fogadó államok költségvetésére gyakorolt hatását illeti, látnunk kell, hogy az elenyésző. A gazdaságilag inaktív uniós polgárok csak nagyon kis hányadát teszik ki a különleges, nem járulékalapú ellátást igénylők körének: csupán 1%-át hat országban (Ausztria, Belgium, Észtország, Málta, Portugália,

⁸⁶ Erről lásd bővebben: GALGÓCZI 2017.

Görögország), 1–5%-át további öt országban (Németország, Finnország, Franciaország, Svédország, Hollandia), végül valamivel több mint 5%-át Belgiumban és Írországban.⁸⁷ Mindez elmondható a gazdaságilag inaktív polgárok egészségügyi ellátásával kapcsolatos kiadásokra is. Átlagosan mindössze 0,2%-át teszik ki a fogadó állam összes egészségügyi kiadásainak, illetve 0,01%-át a GDP-nek.

A 883/2004/EK – koordinációs – rendelet által kínált jogosultságok a mobil polgárok szemszögéből

Mind ez ideig a gazdaságilag inaktív uniós polgárok fogadó állam jóléti rendszerére gyakorolt hatásának kérdéseire fókuszáltunk. Ugyanakkor a jelenlegi rendszer hatékonyságát érdemes megvizsgálnunk a mobil polgárok szemszögéből is. Vajon a koordinációs rendelet valódi jogokat biztosít-e a gazdaságilag inaktív polgárok számára, vagy a rendeletben foglalt jogosítványok csupán illuzórikusak?

Mint említettük, a korábbi, 1408/71/EGK rendeletet az évezredfordulót követően felülvizsgálták, amelynek eredményeként elfogadták a 883/2004/EK rendeletet, immár *szabályozási körébe vonva a gazdaságilag inaktív polgárokat*, így az álláskeresőket, a nyugdíjasokat, a diákokat és más önfenntartó személyeket. A fent említett rendelet értelmében azok a munkanélküli személyek, akik egy másik tagállamban munkát keresnek, kérhetik a munkanélküli-ellátások három hónapos időszakra történő exportálását.⁸⁸ Hasonlóképpen a nyugdíjasok is exportálhatják a nyugdíjukat a joghatósággal bíró országból (általában az utolsó munkavégzés helye szerinti tagállamból) a lakóhely szerinti tagállamba. Végül, de nem utolsósorban a családi ellátások, például a családi pótlék is exportálhatók a gyermek lakóhelye szerinti tagállamba.

Mindezek komoly előrelépést jelentenek a mobil polgárok, azon belül is a gazdaságilag inaktívak által élvezett szociális jogokat illetően. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a rendelet által biztosított szociális jogok sok esetben csupán illuzórikusak. A tagállamok eltérő gazdasági fejlettségi szintje lényegében ellehetetleníti azokat a munkanélküli álláskeresőket, akik egy kevésbé fejlett kelet-közép-európai vagy akár délkelet-európai tagállamból érkeznek, és egy jóval módosabb tagállamban kérik a kérdéses ellátás folyósítását. Ha az egyes tagállamokban nyújtott munkanélküli-ellátások minimum- és maximumösszegét vetjük össze, jól kirajzolódnak a *tagállamok közti különbségek*. Így amíg a MISSOC 2019 júliusában közzétett adatai szerint⁸⁹ Belgiumban 41 EUR és 67 EUR között mozog a járadék napi összege, addig Bulgáriában annak legalacsonyabb napi

⁸⁷ A vonatkozó adatok csak a fenti országokban érhetők el.

⁸⁸ A rendeletet módosító javaslat értelmében ezt az időszakot három hónapról hat hónapra kívánják kiterjeszteni. Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet, valamint a 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló 987/2009/EK rendelet módosításáról [COM(2016) 815 final].

⁸⁹ A MISSOC által 2019. július 1-jén közzétett adatbázis forrása: www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/ (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)

összege mindössze 4,6 EUR-t tesz ki, míg a legmagasabb csupán 38 EUR-t, ami még a belgiumi minimumszintet sem éri el. Hasonlóképpen, amíg Luxemburgban 5224 EUR az ellátás havi maximumösszege, addig Szlovéniában 892 EUR, Magyarországon pedig mindössze 460 EUR. Mint említettük, az álláskereső a fogadó országban nagy valószínűséggel szociális segélyben sem részesülnek, hiszen ennek megadása kizárólag a fogadó állam diszkréciójának a függvénye. Mindez elmondható az öregségi nyugdíjak tekintetében is, ahol az átlagnyugdíj összege a fent említett régió országaiban jóval alacsonyabb, mint az EU más tagállamaiban. Jól tükrözi az egyes államok nyugdíjrendszere közti különbségeket a nyugdíjak legalacsonyabb összege. Így például amíg a fenti adatbázis szerint Ausztriában 933 EUR a legalacsonyabb nyugdíjösszeg (30 év szolgálati időt követően 1048 EUR), addig Kelet-Közép-Európában 256 és 88 EUR között mozog ez az összeg (Lengyelországban 256 EUR, Szlovéniában 223 EUR, Csehországban 129 EUR, Magyarországon 88 EUR). A délkelet-európai országok közül Bulgáriában ez a szám 112 EUR, amíg Romániában 135 EUR. Következésképpen ezen országok nyugdíjasai ténylegesen nem részesülhetnek a szabad mozgás kínálta előnyökben, szemben a kontinens észak-nyugati országaival, akik nyugdíjas éveiket sok esetben a melegebb, déli tagállamokban töltik.

A gazdaságilag aktív polgárok mobilitása a számok tükrében

Az EU28-munkaerő jelenléte a tagállamokban, a fő célországok és kibocsátók

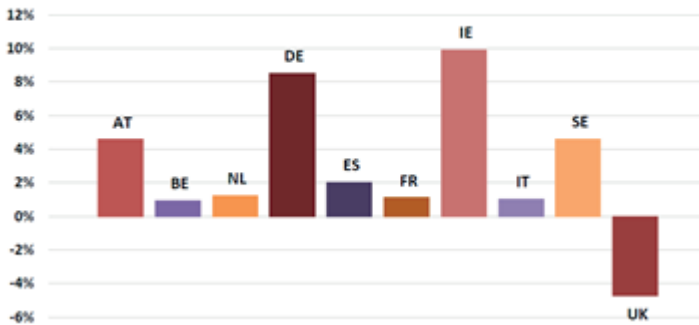
2018-ban 9,7 millió EU28 gazdaságilag aktív mobil személyről adtak számot az elemzők az EU28 államaiban, amely 1,9%-os növekedést jelent a korábbi évhez képest. A kifejezetten munkavállalási céllal érkezők célországai megegyeznek a fő mobilitási célországokkal: Németországgal, az Egyesült Királysággal, Spanyolországgal, Olaszországgal és Franciaországgal. Ebben az öt országban van jelen az aktív bevándorlók 78%-a, és csak Németország és az Egyesült Királyság önmagukban ezen állomány felét teszik ki. Megállapítható tehát, hogy *a mobil aktív polgárok továbbra is csupán néhány nyugat-európai országban koncentrálnak.*

2018-ban Németországban a korábbi évhez képest 9%-kal nőtt az aktív aránya (+18 ezer fő), ami azt jelenti, hogy előbbi átvette a vezető helyet az Egyesült Királyságtól a legtöbb EU28 aktív polgárt fogadó országok rangsorában. Az Egyesült Királyságban ehhez képest 5%-kal csökkent az állomány (-110 ezer fővel). A másodlagos célországok közül Ausztriát és Írországot érdemes kiemelni. Előbbiben 5%-kal, amíg utóbbiban közel 10%-kal nőtt az aktív bevándorlók száma, ami egy komoly növekedésnek mondható (10. ábra).

Ami a *fő kibocsátó országokat* illeti, továbbra is a román állampolgárok állnak az első helyen, ez 2018-ban 7%-os növekedést jelent esetükben (+14 ezer fő). Figyelemre méltó továbbá, hogy a lengyel aktív vándorok aránya 6%-kal csökkent (-80 ezer fő). Amint azt már fent említettem, ennek egyik oka a lengyel gazdaság erősödése lehet (5,1%-os

növekedés a GDP-ben). Őket követi Olaszország, Portugália és Bulgária. A 2012-es évet követően megnőtt továbbá a bolgár bevándorlók száma, ami egyértelműen a munkavállalók beáramlását korlátozni kívánó átmeneti időszak lejártával hozható összefüggésbe. Olaszországban a krízist követő instabil munkaerőpiaci helyzetnek köszönhető a kivándorló aktív polgárok számának megugrása, aminek hatásaival úgy tűnik, a jövőben is számolhatunk. A portugál kivándorlók 2018-ban mért 640 ezer fős állománya némiképp csökkent, de még mindig magasabb, mint amit a korábbi években mértek (2011–2016) (11. ábra).

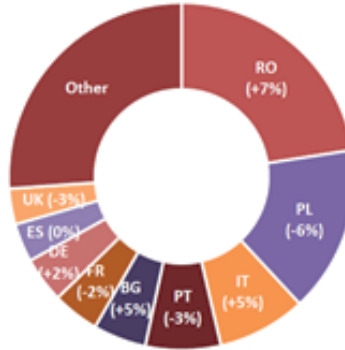
Figure 16: Percentage change between 2017 and 2018 in stocks of active movers in the ten EU Member States hosting the most active movers⁷⁹



10. ábra: A mobil polgárok állományában 2017–2018 között bekövetkezett százalékos változás a tíz legnagyobb befogadó EU-tagállamban

Forrás: a szerző szerkesztése

Figure 17: Most common countries of origin of EU-28 active movers, 2018 (percentage change on number for 2017 in brackets) (size of ring part represents share of group by country of origin from all active movers)¹⁰



11. ábra: Az EU28 mobil polgárok leggyakoribb származási országai, 2018 (zárójelben a 2017-es adatokhoz képest bekövetkezett százalékos változások)

Forrás: a szerző szerkesztése

A brexitreferendum hatásai a 2018-as munkaerőállomány-felméréseken már jól kivehetően megmutatkoznak. Erre utal a mobil munkaerő 5%-os csökkenése, ami leginkább a lengyel munkaerő brit munkaerőpiaci jelenlétének csökkenésével magyarázható. Ugyanakkor másik két fontos kibocsátó ország, így Olaszország és Románia munkavállalói továbbra is szignifikáns mértékben vannak jelen a brit munkaerőpiacon, előbbiek aránya 5%-kal, utóbbiak aránya 10%-kal nőtt 2018-ban.

Ezekben az országokban a gazdasági helyzet – a többi kibocsátó tagállamhoz viszonyítva – továbbra is kedvezőtlen. Így Olaszországban a munkanélküliségi ráta tartósan 10%-kal magasabb az uniós átlagnál, amíg Romániában a reálbérek alacsony szintje magyarázza a munkaerő Egyesült Királyságba vándorlását.

A tartózkodás időtartama – az újonnan érkezettek aránya

Ami az aktív bevándorlók tartózkodásának hosszát illeti a fogadó országokban, a trend megegyezik az általános mobilitási trenddel, azaz *a huzamosan (10 éven túl) tartózkodók és az utóbbi időben (1–10 éve) érkezők aránya nagyjából kiegyenlített*. Ami a frissen érkezettek számát illeti, 2018-ban 11%-kal csökkent az arányuk 2017-hez képest (–100 ezer fő). Ami a fogadó ország szerinti megoszlásukat illeti, a két éven belül érkezett bevándorlók aránya Ausztriában, az Egyesült Királyságban és Németországban a legnagyobb (8–13% között). Az újonnan érkezettek foglalkoztatási rátája 2018-ban 77% volt, ami 2%-kal magasabb a 2017-ben mért adatoknál, és 4%-kal magasabb az uniós

foglalkoztatási rátánál. A foglalkoztatási ráta különösen magas Írországban (83%), az Egyesült Királyságban (83%) és Luxemburgban (12. ábra).

Figure 20: Activity status of new EU-28 movers (20-64 years), by country of residence, 2018



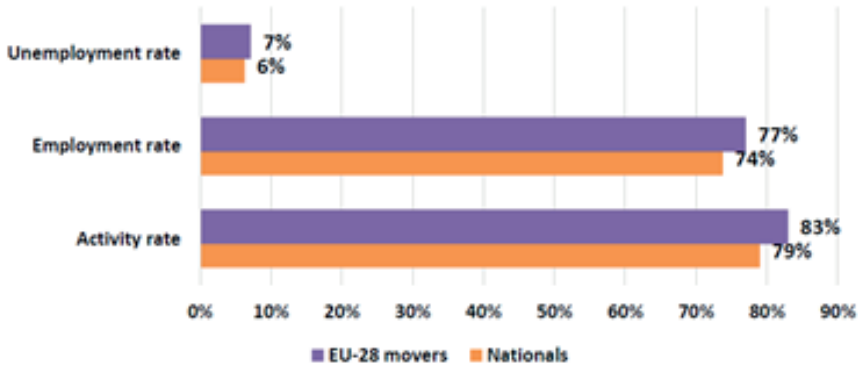
12. ábra: Az új EU28 mobil polgárok aktivitása (20–64 év közöttiek) a tartózkodás országa szerint, 2018 (%)

Forrás: a szerző szerkesztése

A foglalkoztatottak és a munkanélküliek aránya

Az EU28-bevándorlók foglalkoztatási rátája 2018-ban 77%-os volt, 3%-kal magasabb a hazai polgárokénál, amely trend 2011 óta érvényesül (3,3%-os növekedéssel 2011–2018 között). Ugyanakkor nemcsak a foglalkoztatottak, hanem a kényszerű munkanélküliek aránya is magasabb az EU28-bevándorlók körében (7%) a hazai polgárokhoz viszonyítottan (6%) (13. ábra).

Figure 22: Employment rate, unemployment rate and activity rate of EU-28 movers compared to nationals, 2018



13. ábra: Az EU28 mobil polgárok foglalkoztatási rátája, munkanélküliségi rátája és aktivitási rátája az országok saját állampolgáraihoz viszonyítva, 2018

Forrás: a szerző szerkesztése

A tagállamok szerinti megoszlás a foglalkoztatottságot illetően persze eltérő. Így a fő célországok közül egyedül Németországban magasabb a saját polgárok foglalkoztatási aránya (2,8%-kal) a mobil polgárokéhoz viszonyítottan. Az EU28-bevándorlók foglalkoztatottsági rátája ugyanakkor a legtöbb uniós tagállamban mértnél magasabb, ami jól tükrözi a kérdéses tagállamok kedvező munkaerőpiaci helyzetét.

Az Egyesült Királyságban az átlagos trend érvényesül, azaz a saját polgárok foglalkoztatási aránya alacsonyabb (7%-kal) az EU28-bevándorlókénál. Ami a másodlagos célországokat illeti, Ausztriában nincs lényegi eltérés a két állomány között, Írországban pedig szintén 4,5%-kal alacsonyabb a hazai foglalkoztatottak aránya a mobil polgárokhoz viszonyítottan (14. ábra).

Table 6: Employment rate of EU-28 movers and nationals in Member States with largest mover populations, 2018⁹²

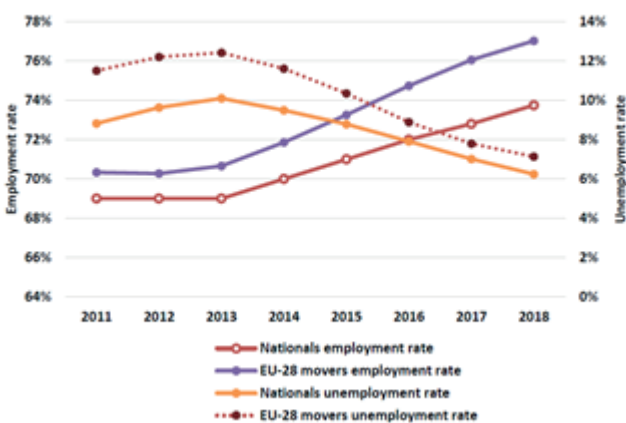
Country of residence	EU-28 movers	Nationals	Difference (pps)
DE	79.3%	82.1%	-2.8%
UK	86.1%	78.9%	7.2%
ES	67.9%	67.6%	0.3%
IT	66.8%	62.8%	4.0%
FR	72.8%	72.5%	0.3%
BE	70.7%	71.0%	-0.2%
AT	76.9%	77.7%	-0.7%
IE	78.4%	73.9%	4.5%
NL	77.3%	80.2%	-2.9%

14. ábra: A legnagyobb mobil népességgel rendelkező EU-tagállamok foglalkoztatási rátája az EU28 mobil polgárok és a saját állampolgárok körében

Forrás: a szerző szerkesztése

Ezzel egyidejűleg a munkanélküliségi ráták közeledtek egymáshoz, így a 2011–2018 közötti időszak alatt a két görbe közti különbség csupán 2%-ra csökkent (15. ábra).

Figure 23: Trend in employment rate and unemployment rate for EU movers and nationals, 2011-2018 (columns refer to employment rate; lines refer to unemployment rate)



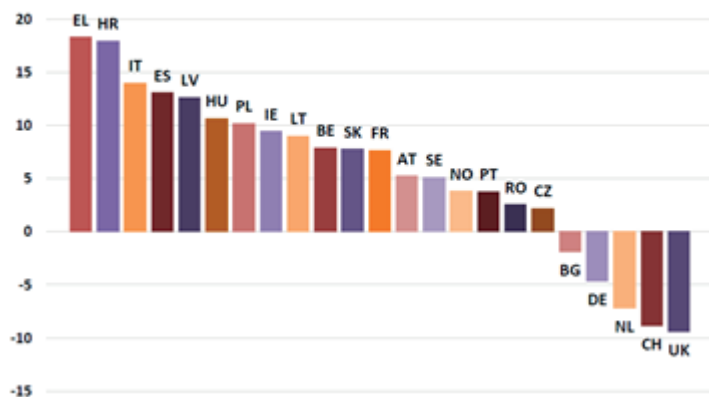
15. ábra: Az EU mobil polgárok és -állampolgárok foglalkoztatási és munkanélküliségi rátájának alakulása 2011–2018 között

Forrás: a szerző szerkesztése

A munkaerő-kivándorlással kapcsolatos migrációs döntés jobb megértését szolgálja, ha összevetjük a kivándoroltak és az otthon maradtak foglalkoztatási rátáját. Az alábbi diagram jól tükrözi a *tagállamok makrogazdasági feltételeinek eltérését*. Így a görögöknél és a horvátoknál a kivándoroltak foglalkoztatási aránya 18%-kal magasabb, mint az otthon maradt polgároké. A foglalkoztatási ráta ugyanis rendkívül alacsony e tagállamokban, előbbiben 59,5%, amíg utóbbiban 65,2%. A görögökön és a horvátokon túl a kivándoroltak és az otthonmaradtak foglalkoztatottságát illetően jelentős különbség van továbbá az olaszoknál (14%), a spanyoloknál (13%), a lettekénél (13%), a lengyeleknél (10%) és végül hazánkban, Magyarországon (11%) is.

A fő kibocsátó országok közül tehát Olaszországban és Lengyelországban nagy az eltérés az otthonmaradtak és a kivándorlók foglalkoztatási rátája között. Ugyanakkor Bulgáriában, Romániában és Portugáliában vagy kicsi az eltérés, vagy negatív irányú (azaz a foglalkoztatási arány magasabb az otthonmaradtak vonatkozásában). Ez arra utal, hogy a migrációs döntés mögött nem pusztán a foglalkoztatási ráták közti különbségek, hanem legalább ilyen súllyal a bérek reálszintjének tagállamok közti eltérése áll.

Figure 25: Difference in employment rate, by country of citizenship, between movers and nationals of the same country who are still living in their country of origin, 2018 (units in pps)



16. ábra: A mobil polgárok és a származási országban élő saját állampolgárok foglalkoztatási rátáinak különbsége, 2018

Forrás: a szerző szerkesztése

A vizsgált adatokból kitűnik továbbá – anélkül persze, hogy ebből mélyreható következtetéseket vonhatnánk le –, hogy az egyes kibocsátó országok polgárai eltérő sikerrel helyezkednek el a munkaerőpiacon. Ha a két legnagyobb befogadó országot vizsgáljuk, láthatjuk, hogy az Egyesült Királyságban a lengyel és a portugál bevándorlók kapnak legnagyobb eséllyel munkát, és a román polgárokat foglalkoztatják legkevésbé szívesen. Németországban a portugálokat foglalkoztatják legszívesebben, de a spanyol, francia és román polgárok is könnyebben helyezkednek el, mint például az olaszok (17. ábra).

Table 7: Employment rate of movers from main countries of origin in Germany and UK, 2018

Country of citizenship	Country of destination	
	DE	UK
ES	80.7%	88.4%
FR	80.4%	87.7%
IT	76.2%	86.1%
PL	80.0%	90.4%
PT	82.2%	89.7%
RO	80.3%	84.3%

17. ábra: A Németországban és az Egyesült Királyságban élő mobil polgárok foglalkoztatási rátái a származási országaik szerint, 2018

Forrás: a szerző szerkesztése

Ha a munkanélküliségi rátákat vizsgáljuk az egyes országokban, a fentiekhez (foglalkoztatottság szintje az otthonmaradtak és a kivándorlók között) hasonló következtetésekre juthatunk, csak ellenkező előjellel. Bulgáriában és Romániában a szabad mozgás jogával élő polgárok közt nagyobb a munkanélküliség, mint az otthonmaradtak körében. A görögök, a spanyolok esetében viszont az otthonmaradtak körében magasabb a munkanélküliek aránya (10% feletti) (18. ábra).

Table 8: Unemployment rate, by country of citizenship, of movers and of nationals of the same country who are still living in their country of origin, 2018

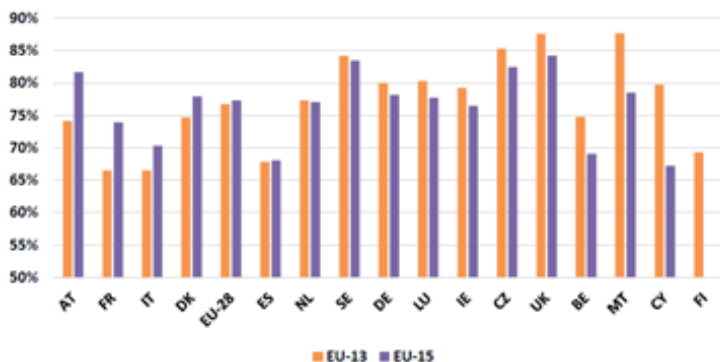
Country of citizenship	Nationals	EU-28 Movers	Difference (pps)
RO	4%	12%	7.6
BG	5%	13%	7.6
UK	3%	8%	4.0
DE	3%	4%	1.3
PL	4%	5%	0.9
NL	3%	4%	0.9
PT	7%	6%	-0.6
HU	4%	3%	-0.7
SK	6%	4%	-2.1
FR	8%	6%	-2.5
IT	10%	7%	-3.4
ES	14%	4%	-10.3
EL	19%	4%	-14.8

18. ábra: Az egyes országok munkanélküliségi rátája és azok különbsége a saját, helyben élő állampolgáraik és az EU28 mobil polgárok tekintetében

Forrás: a szerző szerkesztése

Ha a tagállami preferenciákat vizsgáljuk, nagyon érdekes továbbá, hogy nincs lényegi eltérés az EU13-ak és az EU15-ök uniós foglalkoztatási szintje között. Az egyes tagállamok tekintetében azonban vannak eltérések, így nagyobb arányú az EU13-ak foglalkoztatása Németországban, az Egyesült Királyságban, Belgiumban, Luxemburgban, Írországban, Máltán és Cipruson. Ezzel ellentétben Ausztriában, Olaszországban, Franciaországban és Dániában szívesebben foglalkoztatják az EU15-ből érkezőket (19. ábra).

Figure 26: Employment rate of movers from EU-13 and EU-15 countries, by country of residence



19. ábra: Az EU13 és az EU15 mobil polgárok foglalkoztatási rátája az egyes tartózkodási államok szerint

Forrás: a szerző szerkesztése

A fő foglalkoztatási ágak az EU28 mobil polgárok körében

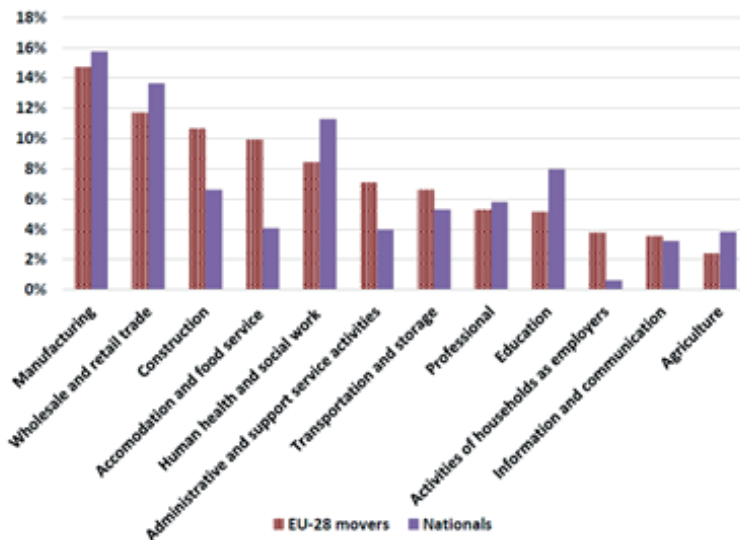
Az EU28-bevándorlók és a saját polgárok megoszlása nagyjából egyező minden szektorban. Ahol eltérés mutatkozik, az az építőipar, ebben a szektorban az EU28-bevándorlók aránya magasabb (4%-os az eltérés). Az egészségügyi és szociális munka szektorában épp ellenkezőleg, a saját polgárok részvétele magasabb (3%-os az eltérés). Végül, a szállás és az élelmiszeripari termékek előállítás és értékesítése szektor mutat jelentősebb eltérést, ahol szintén magasabb a bevándorlók aránya (6%-os eltérés) (20. ábra).

A fő foglalkoztatási ágazatok, amelyekben a mobil polgárok 2018-ban elhelyezkedtek, megegyeznek az előző évek foglalkoztatási statisztikáiban foglalt ágazatokkal, ezek jellemzően a feldolgozóipar, a nagykereskedelem, a kiskereskedelem, valamint a szállás- és vendéglátóipari szolgáltatások. A 2017-es évhez képest az informatikai szektorban jelentős növekedés tapasztalható (+14%-os).

Az elmúlt évtizedben az egyes szektorokban elhelyezkedettek számarányában, azaz az ágazatok közti megoszlásban a hazai és a mobil polgárokat illetően komoly változás nem tapasztalható. A 2008–2018 közötti időszakban az építőiparban és a feldolgozóiparban általános visszaesés következett be (2008–2012 között), amely visszaesés ugyanakkor egyaránt kihatással volt a hazai és a mobil polgárok foglalkoztatására. A visszaesés azzal

magyarázható, hogy a gazdasági recesszió az előbbi szektorokat érintette leginkább, különösen Olaszországban és Spanyolországban.

Figure 27: Distribution of Active EU-28 movers and nationals in largest sectors for movers, 2018



20. ábra: Az aktív EU28 mobil polgárok és saját állampolgárok megoszlása a legnagyobb foglalkoztatási ágazatokban, 2018

Forrás: a szerző szerkesztése

A 2018-as évben a korábbi évhez képest az *informatikai szektorban* foglalkoztatott EU28-bevándorlók száma abszolút értékben jelentősen megnőtt (14%). Hasonló, de valamivel csekélyebb növekedéssel számolhattunk a *szállítási és raktározási ágazatban* (9%), az oktatásban (8%), illetve a *humán egészségügyi és szociális munkás ágazatban* (5%). A magasabb számok nyilvánvalóan összefüggnek azzal, hogy a foglalkoztatás az Európai Unióban 2018-ban a szolgáltatási ágazatban, azon belül is az információs és kommunikációs ágazatban mutatta a legnagyobb növekedést. Ennek oka az új információs és kommunikációs technológiák utóbbi évekbeli gyors fejlődése és elterjedése, ami új munkalehetőségeket nyitott meg ebben az ágazatban.

Az ezen ágazatban tapasztalható munkaerőhiány ellenére a bevándorlók száma mégsem kiemelkedően magas e szektorban, ami nyilván arra vezethető vissza, hogy általánosan nagy a kereslet irántuk, azaz ez az ágazat minden országban hiányszakmának számít.

A fentiekkel összefüggésben hangsúlyozni szükséges továbbá, hogy az utóbbi években bizonyos *magas képzettséget igénylő szakmákban* is nőtt az EU28-bevándorlók aránya (jogászok, menedzserek, mérnökök stb). Az EU28 mobil polgárok számának növekedése a magas képzettséget igénylő szakmákban részben összefügg az egyre nagyobb

fokú digitalizációval a mérnöki vagy a kutatói területeken, amely szakmák sok esetben hiányszakmáknak számítanak.⁹⁰

Az EU28 mobil polgárok képzettség szerinti foglalkoztatása

A 2018-as adatok szerint az EU28-bevándorlók 36%-a rendelkezett felsőfokú végzettséggel, 40%-uk középfokú, míg 23%-uk csak alacsony fokú iskolai végzettséggel. Általánosságban megállapítható, hogy a mobil polgárok egyötöde az alacsony képzettséget igénylő állásokban helyezkedik el, másik ötöde a magas képzettséget igénylő állásokban, míg a maradékuk középfokú végzettséget igénylő álláshelyeket tölt be. Ebből kitűnik, hogy a bevándorlók sok esetben a *képzettségüknél alacsonyabb szintű álláshelyeket* töltnek be.

A statisztikák szerint az EU28-bevándorlók jellemzően felülreprezentáltak a képzettséget nem igénylő, illetve alacsony képzettséget igénylő szakmákban (amíg az EU28-ak aránya 20%, addig a saját polgároké csak 8%). Ugyanakkor alulreprezentáltak a technikai és szakmai asszisztens végzettséget igénylő szakmák körében (amíg az EU28-ak aránya 10%, addig a saját polgároké jóval magasabb, 17%). Ha ez elmúlt 15 éves tendenciát tekintjük, 2004 óta a szakképzettséget nem igénylő szakmákban 3%-kal nőtt az EU28 mobil polgárok száma, amíg a saját polgároké 1%-kal esett. *A fenti trend az új tagállamok csatlakozásának tudható be.* Egyes tagállamok magasabb reálbérei bizonyos foglalkozási ágakban komoly vonzerőt jelentenek más tagállamok, így főként Bulgária és Románia szakképzetlen vagy alacsony képzettségű munkavállalói számára. Az alábbi táblázat jól tükrözi a bérszintek közti eltérést az egyes tagállamokban.

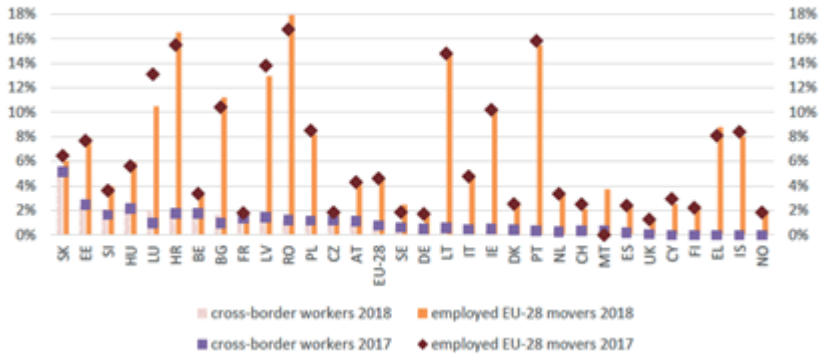
Az ingázók

Az ingázók száma 2018-ban 1 475 000 fő volt, ami 2%-os növekedést mutat a korábbi évhez képest. Az ingázás egyes államokban elterjedtebb, így a szlovákok,⁹¹ az észtek, a szlovének és hazánk munkavállalói körében, ahol az összes foglalkoztatott 2-5%-át teszik ki az ingázó munkavállalók. Összességében megállapítható, hogy *az ingázás a külföldön való letelepedésnél kevésbé népszerű* a más tagállamban munkát vállaló EU28-polgárok körében (21. ábra).

⁹⁰ Ilyen terület például a klímapolitika (éghajlatpolitika, zöldebb gazdaságok megteremtése).

⁹¹ Szlovákiából a Magyarországra történő ingázások száma folyamatosan emelkedik. A határmenti régiókban nyelvi akadályok nélkül bővültek a lakosság munkavállalási lehetőségei.

Figure 35: Share of employed EU-28 movers and cross-border workers from all employed nationals of country of origin, by country of origin, 2018, 20-64



21. ábra: A foglalkoztatott EU28 mobil polgárok és -ingázók (20–64 év között) megoszlása a származási ország összes foglalkoztatott állampolgárának arányában (a származási országok szerint)

Forrás: a szerző szerkesztése

A mobilitási ciklusok a 2004-es csatlakozást követően

2004-et követően jelentősen megnőtt az 1–4 év közötti tartózkodások száma mind az EU13, mind pedig az EU15 mobil polgárok körében. 2017-ben a fogadó országot elhagyók több mint 50%-a csak 1 és 4 év közötti időszakban tartózkodott a kérdéses tagállamban. A rövid ideig tartózkodók, így az 5 és 10 év között tartózkodók száma is megnőtt 2004 óta, különösen Németországban. 2007 és 2015 között a rövid ideig tartózkodók száma megtriplázódott a hosszabb távon tartózkodókhoz képest. Az általános trendeken túlmenően, a tartózkodás hossza ugyanakkor ország- és régióspecifikus, így például Lengyelország és Hollandia között a rövid távú mobilitási mintázat dominál, míg Lengyelország és Ausztria között a hosszabb távú mobilitás a jellemző.

Ami a mobilitási életkort illeti, a legjellemzőbb a fiatal felnőttek vándorlása. 2017-ben a 20–29 év közöttiek hagyták el legnagyobb arányban Romániát, Bulgáriát, Litvániát, Németországot és az Egyesült Királyságot, míg a 30–39 év közöttiek Spanyolországot, Olaszországot és Lengyelországot. A fiatalok mobilitásának magas aránya hozzájárul a cirkuláris mobilitás jelenségének erősödéséhez.⁹²

⁹² A fiatalok munkaképes mobil polgárok (20–29 év) egyes származási országokba (Románia, Bulgária, Egyesült Királyság) való visszatérésének magas aránya is jelzi a tartózkodás időtartamának rövidebb voltát.

Az elmúlt két évtizedben a rövid távú tartózkodás gyakoribbá vált, hasonlóan a cirkuláris migráció jelenségéhez.⁹³ A szabad mozgás jogi lehetőségének biztosítását a technológia fejlődése (főként az információs technológia és a közlekedési lehetőségek) kísérte. Ez tovább könnyítette a mobil polgárok utazását – adott esetben hazatérését –, illetve a potenciális álláshelyek betöltését a munkalehetőségekről való gyors értesülés útján, végül pedig elősegítette az otthon maradt családtagokkal való kapcsolattartást. Mi több, a munkaerőpiacok 2004-es csatlakozást követő fokozatos megnyílásával megnőtt a kínálat a rövid távú, határozott idejű szerződéses álláshelyekre, ami még több rugalmasságot követelt a mobil polgárok részéről. Mindehhez nagyban hozzájárult a 2008-ban bekövetkezett gazdasági válság, amely jó néhány, korábban jelentős célszágnak számító országból indította el a mobil polgárok ki- és hazavándorlását.

A munkaerő-mobilitás fogadó és származási országokra gyakorolt hatása, különös tekintettel a keleti bővítésre

A fenti adatok egyértelműen azt mutatják, hogy a *jóléti mágnes hipotéziselmélete* – azaz, hogy a gazdagabb nyugati tagállamokba az uniós bevándorlókat a küldő országokénál jobb színvonalú szociális szolgáltatások vonzzák – nem nyerhet igazolást. Az EU13-országok munkavállalói mindenekelőtt a jóval szélesebb körű munkalehetőségek és a bérkülönbségek miatt vándorolnak a nyugati tagállamokba. Ha a fő társadalmi demográfiai jellemzőket vizsgáljuk, mint láttuk, különösen magas köztük a fiatalok és azon belül is a 35 év alattiak aránya. Ez is elsősorban a munkavállalási célú migráció teóriáját támasztja alá.

Mi több, a kutatások szerint az EU10-államokból érkezettek összességében kevésbé veszik igénybe a jóléti juttatásokat és szolgáltatásokat, mint akár a hazai népesség, akár a harmadik országból érkezett bevándorlók.⁹⁴ *Bizonyos ellátások tekintetében* – így a rokkantsági ellátások, a betegséggel kapcsolatos ellátások és a szociálislakás-ellátás esetében – pedig a legtöbb államban még az átlagosnál is *jóval csekélyebb mértékű a juttatások mobil polgárok általi igénybevétele*. Ez alól *kivételt jelentenek a munkanélküli ellátások*, amely juttatások aránya a mobil polgárok körében – különösen a válság fennállása óta – folyamatosan növekszik. Az pedig, hogy a szabad mozgás jogával élő polgárok nagyobb aránya kap munkanélküli ellátást, mint a hazai népesség, illetve, hogy ez az arány növekszik, részben a válsággal, részben pedig a magas munkaerőpiaci részvételükkel függ össze. A válság következtében a kelet-közép-európai tagállamokból

⁹³ Az uralkodó migrációértelmezéssel, amely a migrációt egyszeri eseményként fogja fel (szokásos lakóhely megváltoztatása szokásossá váló lakóhelyre), egyre kevésbé lehet megragadni, leírni, elemezni a globalizáció korának vándorlási rendszereit. Lásd ILLÉS–KINCSES 2009. A szerzők cirkuláris migrációnak tekintik az egyén többes, visszatérő mozgásainak rendszerét, ami legalább két különböző országot és három határátlépéssel járó mozgást foglal magába.

⁹⁴ FÓTI 2015.

érkezett munkavállalók – a hazai polgárok viszonylatában – nagyobb mértékben vannak kitéve a munkanélküliség veszélyének, tekintve, hogy elsőként a külföldi munkavállalók leépítésére kerül sor. Továbbá, ha nem is bocsátják el őket, a munkakörülményeikben jelentős romlás tapasztalható. Jellemzően ugyanis azon ágazatokban helyezkednek el, amelyek jelentős mértékben függnék a gazdasági fellendüléstől. Így az építőiparban, a vendéglátásban, a kiskereskedelemben és a turizmusban. Sok esetben ezért recesszió idején ők veszítik el először az állásukat, vagy kénytelenek a szakképesítésüknél jóval alacsonyabb végzettséget igénylő állásban elhelyezkedni, esetlegesen párhuzamosan több részállást vállalni.

Az, hogy az EU13 mobil polgárok kevésbé veszik igénybe az ellátásokat, mindenképpel arra vezethető vissza, hogy a fogadó állam *bonyolult jóléti ellátási rendszerében a bevándorlók nehezen igazodnak ki*. Ennek egyik fő oka a nyelvtudás hiánya,⁹⁵ illetve a gyakran változó jogszabályi környezet. A szükséges információk hiányában a mobil polgárok tehát sok esetben nem veszik igénybe azokat az ellátásokat és szolgáltatásokat sem, amelyekre egyébként jogosultak lennének. A társadalmi beilleszkedésüket nagyban elősegítené, ha kifejezetten az uniós polgárok számára létrehozott szervezetek és mobilitási programok segítenék a támogatásra szorulókat, és nem a migrációs és integrációs szempontból jóval komolyabb múlttal rendelkező *harmadik országbeliek részére kialakított infrastruktúrát* vennék igénybe.

Összességében tehát elmondható, hogy amíg a más tagállamból és azon belül is az EU13-államokból *bevándorlók pozitív hatással vannak a gazdaságra*,⁹⁶ addig csak *kis mértékben kedvezményezettjei, avagy kiaknázói a különböző szociális ellátásoknak*.

Az a tény ugyanakkor, hogy a mobil polgárok csak *a végzettségüknél, munkatapasztalataiknál alacsonyabb képzettséget igénylő állásokban tudnak elhelyezkedni*, nemcsak az egyén szintjén vet fel problémákat, hanem a képzést biztosító származási országbeli és általában az európai hatékony munkaerő-megosztás tekintetében is. *Az egyén szintjén mindez a tudás erodálódásához vezet*, amely visszatérés esetén különösen problematikus lehet. Ami magára *a származási országra* gyakorolt hatásokat illeti, köztudott, hogy a kivándorlásnak *komoly negatív hatásai vannak*, így a képzés költségének meg nem térülése, a meg nem termelt jövedelem, a be nem fizetett adó. Ezzel szemben, a mérleg másik nyelvén állnak a kivándorlás pozitív hatásai, így *a hazautalások*, amelyről a kötet egy további fejezetében bővebben van szó,⁹⁷ és kivételes esetben az így megszerzett tudás, tapasztalat, esetleg kapcsolati tőke, amely alatt a diszpóra különböző segítségeit értjük. Hazánk, Magyarország vonatkozásában, de globális szinten is *komoly problémát vet fel az egészségügyi szakemberek kivándorlása*.⁹⁸ Végül, a kelet–nyugat irányú munkaerő-

⁹⁵ Amely részben annak tudható be, hogy a gazdasági válság következményeként megszüntették a nyelvtanfolyamra adott állami támogatásokat. Amíg a harmadik országbeliek esetében az ingyenes tanfolyamok elvégzése kötelező, addig az uniós polgárok elestek ettől a lehetőségtől.

⁹⁶ DUSTMANN–FRATTINI 2013.

⁹⁷ SZEGEDI 2020.

⁹⁸ Erről bővebben lásd BALÁZS 2012; EKE 2009.

vándorlás összeurópai szinten sem bizonyul hatékony eszköznek az egységes belső piac munkaerő-megosztása szempontjából.⁹⁹

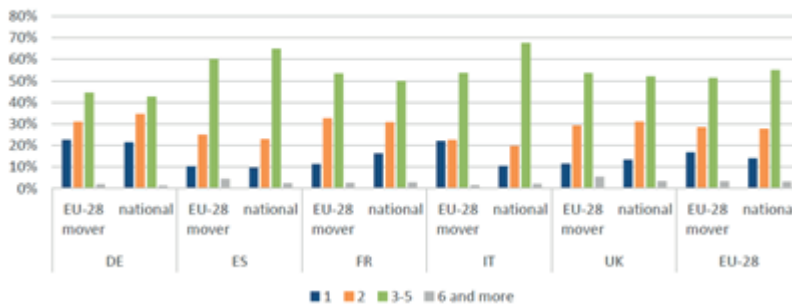
A tagállamközi mobilitás társadalmi hatásai a család intézményére

A családi mobilitás a számok tükrében

Az EU28 mobil polgárok háztartási mutatói a saját polgárok viszonylatában

A család intézménye sem maradhat érintetlen az uniós jog és az uniós mobilitási folyamatok hatása alól.¹⁰⁰ A szabad mozgás joga befolyásolja leginkább a család jövőre vonatkozó opcióit, ezáltal külön kategóriaként vizsgálható a családi mobilitás. Az uniós jog számos ponton befolyásolja a családok jogait, például külön definíciót tartalmaz a családtag fogalmára.¹⁰¹

Figure 55 Share of working age EU-28 movers and nationals, by number of persons living in their household, EU-28 aggregate and main countries of residence



22. ábra: A munkaképes korú EU28 mobil polgárok és -állampolgárok által vezetett háztartások mérete, 2018 (EU28-összesítés és a főbb befogadó országok szerint)

Forrás: a szerző szerkesztése

Ami az EU28 mobil polgárok által vezetett háztartás méretét és az eltartott családtagok számát illeti, a 2018-as elemzés szerint nincs lényeges különbség az EU28 mobil polgárok és a saját polgárok által vezetett *háztartások mérete* között, eltekintve attól, hogy a mobil polgárok esetében az egyszemélyes háztartások mérete egy kicsit magasabb (+3%), illetve esetükben valamivel ritkább a háromfős vagy annál nagyobb háztartások aránya (−4%). Az egyes országok között e tekintetben némi eltérés tapasztalható, így Olaszországban a bevándorlók kisebb háztartásokban laknak, mint a hazai polgárok,

⁹⁹ Erről lásd bővebben GALGÓCZI–LESCHKE 2012.

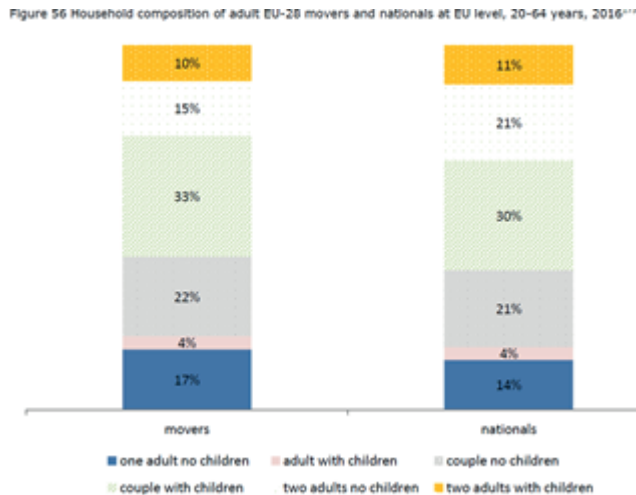
¹⁰⁰ KIRÁLY 2008, 160–184.

¹⁰¹ GELLÉRNÉ LUKÁCS 2018, 109–136.

amíg az Egyesült Királyságban jellemzően nagyobb. Ez azonban főként az egyes országok eltérő lakhatási szokásaira vezethető vissza, azaz amíg előbbi országban gyakori a családtagok – akár több generáción átívelő – együttélése, addig utóbbira ez nem jellemző (22. ábra).

Ami a háztartások személyi összetételét illeti, szintén nincs érdemi eltérés a mobil polgárok és a saját polgárok között. Az EU28 mobil polgárok háztartásában valamivel nagyobb az aránya azoknak, akik párkapcsolatban gyerekekkel élnek (+4%), és ugyanez megállapítható ellenkező irányban is, azaz a hazai polgárok körében gyakoribb, hogy egy háztartásban két, esetleg több felnőtt él, gyermek nélkül (6%). Ez különösen igaz Görögországra, Spanyolországra, Portugáliára és hazánkra, ahol jellemzően több saját polgár él egy vagy több felnőtt polgárral, gyermek nélkül, legalábbis az EU28 mobil polgárokhoz viszonyítottn. Ez vélhetően összefügg azzal is, hogy a nem bevándorló lakosság körében sokan élnek együtt idős családtagjaikkal, akik már betöltötték a 65. életévüket.

A statisztikákból továbbá az is kitűnik, hogy a mobil polgárok között többen vannak, akik egyedül élnek (+3%). Ez feltehetően abból fakad, hogy a bevándorlók között nagyobb arányban vannak fiatalabbak, akik még nem alapítottak családot (23. ábra).



23. ábra: A 20–64 év közötti EU28 mobil polgárok és saját állampolgárok háztartási összetétele összuniós szinten, 2016

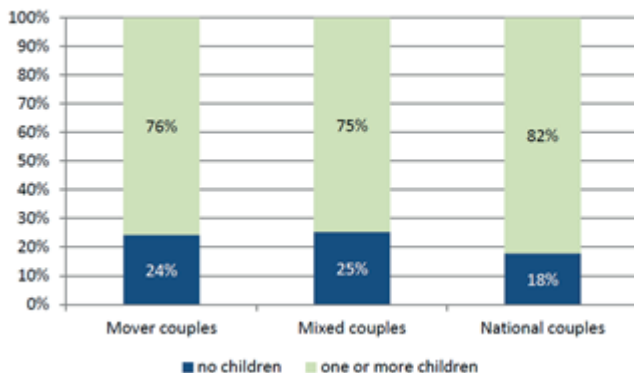
Forrás: a szerző szerkesztése

A mobilitás fő célországáiban (Németország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország) a nem házas mobil polgárok száma valamivel magasabb a saját polgárokéhoz viszonyítottan. Ez alól az egyetlen kivétel az Egyesült Királyság, ahol a mobil polgárok körében csekély mértékben, de nagyobb a házasok aránya, ez a különbség ugyanakkor elenyésző.

Az egy- vagy kétgyermekes háztartások száma korosztályra vetített korrekció nélkül megegyező az EU28-bevándorlók (47%) és a saját polgárok (48%) körében. Ez a statisztika

ugyanakkor némi korrekcióra szorul, hiszen nem mindegy, milyen korcsoportra vetítve vizsgáljuk azt. A mobil polgárok között ugyanis sokkal nagyobb a fiatalabb korúak (25–49 közöttiek) aránya, akik esetében elviekben nagyobb arányban fordulhat elő kisgyermek a háztartásban. Ha egy kontrollált (azaz valamivel idősebb, 30–49 közötti) korcsoportot vizsgálunk (ahogy az alábbiakban majd láthatjuk is), akkor nyilvánvalóvá válik, hogy a mobil polgárok körében kevesebb az egy háztartásban élő gyermek aránya, mint a saját polgárok esetében (24. ábra).

Figure 63 Different types of couples (30–49 years), with or without one or more children living in the household, EU-28, 2016



24. ábra: A 30–49 éves korú párok összetétele (mobil párok, saját állampolgárokból álló párok és vegyes párok, gyermektelen vagy egy vagy több gyermeket nevelő háztartások) az EU28-ban, 2016
 Forrás: a szerző szerkesztése

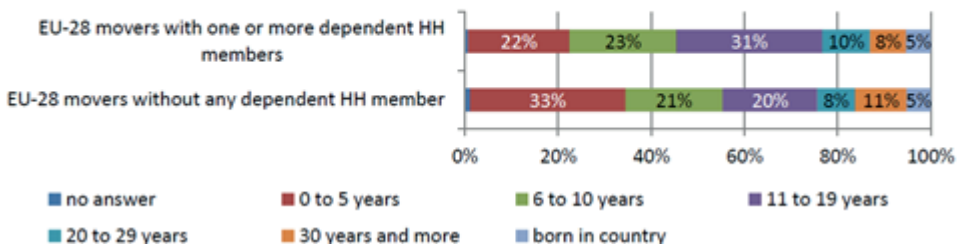
Ahol komolyabb eltérés tapasztalható, az a szülőkkel való együttélés aránya. Így a mobil polgárok körében, amint azt már fent jeleztük, jóval kisebb a szülőkkel egy háztartásban élők aránya (5%), amíg a saját polgárok körében ez a szám nagyobb (14%). Lényegében minden tagállamban ez a helyzet, természetesen az egyes tagállamok számadatai között e tekintetben van némi eltérés. Így Spanyolországban és Olaszországban a mobil polgárok 7%-a él a szüleivel, míg a saját polgárok esetében ez a szám megközelíti a 20%-ot. Hasonlóak az eredmények a 65 év felettekkel élők arányát illetően. Amíg az EU28 mobil polgárok esetében mindössze 4% azok aránya, akik 65 év felettel egy háztartásban élnek, a saját polgárok vonatkozásában ez a szám jóval magasabb (10%). Ugyanakkor, mint azt jeleztük – az egy háztartásban élő gyermekek számához hasonlóan –, a fenti érték is korrekcióra szorul. Amennyiben itt is kizárólag a 30–49 közti korosztályt vizsgáljuk, láthatjuk, hogy valamivel kiegyenlítettebb az arány.

Az, hogy a mobil párok a hazai pároknál ritkábban élnek eltartottakkal, összefügg a háztartás méretével. A mobil párok nagyobb valószínűséggel élnek két- vagy maximum háromszemélyes háztartásokban, mint sokszemélyes háztartásokban.

Természetesen tagállamoként itt is vannak eltérések, így a fő célszágok – Németország, Spanyolország és az Egyesült Királyság – esetében a mobil

polgárok eltartott hozzátartozóinak aránya egy kicsit magasabb a hazai polgárok által eltartottak arányához viszonyítva. Ezzel szemben, például Olaszországban a hazai polgárok szívesebben élnek együtt az eltartott hozzátartozóikkal. Egyes országokban, így hazánkban és Szlovákiában is jóval nagyobb (több mint 10%-os) a különbség, az arányaiban jóval több saját polgár él eltartott hozzátartozóival egy háztartásban, mint amennyi bevándorló. Ezek az arányok idővel némiképp változnak, így amíg a mobil polgárok tartózkodásának első éveiben alacsonyabb az eltartottal való együttélés aránya, 5 év után ez a szám jól láthatóan, 10 év után pedig különösen jól láthatóan változik (25. ábra).

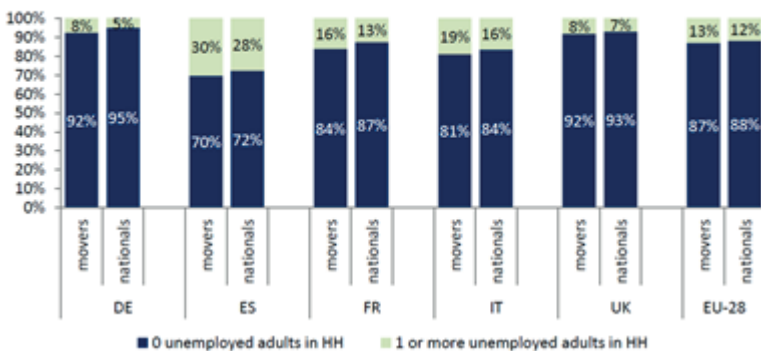
Figure 58 Adult EU-28 movers with and without dependent household members¹²⁴, by years of residence, EU-28 aggregate, 2016 (bars from left to right correspond to answer categories from left to right, first line and then second line in the legend)



25. ábra: Az eltartottal vagy anélkül egy háztartásban élő felnőtt EU28 mobil polgárok aránya a tartózkodási idő tartományának függvényében, 2016 (EU28-összesítés)

Forrás: a szerző szerkesztése

Figure 60 Shares of adult EU-28 movers and nationals (20-64 years) who share a household with none or with one or more unemployed adults, EU-28 aggregate and main countries of residence, 2016



26. ábra: A 20–64 év közötti EU28 mobil polgárok megoszlása a gazdaságilag inaktív személyekkel való együttélés szempontjából, 2016 (EU28-összesítésben és a főbb befogadó országok szerint)

Forrás: a szerző szerkesztése

Ha a gazdaságilag inaktív személyekkel való együttélést vizsgáljuk, láthatjuk, hogy a mobil polgárok körében alacsonyabb az inaktív személyekkel egy háztartásban élők száma (31%), mint a hazai polgárok körében (38%). Ha azonban kifejezetten a munkanélküli hozzátartozókkal való együttélés arányát tekintjük, megállapítható, hogy e tekintetben lényegében nincs különbség az EU28 mobil polgárok (13%) és a saját polgárok (12%) között. Ez nyilván visszavezethető arra, hogy a szabad mozgás jogával élők körében valamivel nagyobb a munkanélküliek aránya (26. ábra).

Különböző összetételű párok háztartási mutatói állampolgárság szerint

A mobil/vegyes párok átlagban fiatalabbak, mint a tisztán saját polgárokból álló párok, kevesebb köztük a 65 év feletti, de az 50 és 65 év közötti is, ezért a vizsgálatokat a 30–49 év közöttiek korcsoportjára vetítve érdemes elvégezni (27. ábra).

Table 21 Partners in different types of couples, by age group, EU aggregate*, 2016

	Mover	Mixed couples	National couples
Both 20-64	88%	84%	72%
One 20-64, one 65+	4%	6%	7%
Both 65+	8%	10%	21%

27. ábra: A párok életkor szerinti megoszlása EU-összesítésben, 2016 (mobil párok, saját állampolgár párok, vegyes párok)

Forrás: a szerző szerkesztése

Ha tehát kifejezetten a 30–49 év közötti korcsoportot vizsgáljuk, láthatjuk, hogy a tisztán saját polgár és a vegyes párok esetén az esélye annak, hogy a pár mindkét tagja foglalkoztatott, vagy mindketten aktívak, 10%-kal magasabb. Ezzel párhuzamosan, a mobil polgár párok esetében pedig annak az esélye nagyobb, hogy a pár egyik tagja foglalkoztatott, míg a másik munkanélküli vagy inaktív. Ez részben összefügghet az eltérő nemi mintázattal, így azzal, hogy a mobil párok esetében a nőnemű partner foglalkoztatása kevésbé valószínű (66%), mint a vegyes vagy a tisztán hazai párok esetében (75%, illetve 77%), ugyanakkor esetükben nagyobb az esély a munkanélküliségre (9%), szemben a vegyes és hazai párok esetében (5%) (28. ábra).

Az, hogy a *foglalkoztatás esélye alacsonyabb a női mobil polgárok esetében*, több faktorra vezethető vissza. Például elképzelhető, hogy a nő kíséri el a partnerét, és emiatt elveszti a munkáját. Továbbá kulturális oka is lehet, így az, hogy a származási országban a nők sok esetben háztartásbeliek. A munkaerőpiacon a nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés gyakoribb, emiatt a női munkanélküliek aránya magasabb (7%), mint a férfi munkanélkülieké (9%) (29. ábra).

Annak a *csekélyebb valószínűsége, hogy a mobil pár mindkét tagja a foglalkoztatottak körébe tartozzon*, visszavezethető a munkaerőpiaci integrációt elősegítő erőforrásokhoz való hozzáférés hiányára. A Németországban végzett vizsgálatok azt mutatják, hogy

azok, akiknek német párja van, kulturálisan, szociálisan és emocionálisan is jobban integrálódtak a társadalomba, mint akinek más nemzetiségű (szabad mozgás joggal élő) párja van.¹⁰²

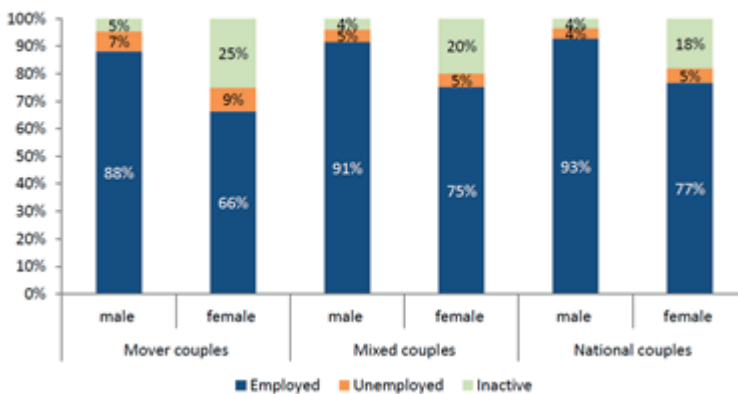
Table 22 Labour status of partners in different types of couples (30-49 years) living in the same household, EU-28, 2016

	Mover couples	Mixed couples	National couples
Both employed	60%	70%	73%
Both active	72%	78%	80%
One employed, the other unemployed/inactive	35%	27%	24%
One unemployed, the other inactive	1%	1%	1%
Both unemployed	2%	1%	1%
Both inactive	2%	1%	1%

28. ábra: Az egy háztartásban élő, 30–49 éves (mobil, saját állampolgár és vegyes) párok tagjainak foglalkoztatotti státusza EU28-szinten, 2016

Forrás: a szerző szerkesztése

Figure 61 Labour status of men and women (30-49 years) in different types of couples living in the same household, EU-28, 2016



29. ábra: Az egy háztartásban élő (mobil, saját állampolgár és vegyes) párok foglalkoztatotti státusza nemek szerint, EU28-szinten, 2016

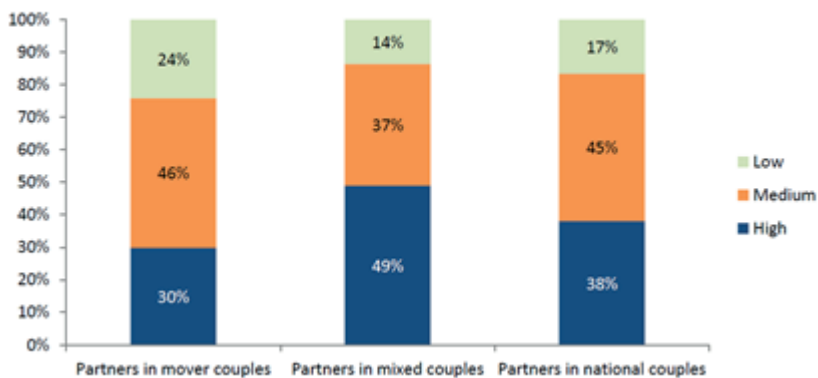
Forrás: a szerző szerkesztése

Ha a mobil és a saját polgár képzettségét az egyén szintjén vizsgáljuk, láthatjuk, hogy nem akkora a különbség, mintha a párok együttes képzettségi szintjét vizsgálnánk (úgynevezett párhatás). Ami a tisztán mobil, illetve a vegyes párok képzettségét illeti, megállapítható, hogy a tisztán mobil párok között magasabb az alacsonyán képzettek aránya,

¹⁰² ROTHER 2008.

míg az egyedülálló bevándorlók között többen vannak a magasán képzettek. Az is látható, hogy a vegyes párok között is magasabb a jobban képzettek aránya, ami arra is utal, hogy az interakció nagyobb arányú a magasán képzett mobil polgárok és a saját polgárok között. Gaspar szerint ez az egyre gyakoribb jelenség az úgynevezett *free moverek* párkapcsolati sajátosságára vezethető vissza.¹⁰³ A *free moverek* olyan uniós polgárok, akik a munkaerőpiaci igényektől, illetve a hagyományos migrációs mintázattól függetlenül gyakorolják a szabad mozgás jogát, jól képzettek, és jellemzően a közép- vagy felső osztályból kerülnek ki. Ezt az elméletet látszanak tehát alátámasztani a statisztikák, amelyek szerint a magasán képzettek vagy egyedül, vagy a fogadó ország polgárával élnek (30. ábra).

Figure 62 Education status of partners (30-49 years) in different types of couples living in the same household, EU-28, 2016



30. ábra: Az egy háztartásban élő (mobil, saját állampolgár és vegyes) párok képzettsége EU28-szinten, 2016

Forrás: a szerző szerkesztése

Az egyedülálló és a párkapcsolatban élő EU28 mobil polgárok összehasonlítása

A 30–49 közötti EU28 mobil polgárok száma 2016-ban összesen 5,9 millió volt, amelyből 856 ezer (15%) élt egyszemélyes háztartásban. A nemi arány az egyszemélyes háztartásban élők tekintetében 61%-39% volt a férfi mobil polgárok javára, épp ellenkezője az általános adatoknak (a 30–49 év közötti mobil polgárok körében), amelyben a mobil nők aránya 51%, míg a férfiaké csupán 49%. Ebből is kitűnik az az OECD-statisztika által is megerősített tény, hogy a nők nagyobb részben családi (61%), míg kisebb részben munkavállalási célzattal (42%) érkeznek a fogadó országba. A foglalkoztatottsági arány az egyedülálló mobil polgárok esetén a legmagasabb (85%), ennél alacsonyabb a vegyes pároké (83%), és a legalacsonyabb a tisztán mobil pároké (77%). Ami

¹⁰³ GASPAR 2008.

az iskolázottságot illeti, azok körében, akik családi céllal vándorolnak, több az alacsony képzettségű, mint azok között, akik gazdasági cézzal érkeznek, ami nem meglepő a fentiek fényében.

Határon átnyúló családok

Az előbbieken olyan családokról volt szó, amelyek jellemzően a fogadó országban együtt, azaz egy háztartásban élnek. Fontos látnunk azonban, hogy a családok egy része úgynevezett *transznacionális család*, akik az EU-n belüli mobilitási lehetőségeknek köszönhetően ugyan erős kötelékben, de fizikailag egymástól távol élnek. Ez számos esetben gazdasági okokra vezethető vissza, így elsősorban „a jobb életkörülmények biztosítására, a gyermek számára biztosítandó jobb élet reményében” válnak szét a családok.¹⁰⁴ A transznacionális családok megszapordása, mint láthattuk, több szempontból is kihát az uniós szakpolitikákra, elsősorban a szociális politikára, és viszont.¹⁰⁵ Mindenekelőtt *komoly jelentőséggel bír esetükben a szociális biztonsági ellátások exportálhatósága*, különösen a gyermekek és más függő családtagok tekintetében. A szociális politikában mindezen túl felmerül a *hátramaradtak gondozását illető felelősségvállalás* kérdése. A kivándorló nők jelentős része ugyanis – akik az ezzel járó terheket és felelősséget főszabályként viselik – nem minden esetben tudja magával vinni ellátásra szoruló hozzátartozóit a fogadó államba. Ez különösen igaz az egészségügyi és gondozási szektorban dolgozóakra, ahol sok esetben magánháztartásoknál vállalnak munkát a nők. Az ilyen helyzetek bizonyos támogató politikákat kívánnának meg a tagállamok és az Európai Unió részéről a lehetséges negatív következményeket enyhítendő.

Persze nem egyszerű felmérni a transznacionális családok számát, ugyanakkor ha csekély mértékben is, de következtethetünk arra az exportált családi ellátások nagyságrendjéből. A 2016-os adatok szerint 22 tagállamban 909 000 családtag számára exportáltak családi ellátásokat a más tagállamban letelepedett vagy ingázó uniós munkavállalók.¹⁰⁶ Ez azt jelenti, hogy a családi ellátásra jogosult háztartások hozzávetőlegesen 1,5%-a él külföldön.

Hangsúlyozni szükséges ugyanakkor, *hogy a transznacionális családok száma vélhetően sokkal magasabb*, mint amit a fenti adatok mutatnak. Részben ezt támasztják alá azok a statisztikák is, amelyek az eredetileg otthon maradt, majd idővel a mobil polgárhoz csatlakozó családtagok számát mutatják. A 2016-os adatok becslései szerint közel 120 000 főre tehető azon mobil polgárok száma, akikhez az otthon maradt családtagjaik később csatlakoztak, és ahol a gyermek nem a fogadó országban, hanem még a származási országban született meg (31. ábra).

¹⁰⁴ COFACE 2012.

¹⁰⁵ GALLAI 2019, 283.

¹⁰⁶ European Commission 2017, 5.

Table 27 Estimation of number of EU-28 movers (20-64 years) who moved within the past 10 years with a child born outside the country of residence and whose partner joined them at a later date, EU aggregate*, 2016

EU-28 movers who moved within the past 10 years	5.2 million
...who live with a spouse/partner in the same household	3.4 million
Mover couples where both movers arrived within the past 10 years	1.1 million
...with at least one child (up to 24 years)	650,000
...where one partner moved before the other AND youngest child born (up to 24 years) outside country of residence	60,000
...as share of all mover couples where both movers arrived within the past 10 years	6%
individual level: number of EU-28 movers who arrived within the past 10 years and where one partner moved before the other AND youngest child born (up to 24 years) outside country of residence	120,000
...as share of all movers who moved within the past 10 years	2%

31. ábra: A 20–64 év közötti EU28 mobil polgárok számának megoszlása aszerint, hogy családtagjai mikor csatlakoztak hozzá, 2016 (EU-összesítés)

Forrás: a szerző szerkesztése

A tagállamközi mobilitás társadalmi kihívásai a családok és a jövő generációja számára

A férfiak és a nők közti nemi egyenlőség megvalósítása, mint az Európai Unió célkitűzéseinek egyike, lényegében az integráció születésétől kezdve prioritásként szerepel annak napirendjén. Az elsődleges joganyagban már 1957-ben rögzítésre került az elv, amely értelmében a *férfiaknak és a nőknek egyenlő munkáért egyenlő díjazás jár*. E rendelkezés voltaképpen változatlan formában szerepel a jelenleg hatályos EUMSZ 157. cikkében,¹⁰⁷ amely kimondja, hogy „[m]inden tagállam biztosítja annak az elvnek az alkalmazását, hogy a férfiak és a nők egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazást kapjanak”.¹⁰⁸

A szociálpolitikai együttműködés első időszakában azonban még a római szerződés által kitűzött szerény célok ellenére sem kezdődött meg az egyenlő bérezés elvének gyakorlatban való érvényesítése. Az 1970-es évek elejéig a tagállamok nem igazán ültették át a gyakorlatba a fenti szerződéses rendelkezést, aminek egyértelmű bizonyítékaul szolgált, hogy az azonos munkakörben dolgozó nők és férfiak bére közötti olló is tovább nyílt.¹⁰⁹ Változást hozott az 1974-es Miniszterek Tanácsa, amely jóváhagyta a Bizottság első szociális akcióprogramját, és ennek eredményeként megindulhatott

¹⁰⁷ Korábban az EGK-szerződés 119. cikke és az EK-szerződés 141. cikke.

¹⁰⁸ EUMSZ 157. cikk

¹⁰⁹ GYULAVÁRI 2000, 192.

az egyenlő bánásmód elvéhez köthető másodlagos jogalkotás.¹¹⁰ Az 1970-es, 1980-as évektől kezdődően megjelentek olyan irányelvek is, amelyek az egyenlő bérezés területén túl a szociális biztonság területére is ki kívánták terjeszteni az egyenlő bánásmódot, különösen a nyugdíjrendszerek vonatkozásában.¹¹¹

Mindez megteremtette tehát a lehetőséget a nők szélesebb körű foglalkoztatására, stabil jövedelmet, munkahelyi védelmet és nyugdíjat biztosítva számukra.¹¹² Az Európai Unió 2006-ban vilniusi székhellyel létrehozta továbbá a Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézetét (EIGE) azzal a céllal, hogy előmozdítsa és megerősítse a nemek közötti egyenlőséget.

Mi több, az EU időről időre olyan cselekvési terveket,¹¹³ stratégiákat és bizottsági közleményeket fogad el,¹¹⁴ amelyek célja a nők társadalmi szerepvállalásának elősegítése.

A nők munkaerőpiaci részvételének növelése, magas pozíciókban való elhelyezkedésének ösztönzése és teljes anyagi függetlenségük biztosítása a nőt elsősorban munkavállalói minőségében kívánja látni és láttatni. Ezt a megközelítést jól illusztrálják az Európai Bizottság által közzétett, a 2020–2025 közötti időszakra szóló nemi esélyegyenlőségi stratégia első bekezdésében megfogalmazottak,¹¹⁵ amely szerint: „A nemek közötti egyenlőség az innovatív, versenyképes és virágzó európai gazdaságnak is elengedhetetlen feltétele. Az üzleti tevékenységben, a politikában és a társadalom egészében csak akkor érhetjük el a teljes potenciálunkat, ha minden tehetségünket és sokszínűségünket kihasználjuk. A nemek közötti egyenlőség több munkahelyet és nagyobb termelékenységet teremt.”

Ez a kissé egyoldalú megközelítés ugyanakkor háttérbe szorítja a családi kapcsolatok fontosságát, a nők személyes felelősségvállalását hagyományos szerepeik betöltése terén. Egyoldalú, hogy a nők munkahelyi és családi szerepvállalásának megoldását, így a dupla terhek megosztását elsősorban az ellátás „kiszervezésében”, azaz külső, fizetett

¹¹⁰ SZIKLAI 2012, 30.

¹¹¹ Lásd a Tanács 1979/7/EGK irányelve a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a szociális biztonság területén történő fokozatos megvalósításáról; a Tanács 86/378/EGK irányelve a férfiakkal és a nőkkel való egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatási szociális biztonsági rendszerekben történő megvalósításáról.

¹¹² Lásd a Tanács 76/207/EGK irányelve a nőkkel és a férfiakkal való egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés és az előmenetel lehetőségei, valamint a munkafeltételek terén történő végrehajtásáról. 2006 nyarán pedig az Európai Parlament és a Tanács elfogadta a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról szóló 2006/54/EK irányelvet, amely azon túl, hogy egységes szerkezetbe foglalja az e területet érintő uniós vívmányokat, bizonyos új elemeket is bevezet.

¹¹³ A Tanács következtetései a nemek közötti egyenlőségre vonatkozó cselekvési tervről (2016–2020), 2015. október 26.

¹¹⁴ 2015 decemberében a Bizottság közzétette a *Stratégiai szerepvállalás a nemek közötti egyenlőségért (2016–2019)* című munkadokumentumot a Bizottság *A nők és férfiak közötti egyenlőségre vonatkozó stratégia (2010–2015)* című közleményének nyomán követéseként és folytatásaként.

¹¹⁵ *Az egyenlőségközpontú Unió: a 2020–2025 közötti időszakra szóló nemi esélyegyenlőségi stratégia.* COM(2020) 152 final.

segítségben látja, láttatja. Márpedig fontos, hogy a generációk közötti viszonyok mikro-társadalmi szinten rendezettek legyenek, hiszen a tipikus családon belüli szolidaritási minták tükröződnek a teljes közösség szintjén is.¹¹⁶

Az *intergenerációs politikák* viszonylag korán az EU napirendjére kerültek, azonban azok is főként a genderpolitikák által jól bevált mechanizmusokat tükrözik, így az egyénre leginkább mint lehetséges munkaerőre fókuszálnak. Az EU aktív idősor (*active ageing*) programjának¹¹⁷ középpontjában az a célkitűzés áll, hogy az idősorúaknak segítséget kell nyújtani abban, hogy minél tovább felelősséget vállalhassanak a saját életükért, és lehetőség szerint hozzájáruljanak a gazdasági és társadalmi fejlődéshez.¹¹⁸ Erről tanúskodik az aktív idősödés indexének elfogadása is,¹¹⁹ amely mutató az UNECE (Egyesült Nemzetek Európai Gazdasági Bizottsága) és az Európai Bizottság Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Befogadás Főigazgatósága kezdeményezésére született meg 2012-ben, az Aktív Idősödés Európai Évében. Hasonlóképpen az idősorúakkal kapcsolatos stratégiához, a Bizottság meghatározta a kora gyermekkori nevelés és gondozás terén elérendő legfontosabb célokat is. Mindezt annak érdekében, hogy javítsa a gyermekek születésétől a kötelező beiskolázásig igénybe vehető eljárások és szolgáltatások hozzáférhetőségét és színvonalát. Az Európai Unió ezirányú törekvéseit is komoly kritikák érik ugyanakkor, mivel e kezdeményezések a gyermekre elsősorban mint jövőbeli munkavállalóra tekintenek.¹²⁰

Az EU a *felsőoktatásban* a fiatal felnőttek tagállamközi mobilitását is szorgalmazza, azok minél gördülékenyebb munkaerőpiaci elhelyezkedése céljából, ami több-kevesebb sikerrel megvalósulni látszik a bolognai folyamattal bevezetett képzési struktúrák átalakításával, összehangolásával az Európai Felsőoktatási Térségben,¹²¹ illetve az 1987-ben életre hívott Erasmus-programmal. E ponton érdemes megemlíteni a munkaalapú tanulást is, ami az Erasmus+ kezdete óta központi szakterületi prioritás a szakképzésben, és egyre nő a jelentősége a felnőttkori tanulás és a szakmai továbbképzés területén is.

Mint látjuk tehát, *sámos jó és kevésbé jó kezdeményezés* született az Európai Unióban, amely a *nemi egyenlőséget és az egyes generációk jólétét* hivatott szolgálni. E kezdeményezések azonban nem minden esetben értek célt, legalábbis ami a jólét nem szigorú értelemben vett közgazdaságtani szempontú megközelítését illeti. A következőkben

¹¹⁶ WARD 2001, 179–208.

¹¹⁷ A népesség öregedése ma már visszafordíthatatlan tény, különösen a világ fejlett országaiban. Az EU28 államaiban 2017-ben még 59,6% volt a munkaképes korú lakosság aránya, ami 2035-re várhatóan 55% alá fog csökkenni, és egészen 2080-ig ez alatt a szint alatt marad. 2017-ben a 65 évesek és idősebbek aránya 19,4% volt, ez az érték 2080-ra várhatóan 29,1%-ra fog nőni (Eurostat 2018).

¹¹⁸ Elérhető: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1062> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 04.)

¹¹⁹ Az AAI-mutatót szakértői becslések alapján különböző komponensek értékének súlyozott összegzésével számítják ki. A kormányzatok szakpolitikusai részére az AAI iránymutatást ad arra vonatkozóan, hogy hogyan értékeljék az öregedéshez kapcsolódó stratégiájuk eredményességét. Lásd bővebben: BERDE–KUNCZ 2019.

¹²⁰ SARACENI 2015, 257–269.

¹²¹ Ennek magyarországi kritikájáról lásd bővebben: DERÉNYI 2007.

megkíséréljük feltárni mindennek okait, kifejezetten a szabad mozgás és a család intézményének összefüggéseire fókuszálva.

Kiindulási hipotézisként az a már fent említett feltevés szolgál, miszerint *az EU politikáinak meghatározása során mind ez ideig elsősorban a gazdasági növekedést szorgalmazó területekre koncentrált*, illetve családpolitikájában is elsősorban azokat a szegmenseket szabályozta, amelyek kihatással voltak egy tudásalapú, mobil európai munkaerőpiac létrehozására. Ugyanakkor azon aspektusokra, amelyek nem járultak hozzá direkt módon a gazdasági prosperitáshoz, kevesebb figyelem összpontosult. Márpedig a családpolitikáknak a foglalkoztatással és a nem kizárólagosan foglalkoztatással kapcsolatos területei kölcsönösen kihatnak egymásra.¹²² Mint azt az alábbiakban látni fogjuk, a reprodukciós eljárások számának meredek felfelé ívelése, a gondozásra szoruló hozzátartozók külső segítséggel történő ellátásának egyre gyakoribbá válása és a fiatalok egyre bizonytalanabb jövőképe összefüggenek a családpolitikákkal is.

Az Európai Unió fent leírt, jellemzően *piacorientált szemlélettől való elmozdulását jelzi* a már korábban említett *nemi esélyegyenlőségi bizottsági dokumentum*, amelyben a Bizottság úgy találja, hogy a nemek közötti munkaerőpiaci különbségek kezelésének egyik módja a munkavállalók munka és magánélet közötti egyensúlyának javítása.¹²³ A Bizottság e tekintetben hangsúlyozza, hogy mindkét szülőnek éreznie kell a felelősségét a családi gondozás terén. Ezt megvalósítandó 2019 nyarán elfogadták a munka és a magánélet közötti egyensúlyról szóló irányelvet, amely a korábbiakhoz képest magasabb minimumkövetelményeket vezet be a családi vonatkozású szabadságok¹²⁴ és a munkavállalókat megillető rugalmas munkafeltételek tekintetében,¹²⁵ valamint előmozdítja a gondozási feladatok szülők közötti egyenlő megosztását.¹²⁶

¹²² SEELEIB-KAISER 2018, 162.

¹²³ COM(2020) 152 final 9.

A Eurofound rendszeresen vizsgálja az EU-tagállamok életminőségét is. 2017-ben publikált legutóbbi jelentése a munka és magánélet egyensúlya és a gondozási felelősség vonatkozásában megállapítja, hogy a legtöbb tagállamban 2003 és 2016 között romlott az egyensúly, és csak néhány országban volt tapasztalható kisebb javulás. Kevésbé romlott a helyzet az északi és a balti államokban, Írországból és az Egyesült Királyságból, erősebben a kelet-közép-európai országokban és a déli államokban. Elérhető: www.eurofound.europa.eu/hu/surveys/european-quality-of-life-surveys (A letöltés dátuma: 2020. 02. 05.)

¹²⁴ Az irányelv a korábbi 5 helyett 10 munkanap apasági szabadságot biztosít gyermeke születése esetén az apának, illetve ha az adott nemzeti jog elismeri, a vele egyenlő jogú társszülőnek. Továbbá minden munkavállaló egyénileg válik jogosulttá négy hónap szülői szabadságra – tehát az apák is –, amelyből 2 hónap a szülők között nem átruházható.

¹²⁵ HUNGLER – GELLÉRNÉ LUKÁCS – PETROVICS – DUDÁS 2020, 178–183. A gyermeket nevelő vagy ápolást végző munkavállalók nemcsak a gyermek három-, hanem nyolcéves koráig válnak jogosulttá arra, hogy rugalmas munkavégzési formát kérjenek a munkáltatójuktól. A kérelem elutasítását vagy a rugalmas munkafeltételek igénybevételének elhalasztását a munkaadónak meg kell indokolnia.

¹²⁶ Ezt a szabadságot a munkavállaló akkor veheti igénybe, ha súlyos egészségügyi okból jelentős mértékű gondozásra vagy támogatásra szoruló hozzátartozóját vagy a vele közös háztartásban élő családtagját gondozza. A szabadság minden munkavállalót megilleti, és évente öt munkanapot lehet e célból kivenni.

Nem kétséges, hogy az irányelv megszületésének hátterében elsődlegesen továbbra is gazdasági megfontolások állnak, tekintve, hogy az irányelv kimondott célja a foglalkoztatás növelése, a munkavállalás „ellenőszítőzöinek a kiiktatása” révén. Mégis, amint azt a bevezetőben említettük, a direktíva névuma, egyszersmind pozitívuma ugyanakkor az egyenlő bánásmód kérdésének újszerű, „holisztikus megközelítése”.¹²⁷ A jogszabály a korábbiaknál egy jóval összetettebb megközelítéssel igyekszik a nemi alapú diszkrimináció szabályozásában előrelépni oly módon, hogy kifejezetten a védett csoportokhoz köthető élethelyzeteket próbálja preventív módon visszaszorítani. A *védett csoportokhoz tartozók* körébe pedig már nem csupán az anyákat, hanem általában a szülőket sorolja. Az új szabályozás tehát igyekszik az apák családi felelősségvállalását szorgalmazni.¹²⁸ Ahogy azonban azt egyes szerzők helyesen megállapítják, a munka és a családi élet összehangolásáról elsősorban továbbra is a női munkavállalók jutnak eszünkbe, „amely különbségek döntően leküzdhetetlenek a nők munkaerőpiaci helyzetét tekintve”.¹²⁹ Ez fokozottan igaz a tradicionális családmódot követő országokban, így például hazánkban, ahol az OECD-statisztikák szerint a 2-3 év alatti kisgyermekes nők továbbra is nagyon alacsony arányban vannak jelen a munkaerőpiacon.¹³⁰

A szabad mozgás és a gyermekvállalás kérdése, különös tekintettel a termékenységi turizmusra

Jól tükrözi a családpolitika, a szabad mozgás és a jóléti kérdések komplex összefüggésrendszerét az uniós polgárok körében (is) egyre elterjedtebbé váló reprodukciós eljárások igénybevétele. Köztudott, hogy a nők munkaerőpiaci egyenjogúságának uniós biztosításával kitolódott a családalapítás és a gyermekvállalás életkora, ezzel párhuzamosan pedig egyre nő a reprodukciós eljárásban született gyermekek száma, és virágzik a termékenységi turizmus (*Cross Border Reproductive Care*).

Amint arra fent már utaltunk, e kérdéskörben fontos kiindulópontként szolgál, hogy az uniós családjogban – figyelemmel e kérdések érzékeny jellegére – *nem beszélhetünk átfogó harmonizációról*. Ez persze nem azt jelenti, hogy egyes területeken a tagállami jogok idővel ne mutatnának valamilyen fokú közeledést. Jól példázza ezt, hogy az 1980-as években egyes nyugati tagállamokból elindult a folyamat, amely során a heteroszexuális házasságon alapuló *konzervatív családmódot dominanciáját felváltotta egy liberálisabb nézetrendszeren alapuló családkép*. Ez mára begyűrűzni látszik számos kelet-közép-, illetve dél-európai ország jogi szabályozásába is. Az utóbbi években egyre több tagállamban nyertek és nyernek elfogadást a nem hagyományos párkapcsolati formák,

¹²⁷ SIPKA–ZACCARIA 2020, 24.

¹²⁸ Ahogy az irányelv fogalmaz, többek között a nemi sztereotípiák leküzdése céljából.

¹²⁹ SIPKA–ZACCARIA 2020, 26.

¹³⁰ A magyar jog irányelvvel való összhangja kérdéskörének ismertetése szétfeszítené a tanulmány kereteit, arról bővebben lásd HUNGLER–KENDE 2019.

amiben döntő szerepet játszik a strasbourgi és a luxemburgi bíróság e területen folytatott kiterjesztő hatályú gyakorlata. Példaképpen említendő a Bíróság 2016-ban hozott Coman-ítélete,¹³¹ amelyben a luxemburgi fórum elismerte, hogy a homoszexuális házasság is a szabadmozgás-irányelv hatálya alatt áll, ekképp a tagállamok kötelesek házasságként elismerni azt, legalábbis ami a házastárs tartózkodási jogainak biztosítását illeti. Ugyanakkor hangsúlyoznunk kell, ahogy azt maga a Bíróság is tette ítéletének indoklásában, hogy a személyi állapot, amelynek körébe a házasságra vonatkozó szabályok tartoznak, továbbra is tagállami kompetenciába tartozik. Azon túl tehát, hogy a tagállamok az uniós polgárok házastársai számára¹³² bizonyos feltételek esetén biztosítani kötelesek a területükön való szabad tartózkodást (és ennek körében a megkülönböztetés tilalmát), továbbá, hogy *az EU egyes, határon átívelő jellegű kérdéseket igyekszik szabályozási körébe vonni, a családjogi kérdések rendezése főszabályként továbbra is nemzeti kompetencia.*

A családjogi kérdések nemzeti hatáskörben tartása a szabad mozgás jogával élő polgárok vonatkozásában ugyanakkor számos kérdést vet fel, amelyek közül jelen tanulmány csak egy szegmensre, így a reprodukciós eljárásokkal kapcsolatos vonatkozásokra tér ki részletesebben. *A reprodukciós eljárásokkal kapcsolatos nemzeti szabályozások sokszínűsége* okán sokan kénytelenek az állampolgárságuktól eltérő tagállamban igénybe venni bizonyos művi megtermékenyítési eljárásokat, mivel saját tagállamuk nem biztosítja annak jogi lehetőségét, vagy ha biztosítja is, kedvezőtlenebb feltételekkel. A termékenységi turizmus virágzásához már önmagában elegendő az, ha kedvezőbb kondíciókkal vehető igénybe egy adott országban az eljárás. Példaképp kisebb anyagi és időráfordítással vehetnek részt asszisztált reprodukciós eljárásban azok, akik Spanyolországba utaznak, mint azok, akik Olaszországban végeztetik el a beavatkozást.¹³³

Az uniós polgárok által a különböző tagállamokban, nagy számban igénybe vett reprodukciós eljárások kiválóan rámutatnak az európai szabályozás kétarcúságára és diszkrpanciáira. Egyfelől, ugyan maga az uniós jog megkönnyíti a szabad mozgást az egészségügyi szolgáltatást igénybevevők és a szolgáltatást nyújtó egészségügyi szakemberek számára különféle művi megtermékenyítési eljárások céljából. Ugyanakkor továbbra is maguk a tagállami jogok irányadók az asszisztált reprodukciós eljárás feltételeinek, illetve az ilyen eljárás igénybevétele útján – akár otthon, akár külföldön – született gyermek családi jogállásának meghatározására. Következésképp, amíg egyes tagállami szabályozások megengednek bizonyos asszisztált reprodukciós technikákat – mint például az ivarsejt-adományozást, az anyatesten kívüli megtermékenyítést vagy éppen a dajkaanyaságot –, más államok tilalmazzák azt, ami sok esetben a gyermek családi jogállásának rendezetlenségét vonja maga után. A kérdés összetett voltát jól demonstrálja az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) *S. H. and Others v. Austria*

¹³¹ C-673/16 sz. Coman-ítélet (ECLI:EU:C:2018:385).

¹³² Amennyiben e házasság az Európai Unió területén kötött.

¹³³ Hasonlóképpen, az örökbefogadási eljárások feltételeinek meghatározása tekintetében is igen sokszínűek a tagállami szabályozások. Például amíg a holland jogban megengedett, hogy azonos nemű párok vagy akár egyedülálló személyek is adoptálhassanak, addig Horvátország kifejezetten tiltja ezt.

ítélete,¹³⁴ amelyben az EJEB az osztrák petesejt-adományozásra vonatkozó szabályozást ugyan az Európai Emberi Jogi Egyezményrel összhangban állónak ítélte, azonban a szabályozás restriktív jellegére utalva indokolásában megemlítette a megengedőbb szabályozást követő uniós tagországba való utazás lehetőségét, és ezzel a termékenységi turizmus lehetőségének kérelmezők általi igénybevételét. A petesejt-adományozás tilalma tehát a kérdéses ország mérlegelési körébe tartozik ugyan, de ez részben megkerülhető, ha a tiltó állam polgárai az eljárás igénybevétele céljából más tagállamba utaznak.¹³⁵ 2015 óta éppen ez okból kifolyólag már Ausztria is engedélyezi a petesejt-donációt.

A petesejt-donációnál még komolyabb etikai kérdéseket vet fel a pótyanyag és azon belül is a bérnyaság jogi szabályozásának kérdésköre.¹³⁶ Nem véletlen, hogy utóbbi a tagállamok nagy részében jogilag tilalmazott,¹³⁷ vagy épp nagyon szigorú feltételek közé szorított. Mindez arra ösztönzi a gyermekre vágyókat, hogy sok esetben az Európai Unión kívülre, így Ukrajnába, az Egyesült Államokba vagy épp Indiába utazzanak, és ott vegyék igénybe a szolgáltatásokat.

Jól példázza ezt a Mennesson-ügy,¹³⁸ amelynek kérelmezői egyrészt egy francia házaspár, másrészt pedig amerikai állampolgárságú, bérnyától született ikergyermekeik voltak. A gyermekek *in vitro* megtermékenyítés útján fogantak és születtek meg bérnyától az Egyesült Államokban, ahol a bérnyaság törvényileg engedélyezett. Tekintettel arra, hogy a francia jog tilalmazza a bérnyaságot, a szülők Franciaországban nem tudták leszámazóikként anyakönyveztetni a gyermekeket. A semmitőszék ezt jogszerűnek találta, rámutatva arra, hogy a bérnyaság a francia közrendbe ütközik. Az EJEB az ügyet az Európai Emberi Jogi Egyezmény 8. cikke alatt, egyrészt a család családi élethez, másrészt a gyermekek magánélethez való jogának vonatkozásában vizsgálta. A családi élethez való jog kapcsán megállapította, hogy a fennálló helyzet megnehezíti ugyan az érintettek mindennapjait, ezek a nehézségek azonban nem áthidalhatatlanok, és nem teszik lehetetlenné számukra a franciaországi családi életet. Ezzel ellentétben a gyermekek vonatkozásában rámutatott, hogy leszámazókénti elismerésüket – ami identitásuk lényeges eleme – jogbizonytalanság övezi: míg az amerikai (kaliforniai) jog ezt megadja számukra, a francia jog megtagadja tőlük, s ez egyebek közt a francia állampolgárság megszerzését illetően és öröklési jogi szempontból is komoly nehézségek

¹³⁴ S. H. and Others v. Austria, no. 57813/00., 2011. november 3-i ítélet.

¹³⁵ NAVRATYIL 2017, 105.

¹³⁶ Az Európai Parlament 2017. december 17-i állásfoglalásában elítéli a bérnyaság gyakorlatát, tekintve, hogy az fokozhatja a társadalmi egyenlőtlenségeket egyrészt azért, hogy a kevésbé módosak számára nem nyújt lehetőséget a gyermekvállalásra, így a „családi élethez való jog” gyakorlására, másrészt, hogy a társadalmilag eleve kiszolgáltatott rétegeket kizsákmányolja.

¹³⁷ Hazánk szabályozása sem teszi lehetővé azt, mi több, az Alkotmánybíróság 108/B/2000 sz.

AB határozatában kimondta, hogy a dajkaterhesség lehetősége sem illet meg alapjogként senkit, mivel az Alkotmányból nem vezethető le meghatározott reprodukciós eljárások igénybevételének a jogosultsága.

¹³⁸ Mennesson v. France, no. 65192/11, 26 June 2014.

elé állíthatja őket. A fenti szempontokat mérlegelve az EJEK végső soron arra jutott, hogy az anyakönyvezés megtagadása sérti a gyermekek magánélethez való jogát.¹³⁹

A határon átvélő reprodukciós eljárások társadalmi legitimitásának elismertetésében tehát fontos szerepet játszik EJEK, azáltal, hogy rögzíti a tagállamok kötelezettségét a külföldön keletkezett családmag magánélet-védelmének jogcíme alatti megóvására.

Mindennek elkerülhetetlen következménye azonban, hogy az *EJEK ítélkezési gyakorlatára idővel az egyes nemzeti jogokra is hatást gyakorol* majd, a nemzeti családjogok közeledését vonva maga után. Léteznek ugyanis olyan európai tagállamok, így Belgium vagy az Egyesült Királyság, ahol a bérnyaság intézménye teljesen legális, csak épp jogi korlátok közé szorított. Márpedig hiába gördít akadályokat némely európai ország a dajkaanyaság, a bérnyaság vagy éppen a homoszexuális párok gyermekvállalása elé, amennyiben erre egy másik államban mégis sor kerül, az ebből eredő családi kapcsolatot az egyezményben részes állam előbb-utóbb kénytelen lesz elismerni. Az uniós jogi sokszínűség az asszisztált reprodukciós technikák területén, s különösen a legvitatottabb módszer, így a bérnyaság intézménye körében tehát nem lesz sokáig tartható.¹⁴⁰ Mindazonáltal ilyen ügy még nem került az Európai Unió Bírósága elé.

A szabad mozgás és a gondozás kérdésköre

Hasonló kihívás elé állítja az európai társadalmakat, hogy megnőtt azon idős vagy más okból elesett és gondozásra szoruló személyek száma, akik családon kívüli, fizetett gondozási segítséget kénytelenek igénybe venni ellátásukra. Ez egyfelől a nők magasabb szintű foglalkoztatásával, másrészt az európai államokat sújtó demográfiai válsággal hozható összefüggésbe. *A gondozási feladatok megsokszorozódása ugyanakkor a mobil munkavállalók gondozásba való bevonásának számbeli növekedéséhez vezetett* (különösen Ausztriában, Írországbán, Spanyolországban, Olaszországban), ami épp a gondozás magas piaci árai miatt, sok esetben illegális vagy a szürke zónás foglalkoztatás keretei között valósul meg.¹⁴¹ Így például Ausztriában az időskorú emberek gondozásához elsősorban az alacsonyabb bérrel dolgozó kelet- közép-európai (zömében cseh, szlovák és magyar) ápolókat fogadnak fel.¹⁴² Ami hazánkat illeti, becslések szerint nagyjából 20 ezer magyar nő ingázik Ausztriába és Németországba idősgondozás céljából.¹⁴³ Ez túlnyomórészt körkörös migráció formájában valósul meg, amely azon

¹³⁹ MOHÁCSY 2014, 119. Ugyanezzel a jogkérdéssel volt kapcsolatos – némi tényállásbeli különbséggel – a következő, ugyanaznap elfogadott ítélet is: Labassee v. France, no. 65941/11, 26 June 2014.

¹⁴⁰ NAVRATYIL 2017, 106.

¹⁴¹ LŐRINCSIKNÉ 2009, 136.

¹⁴² Ausztria ugyan működtet integrált, hosszú távú gondozási (*long term care*) rendszert, azonban nem járulékfizetésen alapuló rendszerként.

¹⁴³ Elérhető: https://hvg.hu/elet/20180320_gondozo_apolo_migrans_korkoros_migracio_ingazas_demografia_idosek (A letöltés dátuma: 2020. 02. 05.)

túl, hogy kiszolgáltatottsággal jár – tekintve, hogy az illegálisan dolgozók semmilyen szociális védelmet nem élvezhetnek –, a nőket megfosztja saját, idős szülei gondozási feladatainak ellátásától és sok esetben a gyermekvállalástól, egyfajta *circulus vitiosus-t* generálva ezzel. A gondozók iránti magas kereslet tehát számos tagállamban egyértelműen a *race to the bottom* jelenségéhez vezetett a foglalkoztatási jogok és a szociális biztonsági jogok területén.¹⁴⁴

Az Európai Unió gazdaságorientált szemléletét, amelynek középpontjában az úgynevezett *individualizált felnőtt munkavállaló modellje* áll (*individualised adult worker model*)¹⁴⁵ ugyanakkor ez idáig nem kísérte semmilyen, a gondozási felelősséggel tartozók védelmét nyújtó jogi szabályozás. Épp ellenkezőleg, az eurózána költségvetési szigora miatt, a megszorító fiskális politikák eredményeként az állami gondozási szolgáltatásokra fordított közkiadások csökkentésével a nemek közti egyenlőtlenség nem hogy csökkent, hanem még tovább nőtt.¹⁴⁶

Persze nem csak az időskorú szülők gondozása jelenthet problémát a nők számára. Jól illusztrálja ezt a Bíróság előzetes döntéshozatali eljárása körében felmerült Saint Prix-jogeset,¹⁴⁷ amelynek fókuszában egy az Egyesült Királyságban munkát vállaló és később a fogadó állam területén teherbe esett francia hölgy állt, aki közel hat hónapos várandósan felhagyott óvodai állásával, mert az túl kimerítővé vált számára.¹⁴⁸ A szülés várható időpontját megelőző tizenegy héttel jövedelemtámogatás iránti kérelmet nyújtott be, amelyet a hatóságok elutasítottak, tekintve, hogy már nem minősült munkavállalónak, ezzel pedig elvesztette az Egyesült Királyságban való tartózkodási jogát. A tizenegy hét ebből a szempontból azért releváns, mert a brit jog értelmében a várandósság e szakaszában a brit állampolgárságú anyák jogosulttá válnak a szóban forgó jövedelem-támogatásra, anélkül, hogy bizonyítaniuk kellene, hogy munkában állnak, vagy épp munkát keresnek.

A Bíróság elé terjesztett előzetes döntéshozatali kérdés arra irányult, hogy az olyan nő, aki a terhesség előrehaladott szakasza, valamint a szülést követő időszak által okozott fizikai korlátok miatt felhagy a munkával vagy a munkakereséssel, az uniós jog értelmében megtartja-e a munkavállalói minőségét.

¹⁴⁴ VAN GINNEKEN 2013, 209–221.

¹⁴⁵ LEWIS–GIULLARI 2005, 76–104.

¹⁴⁶ A 2017-végén elfogadott Szociális Jogok Európai Pillére által fémjelzett szociálpolitikai reformtörekvések keretében ugyan említették a tartós gondozás alapelvét, amely értelmében mindenkinek joga van megfizethető, hosszú távú, minőségi ápolási-gondozási szolgáltatásokat igénybe venni, különös tekintettel az otthoni ápolásra és a közösségi alapú szolgáltatásokra. Az ebben megfogalmazottakat azonban még nem sikerült aprópénzre váltani. Ezt persze némiképp megnehezíti, hogy a hosszú távú gondozás terén uniós szakpolitikára jogilag nincs lehetőség, ám annál fontosabb az úgynevezett nyílt koordinációs mechanizmus a gondozás fejlesztésére irányuló célok támogatásában. A tartós gondozásról szóló országjelentéseket lásd www.easpd.eu/en/content/challenges-long-term-care-europe-study-national-policies-2018 (A letöltés dátuma: 2020. 02. 05.)

¹⁴⁷ C-507/12 sz. Saint Prix-ítélet (ECLI:EU:C:2014:2007).

¹⁴⁸ Néhány napon keresztül ugyan keresett a terhességének jobban megfelelő munkát, de sikertelenül.

Az integrációs jogban igen komoly múltra tekint vissza a nők munkaerőpiaci egyenlő bánásmódjának elősegítése, ösztönzése. Épp ezért meglepő, hogy a Bíróság ítéletének indokolásában csak érintőlegesen utal az Európai Unió Alapjogi Chartájában (a továbbiakban: Alapjogi Charta) foglaltakra és általában a nemi diszkriminációval és a várandóssággal kapcsolatos uniós szabályanyagra.¹⁴⁹

Érvelésének központi magját a munkaerő szabad áramlása és azon belül is a munkavállaló EUMSZ 45. cikke értelmében vett uniós koncepciója adja. A Bíróság a munkavállalói jogállás megtartásán túl épp ezért nem is említ alternatívákat a mobil uniós polgár tartózkodási és abból fakadó szociális jogainak biztosítása tekintetében. Nevezetesen nem tér ki arra a kérdésre, hogy a munkavállalói jogállás megtartása híján az uniós polgárt az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése közvetlen alkalmazásával,¹⁵⁰ pusztán ezen alapvető jogállásából fakadóan is megilletteheti a fogadó államban való tartózkodás joga.¹⁵¹

Ugyanakkor látnunk kell, hogy a Bíróság Saint Prix-döntésében foglaltak csupán elvi szinten kínáltak védelmet a kismamának, tekintve, hogy a Bíróság a munkavállalói jogállás megtartásának szigorú feltételül szabta, hogy a hölgy észszerű időn belül visszatér a munkaerőpiacra. Röviden fogalmazva: ha az elhelyezkedés észszerű időn belül nem következik be, a kismamát álláskeresőnek kell tekinteni, csupán korlátozott tartózkodási és marginális szociális jogosítványokkal. Márpedig annak megválaszolását, hogy mi minősül észszerűnek, a Bíróság a nemzeti bíróság hatáskörébe utalta, ami számos további kérdést vet fel. Mi van például abban az esetben, ha a kismama nem tud elhelyezkedni, mert a munkahelyét időközben felszámolták, avagy a megváltozott családi körülmények miatt nem talál a számára megfelelő munkát.¹⁵² Tovább bonyolíthatja a helyzetet egy beteg vagy speciális igényű gyermek ellátása, aki mellett a korai visszatérés nem vagy csak igen nehezen megoldható. Ez pedig elvezet minket ahhoz a már a fentiekben felvetett kényes kérdéskörhöz, hogyan is viszonyuljunk az otthoni gondozáshoz és általában az ellenszolgáltatás nélkül végzett munkához. A Bíróság

¹⁴⁹ CURRIE 2015, 554. BÓKA–GOMBOS–SZEGEDI 2019.

¹⁵⁰ „A Szerződésben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.” EUMSZ 21. cikk (1) bekezdés.

¹⁵¹ Való igaz, hogy az előterjesztő bíróság kérdései között nem szerepel erre vonatkozó utalás, azonban felmerül a kérdés, vajon a Bíróság abban az esetben is ilyen nagyvonalúan ítélkezett volna, ha a kérdések direkt módon az EUMSZ 21. cikkében biztosított tartózkodás jogára irányultak volna. A válasz nyilvánvalóan nemleges, kiváltképp, ha a Bíróság gazdaságilag inaktív személyekre vonatkozó ítélkezési gyakorlatát tekintjük, amely kapcsán a Bíróság – szemben a keresőtevékenységet folytató polgárookra vonatkozó markáns gyakorlatával – egy jóval óvatosabb, visszafogottabb szemléletet képvisel.

¹⁵² Az sem tisztázott, hogy ilyen esetben vissza kell-e fizetni a felvett juttatásokat.

mind ez ideig következetesen visszautasította gyakorlatában az ellenszolgáltatás nélkül végzett gondozói feladatok gazdasági szabadság hatálya alá vonását.¹⁵³

Ebben ugyanakkor változást hozhat a már fent említett 2019/1158/EU irányelv, amely immár *kiemelt kérdésként foglalkozik a gondozási kérdések munkavégzéssel való összehangolásával*. A jogszabály egyik fontos célkitűzése, hogy a munkavállaló szülők és gondozók munkaerő-állományban maradhassanak, és lehetővé váljon számukra, hogy munkarendjüket személyes igényeikhez és preferenciáikhoz igazítsák.¹⁵⁴ Ami pedig a konkrét jogesetet illeti, Saint Prix kisasszony szerencsésnek volt mondható, hiszen könnyen talált állást, de előfordulhat olyan helyzet, amikor a szülési szabadság lejártát követően a kismama a legnagyobb igyekezet ellenére sem tud elhelyezkedni. Ez esetben pedig csakis a kiutasítással szemben élvez védelmet az uniós jog alapján, amíg nem jogosult egyenlő bánásmódra a szociális juttatások tekintetében.

A szabad mozgás és a fiatal felnőttek mint a jövő nemzedéke

A jövő nemzedékét képező fiatal európai polgárok immár könnyedén lépik át a tagállami határokat, hogy egy másik tagállamban felsőfokú tanulmányokat folytassanak. Folyékonyan beszélnek angolul, illetve számos más európai nyelven, végül, de nem utolsósorban a közösségi médián keresztül is könnyen tájékozódnak. Ugyanakkor ők is családtagok, kisebb-nagyobb közösségek megbecsült és szeretett tagjai, mi több, a családalapítás küszöbén álló polgárok. A jövővel kapcsolatos elképzeléseik, kilátásaik azonban javarészt a munkával állnak összefüggésben, tekintve, hogy számos országban igen magas a munkanélküliségi ráta a fiatal pályakezdők körében. A *MIKK-fiatalok (munkán, iskolán, képzésen kívüli)* aránya Európában a 2008-ban bekövetkezett válság óta csak lassan mérséklődik, és a magyar arány a magasabbak között (az EU28 felső harmadának alján) foglal helyet. Így bár hazánkban az elmúlt években folyamatos javulás volt tapasztalható a foglalkoztatási adatok tekintetében, a 15–24 éves fiatalok munkanélkülisége továbbra is gondot jelent.¹⁵⁵

A jövő generációja ugyanakkor a fentiek kapcsán számos ellentmondásos üzenetet kap. Az EU egyfelől lehetőséget kínál számukra a más tagállamok munkaerőpiacán való elhelyezkedésre, aminek persze komoly ára van. Így például hátra kell hagyniuk szeretett

¹⁵³ C-77/95 sz. Bruna-Alessandra Züchner-ítélet (ECLI:EU:C:1996:425); C-325/09 sz. Secretary of State for Work and Pensions v. Maria Dias ítélet (ECLI:EU:C:1992:327). A Dias-esetben egy beteg gyermekét gondozó anya maradt ki a munkából. A főtanácsnok úgy ítélte, a két ügy elhatárolandó egymástól, mert előbbi ügyben az anya munkából való távolmaradása túlmélt azon az időszakon, amikor egészségügyi okból nem tért vissza dolgozni. Dias-ügy főtanácsnoki indítvány 24. pont. Ez Currie szerint jelzésértékkel bír a tekintetben, hogy a jövőben sem kívánják fontolóra venni a várandós nők és a kismamák rugalmas visszatérésének lehetőségét a munkaerőpiacon. CURRIE 2015, 560.

¹⁵⁴ Ennek kapcsán érdemes megemlíteni azon magyar intézkedéseket, amelyek célja a nők munkaerőpiacra való visszatérésének támogatása, így például a gyed extrát vagy a diplomás gyedet.

¹⁵⁵ ARTNER 2020, 5.

közösségeiket, családjukat és a már jól megszokott életüket. A fiatal felnőttek ráadásul a legtöbb esetben – legalábbis amennyiben tanulmányokat folytatnak – a gazdaságilag inaktív polgárok kategóriájába sorolandók.¹⁵⁶

Így a szabad mozgás során nem feltétlenül válnak jogosulttá az egyenlő bánásmódra a szociális juttatások területén.¹⁵⁷

Másfelől az Európai Unió a fent már említett szigorú fiskális politikák szorgalmazásával, ezzel egyidejűleg a foglalkoztatási és a szociális biztonsági rendszerek aláaknázásával arra kényszeríti a fiatalokat, hogy azok továbbra is egy háztartásban éljenek a szüleikkel ahelyett, hogy önálló életet kezdenének. A függetlenedési törekvések persze kultúrafüggőek is, így vannak országok, amelyek fiataljai hamar kirepülnek, míg például az olaszoknál a több generáció együttélése igen elterjedt.

Ami pedig a már alternatív lehetőségként említett más tagállamba történő munkavállalási célú migrációt és ezzel az anyagi függetlenedés útját illeti, a fiataloknak szembe kell nézniük a különböző tagállami jogrendek által teremtett akadályokkal. Legyen szó akár a már fent taglalt családi állapottal kapcsolatos jogszabályok (házastársi, élettársi jogok, az örökbefogadáshoz való jog, reprodukciós eljárásban való részvétellel kapcsolatos jogok) vagy a tagállamok által biztosított szociális jogok (lakhatási támogatás, családi pótlék, szülési szabadság) eltéréséről, a fiatalok számára ez komoly kihívást jelent.¹⁵⁸

Mindettől függetlenül a hallgatók összességében úgy érzik, hogy az Európai Unió és a szabad mozgás egy igen pozitív dolog, még ha erről némiképp eltérően is vélekednek a különböző nemzetiségű diákok.¹⁵⁹ A fentiek kapcsán mindenképp érdemes megvizsgálni, hogy az európai polgárok általában hogyan gondolkodnak a szabad mozgás intézményéről és európaiságukról.

¹⁵⁶ A 2004/38/EK irányelv 24. cikk (2) bekezdése értelmében, a fogadó tagállam nem köteles a huzamos tartózkodási jog megszerzését megelőzően szociális segítséget nyújtani a tanulmányok folytatásához, beleértve a szakképzést, amely segítség tanulmányi ösztöndíjat vagy diákhitelt biztosít a munkavállalóknak, önálló vállalkozóknak, e jogállásukat megtartó személyeknek és családtagjaikon kívüli személyeknek.

¹⁵⁷ A tanulmányok folytatása persze nem zárja ki, hogy ezzel párhuzamosan munkát vállaljanak, amely gazdaságilag aktív státusszal ruházza fel azokat. Az uniós polgársággal rendelkező hallgatók helyzete ennyiben eltér a harmadik országbeli diákokétól, akik csak igen limitált körben vállalhatnak munkát az uniós tagállamokban folytatott tanulmányaik alatt. Lásd az EU 2016/801 irányelve a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcseraprogramok vagy oktatási projektek és *au pair* tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről (HL L 132., 2016.5.21., 21–57.).

¹⁵⁸ Egy nemrég végzett felmérés szerint, amíg a fiatal európaiak állampolgárságtól függetlenül egyetértenek abban, hogy az örökbefogadáshoz és a reprodukciós eljárásban való részvételhez való jog a heteroszexuális házas- és élettársakat megilleti, addig ez nem magától értetődő a homoszexuális párok esetében. A horvát és az olasz diákok kifejezetten úgy gondolják, hogy a heteroszexuális házastársakat több jog illeti meg, mint a nem hagyományos párkapcsolatban élő párokat. Ami a függő partner szociális juttatásokhoz, illetve az egyéb támogatáshoz való jogosultságát illeti, érdekes módon a diákok a házastársi kapcsolatot az élettársi kapcsolat elé helyezték, nemi orientációtól függetlenül. YERKES et al. 2015.

¹⁵⁹ Így az olaszok körében e tekintetben nagyobb a konszenzus, mint a horvátok körében.

A szabad mozgás intézményének társadalmi megítélése az uniós statisztikák tükrében, és az európai identitás kérdése

Mint láthattuk, a szociális turizmus kézzelfogható bizonyítékának hiányában is *egyre erőteljesebbek azok a tagállami törekvések, amelyek célja, hogy visszaszorítsák a szociális ellátások mobil polgárok általi igénybevételét és általában a tagállamközi migrációt.* A tagállamok együttműködésének kevésbé gördülékeny volta ugyanakkor a COVID–19 vírus kapcsán is megmutatkozott. Noha az Európai Unió mindvégig erősen hangsúlyozta és hangsúlyozza a tagállamok közti példátlan mértékű szolidaritás fontosságát, a kezdeti lassú reagálás, az egyes tagállamok közötti szolidaritás hiánya rámutatott az együttműködés gyenge pontjaira.¹⁶⁰ Mindez felveti a transznacionális szolidaritás kérdésének hosszabb távon való érvényesülését, ami pedig visszavezet egészen az európai identitás kérdésköréig. Ennek kapcsán mindenekelőtt érdemes megvizsgálni, hogy az európaiak hogyan viszonyulnak más tagállami polgárokhoz és általában a szabad mozgás intézményéhez.

Az uniós polgárok viszonya a más tagállamból érkező polgárokhoz

A legfrissebb, 2016 őszén közzétett Eurobarometer-felmérések szerint¹⁶¹ a más tagállamokból érkező polgárokhoz az európaiak 61%-a pozitívan viszonyul.¹⁶² E tekintetben egy *pozitív trendről* számolhatunk be, tekintve, hogy a 2016-os év első feléhez képest 3%-os, a 2015-ös évhez viszonyítva pedig több mint 10%-os növekedésről számolhatunk be. Ugyanakkor az európaiak harmada (33%) körében a szabad mozgás jogával élő más tagállami polgárok megítélése összességében negatív, ami 2016 első feléhez képest további 2%-kal, a 2014-es év óta pedig 8%-kal csökkent. Ha az EU-n kívülről érkező migránsok irányába tanúsított érzésekkel vetjük azt össze, láthatjuk, hogy a harmadik országbeliek megítélése az európai lakosság körében még annál is negatívabb (56%). Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az elfogadottságuk lassú ütemű növekedést mutat (ez 2014 óta 3%-os növekedést jelent).

Ami pedig az országonként bontást illeti, a más tagállamból érkező mobil polgárok beutazása a tagállamok szinte mindegyikében (összesen 24 tagállamban) a válaszadók többsége által támogatott. Ezek közül érdemes kiemelni Svédországot, Luxemburgot






























¹⁶⁰ Az EU ugyanakkor üdvözölte azon, a szolidaritás terén nyújtott példákat is, amely a más tagállamokból származó betegek kezelését, a létfontosságú egészségügyi és egyéni védőeszközök szállítását, illetve a polgárok hazaszállításához nyújtott segítségét jelentette.

¹⁶¹ Standard Eurobarometer 86, Public opinion in the European Union, 2016 decemberében közzététel. Elérhető: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2137>. (A letöltés dátuma: 2020. 03. 04.)

¹⁶² Itt a biztonság kedvéért szükséges megjegyeznünk, hogy az Eurobarometer-felmérésekről nincs minőségjelentés, részletes módszertani leírás, általában nagyon kis mintán, ezért nagy bizonytalansággal végrehajtott felméréseket végez.

és Írországot, ahol az Európai Unió belüli mobilitás a lakosság több mint 80%-a által támogatott. Ezzel szemben Cipruson, Olaszországban és Csehországban inkább negatív annak társadalmi megítélése.

QB4 Please tell me whether each of the following statements evokes a positive or negative feeling for you. (%)

		Immigration of people from other EU Member States					Immigration of people from outside the EU				
		Total 'Positive'	Aut.2016 - Sp.2016	Total 'Negative'	Aut.2016 - Sp.2016	Don't know	Total 'Positive'	Aut.2016 - Sp.2016	Total 'Negative'	Aut.2016 - Sp.2016	Don't know
EU28		61	▲ 3	33	▼ 2	6	37	▲ 3	56	▼ 2	7
EURO AREA		61	▲ 3	33	▼ 2	6	37	▲ 1	56	=	7
NON-EURO AREA		62	▲ 7	32	▼ 5	6	37	▲ 5	56	▼ 4	7
BE		60	▲ 3	39	▼ 2	1	39	▼ 1	59	▲ 1	2
BG		61	=	28	▲ 1	11	15	▼ 3	77	▲ 5	8
CZ		45	▲ 1	51	▲ 2	4	14	▼ 3	82	▲ 5	4
DK		62	▼ 1	31	=	7	31	▲ 1	63	=	6
DE		71	▲ 9	23	▼ 9	6	40	▲ 5	53	▼ 5	7
EE		69	▲ 5	26	▼ 2	5	14	▼ 1	81	▲ 4	5
IE		81	▲ 4	16	▼ 3	3	57	▲ 4	38	▼ 4	5
EL		61	▲ 6	36	▼ 7	3	27	▲ 3	70	▼ 3	3
ES		69	=	22	=	9	52	▲ 2	36	▼ 3	12
FR		55	▼ 1	39	▲ 3	6	35	▲ 1	57	=	8
HR		66	▲ 2	28	▲ 3	6	41	▼ 1	53	▲ 8	6
IT		42	▼ 3	51	▲ 5	7	24	▼ 3	69	▲ 4	7
CY		43	▲ 4	54	▼ 4	3	22	▲ 1	75	▲ 1	3
LV		46	=	49	▼ 2	5	14	▲ 3	83	▼ 3	3
LT		72	▲ 2	25	▼ 1	3	26	▲ 2	71	▼ 1	3
LU		82	▲ 1	14	▼ 2	4	49	▼ 4	46	▲ 6	5
HU		57	▲ 3	38	▼ 5	5	15	▲ 1	81	▼ 2	4
MT		60	▲ 5	33	▼ 3	7	23	▲ 3	69	▼ 2	8
NL		66	▲ 3	31	▼ 1	3	44	▲ 1	53	▲ 2	3
AT		62	▲ 2	31	▼ 2	7	36	▲ 1	56	▼ 2	8
PL		69	▲ 7	25	▼ 3	6	28	▲ 4	64	▼ 1	8
PT		68	▲ 2	25	▼ 2	7	48	▲ 3	44	▼ 2	8
RO		57	▲ 6	37	▼ 2	6	35	▲ 8	59	▼ 5	6
SI		68	▲ 7	28	▼ 7	4	28	=	68	=	4
SK		54	▲ 9	42	▼ 7	4	17	▲ 6	79	▼ 5	4
FI		76	▼ 1	22	▲ 2	2	38	▲ 3	59	▼ 2	3
SE		83	▲ 5	16	▼ 4	1	64	▲ 2	34	▼ 2	2
UK		58	▲ 9	35	▼ 10	7	49	▲ 8	43	▼ 10	8

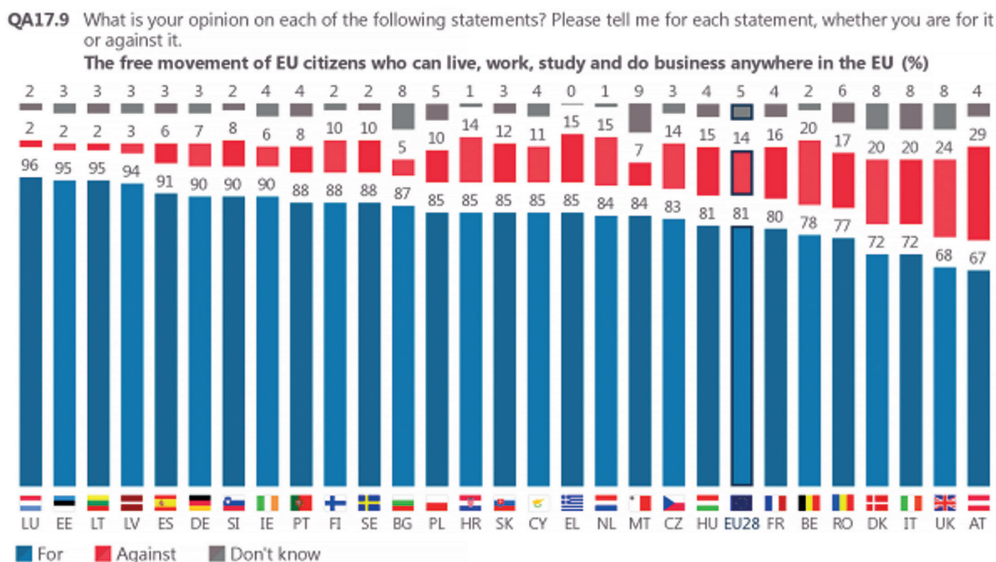
32. ábra: Az EU-tagállamokból és az EU-n kívüli országokból érkező migránsok társadalmi elfogadottsága a tagállamokban

Forrás: a szerző szerkesztése

Viszonyításképpen, ha a harmadik országbeli migránsok társadalmi megítélését tekintjük, az a legtöbb tagállamban (összesen 24 tagállamban) inkább negatív, a lista élén Észtországgal, Lettországgal, Csehországgal és Magyarországgal, ahol a válaszadók több mint 80%-a ellenzi a harmadik országból érkező migrációt. A skála másik végén található Svédország, Spanyolország és Írország, ahol 50%-nál valamivel nagyobb az EU-n kívüli migránsok társadalmi elfogadottsága (32. ábra).

A szabad mozgás intézményének megítélése az uniós polgárok által

A fentiekkel összefügg a szabad mozgás jogintézményének megítélése az Európai Unión belül, ami a más tagállamból érkezőkhöz viszonyítottan már magasabb értékeket mutat, 10-ből több mint 8 tagállami állampolgár támogatja az uniós polgárok más tagállamban való munkavégzését, illetve tanulmányi vagy egyéb célú tartózkodását. Luxemburgban, Észtországban, Lettországon, Litvániában és Spanyolországban különösen magas ez a szám, 90% feletti, Németországban, Szlovéniában és Írországban 90% körül mozog, míg valamivel kevésbé támogatott Olaszországban és Dániában (72%), Ausztriában (67%) és az Egyesült Királyságban (68%). Épp e számok függvényében nem meglepő, hogy a szabad mozgás ellenzői is e tagállamokból kerülnek ki a legnagyobb arányban. Így Ausztriában a legmagasabb az ellenzők aránya (29%), azt követi az Egyesült Királyság (24%-kal), végül pedig Dánia, Belgium, illetve Olaszország (20%-kal) (33. ábra).



33. ábra: A szabad mozgás intézményének uniós polgárok általi megítélése

Forrás: a szerző szerkesztése

A fenti statisztikai adatok a tagállamközi mobilitás megítélését illetően választ adhatnak a kérdésre, hogy miért éppen Ausztriában, az Egyesült Királyságban és Dániában kívántak bevezetni, illetve vezettek be a szabad mozgási kedvet fékező intézkedéseket.

Az európai identitás kérdése

A brexit és most a COVID-19-járványhelyzet is rávilágított arra, hogy *a szociális juttatások más tagállami polgárok részére való odaítélésével kapcsolatos aggályok, a válsághelyzetben való együttműködés hiánya mind csak a probléma felszíne, amelynek gyökere egészen az európai identitáskeresésig nyúlik vissza.* Nem véletlen, hogy az első ország, amelyik távozik az Európai Unióból, az Egyesült Királyság.¹⁶³ A britek már évtizedek óta az első helyet foglalják el az Eurobarometer-felméréseken, mint akik legkevésbé érzik *európainak* magukat. Márpedig a kollektív identitás igenis számít. Ha valaki kevésbé érzi magát európainak, annak egyenes következménye, hogy nem is kíván semmilyen szolidaritásközösséget vállalni a többi európaival. A német adófizetőkhez intézett felhívás a görög államadósság¹⁶⁴ kifizetésére önmagában nem segíti elő a két nép közti kapcsolat erősödését. Ahogy Ettore Recchi fogalmaz, „nincs olyan pénzügyi alkémia vagy alkotmányos konstrukció, amely képes lenne betölteni az európai integrációs rendben tátongó űrt”.¹⁶⁵

Mindennek kapcsán érdemes megvizsgálni, hogy *mi formálhatja mégis az európai-ságtudatot, az összetartozás-érzést, másképp fogalmazva az európaiak vajon mitől érzik magukat európainak?* Mi kötheti az európai államok polgárait egy olyan közösséghez, amely jog vezérelte alapokon jött létre (*integration through law*) és amely felülről lefelé építkezik?

A Bizottság által meghirdetett médiakampányok vélhetően csak bizonyos fokig járulnak hozzá az európai egység szellemi alapjának továbbéléséhez és a társadalmi összetartozás érzésének megerősítéséhez. Ez a propagandacél áll számos, az Európai Unió által közzétett *kultúrpolitikai kezdeményezés*, így a 2018-ban megrendezett *Kulturális örökség európai éve* és az *Európa kulturális városa* című programok mögött.¹⁶⁶ Az európai egység gondolatának kiteljesedését szolgálják maguk az *uniós jelképek* is, a közös zászló, az európai himnusz, az unió jelmondata, végül május 9., az *Európa-nap* (a Schuman-nyilatkozat napja). A fentieknél még hangsúlyosabb szerepe van/lehet

¹⁶³ Az Egyesült Királyság 2020. január 31-én kilépett az Európai Unióból. Így most már hivatalosan harmadik országnak számít, azaz nem vesz részt a döntéshozatalban. Ugyanakkor egy átmeneti időszak van érvényben 2020 végéig, amely szerint az uniós jog továbbra is alkalmazandó az Egyesült Királyságban.

¹⁶⁴ 2018 nyarának végére immár véget ért az Európai Unió történetének eddigi legnagyobb pénzügyi mentőprogramja, Görögország 8 évig tartó segélyezése, ami a migrációs válsághoz hasonló súlyú válságot jelentett az Európai Unió életében.

¹⁶⁵ RECCHI 2017.

¹⁶⁶ 2006-ban többek között a magyarországi Pécsot választották Európa Kulturális Fővárosának.

az identitásformálásban a *szabad mozgás* intézményének vagy épp a *közös valutának*, amelyek mozgatórugói ugyanakkor elsősorban gazdasági megfontoláson nyugszanak.

Az európai identitás-tudatot a kutatások szerint több tényező is befolyásolhatja. Az mindenesetre bizonyos, hogy erősebb azoknak az európaisága, akik valaha éltek a szabad mozgás jogával. Ez a tétel bármilyen nemzetiségű válaszadó esetén megállja a helyét, függetlenül tehát az európai identitástudat nemzeti szintjétől.¹⁶⁷ Másképp fogalmazva, a polgárok identitástudata tagállamonként ugyan változó, de azon belül mindig magasabb azok európaiságérzete, akik korábban éltek a *szabad mozgás* jogával. Persze nem a szabad mozgás az egyetlen, ami erősebb európai identitás-tudatot vált ki a polgárokból. Recchi szerint ide sorolható lényegében *minden határon átnyúló tevékenység* is, még ha az különböző mértékben is befolyásolja az európai identitás-tudatot. Így ide sorolható a külföldi ingatlanulajdonnal rendelkezés, a külföldi nyaralás, a külföldön élő családtagok, barátok, külföldi párkapcsolat, külföldi tanulmányút stb. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az EU polgárai továbbra is csak csekély mértékben élnek a szabad mozgás jogával, ezért annak kulturális integráló hatása nem átütő.

Nagyon érdekes továbbá az az Eurobarometer által 2011-ben közzétett felmérés,¹⁶⁸ amely arra a kérdésre keresett választ, hogy maguk *az európai polgárok miben látják az identitás erősítésének kulcsát*. A válasz meglepő módon *nem a politikai jogok körében keresendő, hanem a szociális védőháló intézményének működésében*. A felmérésben részt vevő uniós polgárok egyértelműen a szociális jóléti rendszer uniós szintű harmonizálását jelölték meg első helyen válaszaikban (34%). Ezt követte a sorban, hogy a *nyugdíjas éveikben szabadon mozoghassanak* a tagállamok területén és nyugdíjjaikat szabadon exportálhassák a fogadó országba (27%). Egy *európai vészhelyzeti szolgálat* működtetése természeti katasztrófák esetén végzett a harmadik helyen (23%). Minden további elem e három faktor mögé sorolandó, így a fent említett *politikai jogok*, például az Európai Unió elnökének közvetlen választhatósága a tagállami polgárok által vagy a nemzeti parlamenti választásokon való részvétel joga állampolgárságtól függetlenül. Hasonlóképpen a *fogyasztói jogok*, így az egységes díjszabású mobiltelefon-szolgáltatások elérhetősége az Európai Unió egész területén, vagy hogy az online vásárlásra az összes tagállamban egységes feltételekkel kerülhessen sor.

¹⁶⁷ Ami az Európa iránti elkötelezettség szintjét mutatja, amíg 2004-ben abszolút értékben a spanyolok álltak a lista élén (mind a szabad mozgás jogával élők, mind az otthonmaradók körében), addig 2011-ben az európai identitásérzés a szabadon mozgó polgárok körében a németek közt, míg az otthonmaradók körében a lengyelek közt volt a legmagasabb. Az európai identitástudat legalacsonyabb szintjét mind 2004-ben, mind 2011-ben az Egyesült Királyság polgárai körében mérték, ami a fenti statisztikák fényében egyáltalán nem meglepő. Érdekes még megemlíteni a legfrissebb kutatásokat, amelyek a románok körében hasonlóan alacsony európai identitástudatot mutattak, mind a szabad mozgás jogával élők (16,7%), mind pedig az otthon maradók körében (9,3%). Ettore Recchi által közzétett adatok a European Internal Movers' Social Survey (EIMSS) körében végzett kutatások alapján.

¹⁶⁸ Standard eurobarometer73, Public Opinion in the EU, 2010, november. Elérhető: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb73/eb73_vol2_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 04.)

Mindennek fényében talán nem véletlen, hogy a Bíróság a legfrissebb, uniós polgársági tárgyú Tjebbes-ítéletében,¹⁶⁹ amelyben többek között épp az uniós polgári státusz lényegét járja körül, tulajdonképpen ugyanerre a következtetésre jut. Így ítéletének indoklása szerint e státusz lényegi elemét a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás joga adja, méghozzá kifejezetten a szakmai tevékenység zavartalan folytatása és a családi kapcsolattartás céljából.¹⁷⁰ Továbbá a Bíróság a konzuli védelem potenciális hiányát említi, mint ami szintén kihatással lehet az uniós polgár és családja életére.

Az uniós polgári státusz elvesztése kapcsán felsorolt jogosítványok mint prioritások közül ugyanakkor lényegében kimarad a politikai/közéleti dimenzió. A Bíróság egy az Európai Parlamenti választással kapcsolatos friss ítéletére, a Delvigne-döntésére¹⁷¹ való pusztán utaláson túl nem említi sem a helyi választásokon való részvétel jogát, sem a polgári kezdeményezés lehetőségét mint uniós polgári jogosítványt, amelynek elvesztése problematikus lehet a jogfosztás eredményeként. Mindebből arra következtethetünk, hogy a Bíróság a szakmai és magánéleti szempontokon túl tehát nem kívánja kidombor-

¹⁶⁹ A kérdéses eset középpontjában a holland állampolgársági szabályozás azon vitatott rendelkezése áll, amely értelmében minden előzetes figyelmeztetés nélkül veszítik el azok a kettős vagy többes állampolgárok a holland állampolgárságukat, akik 10 éven keresztül Hollandián, avagy az EUSZ hatálya alá tartozó területen kívül élnek. A Bíróság ítéletében leszögezi, hogy ez csakis arra az esetre irányadó, ha a nemzeti szabályok lehetővé teszik az állampolgárság elvesztésének kérdéses személyek vonatkozásában fennálló uniós jogi következményei egyéni vizsgálatát, amely akár az állampolgárság *ex tunc* hatályú visszaállítását is maga után vonhatja. A Bíróság C-221/17 számú M. G. Tjebbes és társai kontra Minister van Buitenlandse Zaken ügyben hozott ítélete (ECLI:EU:C:2019:189).

¹⁷⁰ „[...] az uniós polgári jogállásnak a törvény erejénél fogva történő elvesztését követően az érintett személy olyan korlátozásoknak lehet kitéve a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának gyakorlásában, amelyek adott esetben különleges nehézségeket támaszthatnak a tekintetben, hogy továbbra is Hollandiába vagy egy másik tagállamba járjon, hogy ott tényleges és rendszeres kapcsolatot tartson fenn családtagjaival, szakmai tevékenységét folytassa, vagy megtegye a szükséges lépéseket ilyen tevékenység folytatásához.” Tjebbes-ítélet 46. pont.

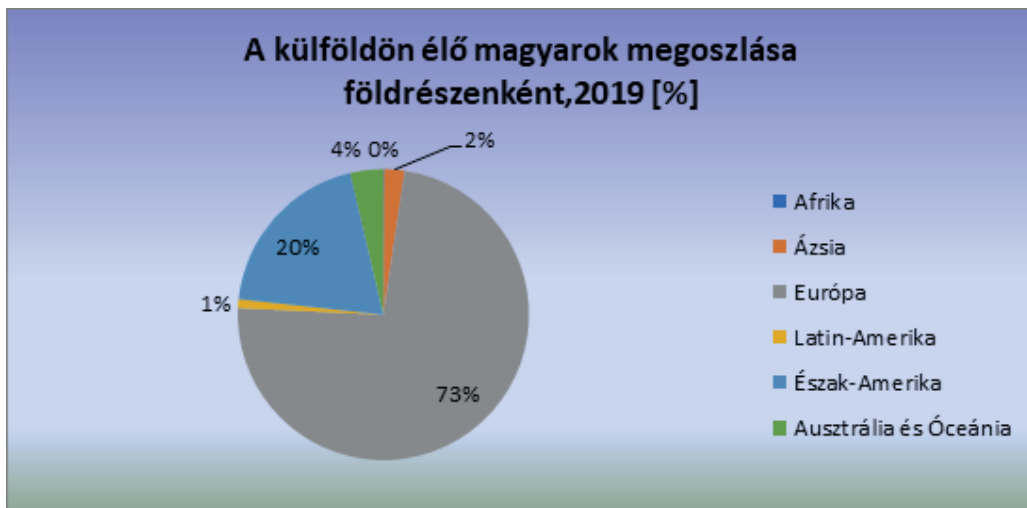
¹⁷¹ C-650/13 sz. Thierry Delvigne-ítélet (ECLI:EU:C:2015:648). Az ügy tényállása szerint Delvigne-t Franciaországban élő francia állampolgárként súlyos bűncselekmény elkövetésének vádjával tizenkét évig terjedő szabadságvesztés-büntetésre ítélték. Az ítélet Delvigne-nek a közügyektől való eltiltását is magában foglalta, amely tilalom értelemszerűen kiterjedt az EP-választásokon való részvételére. Időközben azonban új törvény lépett életbe, amely szerint a közügyektől való eltiltás nem lehet automatikus mellékbüntetés. Delvigne keresettel fordult a bourdeaux-i bírósághoz, amiért az illetékes közigazgatási hatóság elrendelte az önkormányzati választói névjegyzékekből való törlését. Előzetes döntéshozatali kérelmében az utaló fórum az EUB-tól arra várt választ, hogy az EP-választásokból való huzamos idejű és automatikus kizárás összhangban van-e az Alapjogi Charta EP-választásokra vonatkozó 39. cikkével. Az ügyben tehát egy francia polgár a saját hazájával szemben hívta fel az uniós jogot EP-választójogának gyakorlása céljából. Így az ügyben nem hivatkozható az EUMSZ 22. cikkének (2) bekezdése, amely az uniós polgár állampolgárságától eltérő tagállamban gyakorolt EP-választójogáról rendelkezik. Helyette a Bíróság az Európai Unió demokratikus működésére vonatkozó rendelkezéseit hivatkozta, amely alapján immár bátran kimondható, hogy az ítéletben szereplő választójog már nem csupán egy transznacionális jog, hanem egy tisztán belső tényállás alapján gyakorolható, a tagállamok által is tiszteletben tartandó, szupranacionális jogosítvány. Kapcsolódik: HAUTZINGER 2019.

rítani az uniós polgárság politikai, közéleti jellegét. Ez ugyanakkor felveti azt a nagyon is jogos kérdést, hogy tulajdonképpen merre is tart az uniós polgárság jogintézménye az integrációs fejlődésben.

Magyar migrációs helyzetkép

A Magyarországról kivándorlók száma és a főbb célországai

Az EU- és EFTA-tagállamok területén élő magyar állampolgárok számát 2016-ban hozzávetőlegesen 460 ezer főre becsülhettük az Európai Statisztikai Rendszer tükörstatisztikai és a 2016-os mikrocenzus kiegészítő kérdőívei alapján. Ez a tartósan külföldön élő magyar állampolgárok 91,7%-át jelentette.¹⁷² A 2019-es hazai statisztikák szerint jelenleg 483 ezer magyar él az Európai Unió és az EFTA területén. Ez lényegében nem mutat komoly eltérést a három évvel ezelőtti számadatokhoz képest. A három év alatt tehát hozzávetőlegesen 4,8%-kal nőtt az e térségben élők aránya, ami az uniós átlagnál valamivel lassabb ütemű növekedést mutat (34. ábra).



34. ábra: A külföldön élő magyarok megoszlása földrészenként, 2019 (%)

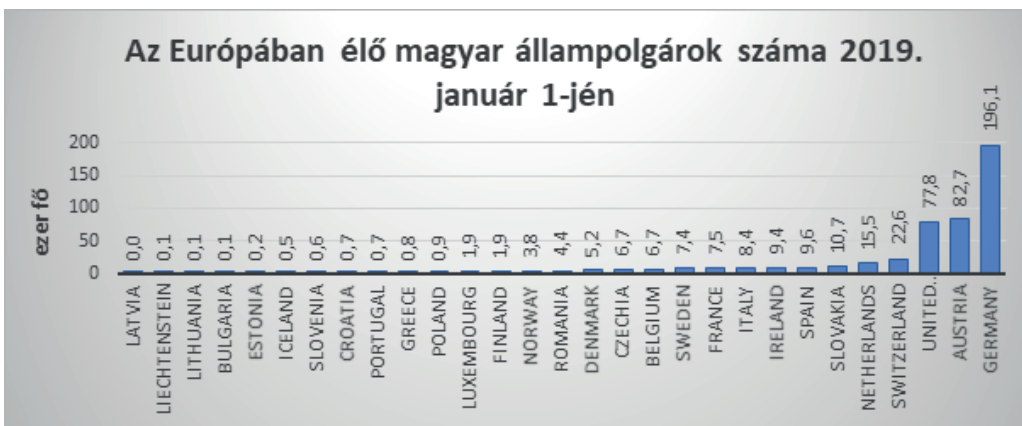
Forrás: a szerző szerkesztése

A magyar kivándorlók *célországai* megegyeznek a fő uniós célországokkal, így az elsődleges célországok között Németország és az Egyesült Királyság a legvonzóbb célpont

¹⁷² Ami pedig a kivándorlási szándékot illeti, ebben az időszakban a hazánkban a migrációt komolyan tervezők aránya a 16–64 éves korosztályra vetítve 4,2% volt. Szintén 4,2% volt azok aránya, akiket ekkor még csak foglalkoztatott a külföldre vándorlás gondolata.

a magyarok körében, míg a másodlagos célországok közül Ausztriába vándorolnak ki a legtöbben. Ez utóbbi célország tradicionális migrációs célország,¹⁷³ de közel egy éve vált igazán népszerűvé a magyar kivándorlók körében, ennek okairól a későbbiekben még szót ejtünk. A migráció *elsődleges célja a külföldi munkavállalás*, amely fő mozgatórugójául a hazai bérszintek és a fogadó ország bérszintje közötti eltérés szolgál.

Az elsődleges és másodlagos célországokban élő magyar állampolgárok száma a következőképpen alakul: a statisztikák szerint Németországban 2019-ben közel 200 ezer magyar állampolgár élt, míg Ausztriában kicsit meghaladta, az Egyesült Királyságban pedig majdnem elérte a 80 ezer főt a számuk. Az elsődleges célországok közül Olaszországban a felmérések szerint jelenleg 8400, Franciaországban kicsit kevesebb, összesen 7400 magyar él. A másodlagos célországok közül Hollandiát és Írországot érdemes kiemelni, előbbiben 15 500 főre, utóbbiban 9400 főre becsülhető a kint élő magyarok száma. Figyelemre méltó továbbá a Szlovákiában élő magyar állampolgárok magas aránya (10 700 fő), amelynek ugyanakkor csak töredékét képezi a magyar állampolgárságot felvett, de életvitelszerűen továbbra is Szlovákiában tartózkodók száma (35. ábra).



35. ábra: Az Európában élő magyar állampolgárok száma 2019. január 1-jén

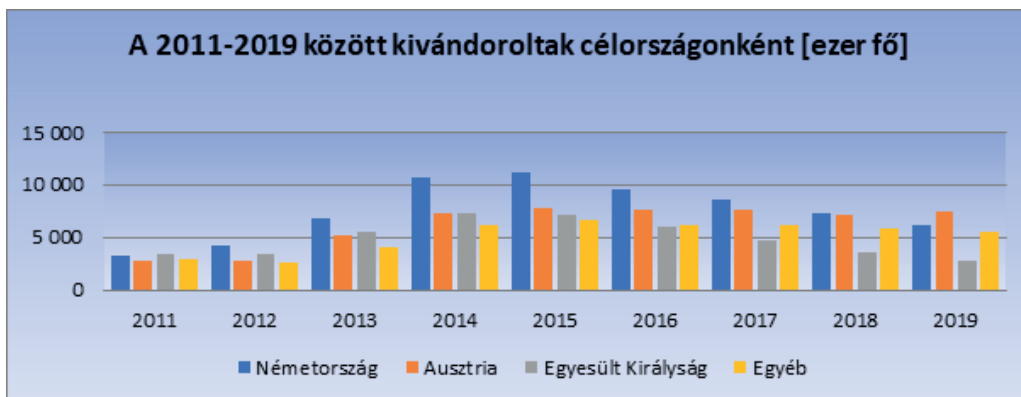
Forrás: a szerző szerkesztése

Ha tágabb időhorizonton, így a 2011–2019-es időszakra vetítve vizsgáljuk a Magyarországról kivándorlók számát, láthatjuk, hogy az a 2011–2012-es években nagyjából 12 ezer főt jelentett, ami 2013-tól megugrott (21 ezer fő), majd 2014–2015 között e magas szinten stagnált (31-32 ezer fő). 2016-tól ugyanakkor megindult egy folyamatos csökkenés, 2019-ben elérve ezzel újra a 2013-as szintet (21 ezer fő).¹⁷⁴

¹⁷³ KINCSES 2012.

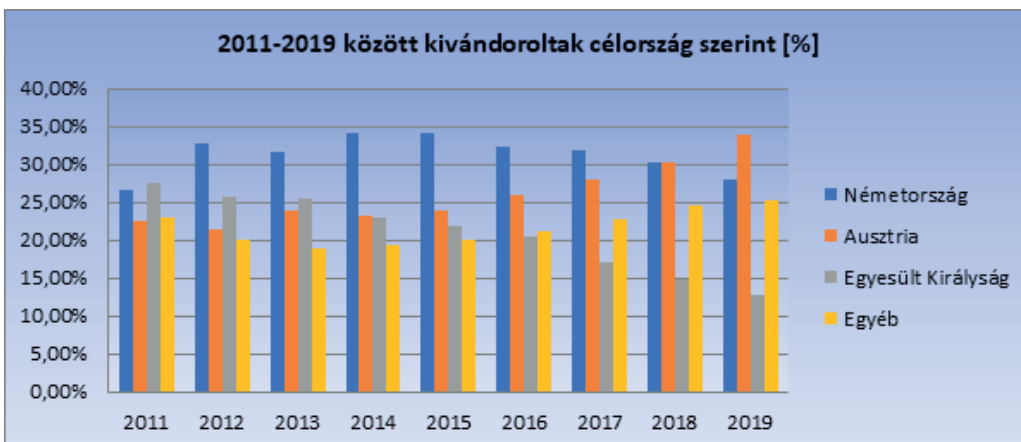
¹⁷⁴ Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wvnv004.html (A letöltés dátuma: 2020. 03. 04.)

2011–2019 között összesen 213 284 fő vándorolt ki az országból. Ebben az időszakban a legnagyobb arányú kivándorlás Németországba történt, ami 2015-ig lényegében folyamatosan emelkedett, majd 2015 és 2019 között lecsökkent. Mint említettük, a 2019-es évben Ausztria Németországnál is vonzóbb célponttá vált a kivándorlóink körében. Így amíg ebben az évben Németországba a magyar polgárok mindösszesen 27%-a vándorolt ki, addig Ausztriába már 34%-uk, amivel utóbbi át is vette a vezető helyet a fő célországok között. Ennek okát alapvetően az ország földrajzi közelségében kell keresnünk. A szomszédos országban való munkavállalás nem minden esetben kíván meg tartós letelepedést a mobil polgárok részéről, sokkal jellemzőbb esetükben az ingázás.



36. ábra: A 2011–2019 között kivándoroltak célországoként (ezer fő)

Forrás: a szerző szerkesztése



37. ábra: A 2011–2019 között kivándoroltak célország szerint (%)

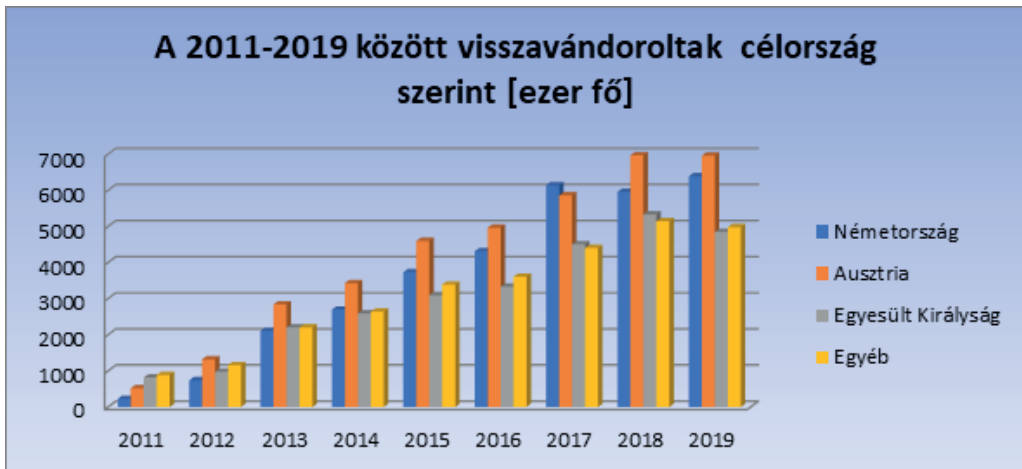
Forrás: a szerző szerkesztése

Érdekes, hogy amíg az Egyesült Királyság kezdetben igen vonzó volt a magyarok körében, olyannyira, hogy a legtöbben 2011-ben még a szigetországba vándoroltak ki (2011-ben összesen 3417 fő), az évek során az e célországot választók aránya folyamatosan csökkent, így a 2019-es évben már csak a kivándorlók 12,8%-át tették ki előbbieket. Ausztria kezdetben, így egészen 2015-ig csupán a harmadik helyet foglalta el a célországok között, majd 2016-tól megelőzte az Egyesült Királyságot, 2018-ban felzárkózott Németország mellé, és végül, ahogy láttuk, a tavalyi évben le is körözte azt (36., 37. ábra).

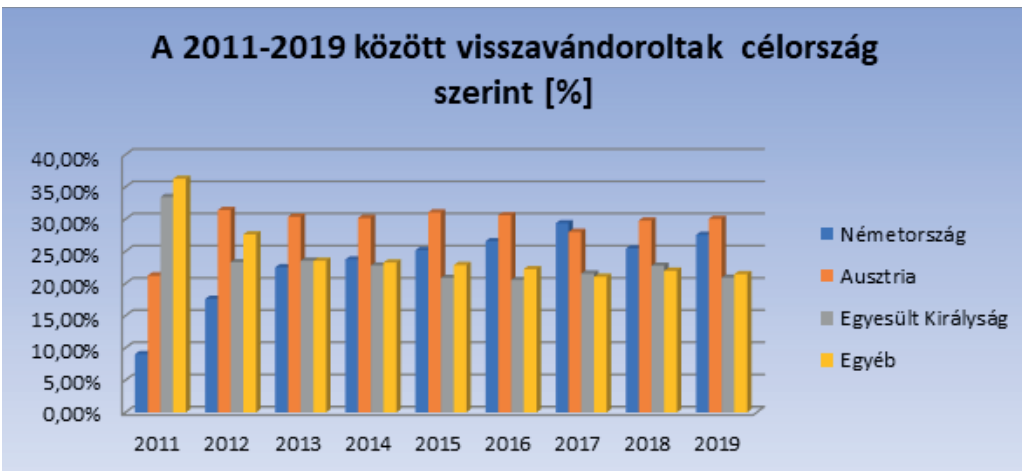
A Magyarországra történő visszavándorlás

A Magyarországra visszavándorlók száma tekintetében 2011-től kezdve egy *progresszív növekedésről* számolhatunk be. Míg 2011-ben csupán 2443 fő vándorolt vissza hazánkba, addig 2019-ben ez a szám már 23 172 főt tett ki, azaz közel tízszeres növekedés történt a visszavándorlásban e nyolcéves időszak alatt. 2011 és 2019 között összesen 125 851 fő vándorolt vissza hazánkba, az ez időszak alatt kivándorlók közel 60%-a (58,69%). A visszavándorlók száma 2019-ben haladta meg először a kivándorlók számát, ebben az évben 1272 fővel többen jöttek haza, mint ahányan elhagyták az országot.

Mind abszolút számokban, mind pedig arányaiban a legnagyobb szintű visszavándorlás hazánkba Ausztriából történt. Ez a visszavándorlás 2018–2019-re lényegében elérte a 7000 fős nagyságrendet. Az Ausztriából hazatérők aránya 2012–2019 között folyamatosan 30% körül mozgott. Az Egyesült Királyságból visszatérők száma az évek során emelkedett, azonban arányaiban ez a szám – a 2011-es évet leszámítva – nagyjából azonos volt (20-23% között mozgott). Végül, a Németországból visszatérők száma 2017-ig fokozatosan emelkedett, ekkor elérte a csúcspontot, ami abban az évben a visszavándorlók 29,36%-át jelentette, majd ehhez képest, az elmúlt két évben csökkent (38., 39. ábra).



38. ábra: A 2011–2019 között visszavándoroltak célország szerint (ezer fő)
 Forrás: a szerző szerkesztése



39. ábra: A 2011–2019 között visszavándoroltak célország szerint (%)
 Forrás: a szerző szerkesztése

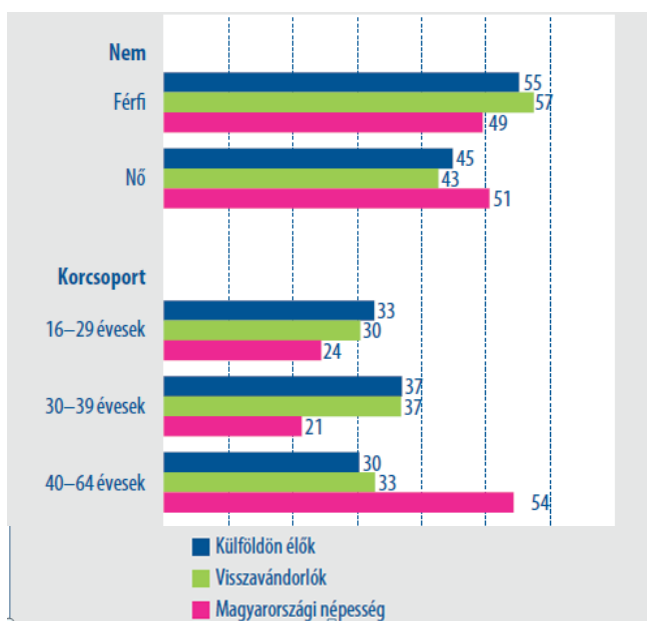
A nem szerinti és az életkor szerinti megoszlás

Hazánkban a migrációs tapasztalattal rendelkezők csoportja bizonyos jellemzők mentén lényegesen eltér a magyarországi népességtől.¹⁷⁵ Körükben ugyanis jellemzően magasabb a férfiak, a fiatalkorúak és a felsőfokú végzettségűek aránya.

Ami a Magyarországról kivándorlók és visszavándorlók *nemi megoszlását* illeti, a 2016-os adatok szerint a külföldön élő, 1 évnél rövidebb időre kivándorló személyek nagyobb arányban a férfiak (a kivándoroltak körülbelül kétharmada), kisebb arányban a nők (a kivándoroltak körülbelül egyharmada) közül kerültek ki. A tartósan külföldön élők esetében kiegyenlítettebb a kép, a kivándorlók 52,5%-a volt férfi, míg 47,5%-uk nő. A két számot összevetve látható, hogy összességében körülbelül 10%-kal magasabb a férfi mobil polgárok aránya (55% a férfiak és 45% a nők aránya), amiből arra következtethetünk, hogy a magyarok körében a férfiak kivándorlási hajlandósága általában nagyobb, illetve ők azok, akik könnyebben indulnak útnak rövidebb időtartamú tartózkodás céljából is. Ezzel összhangban a visszatérők körében is magasabb a férfiak aránya.

A rövidebb időtávra kivándorló magyar állampolgárok között a legmagasabb a *fiatal felnőttek* (16–29 év) aránya (40%), ami több mint 10%-kal megelőzi a másik két korcsoporttét (30–39 évesek és 40–64 évesek). A hosszabb távon tartózkodók körében viszont épp a 30–39 év közöttiek aránya a legmagasabb (39%). A korcsoportok közül összességében ebből a korosztályból kerül ki a legtöbb kivándorló (37%). Noha a 40–64 éves korosztály képviselőinek aránya a legmagasabb a magyar népességben belül (54%), a kivándorlók között mégis az ő arányuk a legalacsonyabb (33%). A visszavándorlók körében, a rövid távon tartózkodók esetében nagyjából kiegyenlített e három korcsoport aránya. A hosszabb távon tartózkodók esetében viszont a 30–39 éves korosztály köréből kerülnek ki legnagyobb számban a visszatérők, ahogy az összesített adatok alapján is megállapítható e korcsoport magasabb aránya a visszatérők körében. Ez érthető, hiszen ebben az időszakban a gyermekek és az idős hozzátartozók nevelése/gondozása felerősítheti a származási országgal való kapcsolatot. Ez összhangban van azzal a megállapítással, miszerint *a visszatérés elsődleges oka családi vonatkozású* (40. ábra).

¹⁷⁵ Elemzésük során a 2016-ban külföldön élők és a 2000 után kivándorló, majd hazatért 16–64 éves korosztályt vizsgáltuk.



40. ábra: A magyar kivándorlók és visszatérők nem és kor szerinti megoszlása, 2016

Forrás: a szerző szerkesztése

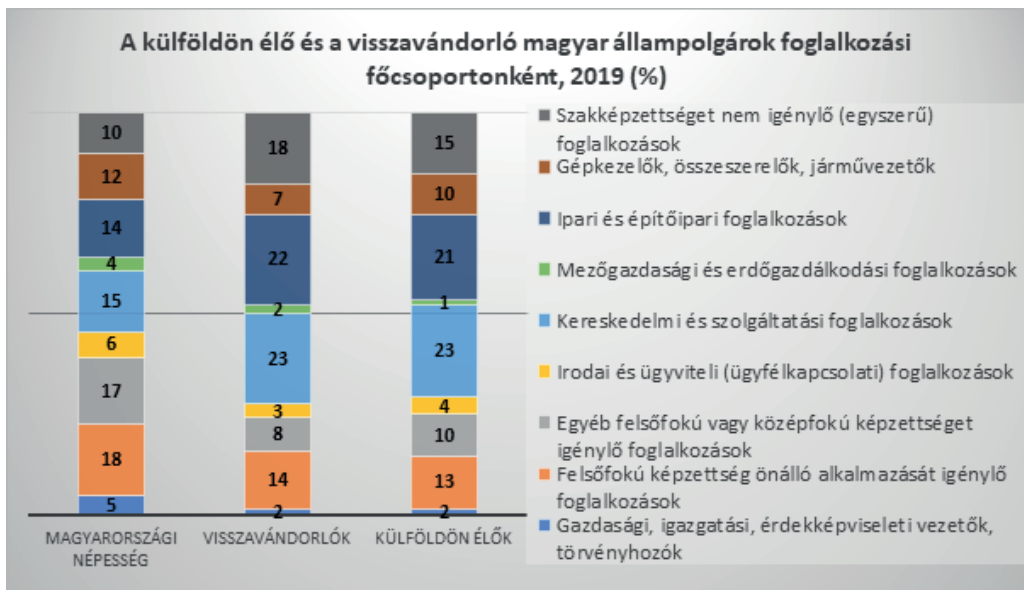
A kivándorlók és a visszavándorlók foglalkozás szerinti megoszlása

A Magyarországról kivándorló (és továbbra is külföldön élő) és visszavándorló polgárok a statisztikák szerint legfőbbképp a kereskedelmi és szolgáltatási, az ipari és építőipari ágazatokban helyezkednek el külföldi tartózkodásuk során, illetve sokan a szakképzettséget nem igénylő ágazatokban.

A 2019-es adatok szerint a hazai népességarányhoz viszonyítottan magasabb a külföldön kifejezetten a kereskedelmi és szolgáltatási szektorokban (23%), az ipari és építőipari szektorokban (21% és 22%), továbbá a szakképzettséget nem igénylő szektorokban elhelyezkedők aránya (15%, illetve 18%).

Épp ellenkező trendek érvényesülnek ugyanakkor a magas képzettséget igénylő szektorokban, így a hazai népességszámhoz viszonyítottan kisebb arányban foglalkoztatják a magyar polgárokat a felsőfokú képzettség önálló alkalmazását igénylő szektorokban (7% és 10%), illetve a gazdasági, igazgatási, jogi, érdekképviseleti vezetői ágazatokban (2%).

Ebből kitűnik, hogy a Magyarországról kivándorló polgárok nem minden esetben tudnak a hazai munkavégzésük szerinti szektorokban elhelyezkedni (41. ábra).



41. ábra: A külföldön élő és a visszavándorló magyar állampolgárok foglalkozási főcsoportonként, 2019 (%)

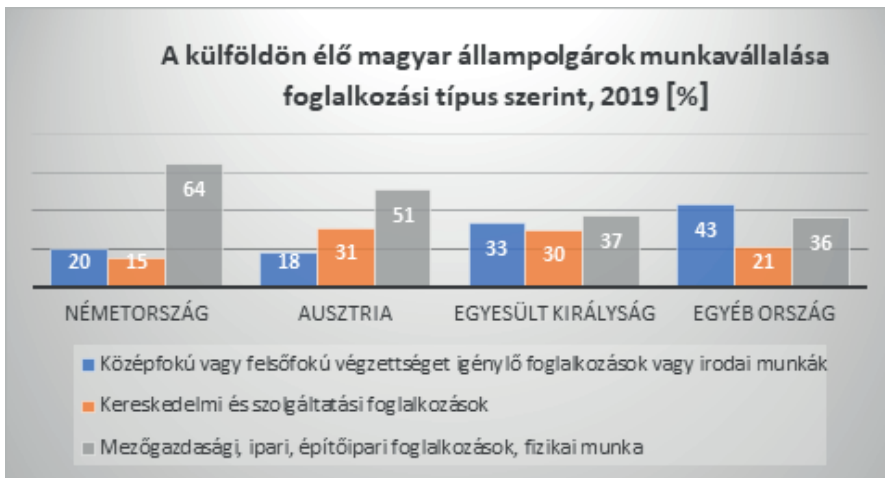
Forrás: a szerző szerkesztése

Ha a magyar polgárok körében legvonzóbb három célországot tekintjük, láthatjuk, hogy tagállamonként változó, hogy mely szektorokban helyezkednek el a kivándorlók.

Így Németországban a fizikai munkát igénylő szektorokban vállalnak munkát a legtöbben (a kivándorlók 64%-a), ehhez képest jóval kevesebben a magasabb képzettséget igénylő ágazatokban, illetve az irodai munkavégzést igénylő foglalkozásokban (20%), továbbá a kereskedelmi, szolgáltatói foglalkozásokban (15%).

Ausztriában hasonlóképpen az alacsonyabb képzettséget vagy képzettséget nem igénylő ágazatokban dolgoznak a legtöbben (51%), de relatíve magas a szolgáltatói szektorokban dolgozók számaránya is (31%). Ez legfőbbképp az Ausztriában gondozási, ápolási munkakörben elhelyezkedők magas számával magyarázható.

Érdekes, hogy az Egyesült Királyságban dolgozók aránya szektoronként nem mutat jelentősebb eltérést, természetesen itt is a legmagasabb az ipari és a mezőgazdasági munkások aránya (37%), de nem sokkal alacsonyabb az irodai munkát végzők (33%) és a kereskedelmi szolgáltatói munkát végzők aránya (30%). Az Egyesült Királyságban a szellemi munkát végzők magasabb aránya vélhetően a kivándorlók nyelvismeretének magasabb szintjével függ össze (42. ábra).



42. ábra: A külföldön élő magyar állampolgárok munkavállalása foglalkozási típus szerint, 2019 (%)
 Forrás: a szerző szerkesztése

A kivándorlók és a visszavándorlók képzettség szerinti megoszlása

A 2016-os adatok szerint a rövid távon kivándorlók és a külföldön élők körében az érettségivel (38,4%) vagy középfokú szakmai oklevéllel rendelkezők aránya a legmagasabb (31,8%), ennél alacsonyabb a diplomával rendelkezők (22%), és csupán elenyésző a kizárólag általános iskolai végzettséggel rendelkezők aránya (8%).

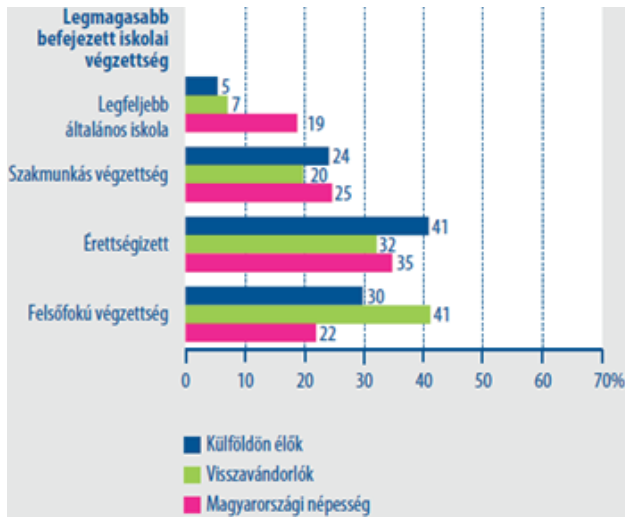
A hosszabb távon kivándorlók körében a diplomások aránya már jóval magasabb (32%), az érettségivel rendelkezők aránya továbbra is magas (40%), illetve szinte teljesen elenyésző a csupán általános iskolai végzettséggel rendelkezők aránya (5%).

Ebből arra következtethetünk, hogy *a középiskola elvégzése után sok fiatal indul külföldre szerencsét próbálni, de tartózkodásuk átmeneti, azt elsősorban a magasabb jövedelemszerzés motiválja. A magasan képzett mobil polgárok hosszabb távon tartózkodnak kint*, ami többek között arra is visszavezethető, hogy a lehetőségeik is nagyobbak a munkaerőpiacon. Végül, *a szakképzetlen munkaerő körében kicsi az elvándorlási hajlandóság*, nyelvtudás és szakképesítés hiányában el sem indulnak szerencsét próbálni.

Összességében látható tehát, hogy iskolai végzettség alapján *a felsőfokú végzettséggel rendelkezők csoportja tér el leginkább a népességen belül mért arányoktól*, a külföldön élőknek 30%-a, a visszavándorlóknak 41%-a felsőfokú végzettségű, míg a népesség egészében ez az arány 22%.

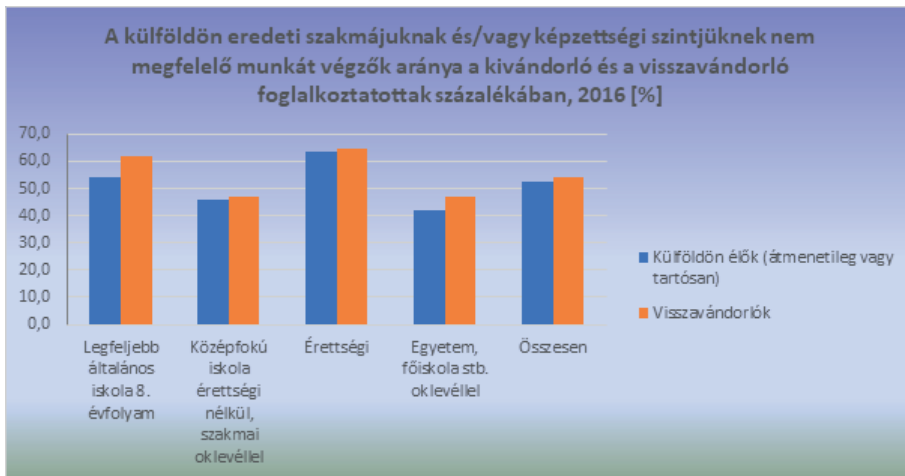
Pozitívum tehát, hogy *a visszavándorlók körében igen magas a diplomával rendelkezők aránya (41%)*, jóval meghaladja a diplomások külföldön élők közötti arányát. A középfokú végzettséggel rendelkező visszatérők aránya viszont alacsonyabb a kint

élő, hasonló végzettséggel rendelkezők arányához képest, míg a szakképzetlenek esetében a két számarány lényegében megegyezik (7%) (43. ábra).



43. ábra: A külföldön élők és visszavándorlók legmagasabb befejezett iskolai végzettség szerinti megoszlása, 2016

Forrás: a szerző szerkesztése



44. ábra: A külföldön eredeti szakmájuknak és/vagy képzettségi szintjüknek nem megfelelő munkát végző kivándorlók és a visszavándorlók aránya, 2016 (%)

Forrás: a szerző szerkesztése

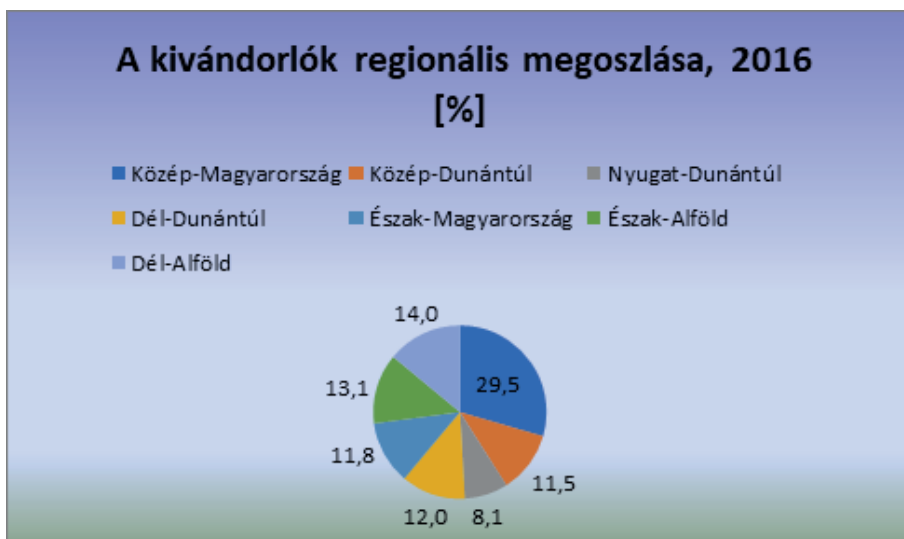
Általánosságban megállapítható, hogy a magyar kivándorlók külföldi munkavégzésének többsége az eredeti szakmától vagy képzettségtől eltérő munkakörben történik. A leg-

nagyobb arányban az érettségivel és a csupán általános iskolai végzettséggel rendelkezők végeznek a képzettségüknél alacsonyabb szintű munkát, legkisebb arányban pedig a diplomások (44. ábra).

A kivándorlók és a visszavándorlók regionális megoszlása

*A kivándorlók száma eltér az ország centruma és periferiája viszonyrendszerében.*¹⁷⁶ A kivándorlás a közép magyarországi régióban a legmagasabb (29,8%). Ennek fő oka, hogy ez a régió a fővárost, Budapestet is magában foglalja.

Legkevesebben a nyugat-dunántúli régióból vándorolnak ki (8%), ez vélhetően összefügg azzal a ténnyel, hogy a régió hazánk második legfejlettebb térsége, gazdasági-társadalmi mutatói többnyire az országos átlagot jóval meghaladják. Ebben a térségben továbbá magas a napi szinten ingázók száma, ami nem kíván meg tartós távollétet (45. ábra).

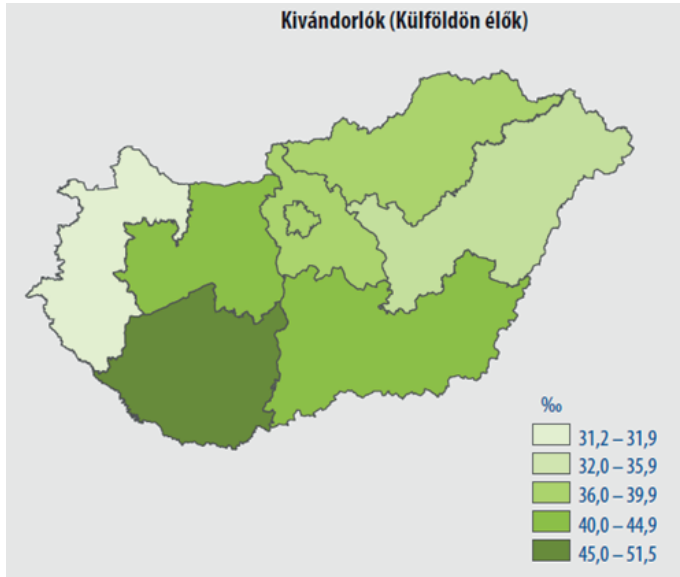


45. ábra: A kivándorlók regionális megoszlása, 2016

Forrás: a szerző szerkesztése

Ha népességarányra vetítve vizsgáljuk a kivándorlók számát, ugyanakkor látható, hogy a Dél-Dunántúlról elvándorlók aránya haladja meg nagyobb mértékben a magyarországi arányszámot. E tekintetben elsősorban Baranya, Tolna és Somogy megye érintett (46. ábra).

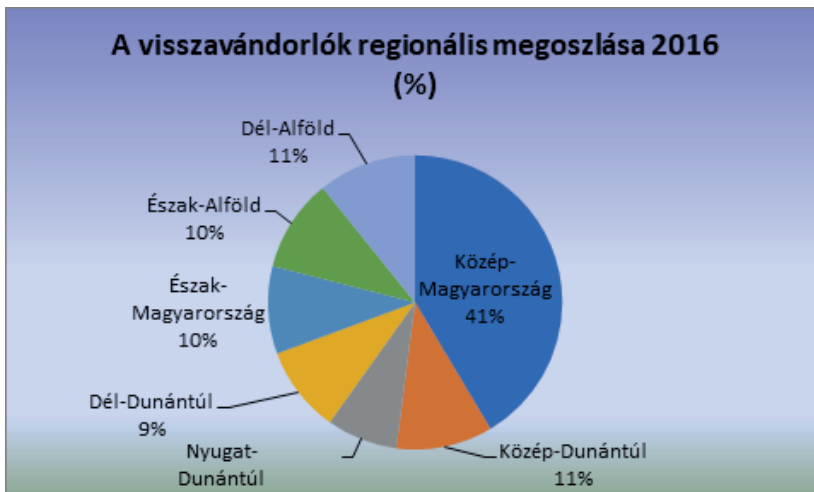
¹⁷⁶ KINCSES 2009, 119–131.; KINCSES–RÉDEI 2010, 301–310.



46. ábra: A magyarországi kivándorlók régiók szerinti megoszlása (%)

Forrás: a szerző szerkesztése

Ami a Magyarországra visszavándorló magyar állampolgárok regionális megoszlását illeti, a visszatérők körében igen magas a közép-magyarországi régióbeliek aránya (41%). Vélhetően ez összefügg a térség kínálta hazai munkalehetőségekkel. A többi régióban ez az arány lényegében kiegyenlített, 8 és 11% között mozog (47. ábra).

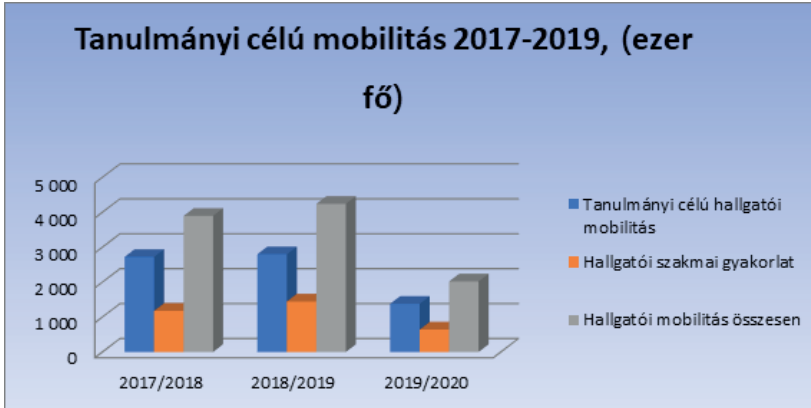


47. ábra: A visszavándorlók regionális megoszlása, 2016 (%)

Forrás: a szerző szerkesztése

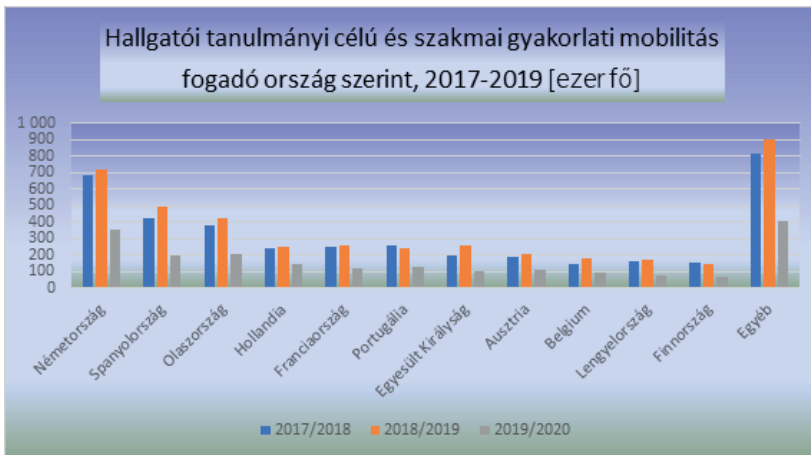
A tanulmányi célú mobilitás

Amíg a 2017/2018-as tanévben még 3896, a 2018/2019-es tanévben pedig ennél is több hallgató és szakmai gyakorlók (4240 fő) utazott tanulmányok és szakmai gyakorlat folytatása céljából külföldre, addigra ez a szám a 2019/2020-as tanévre lecsökkent több mint a felére (2020 fő) (48. ábra).



48. ábra: Tanulmányi célú mobilitás, 2017–2019 (ezer fő)

Forrás: a szerző szerkesztése



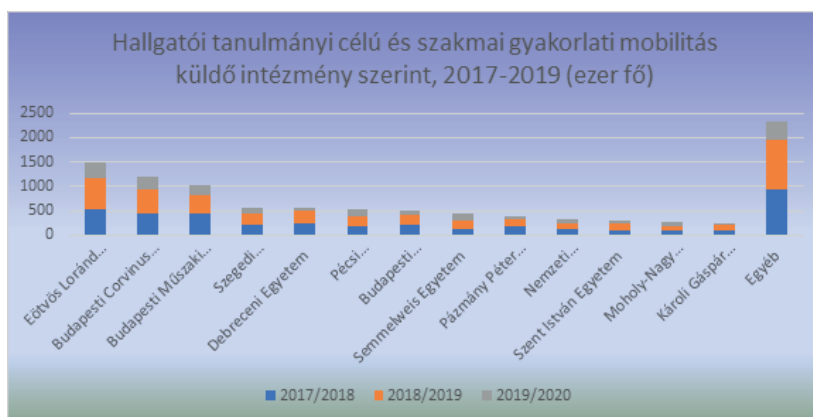
49. ábra: Hallgatói tanulmányi célú és szakmai gyakorlati mobilitás fogadó ország szerint, 2017–2019 (ezer fő)

Forrás: a szerző szerkesztése

Az európai célpontok közül Németország a legnépszerűbb, de Spanyolországba, Olaszországba, Franciaországba és Hollandiába is szívesen utaznak a hallgatók és gyakorlók.

Érdekes, hogy a szomszédos Ausztria nem annyira vonzó a tanulmányi céllal érkezők körében. A mobilitás az egyes célországokba a hallgatói mobilitási szám csökkenésével arányosan csökkent (49. ábra).

A legtöbben az ELTE, a Corvinus és a Budapesti Műszaki Egyetem hallgatói közül élnek a külföldi tanulmányok folytatásának lehetőségével. Ezekben az intézményekben is arányosan csökkent a mobilitás az általános csökkenő tendenciának megfelelően (50. ábra).

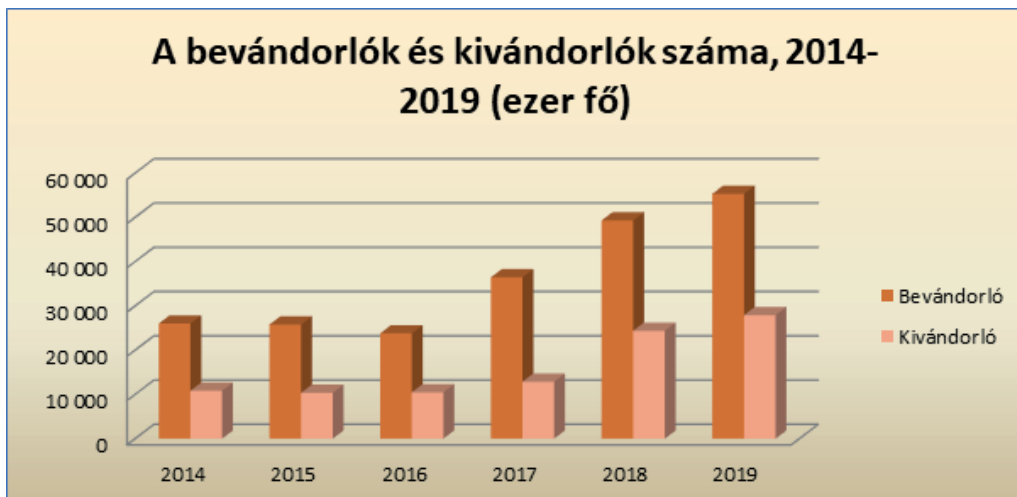


50. ábra: Hallgatói tanulmányi célú és szakmai gyakorlati mobilitás küldő intézmény szerint, 2017–2019 (ezer fő)

Forrás: a szerző szerkesztése

Magyarország nettó mobilitásra vonatkozó adatai

A hazánkba bevándorló külföldi állampolgárok száma több mint duplájára nőtt a 2014 és 2019 közötti időszakban. 2014-ben 26 ezer külföldi érkezett hazánkba, majd a 2014–2015 közötti rövid csökkenést követően számuk 2016-ban ismét megugrott, és azóta is folyamatosan emelkedik. A 2019-es évben összesen 55 297 főre emelkedett. Ezzel párhuzamosan a kivándorlók száma is nő, de valamivel kisebb mértékben. 2014 és 2016 között ez a szám lényegében 10 000 fő körül stagnált, majd 2017-től emelkedett, vélhetően a körkörös migráció jelenségének erősödése következtében. Összeségében *hazánk nettó mobilitási adatai így pozitívak*. Amíg 2014-ben a be- és kivándorlók különbözete, azaz a nettó mobilitás +15 176 fő volt, addigra ez a szám 2019-re +27 402 főre emelkedett, azaz ennyivel többen költöztek Magyarországra, mint ahányan elhagyták azt. Ez a 2014–2019 közötti időszakban hozzávetőlegesen 80%-os növekedést jelent (51. ábra).



51. ábra: A bevándorlók és kivándorlók száma, 2014–2019 (ezer fő)

Forrás: a szerző szerkesztése

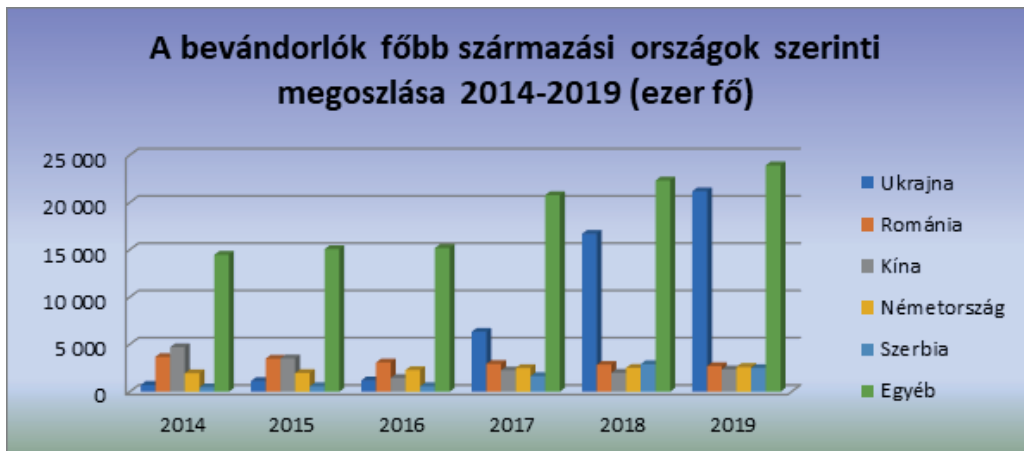
Az európai statisztikákkal megegyezően a hazai statisztikák is azt látszanak alátámasztani, hogy hazánkban megfordult a korábbi trend, azaz több magyar ember tér haza, mint ahányan elvándorolnak, vagyis pozitív a saját polgárokra vetített nettó migrációs egyenleg. Mindez elsősorban a kivándorlási hajlandóság csökkenésének köszönhető. Amíg 2014-ben és 2015-ben a 30 ezer főt is meghaladta a kivándorlók száma, addig 2017-ben már csak 27 ezer volt ez a szám, 2018-ban pedig csupán 18 ezren vándoroltak ki az országból.

A hazánkba bevándorlók demográfiai jellemzői

A bevándorlók származási ország szerinti megoszlása és a tartózkodásuk jogcímei

A Magyarországra bevándorlók körében szignifikánsan vannak jelen az *ukrán* állampolgársággal rendelkezők, de magas a *román*, *szerb* állampolgárok száma is, ami utóbbiak esetében leginkább a határon túli magyar ajkú bevándorlókat jelenti. Ezen felül relatíve magas a *kínai* és a *német* bevándorlók száma.

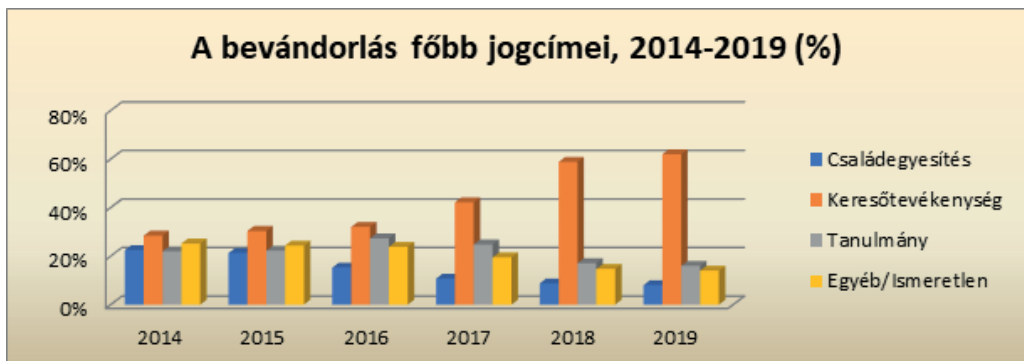
Amíg 2014-ben még mindössze 717 ukrán polgár érkezett hazánkba, ez a szám 2019-re 21 085 főre, azaz közel harmincszorosára emelkedett. A beutazó román állampolgárok száma az elmúlt 4-5 évben 2-3 ezer fő körül stagnált. Ami érdekes, hogy 2014 és 2019 között a bevándorló kínai állampolgárok száma felére csökkent (2019-ben 2354 fő érkezett mindössze hazánkba) (52. ábra).



52. ábra: A bevándorlók főbb származási országok szerinti megoszlása 2014–2019 (ezer fő)

Forrás: a szerző szerkesztése

A legtöbben *keresőtevékenység folytatása céljából* érkeznek az országba. Az e jogcímen tartózkodók aránya 2014–2019 között folyamatosan nőtt, 2019-ben a külföldiek 62%-a már e célból nyert tartózkodást. Ezzel ellentétes irányú folyamatként a családegyesítési célú beutazások száma csökkent. Amíg 2014-ben a családegyesítési célú beutazások száma relatíve magas (22%) volt, addigra ez a szám 2019-re mindössze 8%-ra csökkent (53. ábra).

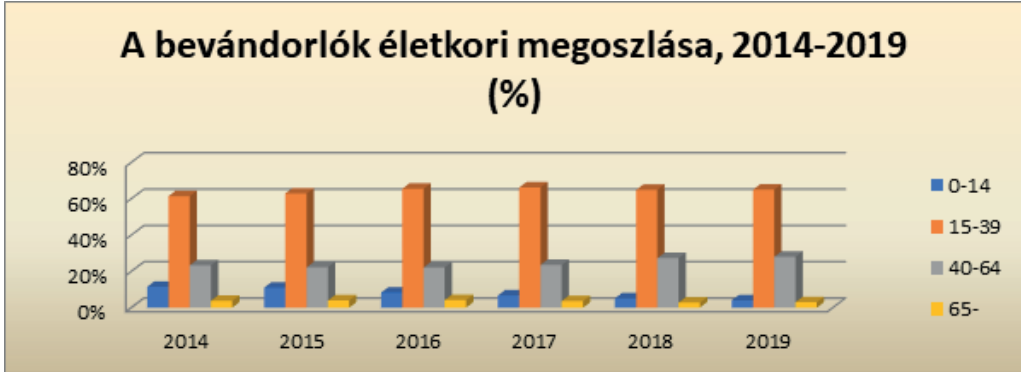


53. ábra: A bevándorlás főbb jogcímei, 2014–2019 (%)

Forrás: a szerző szerkesztése

A bevándorlók életkor szerinti megoszlása

A hazánkba bevándorlók életkori megoszlása is a fentieket tükrözi, tekintve, hogy a *bevándorlók legnagyobb része munkaképes korú*, azon belül is nagyon magas a 15–39 év közöttiek aránya. Ugyanakkor elenyésző a nyugdíjaskorúak száma.



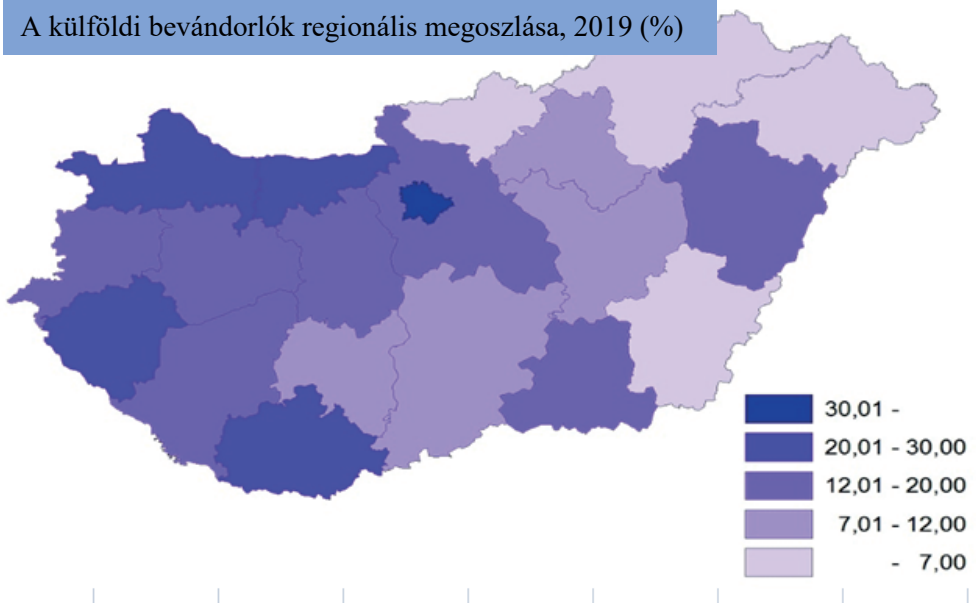
54. ábra: A bevándorlók életkori megoszlása, 2014–2019 (%)

Forrás: a szerző szerkesztése

A bevándorlók regionális megoszlása

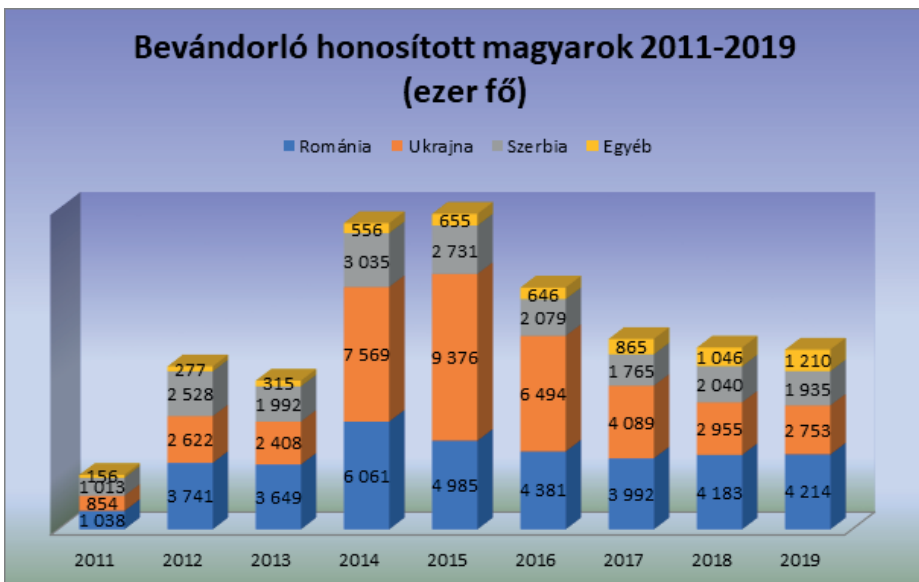
Ami a külföldi bevándorlók regionális megoszlását illeti, a legtöbben (52%) Budapesten telepednek le. Ezt követi Győr-Moson-Sopron (29%), Baranya (23%), Zala (21%) és Komárom-Esztergom megye (20%). A legkevesebben Békés (5,3%), Szabolcs-Szatmár-Bereg megyét (6,2%), Borsod-Abaúj-Zemplén (6,4%), illetve Nógrád megyét (6,6%) választják célpontul (55. ábra).

A külföldi bevándorlók regionális megoszlása, 2019 (%)



55. ábra: A külföldi bevándorlók regionális megoszlása, 2019 (%)

Forrás: a szerző szerkesztése



56. ábra: Bevándorló honosított magyarok, 2011–2019 (ezer fő)

Forrás: a szerző szerkesztése

A honosítás útján állampolgárságot nyert bevándorlók

Végül érdemes röviden kitérnünk a honosítás útján állampolgárságot nyert bevándorlókra. A 2011–2019 közötti időszakban a legtöbb honosítás a 2014–2015-ös években történt. E magas honosítási számok nyilvánvalóan az egyszerűsített honosítás intézménye 2011-es bevezetésének köszönhető, amelynek eredményeként számos magyar ajkú román, ukrán és szerb állampolgár nyert magyar állampolgárságot (56. ábra).

Összegzés

A mobilitási trendek tényalapú, illetve jogpolitikai szempontú összefoglalása

Amikor az Európai Unió Bírósága 2001-ben elfogadta *az uniós polgári jogállást alapvető jogállássá nyilvánító* Grzelczyk-ítéletét, még nem sejtette, hogy a következő két évtizedben a tagállami bíróságoknak milyen sokszínű „forgatókönyvvel” kell majd szembenéznük a kérdéses intézmény kapcsán.¹⁷⁷ Elég csak a 2004-es *csatlakozási hullámra* gondolnunk, amely az EU-n belüli migrációnak jelentős lökést adott azzal, hogy a kelet-közép-európai országokat bekapcsolta az integrációs vérkeringésbe. 2009-ben a lisszaboni szerződés életbe lépésével kötelező erőt nyert az Alapjogi Charta, tovább *erősítve az uniós polgárok szabad mozgással kapcsolatos jogszabályait*.¹⁷⁸ Ezzel épp ellenkező előjelű folyamat vette kezdetét 2008-ban, amikor is az integráció életébe berobbant a *gazdasági válság*, erős negatív hatást gyakorolva a tagállamközi migrációs folyamatokra. Ezt követte a globális szintű, de Európát különös súllyal érintő *tömeges bevándorlási hullám*, amely 2015-ben csúcspontot ért el, felszínre hozva a gazdasági válság óta lappangó feszültségeket. Mindez együttesen vezetett ahhoz, hogy egyes tagállamok fellépjenek a szabad mozgás intézményével szemben, így diszkriminatív intézkedéseket vezetnek be a gazdaságilag kevésbé fejlett tagállamok munkavállalóit megillető családi ellátások exportálhatósága tekintetében. Mi több, az Egyesült Királyság aktiválta az Európai Unióról szóló szerződés unióból való kilépési folyamatát rögzítő 50. cikkét. Röviden, a személyek szabad áramlásának gazdasági szabadsága – amely a francia és a brit referendumon a lengyel vízvezeték-szerelőben, az osztrák munkaerőpiacon pedig a családját hátrahagyó magyar felszolgálóban öltött testet – immár a viták kereszttüzébe került. E viták középpontjában mindenekelőtt *a szabad mozgás tagállamokra, különösen azok költségvetésére gyakorolt hatása* állt, amely járulékosan felszínre hozott olyan

¹⁷⁷ O'LEARY et al. 2019, 52.

¹⁷⁸ Mi több, a Bíróság újabb gyakorlatának köszönhetően az uniós polgárok szabad mozgás nélkül is hivatkozhatnak a státuszukra és az abból fakadó lényeges jogokra. Lásd Rottmann- és a Zambrano-ítéletek. A Bíróság C-34/09 sz. Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi ügyben hozott ítélete (ECLI:EU:C:2011:124); a Bíróság C-135/08 sz. Janko Rottman v. Freistaat Bayern ügyben hozott ítélete (ECLI:EU:C:2010:104).

az integráció mélyebb rétegeit érintő kérdéseket is, mint a transznacionális szolidaritás vagy épp az európai identitás kérdése. A tanulmány e folyamatok tükrében vizsgálja a szabad mozgás intézményét, különös figyelemmel a 2004-ben, illetve az azt követően csatlakozott tagállamok polgárainak mobilitási folyamataira.

A 2004-es keleti bővítést követően *az uniós polgárokat megillető szabad mozgás jogát a csatlakozás egyik legfontosabb hozadékának tekintették* nemcsak maguk a csatlakozó országok, hanem számos régi tagállam is, amelyek már a csatlakozás pillanatában megnyitották munkaerőpiacaikat az olcsóbb keleti munkaerő előtt. Közel másfél évtizeddel a bővítést követően mégis *egyre több támadás éri e jogintézményt, elsősorban annak jóléti rendszerekre gyakorolt negatív hatásai miatt.*

E viták alapvetően két körben folynak. Egyfelől a kelet-közép-európai országok egyes nyugati tagállamokban megnövekedett¹⁷⁹ – és a nyitáskor kissé alábecsült – munkaerő-állományával kapcsolatosan, különösen annak a tagállami munkaerőpiacokra és a szociális ellátórendszerekre gyakorolt hatásával összefüggésben. Másfelől a gazdaságilag inaktív polgárok szociális juttatásainak tárgyában, amelyre sokan csak mint a *szociális turizmus* jelenségére utalnak.

Jelen tanulmány elsősorban az általános mobilitási trendek, illetve a munkaerő-mobilitás kérdéskörének statisztikai adatelemzésen alapuló vizsgálatára irányul. Ennek körében megállapítható, hogy az EU28 mobil polgárok, azon belül is kiemelten a 2004-et követően csatlakozott országok polgárai elsősorban munkavállalási céllal utaznak a fogadó országok területére, és ott csak csekély körben veszik igénybe a szociális ellátásokat. Az előbbi megállapítást támasztja alá, hogy a fogadó ország népességéhez viszonyítottan magasabb a mobil polgárok között a munkaképes korúak aránya,¹⁸⁰ illetve a foglalkoztatási rátájuk is magasabb a fogadó országok saját állampolgárainak átlagánál. Épp a munkaképes korúak magasabb aránya miatt¹⁸¹ a munkanélküliségi ráta is magasabb körükben. Összességében pedig kijelenthető, hogy a bevándorlók a tagállami GDP-kre egyértelmű pozitív hatást gyakorolnak. Ami pedig az általuk igénybe vett

¹⁷⁹ Itt szükséges megjegyeznünk, hogy a harmadik országbeli polgárok fogadó államokbeli aránya az EU28-polgárokénál magasabb. 2018-ban az Európai Unióban a külföldi lakosság aránya a következőképp oszlott meg: a külföldi polgárok 44%-a az EU28 államának polgára, 55%-a harmadik országbeli polgár, míg 1%-a EFTA-állampolgár volt. Való igaz, hogy a szabad mozgást leginkább ellenző Egyesült Királyságban az EU28 mobil polgárok száma megelőzte a harmadik országbeli polgárokét. Továbbá az is igaz, hogy az öt fő célországból az Egyesült Királyságban a legmagasabb az EU28 mobil polgárok népességhez viszonyított aránya (7%).

¹⁸⁰ Amíg a fogadó ország saját polgárai között a munkaképes korúak aránya 2018-ban 58% volt, addig az EU28 mobil polgárok esetében ez a szám jóval magasabb (73%). Az EU28 bevándorlók foglalkoztatási rátája 2018-ban 77%-os volt, 3%-kal magasabb a hazai polgárokénál, amely trend 2011 óta érvényesül (3,3%-os növekedéssel 2011–2018 között). Ugyanakkor nemcsak a foglalkoztatottak, hanem a kényszerű munkanélküliek aránya is magasabb az EU28 bevándorlók körében (7%) a hazai polgárokhoz viszonyítottan (6%).

¹⁸¹ Ha a mobil polgárok fő társadalmi demográfiai jellemzőit vizsgáljuk, különösen magas köztük a fiatalok és azon belül is a 35 év alattiak aránya.

szociális ellátásokat illeti, általánosságban továbbra is megállapítható, miszerint ők a jóléti állam nettó befizetői.¹⁸²

Való igaz, hogy a feltevés, amelyen a szabad mozgás eredeti elképzelése alapult – nevezetesen, hogy a munkavállalók teljes mértékben önfenntartók – ma már számos esetben nem állja meg a helyét. Ez azonban sokkal inkább a munka világának átalakulására vezethető vissza, semmint a fogadó államok szociális ellátórendszerének keleti munkaerő általi célzott kiaknázására. Különösen a 2008-as gazdasági válság óta ugyanis megsza- porodtak a bevándorlók által szélesebb körben betöltött alacsony bérezésű, részállású munkák, amelyek nem nyújtanak elégséges forrást a megélhetéshez,¹⁸³ így a munkáltatói terheket átvállalva maga az állam egészíti ki azt közpénzekből (alacsony bérezésű munkához kötődő különleges szociális juttatások). A kelet-közép-európai bevándorlók azonban kellő informáltság híján sok esetben nem is veszik igénybe e forrásokat.

Ezzel egyidejűleg látnunk kell, hogy *a tagállami szociális ellátórendszerek védelmére maga az EU-jog is komoly garanciákat kínál*, nemcsak a különböző uniós támogatások (Európai Szociális Alap) kifizetésein keresztül, hanem az uniós polgárok és családtagjaik tagállamok területén való szabad mozgásáról és tartózkodásáról szóló 2004/38/EK irányelv kettős célrendszerének hatékony érvényesítése által. Az irányelv ugyanis azon túl, hogy előmozdítja az uniós polgárok mobilitását, egyben kellő biztosítékokat nyújt a tagállami szociális ellátórendszerek védelmére. Így ha valaki nem dolgozik, vagy inaktívként nem képes eltartani magát, akkor csupán három hónapig illeti meg a tagállam területén való jogszerű tartózkodás.¹⁸⁴ Márpedig a jogszerű tartózkodás és a társadalmi

¹⁸² Az EU10 államokból érkezettek összességében kevésbé veszik igénybe a jóléti juttatásokat és szolgáltatásokat, mint akár a hazai népesség, akár a harmadik országból érkezett bevándorlók. Bizonyos ellátások tekintetében – így a rokkantsági ellátások, a betegséggel kapcsolatos juttatások, a szociálislakás-ellátás és a nyugdíj esetében – pedig a legtöbb tagállamban még az átlagnál is jóval alacsonyabb az igénybevétel. Ez alól kivételt jelentenek a munkanélküli ellátások, amelyért a mobil polgárok – különösen a válság fennállása óta – egyre növekvő arányban folyamodnak. Az, hogy a mobil polgárok körében nagyobb arányú a munkanélküli ellátások igénybevétele, mint a hazai népesség körében, illetve, hogy ez az arány növekszik, részben a 2008-as elhúzódó gazdasági válsággal, részben pedig épp előbbieik magas munkaerőpiaci részvételével függ össze.

¹⁸³ Nem beszélve a vándorok kiszolgáltatott munkaerőpiaci helyzetéről, tekintve, hogy ők azok, akiket recesszió idején elsőként bocsátanak el az állásukból.

¹⁸⁴ Amíg a gazdaságilag aktív polgároknak önmagában e státuszuk belépőt jelent a szociális jogok fogadó országok polgáraival azonos feltételekkel való igénybevételeire, addig az inaktívnak számos feltételt kell teljesíteniük ehhez.

integráció¹⁸⁵ – a Bíróság újabb restriktív gyakorlata értelmében – szigorú feltételét képezi az ellátások folyósításának.

E rendszer gyakorlati alkalmazása persze nem problémamentes. Példának okáért a Bíróságnak az uniós munkavállaló fogalmára vonatkozó kiterjesztő gyakorlata miatt egyre nehezebben határolhatók el a gazdaságilag aktív és inaktív polgárok kategóriái egymástól.¹⁸⁶ Épp ezért sokan jogbizonytalanságban, az úgynevezett szürke zónában élnek, tekintve, hogy csak a konkrét eset körülményei alapján határozható meg a pontos jogállásuk.

Mindezzel együtt megállapíthatjuk, hogy *a tagállami félelmek a jóléti turizmus jelenségével kapcsolatban nem igazolhatók. Trendekről nem, csupán egyes, elszigetelt esetekről beszélhetünk*, amely kirívó esetek kapcsán a Bíróság ítélkezési gyakorlata is egyre markánsabb fellépést támogat.¹⁸⁷ Mindez persze továbbra sem tántorít el bizonyos tagállamokat attól, hogy „szélmalomharcot vívjanak”¹⁸⁸ a szociális turizmus jelenségével szemben. A britek például a szociális biztonsági koordináció területén többlet-feltételeket írnak elő bizonyos társadalombiztosítási ellátások, nevezetesen a családi ellátások és a gyermek után járó adójóváírás tekintetében. Hasonlóképp az osztrákok, akik a más tagállamban élő gyermekek után fizetett családi ellátásokat és adókedvezményeket az adott tagállam megélhetési költségeinek függvényében folyósítják.

A fenti kérdések különös súllyal vetődnek fel az integráció egy válságokkal terhelt időszakában, amelynek első állomását a 2008-as gazdasági krízis jelentette, és amelyet a 2015-ös migrációs válság, illetve az azzal lényegében párhuzamosan folyó brexit követett. Most, 2020 derekán a COVID-19 vírus által okozott gazdasági recesszió küszöbén kimondható, hogy ismét egy, a 2008-as válsághoz mérhető gazdasági válság előtt áll az Európai Unió. Utóbbi jó néhány tanulsággal szolgált az európaiak számára a krízis

¹⁸⁵ A társadalmi integráció követelménye bár eddig is fontos szerepet játszott a különböző szociális juttatások odaítélésében, a jövőben úgy tűnik, még a korábbiaknál is meghatározóbb faktor lesz. Ezt támasztja alá a fenti tagállami törekvéseket tükröző integrációs jogalkotás és az azt értelmező luxemburgi bírósági gyakorlat egyaránt. Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgásáról és tartózkodásáról szóló 2004/38/EK irányelv a tartózkodási jogok és a szociális juttatások terén élvezett egyenlő bánásmód tekintetében egy fokozatossági rendszert alakít, a fogadó ország területén tartózkodás időtartamának függvényében. Hasonlóképpen, a Bíróságnak mind a gazdaságilag aktív (Giersch- és Geven-ítéletek), mind pedig az inaktív polgárok (Dano-, Alimanovic-ítéletek) tekintetében folytatott gyakorlatában egyre hangsúlyosabb elemként jelenik meg a *valós kapcsolat*, illetve a *bizonyos fokú társadalmi integráció* mércéje, ami az egyenlő bánásmódtól való eltérés jogszerű igazolásának egyfajta objektív színormértékeként szolgál (MANTU–MINDERHOUD 2015, 20.).

¹⁸⁶ Sok esetben maga az uniós jog biztosítja, hogy bizonyos esetekben a *de facto* inaktív polgárok felhívhassák és érvényesíthessék a munkavállalói jogaikat, példaképp a munkavállalói jogállásukat megtartók vagy épp a volt mobil munkavállalók családtagjai.

¹⁸⁷ E tanulmánynak nem célja a szociális turizmus jelenségének átfogó és mélyreható statisztikai szempontú elemzése, így azt csak érintőlegesen tárgyaljuk. Az inaktív mobil polgárok jóléti rendszerekre gyakorolt hatásának részletes, tényalapú elemzésével a kötet *Magyarország a migrációs áramlásokban – A magyarok érintettsége a szociális turizmus jelenségét illetően az Európai Unió egyes tagállamaiban* című fejezete foglalkozik.

¹⁸⁸ ANDOR 2014, 368.

munkaerő-mobilitásra gyakorolt hatásait illetően. Így a válság következtében jól láthatóan visszaesett a mobilitás általános szintje, miközben egyes tagállamokból, így Spanyolországból¹⁸⁹ megindult a munkaerő-kivándorlás a stabilabb gazdasággal rendelkező országok, így főként Németország és Ausztria irányába.

A tagállami határok COVID–19-járvánnyal összefüggő lezárása¹⁹⁰ ismét rámutatott a tagállamok gazdaságának kiszolgáltatottságára a más tagállamból érkező munkavállalók munkaerejét és ezen keresztül az áruellátást illetően. Számos ágazat, így különösen az agrárágazat kiszolgáltatottsága e tekintetben fokozott. Az EU épp ezért igyekszik fellépni a járványnak a belső piac működésére gyakorolt nem kívánatos hatásaival szemben.¹⁹¹

A 2008-as válság következményei fényében¹⁹² és a jelen válság kapcsán különösen érthetővé vált a magyar kormányzati szándék, miszerint elő kell segíteni a magyar munkavállalók mielőbbi hazatérését. Jelen tanulmány ezért átfogóan vizsgálja Magyarországon aktuális migrációs helyzetét, felmérve egyúttal a jövőbeli kockázatokat. A jelenlegi számadatok hazánk vándorlással kapcsolatos helyzetének alakulását illetően biztatóak. 2016-tól a hazánkból kivándorlók száma folyamatosan csökkent, 2019-ben elérve a 2013-as szintet, illetve ezzel párhuzamosan a visszavándorlás folyamata is megindult. A visszavándorlók száma a magyar statisztikák szerint 2019-ben haladta meg először a kivándorlók számát,¹⁹³ így ebben az évben 1272 fővel többen jöttek haza, mint ahányan elhagyták az országot. Ezzel együtt törekedni kell a hazai reálbérek növelésére, illetve magasán tartására, mivel továbbra is ez a legszignifikánsabb hajtóerő (úgynevezett push-faktor) a kivándorlásban. A magyar kivándorlók között a legmagasabb a fiatal férfiak aránya. A munkavállalók továbbra is jellemzően a képzettségüknél alacsonyabb foglalkoztatási ágazatokban és munkakörökben helyezkednek el, amely megfelel annak az általános trendnek, amely szerint a Kelet-Közép-Európából érkező munkavállalók jelentős része túlképzett a fogadó országban betöltött munkaköréhez képest.

A hazánkból kivándorlók körében népességarányhoz viszonyítottan még mindig magas a diplomások száma, azonban szintén biztató, hogy a visszavándorlók körében kiugróan az ő arányuk a legnagyobb. Sajnálatos, hogy uniós szinten kevesebb szó esik

¹⁸⁹ A kivándorlók száma 2008 és 2012 között Spanyolországban duplájára nőtt, ami nyilván összefügg az egyre növekvő munkanélküliségi rátával a vizsgált tagállamban.

¹⁹⁰ A belső ellenőrzés nélküli Schengen-övezet épp a 25. születésnapját ünnepelte volna.

¹⁹¹ Például az idénymunkásokat az agrár- és élelmiszeripari ágazaton belüli folytonosság biztosítása szempontjából *kritikus feladatot ellátó munkavállalóknak* minősítette. Elérhető: www.consilium.europa.eu/hu/policies/covid-19-coronavirus-outbreak-and-the-eu-s-response/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 20.)

¹⁹² A 2008-as gazdasági válság nemcsak a munkaerő-mobilitás volumenére és irányára, hanem a vándorok összetételére is kihatással volt, tekintve, hogy megnőtt közöttük a magasán képzettek aránya, a származási országok képzésbe fektetett erőforrásait elvonva ezzel.

¹⁹³ Az uniós statisztikák szerint a saját polgárok legtöbb tagállamban mért negatív nettó mobilitási egyenlegével szemben már a 2018-as adatok szerint kivételt képezett Dánia (+3000 fő), Magyarország (+3000 fő) és Észtország, amely országokba tehát ezen időszak alatt többen tértek vissza, mint ahányan elhagyták azt. A visszatérők száma egyébként az EU13 országok körében magasabb, mint a régi országok körében.

a vándorlás származási országokra gyakorolt negatív hatásairól, noha ez egyes szektorokban – így különösen az egészségügyben – komoly feszültségeket generál.¹⁹⁴ A magyar munkavállalók kivándorlásának hazánkra gyakorolt pozitív hatásaival, így mindenekelőtt a hazautalások kérdéskörével a tanulmánykötet egy külön fejezete foglalkozik.

A magyar munkaerő három fő célországát továbbra is Németország, az Egyesült Királyság és Ausztria képezi.¹⁹⁵ Érdekes, hogy amíg korábban a magyar munkavállalók körében Németország volt a legvonzóbb célpont, ahol a munkavállalók jellemzően az építőiparban helyezkedtek el, addig mára Ausztria vette át a vezető helyet, ahova előbbieik főként szolgáltatási tevékenység végzése, például gondozási feladatok ellátása céljából érkeznek. A trend megfordulásában vélhetően komoly szerepe van Ausztria földrajzi közelségének, ami nem kíván meg tartós letelepedést a mobil polgárok részéről, ehelyett lehetővé teszi számukra az ingázást.¹⁹⁶ A rövid idejű mobilitás, így az ingázás egyre népszerűbbé válása a magyar munkavállalók körében feltehetően családi okokra vezethető vissza, ahogy a visszavándorlást is elsősorban családi okok motiválják. A mobil munkavállalók ugyanis sok esetben kénytelenek hozzátartozóikat, elsősorban idős szüleiket és házastársukat hátrahagyni, akik nem ritkán csak évekkel később csatlakozhatnak hozzájuk. Épp ezért is aggasztó az osztrák és a német kormány már fent említett törekvése, hogy a más tagállamban élő gyermekek után fizetett családi ellátásokat és adókedvezményeket a jövőben az adott tagállam megélhetési költségeinek függvényében folyósítsa.

A gazdasági vonatkozások mellett épp a fentiek okán igyekeznek a tanulmány rámutatni a tagállamközi mozgás társadalmi mellékhatásaira is, elsősorban a társadalom alapvető egységét képező *család* intézményének perspektívájából. Így kifejezetten migrációs szemszögből elemzi a nők gyermekvállalási hajlandóságát, a családon belüli generációk közti felelősségvállalást és a fiatal generáció jövőképét.

Kiindulópontként az a feltevés szolgált, miszerint az Európai Unió a politikáinak meghatározása során mind ez ideig elsősorban a gazdasági növekedést szorgalmazó területekre koncentrált, illetve családpolitikájában is elsősorban azokat a szegmenseket érvényesítette, amelyek kihatással voltak egy tudásalapú, mobil európai munkaerőpiac létrehozására. Ugyanakkor azon aspektusokra, amelyek nem járultak hozzá direkt módon a gazdasági prosperitáshoz, kevesebb figyelem összpontosult. A nők EU által szorgalmazott munkaerőpiaci részvételének ösztönzése kifejezetten értékelendő, azonban mindennek olyan intézkedésekkel kell párosulnia, amelyek a nők hagyományos családi szerepvállalását is figyelembe veszik. Ennek hiánya ugyanis diszkrepanciákhoz vezethet, amit jól illusztrál a gyermekvállalás időszakájának kitolódása, és ezzel párhuzamosan a reprodukciós eljárások számának felfelé ívelése.

¹⁹⁴ A komolyabb negatív hatások körében említendő továbbá az adóbevételektől esés, illetve a képzettségnél alacsonyabb munkakörben elhelyezkedés miatt a megszerzett tudás erodálódása.

¹⁹⁵ Előbbi kettő elsődleges célországa az EU28 mobil polgároknak.

¹⁹⁶ Az ingázás az EU28 mobil polgárok körében általában véve kevésbé jellemző, esetükben sokkal gyakoribb a hosszabb távú tartózkodás.

A társadalom előregedése és a tartós gondozási feladatok ezzel egyidejű megszaporodása hasonlóan feszítő kérdésként jelenik meg az európai társadalomban, hiszen a nők sok esetben családon kívüli, fizetett gondozási segítséget kénytelenek igénybe venni idős szüleik ellátására, főként a kelet-közép-európai, például a magyar munkavállalók táborából toborozva azt. A fentiek jól tükrözik az európai rendszer kétarcúságát, hiszen az egyfelől hozzájárul a nők munkaerőpiaci esélyeinek növeléséhez, támogatja a szabad mozgásukat a reprodukciós eljárások igénybevétele céljából, mi több, megkönnyíti a tartós gondozási feladatot ellátók határon átvéelő munkavállalását. Másfelől mindez megannyi problémát generál, hiszen a reprodukciós eljárások komoly etikai-jogi dilemmákat vetnek fel, az ingázó és sok esetben a szürke zónában ápolási feladatokat ellátó munkavállalók pedig megfelelő szociális védelem hiányában kiszolgáltatott helyzetbe kerülnek.

A fenti problémákra némi gyógyírt jelenthet az Európai Parlament és a Tanács által 2019 nyarán elfogadott, a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról szóló 2019/1158/EU irányelv. Az irányelv a korábbi szabályoknál egy jóval sokoldalúbb, a gazdasági, demográfiai és társadalmi aspektusokra egyaránt figyelemmel lévő, holisztikus szemléletet követ, amely többek között a fizetett apasági és szülői szabadság előírásával kívánja elősegíteni a nők munkaerőpiaci részvételének erősödését.

A fentiek tükrében különösen értékelendő az a magyar politikai törekvés, amely a demográfiai kihívásokra válaszul igyekszik gátat szabni a magyar munkavállalók kiáramlásának, és bőkezű családpolitikájával támogatni a társadalom alapját képező családokat.¹⁹⁷ A bőkezű szociális juttatások mellett további munkajogi szabályok elfogadásával, így például a részállású foglalkoztatás rugalmasabbá alakításával hazánk további sikereket érhet el e területen.

Végül, ami a jövő generációt illeti, a fiataljaink is dilemma előtt állnak, hiszen akik a szabad mozgás jogával élve függetlenedés útját választják, amelyre sok esetben anyagi okok miatt kényszerülnek,¹⁹⁸ azoknak szembe kell nézniük a más tagállami jogrendek által teremtett akadályokkal.

Legyen szó akár a családi állapottal kapcsolatos jogszabályok (házastársi, élettársi jogok, az örökbefogadáshoz való jog, reprodukciós eljárásban való részvétellel kapcsolatos jogok), akár a tagállamok által biztosított szociális jogok (lakhatási támogatás, családi pótlék, szülési szabadság) eltéréséről, mindez a fiatalok számára komoly kihívást jelent.

Mindennek fényében, végül a szabad mozgás általános társadalmi megítélését vesszük górcső alá, tekintve, hogy a határon átnyúló szolidaritás hiánya – ami a COVID–19 vírus

¹⁹⁷ Erről bővebben lásd MAKAY 2018.

¹⁹⁸ Az Európai Unió e tekintetben is kétarcú, hiszen például az Erasmus-programmal széles körben támogatja a diákok szabad mozgását, ugyanakkor épp a megszorító költségvetési politikák miatt sok fiatal kénytelen munkát vállalni tanulás mellett. Ez sem jelent azonban garanciát számukra, hiszen a munkanélküliség épp a fiatalok körében a legmagasabb.

okozta járvány kezelésében is megmutatkozott¹⁹⁹ – csak a probléma felszíne. Annak gyökere egészen az *európai identitás* kérdéséig nyúlik vissza. Ennek körében azt vizsgáljuk, miben látják maguk az európaiak az európaiság lényegét, amelynek külön aktualitást ad a 2020. január 31-én bekövetkezett brexit.

Ennek során arra a következtetésre jutunk, hogy a más tagállamból érkező polgárok megítélése az EU tagállamaiban összességében inkább pozitív, különösen a harmadik országbeli migránsok társadalmi elfogadottságához viszonyítva. A szabad mozgás jogintézményének Európai Unión belüli megítélése még ennél is magasabb értékeket mutat, 10-ből több mint 8 tagállami állampolgár támogatja az uniós polgárok más tagállamban való munkavégzését és tanulmányi vagy egyéb célú tartózkodását. A szabad mozgás intézménye ezzel szemben kevésbé támogatott Olaszországban és Dániában (72%), Ausztriában (67%) és az Egyesült Királyságban (68%). E számok függvényében talán nem meglepő, hogy a szabad mozgás ellenzői is e tagállamokból kerülnek ki a legnagyobb arányban.

A fenti statisztikai adatok a tagállamközi mobilitás megítélését illetően választ adhatnak a kérdésre, hogy miért éppen Ausztriában, az Egyesült Királyságban és Dániában kívántak bevezetni vagy vezettek be ténylegesen a szabad mozgást fékező intézkedéseket.

Az pedig, hogy maguk az európai polgárok miben látják *az identitás erősítésének kulcsát*, igen tanulságos. Az európaiak ugyanis elsősorban nem a politikai jogok körében látják az identitás erősödésének zálogát, hanem sokkal inkább egy jól működő szociális védőháló intézményében, illetve egy európai vészhelyzeti szolgálat működésében, amely különös aktualitással bír napjainkban.

A mobilitási trendek jogpolitikai szempontú összegzése alapján megfogalmazott szakpolitikai ajánlások

Mint fent említettük, a feldolgozott statisztikák nem látszanak igazolni azt a feltételezést, miszerint a más tagállamba költöző uniós polgárok fő ösztönzője a különféle szociális juttatások elnyerése, szemben a munkavállalási és a családi célzatú migrációs ösztönzőkkel. A fenti területen végzett empirikus kutatások alapján megállapíthatjuk, hogy a jóléti mágnes hipotéziselmélete – azaz, hogy a gazdagabb nyugati tagállamokba az uniós bevándorlókat az ott elérhető magasabb jövedelmeken túl a küldő országokénál jobb színvonalú szociális szolgáltatások vonzzák – nem nyerhet igazolást. A kelet-közép-európai és a délkelet-európai államok munkavállalói mindenekelőtt a jóval szélesebb körű munkalehetőségekre, illetve a bérszintek közötti különbségekre tekintettel vándorolnak a nyugati tagállamokba.

¹⁹⁹ A COVID–19-járvány megfékezésére irányuló intézkedések fokozatos megszüntetését célzó közös európai ütemterv. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)

Összességében elmondható tehát, hogy amíg a más tagállamokból vándorlók pozitív hatással vannak a gazdaságra, csak kis mértékben kedvezményezettjei, avagy kiaknázói a különböző szociális ellátásoknak. Az integrációs jog tehát kellő biztosítékul szolgál a célországok félelmeire. Ugyanakkor sokkal kevesebb szó esik a tagállamközi mobilitás származási országokat érintő esetleges negatív hatásairól, így mindenekelőtt a szakképzett munkaerő kivándorlásáról. E tekintetben a tanulmány arra a következtetésre jut, hogy az EU28 mobil polgárok sok esetben a képzettségüknél alacsonyabb munkakörben helyezkednek el. E megállapítás hazánk munkavállalói tekintetében is helytálló, hiszen a hazai népességhez viszonyítottan bár magas a diplomás és a szakképzett kivándorlók aránya, ugyanakkor a legtöbben mégis az ipari, építőipari, illetve a kereskedelmi, szolgáltatási szektorokban helyezkednek el, míg viszonylag alacsony körökben a felsőfokú vagy középfokú végzettséget igénylő munkák aránya. Ugyanakkor biztató, hogy egyre többen vándorolnak vissza hazánkba, így 2019-ben átbillent a mérleg nyelve, immár többen tértek haza, mint ahányan elhagyták az országot. A pozitív nettó migrációs mérleghez hozzájárul a kiáramlás szintjének 2016 óta tartó csökkenése is.

A fentiek alapján a következő *kockázatokat* tudjuk beazonosítani Magyarország vonatkozásában, és ezért az alábbi szakpolitikai ajánlásokkal élünk.

A COVID-19-pandémia következményeként hasonló, ha nem nagyobb méretű *gazdasági válság küszöbén* állunk, mint amilyen a 2008-as elhúzódó válság volt. E válság következményeként lecsökkent ugyan a vándorlás volumene, de megváltozott az iránya, azaz megkezdődött a kiáramlás a válság által erősebben sújtott országokból. Ez mindenekelőtt a válság következtében előállt alacsonyabb foglalkoztatási szintnek és a megemelkedett munkanélküliségi rátának volt betudható.

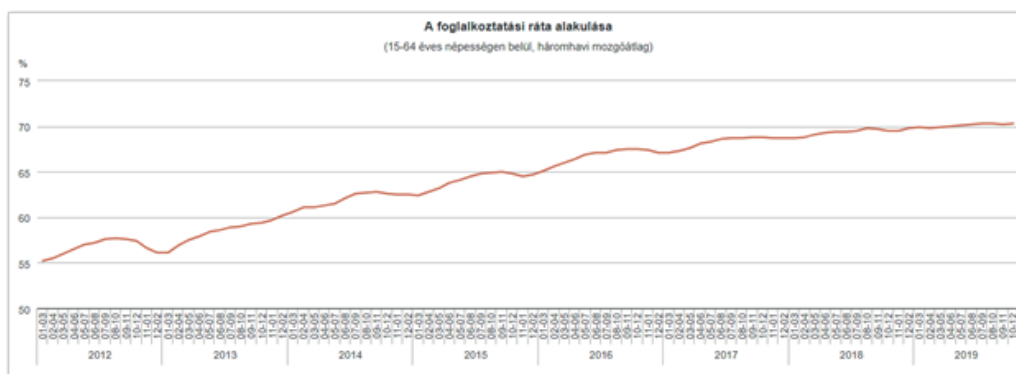
E tekintetben biztató, hogy hazánkban a foglalkoztatottság szintje 2012 óta folyamatosan emelkedik. A 2019-es év egészét tekintve a foglalkoztatottak átlagos létszáma 4 millió 512 ezer fő volt, ami 43 ezer fővel haladta meg a 2018. évit. A foglalkoztatási ráta a 15–64 évesek körében 70,1% volt, 0,9%-kal magasabb az előző évinél.

Mindezzel együtt látnunk kell, hogy hazánk továbbra is azon tagállamok közé tartozik, amelyben a kivándoroltak és az otthonmaradtak foglalkoztatottságát illetően jelentős különbség tapasztalható (11%²⁰⁰) (57. ábra).

A javuló foglalkoztatási adatok ellenére a 15–24 éves fiatalok munkanélkülisége továbbra is gondot jelent általában Európában, ezzel együtt hazánkban is. A MIKK-fiatalok (*munkán, iskolán, képzésen kívüli*) aránya Európában a 2008-ban bekövetkezett válság óta csak lassan mérséklődik, és a magyar arány a magasabbak között (az EU28 felső harmadának alján) foglal helyet.

Tekintve továbbá, hogy a migrációs döntés mögött nem pusztán a foglalkoztatási ráták közti különbségek, hanem legalább ilyen súllyal a bérek reálszintjének tagállamok közti eltérése áll, egy ilyen helyzetben elsődleges fontosságú a bérek szintjének növelése.

²⁰⁰ A horvátok, görögök, olaszok, spanyolok, lettek is e csoportba tartoznak.



57. ábra: A foglalkoztatási ráta alakulása 2012–2019 (%)

Forrás: a szerző szerkesztése

Ugyan hazánkban 2017-ig a reálbérek folyamatos növekedéséről számolhatunk be, ez a növekedés a tavalyi és a tavalyelőtti években megtorpanni látszik, sőt minimálisan csökkentek is ez időszakban a reálkeresetek. Ezért törekedni kell a hazai reálbérek növelésére, illetve magasan tartására, mivel továbbra is ez a legszignifikánsabb push-faktor a kivándorlásban (58. ábra).

Év	Teljes munkaidőben foglalkoztatottak átlagkeresete ^a				Fogyasztói-index első év = 100,0%	Reálkereseti index ^b	
	bruttó	nettó	bruttó	nettó		bruttó	nettó
1992	22 294	15 628	125,1	121,3	123,0	101,7	98,6
1993	27 173	18 397	121,9	117,7	122,5	99,5	96,1
1994	33 939	23 424	124,9	127,3	118,8	105,1	107,2
1995	38 900	25 891	116,8	112,6	128,2	91,1	87,8
1996	46 837	30 544	120,4	117,4	123,6	97,4	95,0
1997	57 270	38 145	122,3	124,1	118,3	103,4	104,9
1998	67 764	45 162	118,3	118,4	114,3	103,5	103,6
1999	77 187	50 076	116,1	112,7	110,0	105,5	102,5
2000	87 645	55 785	113,5	111,4	109,8	103,4	101,5
2001	103 553	64 913	118,0	116,2	109,2	108,1	106,4
2002	122 482	77 622	118,3	119,6	105,3	112,3	113,6
2003	137 193	88 753	112,0	114,3	104,7	107,0	109,2
2004	145 520	93 715	106,0	105,6	106,8	99,3	98,9
2005	158 343	103 149	108,8	110,1	103,6	105,0	106,3
2006	171 351	110 951	108,2	107,6	103,9	104,1	103,6
2007	185 017	114 282	108,0	103,0	108,0	100,0	95,4
2008	198 964	122 267	107,5	107,0	106,1	101,3	100,8
2009	199 837	124 116	100,6	101,8	104,2	96,5	97,7
2010	202 525	132 604	101,3	106,8	104,9	96,6	101,8
2011	213 094	141 151	105,2	106,4	103,9	101,3	102,4
2012	223 060	144 085	104,7	102,1	105,7	99,1	96,6
2013	230 714	151 118	103,4	104,9	101,7	101,7	103,1
2014	237 695	155 690	103,0	103,0	99,8	103,2	103,2
2015	247 924	162 391	104,3	104,3	99,9	104,4	104,4
2016	263 171	175 009	106,1	107,8	100,4	105,7	107,4
2017	297 017	197 516	112,9	112,9	102,4	110,3	110,3
2018	329 943	219 412	111,3	111,3	102,8	108,3	108,3
2019	367 833	244 609	111,4	111,4	103,4	107,7	107,7

58. ábra: A reálkeresetek változása Magyarországon 1992–2019

Forrás: a szerző szerkesztése

Végül, ami a visszavándorlás kérdését illeti, mint említettük, szintén biztató, hogy az elmúlt években megindult egy erőteljesebb visszavándorlás nemcsak hazánkba, hanem a többi uniós tagállamba egyaránt. A visszavándorlás elsődleges mozgatórugója – legalábbis hazánk vonatkozásában – a család. Ezért rendkívül fontos, hogy Magyarország továbbra is folytassa a már megkezdett és sikeres családpolitikáját, amely nem csak a házasságkötések, hanem a születések számának növekedésében is tükröződni látszik.²⁰¹

A 2019-ben elindult családpolitikai eszközök célkitűzéseiket tekintve megfelelően reflektálnak azokra a társadalmi jelenségekre, amelyek a gyermekvállalást ösztönzik. A *Családvédelmi akcióterv* elemei épp azokon a nehézségeken enyhítenek, amelyek a gyermekvállalás akadályát jelentik: ösztönzik a házasságkötést, segítik az otthontemertést, direkt transzferrel jutalmaznak a megszületett gyermeket.²⁰² Az anyák munkaerőpiacra való visszatérését támogató pénzbeli juttatásokat ugyanakkor célszerű lenne kiegészíteni olyan foglalkoztatáspolitikai eszközökkel, amelyek a kisgyerekes szülők igényeihez jobban igazodnának, például a részmunkaidős foglalkoztatás rugalmasabbá történő átalakításával vagy a kisgyermekes apák kedvezőtlen munkaidő-beosztással szembeni védelmét biztosító szabályokkal.²⁰³

Irodalomjegyzék

- ANDOR László (2014): Munkaerő-mobilitás az EU-bővítés után. *Közgazdasági Szemle*, 61. évf. 4. sz. 363–372.
- ARTNER Annamária (2018): Aggasztó tendenciák az Európai Unió munkaerőpiacán. *Statistikai Szemle*, 96. évf. 4. sz. 341–374. DOI: <https://doi.org/10.20311/stat2018.04.hu0341>
- ARTNER Annamária (2020): Munkaerőpiaci és szociális helyzet Magyarországon – Európai Tükörben. *Új Munkaügyi Szemle*, 1. évf. 1. sz. 3–16. Elérhető: www.metropolitan.hu/upload-55db81e80ec5728a0c261e0aaf40435eb874d08c.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)
- BALÁZS Péter (2012): Orvosi létszámok és a nemzetközi orvosmigráció aktuális hatása Magyarországon. *Orvosi Hetilap*, 153. évf. 7. sz. 250–256.
- BERDE Éva – KUNCZ Izabella (2019): Az aktív idősödés indexe. *Szociológiai Szemle*, 29. évf. 1. sz. 33–57.
- BÓKA János – GOMBOS Katalin – SZEGEDI László (2019): *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest, Dialóg Campus.
- COFACE (2012): *Transnational Families and the Impact of Economic Migration on Families*. Elérhető: www.coface-eu.org/wp-content/uploads/2017/09/Migration-2012-COFACE-position-on-Transnational-Families-en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)
- CURRIE, Samantha (2015): Pregnancy-Related Employment Breaks, the Gender Dynamics of Free Movement Law and Curtailed Citizenship: Jessy Saint Prix. *Common Market Law Review*, Vol. 53, No. 2. 543–562.
- DAVIES, Gareth (2016): *Migrant Union Citizens and Social Assistance. Trying to be Reasonable about Self-Sufficiency*. Research Paper in Law, 2016/2. Brugge, European Legal Studies.

²⁰¹ Megugrott a házasságkötések száma (2020).

²⁰² HUNGLER–KENDE 2019; GELLÉRNÉ LUKÁCS 2020.

²⁰³ HUNGLER–KENDE 2019; GELLÉRNÉ LUKÁCS 2020.

- DERÉNYI András (2007): *A bolognai folyamat célkitűzéseinek magyarországi megvalósítása*. Budapest, Tempus Közalapítvány. Elérhető: http://keszei.chem.elte.hu/Bologna/bologna_fuzetek_5.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 04.)
- DUSTMANN, Christian – FRATTINI, Tommaso (2013): *The Fiscal Effects of Immigration to the UK*. Discussion Paper Series, No. 22/13. London, Centre For Research and Analysis of Migration.
- EHATA, Rebecca – SEELEIB-KAISER, Martin (2017): Benefit Tourism and EU Migrant Citizens: Real World Experiences. In HUDSON, John – NEEDHAM, Catherine – HEINS, Elke eds.: *Social Policy Review* 29. Bristol, Policy Press. 181–197.
- European Commission (2013): *A Fact Finding Analysis on the Impact on the Member States' Social Security Systems of the Entitlements of Non-Active Intra-EU Migrants to Special Non-Contributory Cash Benefits and Healthcare Granted on the Basis of Residence*. DG Employment, Social Affairs and Inclusion via DG Justice Framework Contract. 14 October, 2013. Elérhető: <https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/c6de1d0a-2a5b-4e03-9efb-ed522e6a27f5> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)
- European Commission (2018): *2018 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8174&furtherPubs=yes> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 25.)
- European Commission (2019): *2019 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=hu&pubId=8242> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)
- European Commission (2017): *Statistical Reports for 2017 on Social Security Coordination*.
- MISSOC (2019): *Comparative Tables*. Elérhető: www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/ (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)
- EKE Edit (2009): A migráció a magyar orvosok körében. *Statisztikai Szemle*, 87. évf. 7–8. sz. 795–827. Elérhető: www.ksh.hu/statszemle_archive/2009/2009_07-08/2009_07-08_795.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)
- FÓTI Klára (2015): *Social Dimension of Intra-EU Mobility: Impact on Public Services*. Luxembourg, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Elérhető: www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1546en_3.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- GALGÓCZI Béla (2017): *Why Central and Eastern Europe Needs a Payrise?* ETUI Research Paper, 2017/1. Brüsszel, ETUI.
- GALGÓCZI Béla – LESCHKE, Janine (2012): *Intra-EU Labour Migration after Eastern Enlargement and During the Crisis*. Brüsszel, ETUI. Elérhető: www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Intra-EU-labour-migration-after-Eastern-enlargement-and-during-the-crisis (A letöltés dátuma: 2020. 02. 05.)
- GALLAI Sándor (2019): A családpolitika mint a népesedési problémák megoldása és a népességcsere alternatívája. In *Európai családpolitikai kitekintő*. Budapest, KINCS.
- GASPAR, Sofia (2008): *Towards a Definition of European Intra-Marriage as a New Social Phenomenon*. E-working Paper, No. 46/2008. Lisszabon, CIES. Elérhető: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/725/1/CIES-WP46_Gaspar_.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)
- GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva (2006): Az 1408/71/EGK tanácsi rendelet modernizációja. In KIRÁLY Miklós: *Európai Tanulmányok 7*. Budapest, ELTE, Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék. 63–83.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva (2009): *Személyek szabad mozgása az Európai Unióban*. Budapest, Tullius Kiadó.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva (2018): A családtagok kérdéskörének kapcsolata a személyek szabad mozgásával az EU-jogban, a Brexit fényében. In SZEIBERT Orsolya szerk.: *Család és családtagok: Jogági tükröződések*. Budapest, ELTE Eötvös. 109–136.

- GELLÉRNÉ Lukács Éva (2019): A családi ellátások indexálása az Európai Unióban. In RAFFAI Katalin – SZABÓ Sarolta: *Honeste benefacere pro scientia. Ünnepi kötet Burián László 65. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA (2020): *Hungarian Family Support Policies in Light of Demographic Challenges in the EU*. Kézirat. Publikálásra elfogadva: Budapest, ELTE Eötvös.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA – TÖTTÖS Ágnes – ILLÉS Sándor (2016): Szabad mozgás az Európai Unióban a Brexit tükrében. In PAJTÓKNÉ TARI I. – TÓTH A. szerk.: *Magyar Földrajzi Napok 2016*. Konferenciakötet. Eger, Eszterházy Károly Egyetem – Magyar Földrajzi Társaság – Agria Geografia Alapítvány. 333–341.
- GIUBONNI, Stefano (2007): Free Movement of Persons and European Solidarity. *European Law Journal*, Vol. 13, No. 3. 360–379.
- GYULAVÁRI Tamás szerk. (2000): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. Budapest, Szociális és Családügyi Minisztérium.
- HAUTZINGER Zoltán (2019): *A migráció és külföldiek büntetőjogi megjelenése*. Pécs, AndAnn.
- HEEGER, Suzanne – PENNING, Frans (2014): *Assessing Social Rights for EU Citizens. Dutch Country Report*. Utrecht, bEUcitizen, University of Utrecht.
- HUNGLER Sára – KENDE Ágnes (2019): Nők a család- és foglalkoztatáspolitikai keresztútján. *Pro Futuro*, 9. évf. 2. sz. Elérhető: <https://ojs.lib.unideb.hu/profuturo/article/view/3881> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 05.)
- HUNGLER Sára – GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA – PETROVICS Zoltán – DUDÁS Katalin (2020): *Az Európai Unió szociális és munkajoga*. Budapest, ELTE Eötvös. 178–183.
- ILLÉS Sándor – KINCSES Áron (2009): Migráció és cirkuláció. *Statisztikai Szemle*, 87. évf. 7–8. sz. 729–747.
- JACQUESON, Catherine (2014): *Assessing Social Rights in the EU. Report on Denmark, EU citizen*. Kopenhagen, University of Copenhagen.
- KINCSES Áron (2009): A Magyarországon élő külföldiek területi elhelyezkedése. *Tér és Társadalom*, 23. évf. 1. sz. 119–131. DOI: 10.17649/TET.23.1.1220.
- KINCSES Áron (2012): *A Kárpát-medence ezredforduló utáni migrációs hálózatának vizsgálata*. Budapest, KSH.
- KINCSES Áron – RÉDEI Mária (2010): Centrum-periféria kérdések a nemzetközi migrációban. *Tér és Társadalom*, 24. évf. 4. sz. 301–310. DOI: 10.17649/TET.24.4.1805
- KIRÁLY Miklós (2008): Az Európai Unió jogának hatása a családokra. In HORVÁTH-SZABÓ Katalin szerk.: *Házasság és család*. Budapest, Új Ember. 160–184.
- KRAMER, Dion (2018): *A Right to Reside for the Unemployed Self-Employed: The Case Gusa*. Elérhető: <https://europeanlawblog.eu/tag/gusa-case/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 21.)
- LEWIS, Jane – GIULLARI, Susy (2005): The Adult Worker Model Family, Gender Equality and Care: The Search for New Policy Principles and the Possibilities and Problems of a Capabilities Approach. *Economy and Society*, Vol. 34, No. 1. 76–104. DOI: <https://doi.org/10.1080/0308514042000329342>
- LŐRINCSEKNÉ LAJKÓ Dóra (2009): *Az idősgondozás multidiszciplináris összefüggései, különös tekintettel a magyar szociális jog kérdéseire*. PhD-értekezés. Szeged, Szegedi Tudományegyetem.
- MAKAY Zsuzsanna (2018): Családtámogatás, női munkavállalás. In MONOSTORI Judit – ÖRI Péter – SPÉDER Zsolt szerk.: *Demográfiai portré 2018*. Budapest, KSH. Elérhető: <http://demografia.hu/kiadvanyokon-line/index.php/demografiaiportre/article/view/2732> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 20.)
- MANTU, Sandra – MINDERHOUD, Paul (2015): Solidarity (Still) in the Making or Bridge Too Far? *Nijmegen Migration Law Working Papers Series*, 2015/1. 8.
- Megugrott a házasságkötések száma (2020). *Világgazdaság*, 2020. 05. 26. Elérhető: www.vg.hu/gazdasag/gazdasagi-hirek/megugrott-a-hazassagkotesek-szama-2281830/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 26.)

- MOHÁCSY Máté (2014): Alapjogi jogesetek – A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága. *Acta Humana*, 2014/3.
- NAVRATYIL Zoltán (2017): Béranyaság határok nélkül. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2017/3.
- O'LEARY, Siofra et al. (2019): Nationality and Citizenship: Integration and Rights-Based Perspectives. In LENAERTS, Koen: *An Ever Changing Union?* Oxford, Hart Publishing.
- PEERS, Steve (2014): The Nine Labours of Cameron: Analysis of the Plans to Change EU Free Movement Law. *EU Law Analysis*, 28 November 2014. Elérhető: <http://eulawanalysis.blogspot.hu/2014/11/the-nine-labours-of-cameron-analysis-of.html> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 01.)
- RECCHI, Ettore (2017): The Engine of Europeanness? Free Movement, Social Transnationalism and European Identification. In THYM, Daniel: *Questioning EU Citizenship*. Oxford, Hart Publishing.
- ROTHER, Nina (2008): *Better Integration Due to a German Partner? An Analysis of Differences in the Integration of Foreigners in Intra- and Inter-Ethnic Partnerships in Germany*. Nürnberg, German Federal Office for Migration and Refugees. Elérhető: <https://pdfs.semanticscholar.org> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
- RZEPNIKOWSKA, Alina (2018): Racism and Xenophobia Experienced by Polish Migrants in the UK Before and After Brexit Vote. *Journal of Ethnic Migration Studies*, Vol 45, No. 1. 61–77. Elérhető: www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2018.1451308 (A letöltés dátuma: 2020. 02. 03.)
- SARACENI, Chiara (2015): A Critical Look to the Social Investment Approach from a Gender Perspective. *Social Politics*, Vol. 22, No. 2.
- SEELEIB-KAISER, Martin (2018): Citizenship, Europe and Social Rights. In SAUBERT, Sandra et al.: *Moving beyond Barriers*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- SIPKA Péter – ZACCARIA Márton Leó (2020): A munka és a magánélet közötti egyensúly kialakításának alapvető követelményeiről a 2019/1158 irányelvre figyelemmel. *A Munka Világa*, 2020/1.
- SZIKLAI István szerk. (2012): *Az Európai Unió szociális politikái*. Budapest. ELTE TÁTK.
- THYM, Daniel (2015): The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefits for Economically Inactive Union Citizens. *Common Market Law Review*, Vol. 52.
- TÓTH Géza – KINCSES Áron – NAGY Zoltán (2014): The Changing Economic Spatial Structure of Europe. *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography*, Vol. 68. DOI: 10.1080/00291951.2014.963665
- VAN GINNEKEN, Wouter (2013): Social Protection for Migrant Workers: National and International Policy Challenges. *European Journal of Social Security*, 2013/15.
- VERSCHUEREN, Herwig (2015): Preventing Benefit Tourism in the EU. A Narrow or Broad Interpretation of Possibilities Offered by the ECJ in Dano? *Common Market Law Review*, 52/2.
- VUKOVICH Gabriella (2018): *Mikrocenzus 2016*. Budapest, KSH.
- WARD, Russel A. (2001): Linkages between Family and Societal – Level Intergenerational Attitudes. *Research of Ageing*, Vol. 23, No. 2. 131–152. Elérhető: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0164027501232003> DOI: <https://doi.org/10.1177%2F0164027501232003>
- YERKES, Mara et al. (2015): *Attitudes of National Populations Towards Social and Civil Rights for Family Members and the Role of the EU in Converging these Rights. A Cross-National Pilot Study*. Elérhető: www.semanticscholar.org/paper/Attitudes-of-national-populations-towards-social-of-Yerkes-%C5%A0ipi%C4%87/34fc11f9f2e71609a4c884f88e920753fb6ef096 (A letöltés dátuma: 2020. 02. 04.) DOI: <https://doi.org/10.5281/ZENODO.20540>

A Magyarországot érintő nemzetközi cirkuláris migráció

Bevezetés

A növekvő mértékű vándorlás és főleg annak nemzetközi formái a közérdeklődés homlokterébe kerültek Magyarországon is a rendszerváltozást követően. Történt ez a nemzetközi léptékben zajló térbeli mobilitási folyamatok nem várt kialakulása, gyors tömegessé válása, majd váratlan megszűnése, a mozgó sokaság szokatlan összetétele, a hatások és következmények feltáratlan volta miatt. Miközben a nemzetközi vándorlás csak egy formája a nemzetközi méretekben zajló területi mobilitási folyamatoknak, a vándorlás színimája, a *migráció*, és még inkább annak szereplője, az országhatárokat átszelő vándorló az összes mozgó személy gyűjtőmegnevezésévé vált. A pontosan definiált fogalom misztikus, zavaros, néha már szorongást kiváltó jelentéstartalmakkal lett felruházva a köznyelvben, a média közvetítette információkban és sajnos néha a tudomány világában is. Igaz, a térbeli mobilitási folyamatok nem függetlenek egymástól, azonban a nemzetközi vándorlás csak egy szelete a tortának. Ha már ez az egy szelet is problémákat okozhat, akkor tovább bonyolítja a helyzetet, ha a nemzetközi vándorlás megismétlődik az egyén életútja során. A migrációs folyamatok összekapcsolódásáról, rendszerre szerveződéséről kevés ismeretünk van. A dolgozatban tárgyalt új típusú jelenséggyűjtés, nevezetesen a legszélesebben értelmezett, inkluzív kategóriának tekintett humán cirkuláción belül a cirkuláris migráció feltárása ezen ismerethiány, illetve az ebből következő meg nem alapozott nézetek kiküszöbölése irányába tett lépéssorozat első elemének tekinthető.

A dolgozatban nem a humán cirkuláció teljes feltárására vállalkozunk, hiszen az túlmutatna a szerző fizikai korlátain. Mindössze azokat a *Magyarországra visszatérő nemzetközi vándorokat* vizsgáljuk meg, akik nem magyar állampolgárok vagy kettős állampolgárok, és akik minden egyes itt tartózkodásuk során legalább egy évet töltöttek itt. Ők azok, akik az Egyesült Nemzetek Szervezetének ajánlása alapján¹ huzamosan tartózkodó nemzetközi bevándorlóknak tekinthetők (*long-term international immigrant*). Vizsgálódásunkon kívül esnek a több mint három hónapot, de kevesebb mint egy évet itt tartózkodó külföldi állampolgárok, akik még nem huzamosan tartózkodók (*short-term international immigrant*), és már nem lehetnek turisták. Turistaként három hónapig tartózkodhatnak jogszerűen Magyarországon külföldi állampolgárok (*international tourist*). Érdekes, hogy a nem szabadidő eltöltése céljából Magyarországra ingázók egy

¹ POULAIN 2006; BILSBORROW et al. 1997.

naptól extrém esetben akár egy évig tartózkodhatnak itt, megfelelő okmányok (vízum, munkavállalási engedély, tartózkodási engedély) birtokában (*international commuter*).

A rendszerváltozást követően Magyarország a huzamosan tartózkodó nemzetközi vándorok tömegeinek fogadjává vált.² Ekkor a bevándorlók túlnyomó része a szomszédos országok magyar nemzeti kisebbségéből és a magyar állampolgárságukat elvesztett egykori magyar emigránsokból rekrutálódott. A bevándorlás ezen fő csatornája az európai uniós csatlakozásunkat követően sem szűnt meg, mindössze abszolút és relatív értelemben is mérséklődött. *2004-et közvetlenül megelőzően és követően diverzifikáció következett be a bevándorlók eredetországbeli összetételében.* Az uniós tagállamok polgárai, a harmadik országbeliek is növekvő számban és arányban lettek bevándorlók. Meg kell jegyezni, hogy a 2013-ban kezdődő és 2015-ben kicsúcsosodó nemzetközi migrációs válság hatásai a huzamosan tartózkodókra mérsékeltek voltak.³ Összességében százezres nagyságrendű bevándorló sokaság halmozódott fel Magyarországon, tehát részletes vizsgálatuk már csak a mennyiségi érv miatt sem kerülhető meg.

Céltűzésünk egyrészt eredeti adatbázis kiépítése, amelyhez a rendelkezésre álló hivatalos forrásokon nyugvó és a folyamatos adatgyűjtésből származó magyarországi makrostatisztikákat használtunk fel. Ez a megoldás több szempontól is gazdaságos és hatékony. Nincs szükség új és drága adatfelvételekre, gyakorlatilag újrahasznosítjuk a meglévő nemzetközi vándorlási statisztikákat, valamint eredeti adatfeldolgozási módszerrel rövid időn belül előállíthatók az új információk. *Közvetlen feladatunk az, hogy elkülönítsük a többszörös nemzetközi vándorokat az először Magyarországra érkezőktől és azoktól a maradék, nemzetközi mértékben többszörösen mobil személyektől, akik nem tekinthetők vándoroknak az ENSZ nemzetközi vándorlási definíciója szerint.*

Másik cél magának az új adatbázisnak a statisztikai, demográfiai és geográfiai nézőpontokból történő elemzése alapján a nemzetközi cirkuláris migráció Magyarországon tapasztalható jellegzetességeinek feltárása. Kísérletet teszünk a cirkulálók és nem cirkulálók mennyiségi, aránybeli és összetétel szerinti változásainak időbeli és térbeli kiapintására.

A fenti gondolatmenet alapján jutottunk arra a következtetésre, hogy a Magyarországot érintő nemzetközi cirkulációs migráció empirikus alapokon nyugvó kutatása során *kizárólag magyarországi adatforrást használunk fel,* amelynek legnagyobb előnye a teljeskörűség és a konzisztencia. Közvetlenül nem foglalkozunk a Magyarországról kivándorlókkal. A dolgozatban csak a bevándorlási oldalra, tehát a Magyarországra többszörösen bevándorlókra koncentrálunk. Referenciacsoportnak, természetesen, az első alkalommal bevándorlókat tekintettük. Dolgozatunk nagy erénye, hogy számszerűsíteni tudtuk a cirkulációs migráció mértékét a bevándorlás egészén belül. Ez önmagában egy olyan *indikátort* eredményezett, amelyre nemzetközi párhuzamok hozhatók fel. Feltártuk továbbá a cirkuláló vándorok alnépességének demográfiai és területi jellegzetességeit is. A mértékek kvantifikálásával, az állampolgárság szerinti összetételük megállapításával,

² DÖVÉNYI 2011; TÓTH 2011; HÁRS 2016.

³ CSUKA–TÖRÖK 2015; KOCSIS et al. 2016; CSABA 2019.

az alnépesség demográfiai jellemzőinek feltárásával, a magyarországi lakóhelyválasztás specifikumainak kitapintásával biztos alapot szolgáltatunk a rájuk vonatkozó, evidenciabázisú migrációs politikák kidolgozásához. A dolgozat legnagyobb hátránya a Magyarország-függőség, más szavakkal, perspektívánk centrumában Magyarország áll. Ebből a nézőpontból csak azt tudtuk kiszűrni, hogy valaki először, másodsor, harmadszor stb. érkezett bevándorlóként az országba. Azt, hogy az állampolgársága szerinti eredetországába tért-e vissza vagy máshova, továbbá, hogy a két magyarországi bevándorlása között járt-e máshol, azt nem tudhatjuk. Pragmatikus okokból a leegyszerűsítő feltételezésünk az volt, hogy visszatér állampolgársága szerinti eredetországába. *A nemzetközi vándormozgalomban a visszavándorlás valószínűsége sokkal nagyobb, mint a továbbvándorlásé.*⁴ Ez a jelenség némileg alátámasztotta feltételezésünket. Végeredményben tehát a dolgozatban mindössze páronként két ország vonatkozásában tárgyaltuk a nemzetközi cirkulációs migrációt, amelyek közül az egyik mindig Magyarország mint fogadó ország volt. A másik pedig a cirkuláló állampolgársága szerinti országa.

A sajátos módszerrel zajló feldolgozásunk alapadatai az egykori Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalból (BÁH) származnak. A kiindulási információkat újfajta nemzetközi vándorlási statisztika készítése céljából a Központ Statisztikai Hivatalban (KSH) dolgozták fel Kincses Áron nélkülözhetetlen közreműködésével. Az információk használhatóságára rányomja a bélyegét az, hogy azok az állami adminisztráció működése során hivatalos, elsősorban az ügymenet szempontjából nélkülözhetetlen adatokat (rekordokat) tartalmaznak csak. Kutathatósági igények és tudományos szempontok oldaláról azonban korlátozott lehetőségekkel bírnak. Nagy előnyük viszont a teljeskörűsége törekvés és az összehasonlíthatóság a más országbeli, hasonló típusú adatokkal, amelyek szintén az Egyesült Nemzetek Szervezete által ajánlott definíción alapulnak.⁵

Kutatásunk makrolátásmódja egyértelműen adott.⁶ Ebből a látószögből nem tudjuk megvizsgálni a cirkuláris migráció összes releváns vonatkozását, azonban egyes kérdéskörökre, mint például a trendek alakulására, kiemelt figyelmet szentelünk.⁷ *Mi azokra a 2006 és 2018 között érkező vándorokra koncentrálunk, akiket 2001 óta már legalább egyszer regisztráltak bevándorlóként.* Ezekre az évekre vonatkozóan el tudtuk különíteni a másodsorra, harmadszorra, negyedszerre – és így tovább – Magyarországra bevándorlókat, akik cirkulálóként a vizsgálatunk kiemelt tárgyai lettek.

Áramlási (*flow-*) adatokat dolgoztunk fel és elemeztünk, mert állományi (*stock-*) adatokból vagy még inkább egyenlegtípusú (*net migration*) mutatókból csakis jelentős információvesztéssel együtt járó cirkulációs adatokat képezhettünk volna. Az egyéni rekordok alapján a természetes személyek azonosíthatók voltak ebben az adatbázisban. Az egyéni adatfájlok tartalmazták a vándor családnevét, keresztnévét, születési idejét, helyét, családi állapotát és állampolgárságát, valamint szokásos magyarországi

⁴ OSSMAN 2004; WHITE 2013.

⁵ ILLÉS 2011; ILLÉS 2015.

⁶ SANDERSON 2010; SCHNEIDER–PARUSEL 2015.

⁷ BAILEY 2010; SKELDON 2012; PAP 2015.

tartózkodási helyét. A kutatók egy eredeti módszert dolgoztak ki, hogy megalkossák a cirkuláris nemzetközi vándorok másodlagos adatbázisát, hiszen az érdeklődésük tárgya a cirkuláló személyekre terjedt ki.⁸ E módszer keretében összevetették minden egyes tanulmányozott év adatait a megelőző, 2001-ig visszanyúló adatokkal (például 2006-ot 2001–2005-tel vagy 2012-t 2001–2011-gyel).

Empirikus analízis válság előtt és alatt

A tanulmány alábbi fő fejezetében *a térbeliség és az időbeliség* által vezérelve bontjuk ki az országot érintő nemzetközi cirkuláris migráció fő jellegzetességeit. Az időbeliség megállapítását a válság, sőt most már *válságok vezérelték*, mert válság előtti, alatti és utáni periódusokat különböztettünk meg. A releváns nemzetközi és hazai folyamatokat ezeken belül tárjuk fel.

A világgazdasági válság előtti időszak (2006–2008)

Az eredeti kutatás kezdetének szükségszerű útkeresése után, a három év együttes eredményei birtokában⁹ már szilárd bázison nyugvó indikátorokat, jellegzetességeket, potenciális okokat, magyarázatokat és következményeket tudtunk adekvát formába önteni, amelyek komparatív kontextusba helyezésére nagy esély mutatkozott. A rigorózus empirikus alátámasztást terjedelmi okok miatt mellőzve az alábbiakban csak a 2006–2008-as időszak eredményeinek essenciáját vázolom fel.

A nemzetközi cirkuláris migráció kiterjedtségének (fokának) mutatója a cirkulálók aránya lett a nemzetközi vándorok között. Magyarországon ennek értéke 14,1% lett. Tehát minden hetedik bevándorló cirkuláló is egyben.

Ha a Magyarországra bevándorlók és cirkulálók egészét tekintjük 100%-nak, akkor megállapíthatjuk, hogy a cirkulálók állampolgárság szerinti jellegzetességei viszonylag stabilak voltak. Románia, Ukrajna és Szerbia a fő küldő területek 2006 és 2008 között. Ez nyilvánvalóan összefüggésben van a határaink mentén élő magyar nemzetiségűekkel,¹⁰ hiszen a nyelv így nem jelenthetett határt.¹¹ A nemzetközi cirkuláris vándorok több mint a fele Romániából jött (50,6%). A nyugat-európai országok és más távoli országok polgárai ritkán térnek vissza Magyarországra cirkulálóként. Kivételt ez alól két ország jelent, Németország (2,3%) és Kína jelent (5,7%). A cirkuláló német állampolgárok jelenlétét a két ország közötti élénk gazdasági kapcsolatok, az egykori magyar állampolgárok mobilitása és a német nyugdíjasok ide/vissza történő költözéseivel magyarázhatjuk.

⁸ ILLÉS–KINCSES 2009; ILLÉS–KINCSES 2018.

⁹ ILLÉS–KINCSES 2012; ILLÉS–KINCSES 2017.

¹⁰ KOCSIS–BOTTLIK–TÁTRAI 2006; KINCSES 2015.

¹¹ GÖDRI 2010; TÓTH 2011.

Megjegyezzük, hogy mindhárom csoportban előfordulhat a második és az első otthonok közötti cirkuláció.¹² A kínai állampolgárok relatíve magas arányát a rendszerváltás óta Magyarországon (főleg Budapest vonzereje miatt) meghonosodott kínai diaszpóra szerepével magyarázhatjuk.¹³

Minden kétséget kizáróan a magyar anyanyelveként beszélő külhoni nemzeti kisebbségek köréből rekrutálódtak legnagyobb mértékben a Magyarországra cirkulálók. Számukra az országok közötti cirkuláció áthidaló mechanizmusként szolgált a szülőföldjük és anyaországuk között. Olyan mechanizmusként, amely egyszerre tartotta fenn az odavissza mozgás lehetőségét a születés országa és az anyaország között. Nem kellett kizárólagosan sem egyik, sem másik mellett dönteni, hogy dolgozhassanak, tanulhassanak, családot egyesíthessenek.¹⁴ Korábban ugyanezt a szülőföldi kisebbségi lét és az anyaországba szakadás magyar-magyar dilemmájának megoldásaként írtuk le.¹⁵ Érdekes, hogy a cirkuláció keretében zajló spontán mozgások oldották fel ezt a dilemmát, és nem az érintett országok migrációs és egyéb szakpolitikai intézkedései (vagy nemzetközi szervezetek ajánlásai). Tehát ebben a kontextusban a cirkuláció egyértelműen alulról jövő kezdeményezés volt, egyfajta megválaszolása egy létező problémának. Ugyanezen probléma megoldására felülről jövő (*top-down*) kezdeményezések és politikák sora vallott kudarcot a 20. században.¹⁶ A *bottom-up* megközelítés hatékonysági fokára pedig a cirkuláció kiterjedtsége utal. A nemzetközi cirkuláris migráció közvetíti, szolgáltatja azt a mechanizmust, amelynek segítségével fenntartható az országhatárokon átnyúló többes kötődés.

Ha a bevándorlókat és cirkulálókat országonként tekintjük 100%-nak, akkor más lesz a nézőpontunk. Következésképpen teljesen más jellegzetességek bontakoznak ki, hiszen azt vizsgáljuk, hogy egy adott ország bevándorlói között mekkora részesedéssel bírnak a cirkulálók. A fentebb említett domináns küldő országok mellett Norvégia, Oroszország és Szíria állampolgárainak magas a cirkulációs foka. A norvég és szír cirkulálók nagy valószínűséggel felsőfokú intézmények tanulói lehetnek, akik a nemzetközi hallgatói vándorlás¹⁷ keretében érkeztek Magyarországra.¹⁸ Az Oroszországból, Ukrajnából és Romániából érkező cirkuláris vándorló viszonylag magas arányainak magyarázata során közös elem lehet a bővülő gazdasági kapcsolatok hatása, valamint a nemzetközi nyugdíjasvándorlás folyamata is.¹⁹

A három év cirkulálóinak 52,1%-a Budapestet választotta lakóhelyül. Pest megye a 12,1%-ával köztes helyzetet foglal el a főváros és a többi megye között. Csongrád (5,5%), Hajdú-Bihar (4,2%) és Győr-Moson-Sopron (3,5%) megyék emelkednek ki némiképp

¹² ILLÉS–MICHALKÓ 2008.

¹³ EGEDY et al. 2009; KŐSZEGHY 2010; IRIMIÁS 2009; IRIMIÁS 2012.

¹⁴ POPOV 2010.

¹⁵ ILLÉS–KINCSES 2009.

¹⁶ VALUCH 2002.

¹⁷ FINDLEY 2011.

¹⁸ LANGERNÉ RÉDEI 2009.

¹⁹ ILLÉS–KINCSES 2009.

a többi megye közül. A cirkulálók csak Budapesten és Pest megyében voltak felülreprezentálva az első alkalommal bevándorlókhoz képest.

Adatainkat a megelőző lakóhely megyéje és jelenlegi lakóhely megyéje szerint kombinálva sajátos keresztábrát (mátrix) kapunk. A megyei mátrix (lásd Függelék F2. mátrix) alapján tudjuk megítélni, hogy a visszatérők ugyanabba a megyébe vagy más megyébe érkeztek vissza (abban biztosak lehetünk, hogy ugyanabba az országba). A hús területi egység közül 14-ben több mint 88%-os részesedéssel ugyanabba a megyébe tértek vissza a 2006–2008 között utolsó sorszámmal érkező cirkulálók. Tolna megye értéke extrém volt a 100%-kal. Tehát az összes legmagasabb sorszámú Tolnába cirkulálónak Tolnában volt a megelőző magyarországi lakóhelye is. Ez az érték nyilván magyarázatra szorul. Az ugyanazzal az adatbázissal, a standard módszertannal megismételt adatleválogatási eljárás ugyanezt az eredményt adta, tehát statisztikai feldolgozási hiba nem fordult elő. Kontextusgyilkos statisztikai extremitások kicsi abszolút számoknál gyakran fordulhatnak elő. Ez esetben is ez történt. A 10 907 cirkuláló közül mindössze 93 fő érkezett Tolnába. Van ennél kisebb abszolút számmal bíró megye is, nevezetesen Nógrád, ahová a 62 cirkulálóból 61 fő megelőzőleg is ebben a megyében lakott. Következésképpen a mátrix átlójában 98,4%-kal bírt a megye. Szinte biztosra vehető, hogy sajátos mechanizmusokat is felhozhatunk magyarázatul. Ezek közül én csak az állampolgárrá válást említem meg, ami igen gyakori lehetett a Tolna és Nógrád megyébe első alkalommal érkezők körében, akik között az országos területi szinten megállapított cirkulálók is voltak. A bevándorlási regiszterben maradt egykori Tolna megyei lakosok döntő részben Pest megyében voltak fellelhetők újra. Ez a mátrixból olvasható ki, mert a Pest megyébe érkezők 16,5%-ának Tolna megyében volt a magyarországi megelőző lakóhelye. Zárójelben meg kell jegyeznünk, hogy ellentétes irányban nem találunk cirkulálót (úgy, ahogy Vas megyéből sem). Alapos hely- és területismerettel rendelkező kutatók sajátos magyarázó tényezőket is azonosítanának. Sajnos a szerző ismereteinek határán túl vannak ezek a tényezők.

Realatíve alacsony átlós értékekkel rendelkeztek Bács-Kiskun (80,2%), Heves (83,2%), Borsod-Abaúj-Zemplén (84,2%) és Csongrád (85,5%) megyék, ahol a nagy bevándorlósűrűség és/vagy a kiterjedt belső perifériás területek voltak jellemzők. Pest megye egy skálaszerűen is köztes pozíciót foglal el a többi megye és Budapest között a 62,9%-os értékkel. Sajátos eszkálatorterületnek is felfoghatjuk, ahonnan Budapestre indulnak vagy érkeznek a nem cirkulálók és cirkulálók. A Budapestre cirkulálók 7,3%-ának volt megelőző lakóhelye Pest megye. A másik irányban a Pest megyébe cirkulálók aránya mindössze 3,5% volt.

A mátrix átlójának legkisebb értékével Budapest rendelkezik, ami 40,3%. Ez gyökeresen eltér a 2006. évi 94,4%-tól és a 2007. évi 95,1%-tól. Ha mindhárom érték helyes, akkor 2008-ban kellett valamiféle rendkívüli külső erő(k)nek működnie. Figyelembe véve a megelőző két évet (2006 és 2007), a 2006–2008-as összevont időszakban Budapest egyrészt mintegy „beszippantotta” a korábban más megyékben lakóhellyel bíró cirkulálókat és nem cirkulálókat. Ez már akár a világgazdasági válság korai hatása is lehetett. Másrészt nem lehetetlen feltételezésnek tűnik, hogy a főváros

mintegy „kilökte” a nagyvilágba a korábban ott lakóhellyel rendelkező cirkulálóit és nem cirkulálóit. (A mátrix bemutatja, hogy a megelőző budapesti lakóhelyről másik megyébe kerülés elhanyagolható nagyságrendű volt, tehát az *országon belülre kilökés hipotézisét* fél sem tesszük, hiszen a tények rögtön cáfolnák azt.) Ez is lehet a világgazdasági válság korai hatása, amit felerősíthetett Románia 2008-as európai uniós csatlakozása, amelynek következtében jelentős akadályok hárultak el a román állampolgárok EU-ba irányuló mozgásai előtt. A belföldi mátrixunkban erre nyilván nem találhatunk nyomokat. A Magyarországon lakó nem magyar etnikumú román állampolgárok joggal vélhették úgy, hogy magasabb hozamokat realizálhatnak az EU-ban. Azoknak pedig, akiknek csak a megelőző könnyebb EU-ba jutás miatt volt szükségük bevándorló státust igazoló magyar dokumentumokra, az adminisztratív megújítás értelmét veszítette 2008-tól kezdve.

Válságos évek (2009–2012)

A 2006 és 2012 közötti hét évben 169 871 fő külföldi bevándorló érkezett Magyarországra. Ebből a sokaságból 25 268 fő 2001-től bevándorló státusban már utolsó belépését megelőzően is tartózkodott az országban. Az adatokból következik, hogy az egy évnél hosszabb ideig tartózkodó bevándorlók 14,9%-a olyan cirkulálónak tekinthető, aki aktuális érkezése előtt személyes tapasztalati ismeretekkel rendelkezett az országról. A nemzetközi vándorlás önmagában is egy komplex indikátornak tekinthető. Legközismertebb példa erre a vándorlás „lábbal szavazásként” felfogása. Nyugodtan kijelenthetjük, hogy a nemzetközi vándorok magatartása igen érzékenyen tükrözi a gazdasági, társadalmi, politikai, kulturális, sőt a globalizáció felerősödésével már a természeti folyamatok társadalomra gyakorolt hatásait is. Ha az arányoknál maradunk, és megkülönböztetjük a válság előtti és a válság alatt mért gyakoriságokat, akkor azt kapjuk kiinduló eredményként, hogy a krízis előtti időszakban 14,7% volt a cirkulálók aránya. Ez a gyakoriság nem csökkent a hanyatlás idején, hanem stabil maradt, sőt kissé növekedett (15,1%). A differencia 0,4% lett.

Ebből azt az óvatos és további megerősítésre váró következtetést vonhatjuk le, hogy a válság romboló, bevándorlástól visszatartó és hazavándorlást ösztönző hatásai kevésbé érintették a cirkulálókat, mint az eső alkalommal bevándorlókat. Nagy valószínűséggel ugyanez érvényes a potenciális cirkulálókra és a potenciálisan első alkalommal bevándorolni szándékozókra is. A stabil, illetve növekvő gyakoriság ténye nem mond ellent annak a fentebb már bemutatott alapvetésnek, miszerint a válság úgy általában csökkenti a bevándorlást. Kutatásunk felhívja a figyelmet arra, hogy az általánosan csökkenő bevándorlástátusúakon belül létezik olyan szegmens, akik mintha válságtűrőbbek lennének. Első pillanatban ez kétségkívül szokatlannak tűnik, sőt valószínűtlennek hat. Az alábbiakban rámutatunk azokra a tényezőkre, amelyek számok, ábrák és érvek segítségével támasztják alá ezt a nóvumnak tűnő sejtést.

1. táblázat: A nemzetközi vándorok és nemzetközi cirkulálók száma és a cirkulálók aránya 2006 és 2012 között Magyarországon

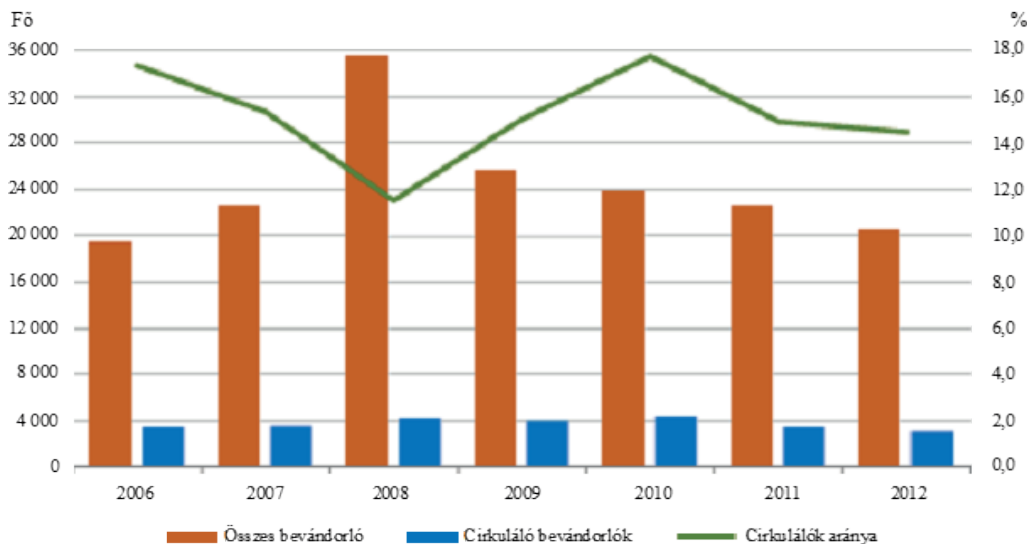
Év	Bevándorló	Cirkuláló	Cirkulálók aránya (%)
Férfi			
2006	10 684	1 820	17,0
2007	12 753	1 904	14,9
2008	20 972	2 321	11,1
2009	14 589	2 150	14,7
2010	13 446	2 433	18,1
2011	12 576	1 901	15,1
2012	11 550	1 665	14,4
Total	96 570	14 194	14,7
Nő			
2006	8 683	1 536	17,7
2007	9 854	1 560	15,8
2008	14 575	1 766	12,1
2009	10 993	1 686	15,3
2010	10 438	1 799	17,2
2011	9 938	1 453	14,6
2012	8 790	1 274	14,5
Total	73 271	11 074	15,1
Együtt			
2006	19 367	3 356	17,3
2007	22 607	3 464	15,3
2008	35 547	4 087	11,5
2009	25 582	3 836	15,0
2010	23 884	4 232	17,7
2011	22 514	3 354	14,9
2012	20 340	2 939	14,4
Összesen	169 841	25 268	14,9

Forrás: a KSH adatai alapján a szerző számítása

A bevándorlók és cirkulálók éves bontású idősorai a két térbeli mobilitási folyamat meglehetősen változékony jellegét tükrözik (lásd 1. ábra). A nemzetközi vándorlók volumene jelentősen növekedett a válság előtti időszakban. Ugyanez a növekedés látható a cirkuláris bevándorlók abszolút számaiban is. Annyi a különbség a két folyamat alakulása között, hogy a cirkulálók számai kevésbé növekedtek, így a cirkuláció éves intenzitásai csökkentek 2006–2008 között. A két folyamat változásai alapján úgy tűnik, hogy a prosperáló időszak kedvezőbb volt az első alkalommal bevándorlók útrakelésére, amennyiben a cirkulálókkal vetjük egybe őket. A válságos időszak viszont teljesen más mintázatot mutat. A szakirodalmi jelzésekkel²⁰ összhangban a Magyarországra bevándorlók számai folyamatosan csökkentek a recesszió idején. Ettől eltérően a cirkulálók volumene stabil maradt a 2009–2010-ben. A mennyiségekben mért ellentétes irányú változások azt eredményezték, hogy a cirkulálók arányszámái meredeken emelkedtek 2009–2010-ben. Ez az aránynövekedés megtört 2011-ben. A trendmódosulás kiváltó

²⁰ ZIMMERMANN–ZAIČEVA 2012; CONSTANT–NOTTMEYER–ZIMMERMANN 2013; LANG 2015.

oka nagy valószínűséggel a 2011-ben hatályba lépett új állampolgársági törvény volt. Ez alapján a határaink mentén élő magyar nemzetiségűek, illetve a nagyvilágban szétszóródott magyarok egyszerűsített eljárásban juthattak magyar állampolgársághoz.²¹



1. ábra: Az összes bevándorló és a cirkuláló bevándorlók száma, valamint a cirkulálók aránya Magyarországon 2006–2012 között

Forrás: a szerző szerkesztése

Az új törvény nyújtotta lehetőséget kihasználva sok Romániából, Ukrajnából és Szerbiából származó potenciális és tényleges nemzetközi vándor és cirkuláló vette fel a magyar állampolgárságot. A státus változása következtében ők már nem számítottak külföldinek, tehát kiestek a migránsok (és cirkulálók) idegenrendészeti nyilvántartásából, vagy be sem kerültek oda. Ez a jogi lépés nyilvánvalóan csökkentette és csökkenteni fogja a nemzetközi vándorlónak és cirkulálónak válás esélyét Magyarországon mint fogadó országban. A krízisidőszak következő két évében, 2011–2012-ben valóban tovább csökkent a bevándorlók volumene, és új folyamatként esni kezdett a cirkulálók mennyisége is. Joggal feltehető a kérdés, vajon akkor is csökkent volna a cirkulálók mennyisége, ha az új állampolgársági törvény nem születik meg 2011-ben, vagy később lép hatályba. 2009–2010-ben a cirkulálás növekvő abszolút számai és arányai a válságidőszak első két évében azt sejtették, hogy a cirkulálók rezisztensebbek a válság negatív hatásaira, mint az első alkalommal bevándorlók. A feltételezést megfordítva, krízisidőszakban sokkal inkább csökken az első alkalommal bevándorlás esélye, mint a többedik bevándorlásoké. Ezt a sejtést megerősíthette vagy megcáfolhatta volna az idő mesterséges zajoktól mentes múlása; vagyis az, ha az állampolgársági törvény külső, ebből a perspektívából

²¹ GÖDRI 2015.

jelentősen zavaró hatása nem következik be. A fenti gondolatmenet következtében sajnos nem tudunk egyértelműen állást foglalni abban a kérdésben, vajon a cirkuláció orvosság-e a migráció gazdasági válság okozta bajaira? Hajlunk viszont abba az irányba, hogy a 2009–2010-es évek növekvő cirkulációja szoros kapcsolatban állt a résztvevők kumulálódó vándorlásspecifikus tőkéjével,²² amelyet érvényesíteni is tudtak a gyakorlatban. A magyar viszonyok előzetes ismeretének, sőt személyes megtapasztalásának tehát igen nagy szerepe van az országba való többszörös bevándorlásban.

Visszatérve a számok nyelvére, azt állapíthatjuk meg, hogy az első alkalommal bevándorlók évi átlagos száma 22 205 fő volt a válság előtti időszakban, és lett 19 490 fő a válságos években. A cirkulálók évi átlagos száma 3636 fő volt a depresszió előtt, és 3590 lett a krízisidőszakban. Tehát a csökkenés üteme sokkal kisebb volt a cirkulálónál. Ezek a mozgások eredményezték azt, hogy a cirkulálók aránya 14,7%-ról 15,1%-ra növekedett az összes bevándorlók között. Tehát még a spontán folyamatokat érintő jelentős külső befolyás sem tudta teljesen elfedni a cirkulálók gazdasági válsággal szembeni ellenálló képessége hipotézisének fenntarthatóságát (ILLÉS–KINCSES 2018).

Nemzetközi dimenzió – az állampolgárság országa

A válság előtti időszakhoz hasonlóan e helyen is elkülönítve tárgyaljuk a Magyarországon kívüli világot és Magyarországot, tehát ahonnan eredendően indultak a vándorok és ahová végeredményben érkeztek, miközben a cirkulálók oda-vissza vándoroltak.

Eredendően a magyar bevándorlási adminisztráció termelte adatrendszerünk azt teszi lehetővé, hogy a beérkező állampolgársága szerinti államokkal foglalkozzunk. A bevándorlóhoz kötött ország közel sem biztos, hogy a bevándorló születési országa, továbbá utolsó állandó vagy közbeeső lakóhelyének az országa. Az állampolgárstátus alapján azonban joggal feltételezhető, hogy oda kötődik leginkább, tehát *odavalósi*.

Az állampolgárság szerinti elemzést kombinálva a paritással (bevándorlási sorszámok vagy másképpen a belépés számai) kimutatjuk, hogy a cirkuláció azon államok polgáira jellemző leginkább, amelyek Magyarország keleti és déli szomszédai, nevezetesen Románia, Ukrajna és Szerbia. Mivel a cirkulálók és az első sorszámmal bevándorlók döntően a magyar nemzeti kisebbségek tagjai ezekben az országokban, ezért a nemzetközi vándorlásokban nagy jelentőséggel bíró nyelvi és földrajzi távolsággal kapcsolatos akadályok elhanyagolható tényezőkké redukálódnak.²³ A 13. tábla szerint a nemzetközi cirkuláris bevándorlók több mint fele a fentebb említett három országból származott a vizsgált időszak egészében. Egyes országok szerint ez annyit jelentett, hogy a cirkulálók 43,6%-a Romániából, 9,3%-a Ukrajnából és 5,1%-a Szerbiából származott 2006–2012 között. Nyugat-európai országok és más kontinensek polgárai ritkán tértek vissza Magyarországra cirkulálóként a vizsgált időszak egészében.

²² KAUFMANN–BERGMAN–JOYE 2004; FLAMM–KAUFMANN 2006.

²³ GÖDRI 2010; TÓTH 2011.

A fenti etnikai-közelségi mintázat alóli kivételek Németország (4,1%) és Kína (5,2%) állampolgárai. A cirkuláló német állampolgárok arányát legalább három tényezővel magyarázhatjuk. Egyik szegmens a Németországba emigrált és ott állampolgárságot szerzett egykori magyar kivándorlókból tevődik össze. A második alkotórészt azok a német állampolgárok teszik ki, akik gazdasági tevékenység folytatása miatt tartózkodnak hazánkban. Harmadik elemként pedig azokat az időskorú, nagyrészt német nyugdíjjal rendelkező vándorokat kell megemlítenünk, akik gyakran lakóingatlant vettek Magyarországon és az időskori nemzetközi migrációs áramlatok keretében kerültek ide.²⁴ A kínai állampolgár nemzetközi cirkuláló migránsok a Németországból származóknál jelentősebb, arányát elsősorban a két országot összekapcsoló gazdasági tevékenység folytatásával, a családdegyszítési célzatú mozgásokkal, továbbá a hazai kínai diaszpóra kialakulása után a kapcsolati hálózatokban zajló áramlásokkal magyarázhatjuk, amelynek központja Budapest.²⁵ Az Egyesült Államok polgárainak aránya a cirkulálók között 2,9%. Évszázados múltra visszatekintő, tradicionális befogadó országgént jelentős számú magyar érkezett „Amerikába” a rendszerváltozást megelőző évtizedekben és azt követően, tehát a magyar diaszpóra szerepe jelentős lehet. Motivációikon belül – a gazdasági aktivitáson túl – jellegzetesen elkülönül a jóllétet és kellemet keresés, az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele.²⁶ A többszörös bevándorlók 1,8%-a Oroszországból érkezett, 1,1%-uk pedig Izraelből. A fentebb kifejtett motívumrendszer egyes elemei rájuk is jellemzők lehetnek azzal a kiegészítéssel, hogy Oroszországnál az 1945–1990 közötti közös múltról sem kell megfeledkezni. Az etnicitásnak az Izraelből érkezőknél lehet kiemelkedő súlya az ottani magyar diaszpóra miatt. A török (1,3%) és japán (1,0%) cirkulálók elsősorban gazdasági aktivitást folytatnak Magyarországon azzal a jellegzetes különbséggel, hogy a Törökországból érkezők elsősorban önfoglalkoztatóként a vendéglátóiparban dolgoznak, a Japánból származók pedig inkább multinacionális vállalatok alkalmazottai.

A három szomszédos országból érkező cirkulálók döntő része magyarul folyamatosan beszél, hiszen a kisebbségi magyar etnikumhoz tartozik. Körükben a cirkuláció úgy funkcionált, mint egy sajátos dilemma feloldása. Nevezetesen a szülőföldön maradás vagy az anyaországba vándorlás dilemmája. Cirkulációjuk döntően munkavállalási vagy tanulási célzatú volt. Meg kell jegyeznünk, hogy a teljes integrációjukra (asszimilációjukra) vonatkozó, felülről jövő kezdeményezések sikertelenek voltak, akár a küldő, akár a fogadó országból indultak ki 2011-ig. Egyfajta országhatárokon átívelő területi rendszerként, a cirkuláció egy alulról jövő kezdeményezésként is felfogható volt a magyar–magyar dilemma hatékony feloldására, döntően 2011-ig.²⁷ Végeredményben tehát az ismétlődő nemzetközi vándorlások többes kötődéssel bíró vándorlókat közvetítettek oda-vissza.

²⁴ ILLÉS–MICHALKÓ 2011.

²⁵ EGEDY et al. 2009; KŐSZEGHY 2010; IRIMIÁS 2012.

²⁶ GELLÉRNÉ LUKÁCS 2011; TOMPA 2014.

²⁷ KOCSIS–BOTTLIK–TÁTRAI 2006; SOLTÉSZ–ERŐSS–KARÁCSONYI 2014.

2. táblázat: Az első alkalommal Magyarországra bevándorlók (1) és a cirkulálók (2–X) megoszlása a belépés sorszáma és állampolgárság szerint 2006 és 2012 között (%)

Állampolgárság	Bevándorlás sorszáma					Összesen
	1	2	3	4-X	(2-X)	
Románia	25,0	58,8	29,5	4,7	43,6	27,8
Szerbia és Montenegró	8,3	4,0	6,0	7,9	5,1	7,8
Ukrajna	8,8	7,5	12,5	11,6	9,3	8,8
Németország	9,5	2,7	3,6	10,2	4,1	8,7
Kína	5,6	3,8	6,4	9,0	5,2	5,5
Szlovákia	4,7	1,5	2,2	4,8	2,2	4,4
Egyesült Államok	3,9	2,0	3,0	6,0	2,9	3,8
Ausztria	2,4	0,9	0,8	2,4	1,1	2,2
Törökország	2,1	0,8	1,5	3,2	1,3	2,0
Izrael	1,3	0,9	1,2	1,9	1,1	1,3
Japán	1,4	0,7	1,1	2,2	1,0	1,3
Oroszország	1,6	1,5	2,0	2,7	1,8	1,6
Olaszország	1,2	0,4	0,4	1,3	0,6	1,1
Egyesült Királyság	1,2	0,4	0,6	1,5	0,6	1,2
Horvátország	0,7	0,3	0,4	1,0	0,4	0,7
Franciaország	1,1	0,3	0,4	1,5	0,5	1,0
Hollandia	1,1	0,2	0,4	1,4	0,4	1,0
Svájc	0,5	0,2	0,2	0,5	0,2	0,4
Svédország	0,5	0,1	0,2	0,7	0,2	0,5
Norvégia	0,5	0,6	0,2	0,6	0,5	0,5
Szíria	0,2	0,1	0,2	0,4	0,2	0,2
Egyéb	18,3	12,2	27,3	24,7	17,5	18,2
Együtt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: a szerző számításai

Az alábbi 3. táblázat más aspektusból elemzi a cirkuláló bevándorlókat. Most azt vizsgáljuk meg, hogy egy adott küldő országból származó összes bevándorló közül mekkora részt hasítanak ki a cirkulálók, és a cirkulálókat még bevándorlási sorszám szerint is tovább boncolhatjuk. A korábbi életkor és családi állapot szerinti elemzések fényében már kijelenthetjük, hogy a cirkuláció főleg a munkavállalási korú nőtlenek és hajadonok körében fordul elő. Nagyságrendileg a cirkuláció előfordulása országoként a következő volt a vizsgált időszak egészében: Románia 23,3%, Ukrajna 15,6% és Szerbia 9,6%. A három ország polgárainak cirkulálása egy már a kialakulásán túljutott, kifejlődött kisebbségi magyar hálózatokon belül zajlott.²⁸ A domináns küldő országok mellett több ország bevándorlói között jelentős arányban lelhetők fel cirkulálók, úgymint Norvégia, Oroszország, Kína, Izrael, Szíria, Japán, Egyesült Államok és Törökország. Ebben a rendkívül heterogén csoportban két ország cirkulálói, Norvégia (16,5%) és Szíria (12,0%) a Magyarországon tanuló külföldi hallgatók²⁹ tömeges nemzetközi áramlásának részeként. A viszonylagosan magas arányban Oroszországból (16,5%), Izraelből

²⁸ ILLÉS–KINCSES 2012; KARÁCSONYI–KINCSES 2011; MOLNÁR 2015.

²⁹ LANGERNÉ RÉDEI 2009; TEPERICS–CZIMRE 2013; TAKÁCS–TÁTRAI–ERÖSS 2013; TEPERICS 2017.

(12,6%) és az Egyesült Államokból (11,4%) kiinduló cirkulálók, mint fentebb már említettük, vegyes motivációs rendszerrel bírnak. Kiindulva a munkával kapcsolatos okokból, az egészségi és ingatlanvásárlási célokon túl az időskori nemzetközi migrációig tart a motivációk tárháza e távoli országokból cirkulálóknál.³⁰ A gazdasági aktivitás folytatásának domináns motívuma három ország Magyarországra cirkulálói esetében nehezen kérdőjelezhető meg: Kína (14,1%), Japán (11,5%) és Törökország (10,0%).

Két szomszédos országról szükséges még megemlékeznünk, ahonnan a bevándorlók 6,6%-a érkezett, azonban a cirkulálás nem volt jellemző e két országból, mivel a Szlovákiából és Ausztriából érkezők 3,3% súllyal szerepeltek mindössze a cirkuláris bevándorlók között. A cirkularitás fokát valószerűbben az mutatja meg, hogy a Szlovákiából Magyarországra bevándorlók között viszont már 7,4% volt a cirkuláló. Az ugyanilyen típusú érték Ausztria esetén 7,5% volt. A maradék két szomszédos ország közül Horvátországból mindössze a Magyarországra bevándorlók 0,7%-a kerül csak ki, de 8,8%-os cirkularitási fokkal. A Szlovéniából érkezők pedig oly kevesen voltak, hogy nem kerültek fel a 20 legfontosabb küldő ország listájára.

3. táblázat: Az első alkalommal Magyarországra bevándorlók (1) és a cirkulálók (2–X) megoszlása állampolgárság és belépés sorszáma szerint 2006 és 2012 között (%)

Állampolgárság	Bevándorlás sorszáma					Együtt
	1	2	3	4–X	(2–X)	
Románia	76,7	19,5	3,4	0,4	23,3	100,0
Szerbia és Montenegró	90,4	4,7	2,5	2,4	9,6	100,0
Ukrajna	84,4	7,8	4,6	3,2	15,6	100,0
Németország	93,0	2,8	1,3	2,8	7,0	100,0
Kína	85,9	6,4	3,7	3,9	14,1	100,0
Szlovákia	92,6	3,2	1,6	2,6	7,4	100,0
Egyesült Államok	88,6	5,0	2,6	3,8	11,4	100,0
Ausztria	92,5	3,8	1,1	2,6	7,5	100,0
Törökország	90,0	3,6	2,5	3,9	10,0	100,0
Izrael	87,4	6,1	3,0	3,4	12,6	100,0
Japán	88,5	5,0	2,6	3,9	11,5	100,0
Oroszország	83,5	8,4	4,0	4,0	16,5	100,0
Olaszország	92,2	3,8	1,1	2,8	7,8	100,0
Egyesült Királyság	91,9	3,4	1,6	3,1	8,1	100,0
Horvátország	90,2	4,2	2,0	3,6	9,8	100,0
Franciaország	92,6	2,7	1,2	3,5	7,4	100,0
Hollandia	93,3	2,1	1,2	3,4	6,7	100,0
Svájc	92,0	3,8	1,3	3,0	8,0	100,0
Svédország	92,7	2,8	1,2	3,3	7,3	100,0
Norvégia	83,5	11,6	1,5	3,3	16,5	100,0
Szíria	88,0	5,0	2,5	4,5	12,0	100,0
Egyéb	85,7	6,2	4,8	3,3	14,3	100,0
Összesen	85,1	9,2	3,2	2,4	14,9	100,0

Forrás: a szerző számításai

³⁰ ILLÉS–KINCSES 2008; SÜDAS–MUTLUER 2010.

A válságidőszak hatásainak tárgyalására rátérve nem haszontalan, ha felidézünk néhány sokat mondó számot. A cirkulálók aránya 14,9% volt az összes bevándorlón belül a vizsgált időintervallumban (2006–2012). Két jellegzetes időszak értékeit különböztettük meg. A világgazdasági válság előtt 14,7% volt a cirkulálók aránya, a válság időszakában pedig 15,1%-ra emelkedett. A nem várt emelkedés magyarázataként az a sejtés ötlött fel bennünk, hogy a cirkulálók rezisztenciája nagyobb lehet a válsággal szemben, mint az eső alkalommal bevándorlóké.

Alább küldő országonként vizsgáljuk meg ezt a sejtést, és az eredményeket adekvát kartográfiai módszerrel illusztráljuk. A bevándorlást a két fentebb jelzett időszakra bontottuk. Az egyes országokból cirkulálók arányai adják ki a 100%-ot, vagyis a cirkulálók egészét. A statisztikai és demográfiai elemzésekhez hasonlóan a cirkulálók krízis előtti és krízisidőszaki megoszlási arányszámainak különbségét és a változás irányát véltük a világgazdasági válság okozta hatások eredőjének.

Az országonkénti első oszlopdiaagram a 2006–2008-as időszak cirkulálóinak arányát adja az 1. és a 2. térképeken (lásd a 4. fejezetben). A második oszlop a 2009–2012-es évek cirkulálóinak arányát vizualizálja. A különbségük (későbbi időszak mínusz korábbi időszak) pozitív értéke erősíti válságállósági sejtésünket, a negatív értékek inkább cáfolni látszanak azt. Igen jelentős negatív különbségeket találtunk Románia, Ukrajna és Szerbia állampolgárai esetén. Igen nagy a valószínűsége, hogy a gazdasági válság cirkulálókra gyakorolt hatását messze felülmúlta egy magyarországi nemzetközi vándorlási politikák közé sorolható intézkedés. A fentebb részekben már részletesen kifejtett 2011. évi új állampolgársági törvényről van szó, amely a köznyelvbe kettős állampolgársági törvényként vonult be. A könnyített honosítási eljárási szabályok miatt a Magyarországon bevándorlóstátusban élő magyar etnikai gyökerekkel bíró külföldi állampolgárok kivételes lehetőséghez jutottak a magyar állampolgárság megszerzésére.³¹ 2011-től kezdődően mindhárom tárgyalt állam polgárainak egy része élt ezzel a lehetőséggel. Sőt, az Ukrajnából és Szerbiából honosítottak az Európai Unió polgárai is lettek egyben. Az új állampolgárok így kikerültek a nemzetközi vándorlási statisztikákból, és ennek egyenes folyományaként a cirkulálók köréből is. Mindez azonban nem jelentette azt, hogy a valószínűségben ne folytathatták volna a magyar–magyar dilemma feloldását szolgáló praxisukat.

A gazdasági és egyéb tényezők hatásainak eredőjeként jelentős pozitív különbségek keletkeztek. A német, amerikai, török, kínai és japán állampolgárságú cirkulálók arányai jelentősen nőttek a recesszió idején. Ezáltal jelentős pozitív különbségek keletkeztek. Az Oroszországból és Izraelből kiinduló cirkulálók arányai változatlanok maradtak. Meg kell jegyeznünk, hogy a 20 tárgyalt országon kívüli országokból az összes cirkuláló 17,5%-a származott 2006–2012 között. Több mint duplájára nőtt a cirkulálók aránya a válság előtti évek 10,8%-áról a válságos időszak 22,6%-ára. Legalább a vietnámi, iráni, afganisztáni állampolgárokat célszerű lesz bevonni a vizsgált állampolgárok közé a 2013. évet követő adattermelés és adatelemzés programjába.

³¹ TÓTH 2013.

A küldő országok egy másik perspektívájából is megvizsgáljuk a válságállóság sejtésének validitását és annak területi sokszínűségét. Az eredményeket térképekkel vizualizáljuk (lásd 3. és 4. térképeket alább). Minden egyes országból induló vándorlást a két jellegzetes időszakra bontottuk. Országoként külön-külön 100%-nak tekintettük az összes Magyarországra bevándorlót. A cirkulálók arányai ezek részei. A statisztikai és demográfiai elemzésekhez hasonlóan a cirkulálók krízis előtti és krízisidőszaki megoszlási arányszámainak különbségét és a változás irányát véltük a világgazdasági válság okozta hatások megnyilvánulásai eredőjének. Az országokénti első oszlopdiagram a 2006–2008-as időszak cirkulálóinak arányát adja. A második oszlop a 2009–2012-es cirkulálókatt vizualizálja. A harmadik oszlop pedig a második mínusz az első oszlop különbsége. Pozitív értéke erősíti válságállósági sejtésünket, a negatív értékek inkább cáfolni látszanak azt. Tehát teljesen más perspektívából teszteljük sejtésünk területi érvényességi tartományát. Ugyanakkor a hatás megállapításának módszere ugyanaz maradt.

A kiszámított és illusztrált eredmények alapján sajátos országcsoportok bukkantak fel. A cirkulálók gyakoriságának növekedése jellemezte az alábbi országokat: a) a 2006. évben az Európai Gazdasági Térség államai voltak: Németország, Szlovákia, Ausztria, Olaszország, Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Svájc és Svédország (Norvégia illene még ide, de a kismértékű gyakoriságváltozás miatt nem sorolható ebbe a csoportba); b) globálisan expanzív gazdaságok bevándorlási tradíciókkal: USA, Izrael; c) globálisan expanzív gazdaságok kivándorlási tradíciókkal: Kína, Japán; d) regionális jelentőségű gazdaságok kivándorlási tradíciókkal: Törökország, Oroszország (Szíria, bár ide illene, a kismértékű gyakoriságváltozás miatt nem sorolható ebbe a csoportba); e) a 2006. évi Európai Gazdasági Térséghez potenciálisan csatlakozónak tekintettek, jelentős magyar nemzeti kisebbséggel: Szerbia, Horvátország.

A másik oldalra azon országok csoportjai kerültek, ahol a cirkulálók gyakorisága csökkent a válság idején: a) Románia, ahonnan egyre kevesebb bevándorló érkezett Magyarországra a recesszió idején (magyar és nem magyar etnikumúak egyaránt). Mivel Románia 2008-tól az Európai Gazdasági Térség része lett, ez a tény önmagában módosította az onnan kivándorlás irányait. 2011-től pedig az új magyar állampolgársági törvény teremtett alapvetően új helyzetet. (Zárójelben meg kell jegyezni, hogy a cirkulálók csökkenésének rátája intenzívebb volt, mint az első alkalommal bevándorlóké.) b) Ukrajnából kismértékben csökkenő számú bevándorló érkezett Magyarországra a válság idején, amit elsősorban a magyar etnikai közösség tagjainak kikerülése okozott a nemzetközi vándorok köréből. (A nem magyar etnikumú ukrán állampolgárok érdeklődése nagy valószínűséggel fennmaradt a magyarországi bevándorlóstátus iránt.) Mindezt alátámasztja, hogy a cirkulálók csökkenésének rátája magasabb volt, mint az első alkalommal Magyarországra vándorlóké. c) Oroszország, Norvégia és Szíria növekvő számú bevándorlót küldött Magyarországra. Körükben azonban az első alkalommal belépők növekedési rátája sokkal magasabb volt, mint a cirkulálók növekedési rátája.

Magyar lépték – a lakóhely megyéje

A nemzetközi, nagyrégiós és globális léptékekben felbukkanó jellegzetességek – mint egyik pólus – feltárása után térjünk át a fogadó országban – mint másik pólus – kitapintható területi mintázatokra. Az adatok lehetővé tennék a megyei szintnél mélyebb vizsgálódásokat is, azonban az erőforrások korlátozottsága és kutatási célkitűzéseink fényében a megyéket jelöltük ki vizsgálódásunk keretéül.

A területi dimenziók között a belsøre térünk át, ami azt jelenti, hogy a cirkulálók Magyarországon belüli lakóhely szerinti megoszlását vizsgáljuk meg 2006–2012 között. A 15. táblázat tanúsága szerint a legjelentősebb, bevándorlókat és cirkulálókat fogadó területek gyakorlatilag ugyanazok. A főváros tömöríti bevándorlók 43,5%-át és a cirkulálók 50,9%-át. A második legjelentősebb célpont Pest megye a bevándorlók 11,2%-ával és a cirkulálók 11,1%-os mértékével, ami gyakorlatilag nem jelent felülreprezentáltságot. Csongrád és Hajdú-Bihar megyékben kiegyenlített volt a bevándorlók és cirkulálók aránya (6,3% és 6,0%, illetve 5,2% és 6,0%). Bár viszonylagosan magas arányban érkeztek bevándorlók Győr-Moson-Sopron és Bács-Kiskun megyékbe, a cirkulálók azonban kissé alulreprezentáltak voltak (4,8% és 2,9%, illetve 4,4% és 1,3%). Ez utóbbi csoporttal ellentétben Baranya és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben a cirkulálók voltak enyhén felülreprezentálva a bevándorlókhoz képest (4,2% és 3,4%, illetve 2,9% és 2,3%).

4. táblázat: A 2006–2012-ben bevándorló külföldiek arányai megyék és a belépés sorszáma szerint (%)

Megye	Belépés sorszáma					Együtt (2-X)	Összesen
	1	2	3	4-X			
Budapest	42,3	48,5	53,0	57,1	50,9	43,5	
Baranya	3,3	4,0	4,5	4,8	4,2	3,4	
Bács-Kiskun	4,9	1,6	1,1	0,2	1,3	4,4	
Békés	1,3	0,9	0,9	0,4	0,8	1,2	
Borsod-Abaúj-Zemplén	1,7	1,4	1,4	1,2	1,4	1,6	
Csongrád	6,4	5,3	6,8	7,7	6,0	6,3	
Fejér	2,3	2,0	1,9	1,8	2,0	2,2	
Győr-Moson-Sopron	5,2	2,9	2,8	2,7	2,9	4,8	
Hajdú-Bihar	5,0	6,5	5,7	4,6	6,0	5,2	
Heves	1,2	1,2	0,8	0,8	1,0	1,2	
Komárom-Esztergom	2,0	1,7	1,2	1,1	1,5	1,9	
Nógrád	0,6	0,4	0,4	0,2	0,4	0,6	
Pest	11,2	13,1	8,5	7,1	11,1	11,2	
Somogy	2,5	2,4	2,4	2,6	2,4	2,5	
Szabolcs-Szatmár-Bereg	2,2	2,6	3,2	3,3	2,9	2,3	
Jász-Nagykun-Szolnok	1,0	0,4	0,4	0,0	0,4	0,9	
Tolna	1,0	1,0	1,1	0,8	1,0	1,0	
Vas	1,6	1,0	1,3	0,9	1,0	1,6	
Veszprém	1,9	1,5	1,2	0,9	1,3	1,8	
Zala	2,6	1,6	1,4	1,7	1,5	2,4	
Együtt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Forrás: a szerző számításai

Az összes bevándorlóval való összehasonlítás után lehetőség van a kontrollcsoportnak tekinthető első sorszámú bevándorlókkal való egybevetésre is. Jelentős mértékben csak Budapesten voltak felülreprezentáltak a cirkulálók az első alkalommal bevándorlókhöz képest (50,9% és 42,3%). A válságos évek következtében még két megye tudott enyhe cirkuláló felülreprezentáltságot felmutatni: Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyék (6,0% és 5,0%, illetve 2,9% és 2,2%).

A cirkulálók Magyarországon belüli lakóhelymegyéje szerinti megoszlását vizsgáljuk tovább a válságos években és azt megelőzően, két jól elkülönített nézőpontból.

5. táblázat: A 2006–2008-ban bevándorló külföldiek arányai megyék és a bevándorlás sorszáma szerint (%)

Megye	Belépés sorszáma					Összesen
	1	2	3	4	Együtt (2-X)	
Budapest	43,4	49,4	55,1	49,3	50,6	44,4
Baranya	2,8	1,9	2,8	1,9	2,1	2,7
Bács-Kiskun	4,3	3,1	2,5	3,7	3,0	4,1
Békés	1,1	1,3	1,3	0,7	1,3	1,1
Borsod-Abaúj-Zemplén	1,7	1,5	1,4	0,4	1,4	1,6
Csongrád	7,8	4,6	6,8	18,7	5,4	7,5
Fejér	2,4	2,1	1,6	0,4	1,9	2,3
Győr-Moson-Sopron	4,4	3,4	2,7	3,4	3,2	4,2
Hajdú-Bihar	4,3	3,2	3,8	3,0	3,4	4,2
Heves	1,5	1,3	1,1	0,4	1,3	1,5
Komárom-Esztergom	2,1	2,0	1,1	0,4	1,8	2,0
Nógrád	0,5	0,6	0,6	0,0	0,6	0,5
Pest	12,3	16,6	9,6	6,3	14,8	12,6
Somogy	2,1	1,1	0,7	1,9	1,0	1,9
Szabolcs-Szatmár-Bereg	2,5	2,6	2,9	5,2	2,7	2,5
Jász-Nagykun-Szolnok	0,9	0,8	0,9	0,4	0,8	0,9
Tolna	1,0	0,8	1,2	0,4	0,9	0,9
Vas	1,2	0,9	1,7	1,9	1,1	1,2
Veszprém	1,5	1,7	1,2	1,1	1,6	1,5
Zala	2,3	1,2	1,1	0,7	1,2	2,2
Együtt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: a szerző számításai

6. táblázat: A 2009–2012-ben bevándorló külföldiek arányai megyék és a bevándorlás sorszáma szerint (%)

Megye	Belépés sorszáma					Összesen
	1	2	3	4	Együtt (2-X)	
Budapest	41,3	47,4	51,3	57,7	51,0	42,8
Baranya	3,7	6,4	5,8	5,0	5,9	4,1
Bács-Kiskun	5,4	0,0	0,0	0,0	0,0	4,6
Békés	1,4	0,5	0,5	0,4	0,5	1,2
Borsod-Abaúj-Zemplén	1,7	1,3	1,4	1,3	1,3	1,7
Csongrád	5,1	6,0	6,9	6,9	6,4	5,3
Fejér	2,2	2,0	2,1	1,9	2,0	2,1
Győr-Moson-Sopron	5,9	2,4	2,9	2,7	2,6	5,4

Megye	Belépés sorszáma					Együtt (2-X)	Összesen
	1	2	3	4			
Hajdú-Bihar	5,6	10,1	7,1	4,7	8,0	6,0	
Heves	0,9	1,1	0,6	0,8	0,9	0,9	
Komárom-Esztergom	1,9	1,3	1,3	1,2	1,3	1,8	
Nógrád	0,6	0,2	0,2	0,2	0,2	0,6	
Pest	10,2	9,2	7,8	7,2	8,3	9,9	
Somogy	2,8	3,8	3,7	2,6	3,5	2,9	
Szabolcs-Szatmár-Bereg	2,0	2,7	3,4	3,2	3,0	2,2	
Jász-Nagykun-Szolnok	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	
Tolna	0,9	1,3	1,1	0,8	1,1	1,0	
Vas	2,0	1,0	1,1	0,9	1,0	1,9	
Veszprém	2,2	1,4	1,2	0,9	1,2	2,1	
Zala	2,8	1,9	1,6	1,7	1,8	2,6	
Együtt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Forrás: a szerző számításai

Az országos nézőpontot tárgyalva az alábbi szöveges elemzésben a krízisidőszak mutatói mögött (zárójelben) ott lesznek a 2006–2008 közötti értékek a közvetlen összehasonlíthatóság végett. A recesszióval terhelt négy év cirkulálóinak 51,0%-a (52,1%) Budapestet választotta lakóhelyül. Pest megye jelentősen lecsökkent 8,3%-os részarányával (12,1%), elvesztve köztes helyzetét a főváros és a többi megye között. Csongrád megyében kissé nőtt a cirkulálók aránya, 6,4%-ra (5,5%). Hajdú-Bihar (8,0% [4,2%]) és Baranya (5,9% [2,1%]) megyékben jelentősen emelkedtek az arányszámok. Közben az egész időszakban fentebb még említett Győr-Moson-Sopron megye értéke csökkent 2,6%-on (3,5%). Gyakorlatilag stagnált Szabolcs-Szatmár-Bereg megye részaránya is 3,0%-on (2,7%). Említésre méltó, hogy Somogy megye részaránya 3,5%-ra (1%) kúszott fel.

7. táblázat: A 2006–2008-ban bevándorló külföldiek arányai megyék és a bevándorlás sorszáma szerint (%)

Megye	Belépés sorszáma					Együtt (2-X)	Együtt
	1	2	3	4			
Budapest	84,0	11,9	3,8	0,4	16,0	100,0	
Baranya	89,1	7,5	3,2	0,2	10,9	100,0	
Bács-Kiskun	89,9	8,0	1,8	0,3	10,1	100,0	
Békés	84,3	11,9	3,5	0,2	15,7	100,0	
Borsod-Abaúj-Zemplén	87,5	9,8	2,6	0,1	12,5	100,0	
Csongrád	89,8	6,6	2,8	0,9	10,2	100,0	
Fejér	88,4	9,4	2,1	0,1	11,6	100,0	
Győr-Moson-Sopron	89,3	8,5	1,9	0,3	10,7	100,0	
Hajdú-Bihar	88,8	8,2	2,7	0,2	11,2	100,0	
Heves	88,0	9,7	2,2	0,1	12,0	100,0	
Komárom-Esztergom	87,8	10,4	1,7	0,1	12,2	100,0	
Nógrád	85,4	11,3	3,3	0,0	14,6	100,0	
Pest	83,5	14,0	2,3	0,2	16,5	100,0	
Somogy	92,7	5,9	1,1	0,3	7,3	100,0	
Szabolcs-Szatmár-Bereg	84,7	11,0	3,6	0,7	15,3	100,0	

Megye	Belépés sorszáma					Együtt (2-X)	Együtt
	1	2	3	4	Együtt (2-X)		
Jász-Nagykun-Szolnok	87,1	9,8	3,0	0,1	12,9	100,0	
Tolna	87,3	8,7	3,8	0,1	12,7	100,0	
Vas	86,5	8,6	4,3	0,6	13,5	100,0	
Veszprém	85,0	12,2	2,5	0,3	15,0	100,0	
Zala	92,4	6,0	1,5	0,1	7,6	100,0	
Összesen	85,9	10,7	3,0	0,3	14,1	100,0	

Forrás: a szerző számításai

8. táblázat: A 2009–2012-ben bevándorló külföldiek arányai megyék és a bevándorlás sorszáma szerint (%)

Megye	Belépés sorszáma					Együtt (2-X)	Együtt
	1	2	3	4	Együtt (2-X)		
Budapest	81,5	8,9	4,1	5,6	18,5	100,0	
Baranya	77,6	12,6	4,8	5,1	22,4	100,0	
Bács-Kiskun	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	
Békés	93,9	3,3	1,5	1,3	6,1	100,0	
Borsod-Abaúj-Zemplén	87,5	6,5	2,9	3,1	12,5	100,0	
Csongrád	81,1	9,1	4,4	5,4	18,9	100,0	
Fejér	85,7	7,4	3,3	3,6	14,3	100,0	
Győr-Moson-Sopron	92,5	3,6	1,9	2,1	7,5	100,0	
Hajdú-Bihar	79,1	13,6	4,0	3,3	20,9	100,0	
Heves	85,1	9,3	2,1	3,6	14,9	100,0	
Komárom-Esztergom	89,0	5,8	2,5	2,8	11,0	100,0	
Nógrád	93,6	3,4	1,3	1,7	6,4	100,0	
Pest	87,0	7,4	2,6	3,0	13,0	100,0	
Somogy	81,5	10,6	4,3	3,7	18,5	100,0	
Szabolcs-Szatmár-Bereg	78,6	9,9	5,3	6,1	21,4	100,0	
Jász-Nagykun-Szolnok	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	
Tolna	82,1	10,7	3,8	3,4	17,9	100,0	
Vas	92,0	4,2	1,9	1,9	8,0	100,0	
Veszprém	91,0	5,3	1,9	1,7	9,0	100,0	
Zala	89,3	5,9	2,1	2,7	10,7	100,0	
Összesen	84,4	8,0	3,4	4,2	15,6	100,0	

Forrás: a szerző számításai

A megyék belső látászögéből tárgyalva a két időszakot megállapítható, hogy a válság hatására ellentétes irányú és hektikus változások következtek be. A cirkuláció országos szinten történő aránynövekedését a húszból tíz területi egységben történt növekedése hozta létre. Ez nyilván belső, szerkezeti magyarázat. Baranyában 11,3%-os, Somogyban 11,2%-os, Hajdú-Biharban 9,7%-os, Csongrádban 8,7%-os, Szabolcs-Szatmár-Beregben 6,1%-os, Tolnában 5,2%-os, Zalában 3,1%-os, Hevesben 2,9%-os, Fejérben 2,7%-os és Budapesten 2,5%-os növekedés következett be a cirkulálók arányában. A másik oldalon Bács-Kiskun és Jász-Nagykun-Szolnok megyék szolgáltatták az extremitást, mivel a válságos időszak alatt nem érkeztek oda cirkulálók. Egyedül Borsod-Abaúj-

Zemplén megyében maradt változatlan az érték 12,5%-os részarányával. A cirkulálók aránya Komárom-Esztergom megyében 1,2%-kal, Győr-Moson-Sopronban 3,2%-kal, Pest megyében 3,5%-kal, Vas megyében 5,5%-kal, Veszprém megyében 6,0%-kal, Nógrád megyében 8,2%-kal és Békésben 9,6%-kal csökkent.

A nemzetközi cirkuláció elméleti háttéréként leggyakrabban szereplő transznacionalizmus hegemoniáját³² már elméleti síkon is kikezdte a transzlokalizmus³³ gondolata. A következőkben fellelhető területi mátrixainkból következik, hogy akár skálaként, kontinuumként felfogható transznacionalizmus-transzlokalizmus nexusa valószínűleg létezik a nemzetközi mozgások valóságában – legalábbis a magyar adatok tükrözte valóságban egészen bizonyosan.

A megyei mátrix (lásd a Függelék F3. mátrixát) alapján meg tudjuk ítélni, hogy a visszatérők ugyanabba a megyébe vagy más megyébe érkeztek vissza (abban biztosak lehetünk, hogy ugyanabba az országba). Ahogy azt fentebb is feltételeztük, a két időszak értékeinek különbsége adja a válság vélt hatását. (A krízisidőszak előtti komplementerértékeket zárójelben találhatjuk a következőkben.) Húsz területi egység közül a világgazdasági válság idején is 14-ben (14) több mint 88%-os részesedéssel ugyanabba a megyébe tértek vissza 2009–2012 között (2006–2008) az utolsó sorszámmal érkező cirkulálók. Tolna megye értéke extrém maradt a 100%-kal (100%). Ehhez zárkózott fel Nógrád megye is 100%-kal (98,4%). Tehát az összes legmagasabb sorszámú Tolnába és Nógrádba cirkulálóknak Tolnában, illetve Nógrádban volt a megelőző magyarországi lakóhelye – legalábbis a válság idején érkezőknek. Ezen extrém értékek magyarázata kapcsán részletesen megismételhetnénk a válság előtti időszak során kimerítően tárgyalt faktorokat. E helyen csak a fő tényezőket emeljük ki, nevezetesen az alacsony abszolút számok és a státuszváltozások befolyását. Mindenesetre a transzlokalizmus kivételes erejét fedezhetjük fel e két megyében. A válság, az alacsony abszolút számok és a státuszváltozások együttes hatásai egy másik extremitást is kialakítottak. A vizsgált négy krízisévben Bács-Kiskun megyébe és Jász-Nagykun-Szolnok megyébe nem érkezett cirkuláló.

Relatív alacsony átlós értékekkel rendelkeztek a recesszió idején Heves (83% [83,2%]), Borsod-Abaúj-Zemplén (83% [84,2%]) és Csongrád (90% [85,5%]) megyék, ahol a nagy bevándorlósűrűség és/vagy a kiterjedt belső perifériás területek voltak jellemzők. Pest megye egy skálaszerűen köztes pozíciót foglalt el a válság előtt el a többi megye és Budapest között a 62,9%-os értékkel. Ez a relatív helyzete megmaradt a válság idején is a 63,0%-os értékével. Beigazolódott, hogy Pest megyét sajátos eszkalátorterületnek foghatjuk fel, ahonnan Budapestre indulnak vagy onnan érkeznek a nem cirkuláló és cirkuláló. A Budapestre cirkuláló 6%-ának (7,3%) volt megelőző lakóhelye Pest megye. A másik irányban a Pest megyébe cirkuláló aránya mindössze 4% (3,5%) volt Budapestről.

A mátrix átlójának legkisebb értékével Budapest rendelkezik, ami 37,0% a válság idején (40,3%). Ez 3,3%-os negatív eltérést mutat a válság előtti három év összevont

³² GLICK SCHILLER – SALAZAR 2013.

³³ BRICKELL–DATTA 2011.

értékétől. Mindenesetre a változás iránya sokatmondó. Nem egykori budapesti lakos cirkulálókkal gyarapodott inkább a főváros cirkuláló státusú népessége, hanem vidékiekkel. Nem megismételve, de figyelembe véve a fentebb tárgyalt extrém értékek magyarázatait, mindössze az alacsony abszolút számok befolyását zárhatjuk ki Budapest esetében. A státusváltozás hatása a válságidőszakban megjelenhetett, nyilván főleg 2011–2012-ben, mintegy felerősítve a gazdasági visszaesés hatását. Azonban, ha visszaemlékezünk a 2008. év különlegesen jelentős befolyására a főváros esetén, akkor nagy valószínűséggel kijelenthetjük, a 3,3%-os csökkenést túlnyomórészt a világgazdasági válság hatása eredményezhette. A 2008–2012-es években Budapest egyértelműen beszippantotta a korábban más megyékben lakóhellyel bíró cirkulálókat és nem cirkulálókat. Ez már a világgazdasági válság teljes hatása lehet. Másrészt a főváros kilökte a nagyvilágba a korábban ott lakóhellyel rendelkező cirkulálóit és nem cirkulálóit. A krízisidőszak abszolút adatait tartalmazó *sarokszázalékos* mátrix megmutatja, hogy a megelőző budapesti lakóhelyről másik megyébe kerülés elhanyagolható nagyságrendű volt (ugyanaz tapasztalható a válság előtti időszakban), tehát az *országon belülre kilökés verzióját* egyértelműen cáfolni tudjuk. A fővárosba visszatérő cirkulálók arányának jelentős visszaesésében szerepe volt annak is, hogy Románia még 2008-ban csatlakozott az Európai Unióhoz, ami következtében román állampolgárok milliói vándoroltak az EU déli államaiba.³⁴ A Budapestre és nem csak a fővárosba cirkuláló, magyar gyökerekkel nem bíró román állampolgárok részére nyilván vonzóbb volt ez az opció, mint a Magyarországra jövés. A belföldi mátrixunkban erre nyilvánvalón nem találhatunk nyomokat. Azonban a román állampolgárságú cirkulálók térvesztését fedeztük fel a válságidőszakban.

Húszerületi egység esetén a válság hatásaként megnyilvánuló változások irányai meglehetősen hektikusak voltak. A megyék hozzávetőlegesen felében növekedett meg a cirkulálók aránya az átlókban, a másik félben csökkent. A különbségek +4,5% és -4,2% között szóródtak, tehát a világgazdasági válságnak bármilyen egyirányba ható, egyöntetű és jelentős mértékű területi hatásáról nem tudunk beszámolni. Azonban a differenciák keletkezésében a vizsgált első két év módszertani sajátosságaiból (csak 2001 utáni adatokat tudunk összekapcsolni a tárgyévvel, tárgyidőszakival), továbbá az adminisztratív adatok „tehetetlenségéből” (ha a nemzetközi vándor a tartózkodásának vége előtti kivándorlását nem jelenti be, akkor a határidőig ő bevándorlóként szerepel a nyilvántartásban) eredő hatásoknak is jelentőséget kell tulajdonítani.

A válság utáni időszak (2013–2016)

A fenti szakaszban lényegében egy fogadó országot (Magyarországot) kitüntetett pólusnak tekintve tárgyaltuk az oda érkező nemzetközi cirkuláris migrációt. Jelen pontban a Magyarország generálta nemzetközi cirkuláció területi rendszereit közelebbről vizsgáljuk.

³⁴ CIOBANU 2010.

A Magyarország generálta nemzetközi cirkuláris migráció területi rendszerei

Az 1. és 2. térképek bár küldő országokat villantanak fel, alapjaiban a Magyarország-perspektíva az elsődleges, hiszen a 100%, az egész a Magyarországra cirkulálók összessége. Mivel a migráció és a mi nézőpontunkból a cirkuláris vándorlás is bipoláris folyamat, hasznos nézőponthoz jutunk akkor is, ha a nemzetközi cirkuláris migráció tanulmányozása során a küldő ország perspektívájára is hangsúlyt helyezünk. A 3. és 4. térképek ezt a nézőpontváltozást tükrözik, igaz, még mindig a fogadó ország adatai alapján dolgozunk.³⁵



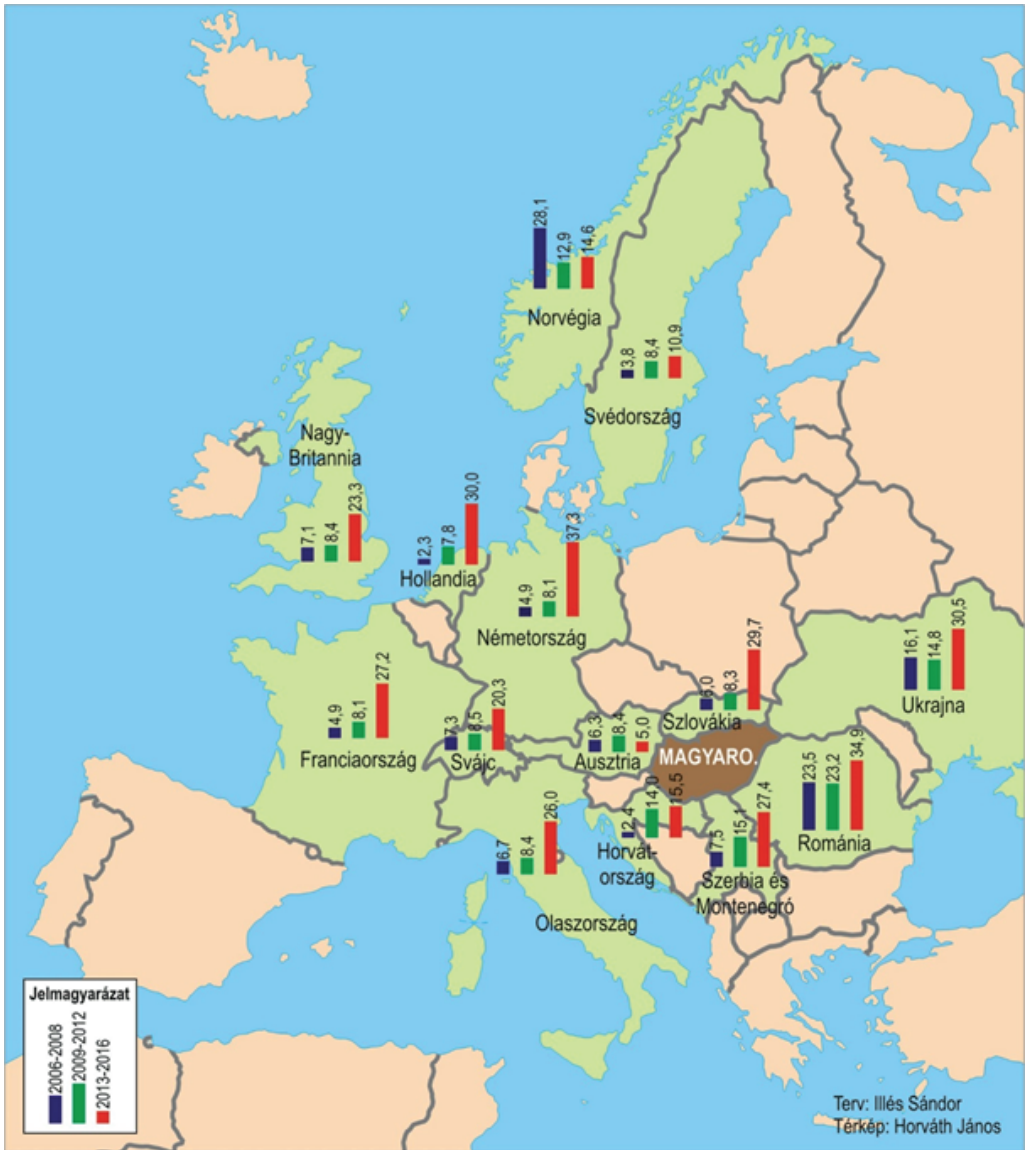
1. térkép: A Magyarországra érkező nemzetközi cirkuláris bevándorlók arányai néhány jelentősebb küldő állam szerint Európában 2006–2016 között (%)

Forrás: szerző szerkesztése

³⁵ KARAKAYALI–RIGO 2010; KAUFMANN–DUBOIS–RAVALET 2018; KING–OKÓLSKI 2018.

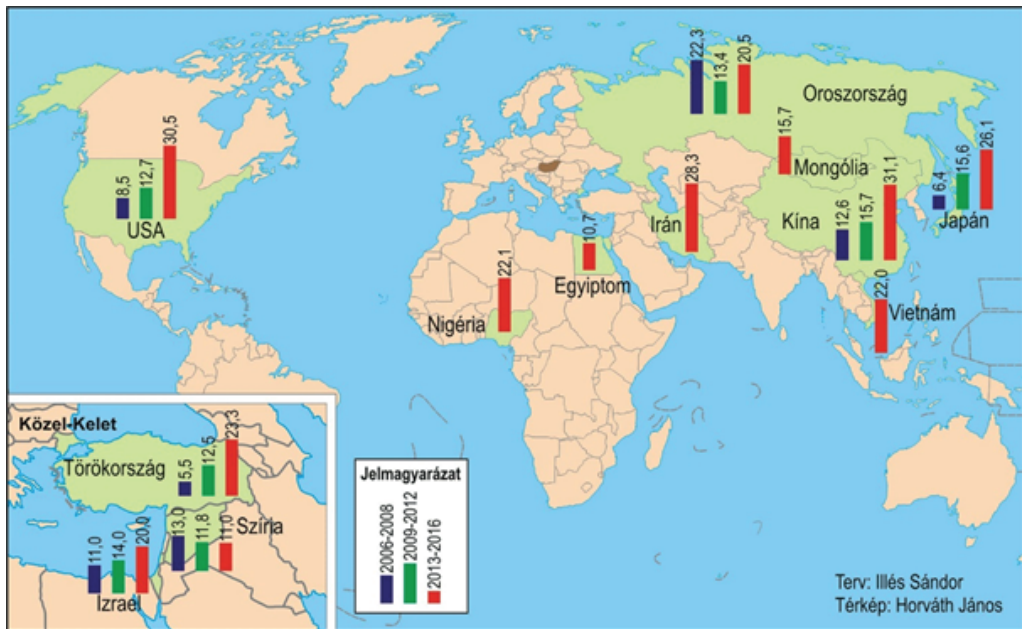


2. térkép: A Magyarországra érkező nemzetközi cirkuláris bevándorlók arányai néhány jelentősebb küldő állam szerint a Földön (egyész európai államokon kívül) 2006–2016 között (%)
Forrás: szerző szerkesztése



3. térkép: A Magyarországra érkező nemzetközi cirkuláris bevándorlók arányai néhány jelentősebb küldő államban, Európában, 2006–2016 között (%)

Forrás: szerző szerkesztése



4. térkép: A Magyarországra érkező nemzetközi cirkuláris bevándorlók arányai néhány jelentősebb küldő államban a Földön (egyres európai államokon kívül) 2006–2016 között (%)
Forrás: szerző szerkesztése

A két perspektívából származó eredményeink alapján kijelenthetjük, hogy nagyfokú területi heterogenitás jellemzi a Magyarországra irányuló ismétlődő nemzetközi vándorlások küldő országok szerinti területi megoszlását. Nagy valószínűséggel feltételezhetjük, hogy nagyfokú területi heterogenitás jellemezné a Magyarországra tartó többszörös nemzetközi vándorok demográfiai jellemzőit is, ha az állampolgárság szerinti bontásokban is tárgyalnánk őket. Elméleti szempontból a többség általában, valamint a többszörös szelekció és önszelekció mechanizmusai specifikusan is olyan erővel bírnak, amely hasonló mintázatokat eredményez az egymástól gyökeresen különböző kibocsátó államok kapcsán is. Például egy kalapba került Németország, az Amerikai Egyesült Államok, Törökország, Kína és Japán azért, mert ezekből az országokból Magyarországra bevándorlók között a cirkulálók aránya jelentősen megnőtt a gazdasági világválság folyamán. Ugyanakkor gyakorlati szempontokat figyelembe véve olyan kis abszolút számokat kaptunk volna a demográfiai bontásokat is alkalmazva, ami makroszemléletű elemzésünkkel össze nem egyeztethető.

A bevándorlásból eredő, akár annak részeként is felfogható cirkulációnak különböző területi perspektívákból való vizsgálata és kartográfiai eszközökkel történő vizualizációja

(lásd a fenti 1–4. térképeket) újabb lehetőséget ad a kutató kezébe.³⁶ Mindössze a kutatás közvetlen eredményeként keletkező tematikus térképek mint sajátos absztrakciók pusztán tanulmányozása is továbbgondolásra készíten. Bár objektív alapon, de a szubjektív gondolatfolyam módszerével megalkotott, bevallottan önkényes háromrétegű nemzetközi cirkulációs rendszer bontakozott ki Magyarország mint fogadó ország körül. Tudjuk azt, hogy az összetett és összefüggő területi mobilitási folyamatok miatt minden egyes ország sajátos sztorival bír. A történetek részletes kifejtése helyett mindössze felsoroljuk a három sajátos alrendszerbe (rétegbe) helyezhető országokat. Azonosítani próbáljuk a rétegenkénti közös jellemző jegyeket. Ugyanakkor a látszólagos kivételeket gondolati ellenőrzés és/vagy továbbgondolás végett jelöljük meg.

1. Az elsőt nevezhetjük akár a *szomszédság-közelség alrendszerének*, mivel a történelmi okokból magyar etnikai kisebbséggel bíró szomszédos országok a részei, és a földrajzi közelség is nyilvánvaló: Románia, Ukrajna, Szerbia, Horvátország, Szlovákia és Ausztria (az abszolút és relatív cirkulációs mutatóik alapján elhanyagolható jelentőséggel bír Szlovénia, bár ide is tartozik).
2. A másodikat *nagyrégiós alrendszernek* aposztrofálhatjuk, mert polgáraikat Magyarország Európai Unióba integrálódásának hosszú folyamata sodorta ide. Igaz, egyes esetben a történelmi kapcsolatok és a relatív közelség sem elhanyagolható. Ide sorolhatók a 2006. évi Európai Gazdasági Térség (EGT) egyes államai: Németország, Olaszország, Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Svájc, Svédország és Norvégia (Ausztria és Szlovákia kismértékben ide is tartozik, valamint Románia és Horvátország is; bár EGT-tagállamok, de az abszolút és relatív cirkulációs mutatóik alapján elhanyagolható jelentőséggel bírnak: Szlovénia [bár szomszédos és magyar kisebbséggel bír], Csehország [bár a visegrádi négyek része is], Lengyelország [bár a visegrádi négyek része is], Belgium, Dánia, Írország, Finnország, Litvánia, Lettország, Észtország, Spanyolország, Portugália, Görögország és a miniállamokként Luxemburg, Liechtenstein, Málta, Ciprus).
3. Az Európán kívüli harmadik, *globális alrendszerünk* meglehetősen hézagos. Egy szempontból elég egységesek, nevezetesen gazdasági és/vagy egyéb szempontból expanzív államokról van szó. Ugyanakkor migrációs aspektusból meglehetősen eltérnek egymástól. A Magyarországra cirkuláló relatíve jelentős számú állampolgárok miatt ide sorolandó: a) tradicionális befogadó országok: USA, Izrael (viszonylag jelentős magyar diaszpóra); b) új befogadó ország: Oroszország (1945–1990 közös történelme); c) tradicionálisan kibocsátó ország: Kína, Törökország, Szíria; d) a második világháború óta zéró bevándorlást hirdető ország Japán.

³⁶ POTT 2013; LÉVAI 2016; DODGE 2017.

A visszatérő nemzetközi vándorok lakóhelyének megyéje Magyarországon

A harmadik vizsgált periódusban, nevezetesen a válság után a cirkulálók területi megoszlása megyei léptékben gyakorlatilag alig módosult. Ebből kifolyólag a 2013–2016-os évek táblázatai a Függelékbe kerültek, mert egyrészt nem kívántuk feleslegesen a terjedelmet növelve ugyanazt mondani (lásd a Függelék 1. és 2. táblázatát). Másrészt hitelesen dokumentálni kívántuk az adatokat a történeti hűség érdekében. Sokkal érdekesebben alakult az aktuális és a megelőző lakóhelyek kombinációjából képzett kereszttábla. Ez is a Függelékbe került, de nem jelentéktelensége, hanem a méretei miatt (lásd a Függelék F5. mátrixát). Alábbi elemzésünk ez alapján készült.

Jogos kérdésként merülhet fel az is, hogy léteztek-e olyan, cirkulálókkal kapcsolatos területi struktúrák, folyamatok, amelyeket a válság sem tudott kikezdeni, és a válság után is stabilitást mutatnak. A rövid válasz erre a kérdésfeltevésre az, hogy igen. Ha valóban működik az önszelektív mechanizmus, amely a cirkuláló szubpopuláció önhasonlóságát növeli, továbbá konvertálható a megszerzett magasabb migrációs tőke, akkor valamiféle „konzervatív” struktúrákat is prezentálni kell. A nehezen változtathatóság, illetve a lassú változások szimptomái egyaránt a mátrixok átlóiban találhatóak meg, ha eltekintünk Budapeستől és Pest megyétől. A rendkívül magas (80% alá nem eső) megyénkénti átlóértékek az adott cirkulációs folyamatok elméleti jellegű megítélése során alkalmazható transznacionalizmus-transzlokalizmus skálán minden kétséget kizáróan a transzlokalizmus felé tolja el az értelmezést. Vajon a magyar adatok a nemzetközi cirkulációs migráció egyik generális jellemzőjét tükrözik-e, vagy a meglehetősen nagyfokú magyarországi lokalizmushoz való alkalmazkodást jelentenek, azt nehéz lenne eldönteni. Nyilván mind a két tényezőnek szerepe van ebben, ha azok relatív súlyait még becsülni sem merészeljük. Továbbá a mindkét vizsgált időszakra érvényes, rendkívül magas (80% alá nem eső) megyénkénti értékek különbségei is kismértékűek voltak. Következésképpen a cirkulálók vélt válságállósága a magyar vidéken akár a lokalizmus erejéhez is köthető.

Budapest és Pest megye esetében a cirkulálók válságállóságát önmagában ezzel nem magyarázhatjuk. A fővárosban és környékén inkább a cirkulálók immanensen magas elvándorlási vagy visszavándorlási hajlandósága járult inkább hozzá a válság negatív hatásaival kapcsolatos rezisztenciájukhoz, mintsem a lokalizmus ereje, a lokálpatriotizmus. A cirkulációnak a transznacionalizmus-transzlokalizmus skála alkalmazásakor történő értelmezésekor Budapest és Pest megye mutatói, illetve azok változásai inkább a tiszta transznacionalizmus végpontja felé tolja el a vizsgált folyamatokat. Egyfajta következtetésként is megfogalmazható, hogy a magyarországi empirikus evidenciák is a transznacionalizmus-transzlokalizmus nexus általi értelmezési keretet támasztják alá,³⁷ és nem a transznacionalizmust vagy transzlokalizmust külön-külön.³⁸

³⁷ FAUSER–NIJENHUIS 2016.

³⁸ VERTOVEC 2004; TOLLEFSEN–LINDGREN 2006; DESHINGKAR–FARRINGTON 2009.

Az utolsó vizsgálandó időszak – a csonka két év (2017–2018)

A Magyarországra irányuló nemzetközi cirkuláris migráció duális természete azt jelenti, hogy egyszerre vannak benne a változékonyság és a stabilitás csírái is. A változékonyságot elsősorban az alacsonyabb sorszámú vándorok mennyiségi előretörése okozza. A stabilitás viszont magából a cirkulálók összetételéből ered az ön hasonlóság miatt, ami a többszörös szelekcióra vezethető vissza. A magasabb sorszámú vándorok mennyiségi előretörése csak ráerősít erre a jellegzetességre. A 2006-ban indult idősorunkat, egyfajta standardizálásként, hároméves és négyéves időszakokra vontuk össze a tisztább (a belső és külső zavaró hatásoktól mentes) eredmények keletkezése érdekében. A válságot tekintettük a meghatározó tényezőnek. A 2020. év COVID-19 vírus okozta válsága és annak kibontakozó és potenciális következményei utólagosan is visszaigazolták döntésünk helyességét. Mostantól, 2020-tól a nemzetközi cirkuláris migráció kapcsán is egy minőségileg új szakasz kezdődik. Hogy meddig tart, azt nem tudhatjuk. Viszont az idősoraink tükrében nem lehetetlen hipotéziseket és sejtéseket fogalmazhatunk meg a közeljövő történéseiről, jövőváltozatok, tehát szcenáriók formájában. Erre azonban csak egy rákövetkező kutatás keretében vállalkozhatunk.

Talán első látásra furcsa a fejezetet címének második része, a két év csonkának minősítése. 2019 őszén terveztük meg e kutatást. Világos volt számunkra, hogy a 2013–2016-os válság utáni időszakot nem terjeszthetjük ki még két évvel. Ez módszertani szempontból is kívánnivalókat hagyott volna maga után, hiszen eddig 3 éves krízishiányos és 4 éves krízises periódusokkal dolgoztunk, és ez a gyakorlatban működött. Egy 5 évnyi hosszúságú válságmentes időszak egységessége több tartalmi szempont szerint is megkérdőjelezhető. Egységes válság utáni időszaknak túl hosszú. 2017–2018-ban a válság közvetlen következményeiről már nem beszélhetünk. Boldog békeévek ezek, egyértelmű világgazdasági prosperitással. Igaz, múlt év őszén még nem tudhattuk, meddig tartanak. Csak bízhattunk benne, hogy minél hosszabb lesz, tudván, hogy a jelenlegi világgazdasági rendszer működése magában hordozza újabb és újabb krízisek kialakulását. A COVID-19-pandémia pontot tett a polemizálásunkra. A *világgazdasági prosperitás* szakasza 3 évig tartott. Mivel a területi mobilitás mögött elsősorban gazdasági tényezők húzódnak meg, ezért a 2017–2019-es éveket kell újabb korszaknak tekinteni a Magyarországra érkező nemzetközi cirkuláris vándorok kapcsán is. Sajnos a hivatalos migrációs statisztikai feldolgozások objektív sajátosságai miatt e tanulmány keretében nincs módunk ennek tárgyalására. 2019 őszén az addigi trendek változatlan folytatásában bízva reális volt, hogy a 2017–2018-as csonka időszak jellemzőit megkapjuk, és feltárhatjuk a boldog békeévek esetleges nővumait. Ahogy sok mindent a világon, a COVID-19 és ennek társadalmi-gazdasági-kulturális kezelése keresztülhúzta a számításainkat.

Empirikus tényeket még nem tudunk megállapítani a világgazdasági prosperitás 2017–2019-es szakaszának jellemzőiről. Azonban eddigi idősoraink és a KSH STADAT adatbázisában közölt, 2018. január 1-jével záruló adatok fényében megalapozott hipotéziseket vázolhatunk fel.

1. Nem folytatódik tovább a cirkulálók arányának növekedése a 2013–2016-os időszakhoz képest. Ezt az támasztja alá, hogy a prosperálás időszakában az első sorszámú bevándorlók aránya növekszik a cirkulálók rovására. Második tényezőként e cirkularitás foka olyan magas mértékű lett a válság utáni időszakban, ami nehezen fokozódhat, hiszen a nemzetközi cirkuláris migráció nem élethosszig tartó stratégia az egyének életében. Másképpen fogalmazva fenntarthatóságának vannak határai.
2. A cirkulálók állampolgárság szerinti megoszlása kissé diverzifikáltabb lesz, ami nem kezdi ki a Magyarország körül kialakult rendszereket, mindössze néhány újabb ország polgárai ütik meg a 0,5%-os küszöbértéket a 100%-ból, a jelenlegi 26 állam felett.
3. A cirkulálók lakóhelyének Magyarország megyéi szerinti megoszlása viszont koncentráltabb lesz Budapest enyhén növekvő súlya és a vidéki arányok kismértékű csökkenése következtében.
4. A területiség közel 15 éve mért nemzetközi és hazai strukturái azonban szinte változatlanok maradnak.

A szakirodalmi várakozásoknak megfelelően a bevándorlás csökkent a fejlett országok többségében a gazdasági világválság idején. Az abszolút számokat tekintve Magyarországon is csökkent a bevándorlások két összetevője, az első sorszámú bevándorlás és az ismétlődő bevándorlás is. Az első sorszámú bevándorlók csökkenése azonban sokkal intenzívebb volt, mint a cirkulálóké. Ebből az következett, hogy a cirkulálók aránya enyhén megemelkedett a válság előtti 14,7%-ról a válság idején mért 15,1%-ra. E változást kissé visszafogottan úgy is értékelhetjük, hogy a cirkuláris bevándorlás meglehetősen stabil maradt. Ez szöges ellentétben volt a megelőző várakozásokkal. A nem várt szerény növekedést első látásra többszörös szelekciójukkal és azzal a migrációs tőkével magyarázhatjuk, amelyet a cirkulálók megelőző bevándorlásaik alatt gyűjtöttek össze. Megalapozottabb magyarázatrendszer kidolgozásához azonban alapos és szisztematikus további kutatási lépések szükségesek. Az empirikus jelzőszámok alapján ki lehet dolgozni a potenciális magyarázatokat és interpretációkat. Alább világosan elkülönítjük magyarázatainkat, interpretációinkat a meglehetősen szubjektív sejtéseinktől, amelyek még hipotézissé sem formálódtak.

Empirikus tény: a bevándorlók egészének (első alkalommal bevándorlók és cirkulálók együtt) abszolút számai csökkentek a gazdasági világválság idején. *A tény szakirodalmi várakozásokhoz, jelzésekhez való viszonya:* a tény összhangban van a várakozásokkal az alábbi szerzőknél.³⁹ *Analízis:* azonban a bevándorlók egyik alkotóelemének, nevezetesen az első alkalommal bevándorlók számának esése sokkal nagyobb mértékű volt, mint a második komponensé, nevezetesen a cirkulálóké. Az abszolút számok változásainak eredményeként a válságidőszakban megnövekedett a cirkulálók aránya, tehát a cirkulálók relatív térnyerése következett be. Részarányuk 14,7%-ról 15,1%-ra növekedett az összes bevándorló között a válság idején. (Az első alkalommal bevándorlók komplementer

³⁹ CASTLES 2011; MCCOLLUM–FINDLAY 2011; ÇAĞLAR et al. 2011; ÇAĞLAR 2013; CZAIKA 2014; NADLER et al. 2016.

részarányai 85,3%-ról 84,9%-ra csökkentek.) *A változás valószínű szerkezeti (belső) magyarázata:* a státusváltoztatás valószínűsége nagyobb volt az első alkalommal bevándorlók körében, mint a cirkulálóknál. Az első alkalommal bevándorlók nagyobb hasznot remélhettek az állampolgárrá válásból, mint ha megmaradnak bevándorlóstátusukban vagy kivándorolnak. (Ez a magatartás meglehetősen valószínű a 2011. évi állampolgársági törvény új rendelkezései miatt. Ugyanakkor szükségesnek látszik a megelőző állampolgárságok befolyásoló hatásával is árnyalni a belső magyarázatunkat a dolgozat elkövetkező részeiben.) *A változás valószínű, nem szerkezeti (külső) magyarázata:* az első alkalommal bevándorlók sérülékenyebb csoportot alkotnak, mint a cirkulálók, a kisebb mértékű, Magyarországgal kapcsolatos migrációs tökéjük miatt. *Specifikus interpretáció:* a cirkulálók ellenálló képessége nagyobb a gazdasági válság romboló hatásaival szemben, mint az első alkalommal bevándorlóké. *Specifikus sejtés:* Lehetséges, hogy a cirkulálók magasabb iskolai végzettségűek, mint az első alkalommal bevándorlók? (A 2011. évi népszámlálás szerint a bevándorlók egésze iskolázottabb és gazdaságilag aktívabb volt, mint a teljes magyarországi népesség.⁴⁰ *Általános sejtések:* a cirkulálók a befogadó társadalmak értékes részei. A cirkulálás orvosság lehet a társadalmak (a migráció) egyes bajaira, talán nem csak válságos időszakok esetén?⁴¹ A cirkuláris bevándorlók válságállóságát továbbgondoló elméleti megfontolásokat és az azok logikus következményeként felfogható cirkuláló jogi státus javaslatát e kutatás keretében dolgozza ki a Szerző.

Kutatásunk igazolta, hogy a *nemzetközi migráció rendszer teóriája* releváns vonatkoztatási⁴² keret a cirkuláris vándorlás esetében is. Még oly relatíve kis ország körül, amely csak negyedszázados bevándorlástörténettel bír, mint Magyarország, nemzetközi cirkuláris vándorlási rendszerek és alrendszerek alakulnak ki. A Magyarországra első alkalommal bevándorlók és a cirkuláris bevándorlók szándékai és a fogadó ország migrációs politikái által befolyásolva érkeznek.

A nemzetközi vándorok között specifikus alnépességet képez kutatásunk tárgya, a cirkulálók, vagyis a többszörösen bevándorlók. Ők már alaposabb ismeretekkel és egyénenként megélt, nagy valószínűséggel pozitív tapasztalatokkal rendelkeznek a fogadókról, mint az első alkalommal érkezők. A migrációs változékonyság közepette egyfajta stabilitást biztosítanak a többszörös szelekció következtében.

A rendszerszerűség a cirkuláció külső dimenziója kapcsán hangsúlyoztuk. A *stabilitást*, tehát a hirtelen változások hiányát viszont a belső dimenzió kapcsán emeljük ki. A tanulmányozott időszak egészében rendkívül konzervatív struktúrákat mutatott a cirkulálók megyék szerinti lakóhelyének a struktúrája. Ezt még a nemzetközi gazdasági válság sem kezdte ki. Az ország háromszatú volt. Első szint Budapest a kiemelkedő arányával. A második szintet a Budapestet körülölelő Pest megye adja, amely egyben átmeneti zóna a vidék felé. A harmadik szintet a vidék maradék 18 megyéje adja, mennyiségi nagyságrenddel különbözve Budapesttől és Pest megyétől. A szignifikáns időbeli

⁴⁰ KINCSES 2015.

⁴¹ SIMONYI 2019.

⁴² KRITZ–LIM–ZLOTNIK 1992.

változások hiányát leginkább a megyei mátrixok eredményei szolgáltatták. A visszaterő bevándorlók döntő többsége a korábbi lakóhelyének megyéjébe tért vissza. Ezek az empirikus evidenciák a transzlokalizmus-transznacionalizmus értelmezési keretének érvényességét támasztották alá.⁴³

Az előzőekben kifejtettek miatt biztosak vagyunk abban, hogy multidiszciplináris kutatásunk jelentős tudományos és gyakorlati eredményeket szolgáltat jogi, statisztikai, demográfiai és geográfiai nézőpontokból.

Típus-rendszer dilemma a cirkuláris vándorlások kapcsán – elméleti megfontolások és gyakorlati következmények

A hagyományos migrációértelmezések magva, hogy *a migrációt egyszeri eseményként fogják fel*. A vándorlás viszonylag ritkán történik meg az egyén életútjában, tehát egyfajta *rendkívüliséggel* bír. Pedig *demográfiai értelemben ismétlődő eseményről* van szó, amelynek sorszám szerinti elemzése nem megoldhatatlan feladat. A migrációs folyamatok gyakorivá válása és összekapcsolódása (egymástól nem független volta) már a 19. században sem kerülte el a tudósok figyelmét. Ernst Georg Ravenstein törvényszerűségeiben már szerepelt, hogy a falusi területekről elvándorlók az első lépést a szomszédos város felé teszik meg, majd csak azután áramlanak tovább a gyorsan fejlődő centrumokba. Továbbá kijelentette, hogy minden egyes jelentős migrációs áramlás – időbeli fáziseltolódással – létrehozza saját tükörképét, az ellenáramlást.⁴⁴ Az első gondolatból fejlődött ki a 20. század közepén a rákövetkező (második) migráció (*onward migration, secondary migration, serial migration*) fogalma. Majd nagy valószínűséggel állítható, hogy a fentebb említett második gondolata ihlette fogalom a *visszavándorlás (return migration)*. Meg kell említeni, hogy a cirkuláció jelenségének felismerése felé vezető út következő állomása, az *ismétlődő vándorlás (repeat migration)* fogalmának sporadikus alkalmazása volt.⁴⁵

A tanulmányban azt fejtjük ki a vándorlási típusok rövid ismertetését követően, hogy mi a különbség a cirkulációt migrációs típusként és migrációs rendszerként való felfogás között. Amellett érvelünk, hogy a többszörösen visszaterő vándorlásokat elméleti és gyakorlati szempontokból egyaránt rendszerszerűen célszerű felfogni. Azonban önmagukban a harmadik és a magasabb sorszámú (bevándorlás esetén második és magasabb sorszámú) egyedivé tett vándorlások már típusokként is felfoghatók. De csakis egyenként, külön-külön. Tehát a cirkuláris migráció egészében véve csakis rendszer lehet. Típusként értelmezésük nem egyszerűen csak helytelen, ha a sorszámokat nem tüntetjük fel, hanem egyenesen félrevezető. Másképpen fogalmazva olyan logikai

⁴³ BRICKELL–DATTA 2011.

⁴⁴ RAVENSTEIN 1885; RAVENSTEIN 1889.

⁴⁵ HALL 2005; TRIANDAFYLIDOU 2013.

hiba, amelyből kiindulól következtetések tévutakra vezeték alkalmazójukat, illetve megakadályozzák a további lehetséges elméleti-gyakorlati továbbfejlesztés lehetőségét.⁴⁶

Felbukkanó, jellegzetesen újnak tekinthető típusok

A migrációkutatás minden kétséget kizáróan hasznos módszere a *tipizálás*. A típusokba sorolás nem egyszerűen csak analitikai eszköz, hanem a kutatandó tárgy meghatározása is egyben. Oly összetett, esemény-jelenség-folyamat jellegű kutatási tárgyban, mint a migráció ugyanaz az esemény-jelenség-folyamat egyszerre több típusba is joggal besorolható.⁴⁷ Továbbra is főszabály azonban az elkülönítés kritériumának (kritériumainak) explicite meghatározása.

A vándorlás bipoláris jellegére rezonáló bináris megközelítések továbbra is léteznek. Azonban ha az életút jellegzetes szakaszaiban történő vándorlási típusokat különböztetünk meg, akkor a kétosztatúsághoz ragaszkodás túlzott egyszerűsítéshez vezetne. A vándorlók döntő részét – mind abszolút, mind relatív értelemben – a gazdaságilag aktívak munkavégzéssel kapcsolatos mozgásai adják. Ugyanakkor a gazdaságilag aktívak viszonylag homogén típusához csakis a rendkívül heterogén egyéb típust adhatnánk. Így az egyéb kategóriában összemosnánk a gyermekek tanulók és nyugdíjasok egyedi jellegzetességekkel bíró csoportjait. Életútszemléletben a *gyermekek vándorlása* elkülönítendő típus. A földrajzban egy sikeres folyóirat a gyermekeket tette meg tárgyául (*Children's Geographies*). Ugyanakkor nincs tanulókkal-hallgatókkal, aktívakkal és nyugdíjasokkal foglalkozó speciális földrajzi folyóirat. Visszatérve a gyerekek vándorlására, leszögezhetjük, hogy túlnyomórészt családgyesítési keretekben történnek. Léteznek ezen kívüli formák (altípusok) is. A gyermekek örökbeadása, főleg annak nemzetközi oldala folyamatosan kényes témának számít. A kísérő nélküli kiskorúak vándorlása nem egyszerűen kényes, hanem rendkívül aktuális és forró téma is egyben. A tanulóihallgatói migráció típusát nemcsak mennyiségi kiterjedtsége és növekedési dinamikája, hanem a fogadó országokbeli rendkívül egységes megítélése támasztja alá. A magasan képzettek mellett a tanulókat-hallgatókat látják egyöntetűen szívesen a célországok. Nyugodtan kijelenthetjük, hogy hozzávetőlegesen az 1960-as évek közepétől globális verseny zajlik megszerzésükért. A *nyugdíjas vándorok* vonzására irányuló törekvések az 1980-as években kezdődtek meg, ugyanakkor megítélésük közel sem annyira egyöntetű, mint a tanulókat-hallgatók és a magasan képzettek típusainak. A jóllétet és kellemet kereső nyugdíjas migráns altípusához szorosan kapcsolódik az életstílus vezérelte vándorlási típus, amely nem szűkül le az időskorúakra. A globális éghajlatváltozást leginkább elszenvedők közül kerül ki a *klímavándorok* típusa. A jelenleg hatályos nemzetközi jogi környezetben klímamenekültként aposztrofálásuk ugyanannyira jogszerűtlen, mint a gazdaságimenekült-típus kreálásának kísérlete. Ugyanakkor egyértelműen alaptalannak

⁴⁶ BYNUM 2016.

⁴⁷ DÖVÉNYI 2013; GÁBRITY-MOLNÁR 2011; KOVÁTS 2014; CLARK-MAAS 2015.

sem minősíthetők ezek a típusok, hiszen a kényszervándorlási jelleg mindkét esetben tetten érhető. A közeljövőben vélhetően a klíma-menekülteknek lesz nagyobb esélyük az 1951-es genfi konvenció hatálya alá kerülni, amennyiben módosítják azt.⁴⁸

Erősen vitatható, hogy ugyanazon egyén rákövetkező második és többedik továbbvándorlásai egy típusba sorolhatók-e. Ugyanez a probléma merül fel az individuum első és többszörös visszavándorlásainál. Kétségtelen, hogy a vonatkozó szakirodalomban új típusokként jelölik meg a másodlagos és harmadlagos továbbvándorlást. Ez helyes, hiszen világosan és egyértelműen elkülöníthető mozgáselemekről van szó. A releváns szakirodalom jelentős részében új típusként fogják fel a visszavándorlást is. Amennyiben ez csak a második mozgásra, a tényleges visszavándorlásra vonatkozik, nem lehet kifogást emelni ez ellen. Sajnos a típus tárgyalásakor, az esetleges jellegzetességek feltárásakor nem törekednek a megelőző odavándorlás eliminálására.

Cirkuláció – cirkuláris migráció

Felmerül a kérdés, hogy az új évezred második évtizedének közepén *a cirkuláció kifejezés milyen mértékben van jelen* a nemzetközi migrációval professzionálisan foglalkozók körében hazánkban. E kérdésre kielégítő választ csakis az egész korszak, vagyis az új évezred második évtizede releváns magyar szakirodalmának teljes feldolgozása adná. Ugyanakkor a teljes és kimerítő szakirodalmi feldolgozás meghaladja e dolgozat kereteit és céljait, ezért egy egyszerűbb és szükségszerűen vitatható, szubjektív megoldáshoz folyamodtunk. Azt vizsgáltuk meg, hogy a nemzetközi migrációval foglalkozó monográfiákban és tanulmánykötetekben előfordul-e a cirkuláció kifejezés, és az milyen szövegkörnyezetben szerepel. Kísérletet tesznek-e a fogalom meghatározására, értelmezésére, és ha igen, akkor azok a kifejezések milyen kontextusba ágyazódtak bele. (Azok a könyvek maradtak ki a vizsgálódásból, amelyekben e dolgozat szerzője szerepelt.)

Hárs Ágnes és Tóth Judit (2010) szerkesztette a *Változó migráció – változó környezet* című tanulmánykötetet.⁴⁹ Ennek előszava (Fox 2010, 8.) már beharangozza,⁵⁰ hogy a tíz tanulmányból egy a nemzetközi cirkuláris migrációt tárgyalja. Valóban, Ruxandra Oana Ciobanu (2010, 125.) a romániai emigrációt bevezetve leszögezi, hogy „[a] következőkben a Nyugat-Európába irányuló visszatérő migrációval (circular migration) foglalkozom [...]”. Azonban az elméleti megközelítéseket taglaló második alfejezetből teljesen hiányoznak a cirkulációs vonatkozások, annak ellenére, hogy ennek már kiterjedt szakirodalmi fejlődött ki az 1950-es évektől. Arra, hogy mit érthet Ciobanu a dolgozata tárgyán (*circular migration*), a 136. oldalon találunk újabb utalást: „körkörös (cirkuláris) migrációt”. A szövegből az következik, hogy a szerző a cirkuláris migrációt egy migrációs fajtának, formának tekinti, és nem egy területi mobilitási rendszernek. Nem

⁴⁸ MÉSZÁROS 2007; RÉDEI 2007.

⁴⁹ HÁRS–TÓTH 2010.

⁵⁰ FOX 2010.

érzékelni a többszörös visszatérés kiváltotta sajátos, megkülönböztető vonásokat, amelyek a cirkuláció immanens jellegzetességei.⁵¹

Wetzel Tamás (2011) *A bevándorlás kérdése Magyarországon* című, jogi aspektusokat előtérbe helyező könyve elején, a 11. oldalon említi meg a cirkulációt. „Alapvetően új a körkörös, ideiglenes migrációval kapcsolatos megközelítés, amely az Európában megszerzett tudás kibocsátó országbeli hasznosítását célozza, szemben az »agyelszívással.«” Bár a cirkuláció vagy a cirkuláris migráció kifejezéseket nem használja a szerző, a szövegkörnyezetből egyértelműen azonosítható, hogy az Európai Unió nem kötelező erejű jogi dokumentumai, illetve az azokra utalások szolgálnak a szerző fő forrásaiként. Az uniós dokumentumokban szinte mindig ideiglenes migrációs környezetben és/vagy a *brain drain* problematikájának feloldása kapcsán tárgyalják az *agyak cirkulációját*.⁵²

2013-ban két tanulmánykötet is megjelent nemzetközi migrációs témakörökben. Az elsőt Kováts András (2013) szerkesztette, *Bevándorlás és integráció. Magyarországi adatok, európai indikátorok* címmel jelent meg. Cirkulációs vonatkozások nem szerepelnek benne.⁵³ Csupán a többes nemzetközi vándorlásokhoz is kapcsolható transznacionalizmus elméleti keretét említi közvetetten a 11. oldalon. Várhalmi Zoltán (2013, 225–226.) tanulmánya szakirodalmi jelzés alapján már a több hely közötti állandó mozgás jelenségét is tartalmazta.⁵⁴ Ehhez kapcsolódóan a *több helyhez tartozást* mint újfajta identitáselemet is tárgyalta. Kritikaként meg kell jegyezni, hogy ezek a jelenségek sokkal inkább a transzlokalizmushoz kapcsolódnak, mint a szerzők által vélt transznacionalizmushoz. A második tanulmánykötetet Ördög István (2013) szerkesztette *Migrációs antológia* címmel. Cirkulációs kérdéskörök ebben a kötetben sem fordultak elő közvetlenül.⁵⁵ Az idegenrendészeti, menekültügyi és állampolgársági kérdéseket boncoló tanulmánykötetben mindössze Töttös Ágnes (2013) tanulmánya kapcsolható közvetve a cirkulációhoz, az azt ösztönző többes állampolgárság jelenségének tárgyalásával.⁵⁶

Tarrósy István és szerzőtársai (2014) szerkesztette *Migrációs tendenciák napjainkban. A 21. század migrációs folyamatainak tanulmányozásához* kötet már a címében is sokat ígér. Valóban, a nemzetközi migráció több vonatkozását is tárgyalja. Sőt, Tarrósy (2014) a tanulmányában egy alfejezetet is szán a cirkuláció kérdéskörének az afrikai kontinens vonatkozásában *Cirkuláris migráció, agyelszívás, feminizáció* címmel. Ott helyesen állapítja meg, hogy „[e]gyre inkább mindennapi valóság a többirányú, illetve cirkuláris migráció, és nyilvánvaló hasznossága. A cirkularitás folyamatos visszatérést jelent a kibocsátó országba [...]” Szövegéből következik, hogy a kibocsátó országot tekinti a cirkuláció bázisának, tehát a többszörös visszatérést mint lényegi momentumot az egyik lehetséges nézőponttal is kiegészíti. Érdekes, hogy a cirkulációt a jól ismert agyelszívás

⁵¹ CIOBANU 2010.

⁵² WETZEL 2011.

⁵³ KOVÁTS 2013.

⁵⁴ VÁRHALMI 2013.

⁵⁵ ÖRDÖG 2013.

⁵⁶ TÖTTÖS 2013.

problematikájának orvosolása mellett a feminizációs tendenciákhoz is köti a nemzetközi migrációs rendszerekben. Azonban a feminizáció a cirkuláción belül sokkal inkább szól a jelenség újdonságának és dinamikájának, mint tényleges nagyságrendjének, hiszen az afrikai cirkulációban is, a világ más tájaihoz hasonlóan, a férfiak dominálnak.⁵⁷

Hautzinger Zoltán és szerzőtársai (2014) *A migráció elmélete* címmel a jelenkori gondolkodás sarokköveit mutatják be magyar nyelven. A mű sokkal inkább a vonatkozó szakirodalom világos és érthető ismertetése felsőoktatási célzattal, mint önálló gondolatok publikálása. Ugyanakkor a cirkulációnak a 16. oldalon kifejtett megközelítésmódjával és egyes lényegi elemeinek kifejtésével nem lehet egyet nem érteni: „a migráció egyfelől éppúgy értelmezhető hagyományos értelemben, amely a vándorlást egyszeri és tartós eseményként fogja fel (letelepedés), másrészt cirkulációként, azaz olyan jelenséggént, amely az ismétlődő vándorlást foglalja magában. Maga a cirkuláció tehát az egyének többes, visszatérő mozgásainak a rendszerét jelenti.”⁵⁸

Ritecz György és Sallai János (2015) *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei* című könyve tekinthető a legfrissebb magyarországi monográfiának. Bár a könyv címe és alcímei sokat ígérnek, a kompendium tartalma mégis több kívánnivalót hagy maga után. A szerzőket elsodorta a 2013-ban meginduló és részben Magyarországon is keresztülhaladó kvázi turista-migráns-menekült áradat aktualitása és saját idegenrendészeti nézőpontjuk egyoldalúsága. Maradva e dolgozat tárgyánál, a szerzők sem a migráció fogalma, sem a globális, európai, magyarországi folyamatok tárgyalása közben nem foglalkoztak a cirkulációval. Nem lehetetlen, hogy vizsgálódásaik során találkoztak a cirkulációval, azonban nem vélték azt fontosnak, említésre méltónak.⁵⁹

A 2010-es évtized közepétől a *kivándorlás* és a *kvázi menekült-turista-migráns áramlat* tematizálta a tanulmányozott vonatkozó szakirodalmat.⁶⁰ Két értékes tematikus folyóiratszám is született. Az első az *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek* 12. évfolyamának 1. száma 2015-ben. A második pedig a *Magyar Tudomány* 180. évfolyam 1. száma 2019-ben. A cirkuláció, cirkuláris migráció nem volt téma egyikben sem.

A cirkuláció fogalma fejlődésének öt mérföldkövét különböztethetjük meg a dolgozat tárgyának aspektusából. A *cirkuláció* szó, kifejezés (fogalom) meghonosodásához, ismertté válásához az orvos William Harvey (1578–1657) járult hozzá leginkább. Második mérföldkönek a társadalomtudós Michel Foucault (1926–1984) munkássága tekinthető. Harmadik paradigmatisztikus stációhoz a fejlődő országokban végzett kutatások szolgáltatták a muníciót az 1960-as évektől kezdve, főleg az urbanizáció tanulmányozása kapcsán. Itt négy nevet emelhetünk ki az angolszász klasszikusok közül: az elválaszthatatlan szerzőpáros Murray Chapman és Mansell R. Prothero, valamint Graham J. Hugo és Ronald Skeldon (követőik között már a fejlődő országok polgárai is voltak,

⁵⁷ TARRÓSY–GLIED–VÖRÖS 2014; TARRÓSY 2014a.

⁵⁸ HAUZINGER–HEGEDŰS–KLENNERT 2014.

⁵⁹ RITECZ–SALLAI 2015.

⁶⁰ TÁLAS 2018; TÁLAS 2017; CSUKA–TÖRÖK 2015; KOCSIS–MOLNÁR et al. 2016; KOCSIS–MICHALKÓ et al. 2016; CSABA 2019.

és cirkulációval kapcsolatos publikációk folyamatosan tűntek fel onnan). A negyedik mérföldkő kapcsán bizonytalan vagyok. Időben egybeesett az EU másodlagos jogforrásaiban és a globális kezdeményezésekben feltűnő cirkuláció, de még inkább cirkuláris migráció, amelyek karöltve hatnak az új évezredben. Karakterisztikus kutatók az angol Steven Vertovec, a német Klaus F. Zimmermann, az amerikai Amelie Constant és Katharine Newland voltak. Az ILO-ban dolgozó Piyasiri Wickramasakera és az ezirányú aktivitásukat egykor a European University Institute-ban kifejtő francia Philippe Fargues, az olasz Jean-Pierre Cassarino és a görög Anna Tryandafillidou nevét emelhetjük ki. Az utolsó, ötödik mérföldkő már jelen évtizedünkbe vezet. Globális kezdeményezésként, a témánkhöz szorosan kapcsolódó United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) statisztikai célú aktivitását mutatjuk be alább. E helyen, egyfajta mellék-vágányként, egy originálisan új elgondolást, a segítségnyújtásnak, a kapcsolattartásnak az emberek mozgását nélkülöző cirkulációt említünk meg. Teljesen új megközelítésként, felfogásként bizonyos tevékenységek és aktivitások cirkulációjára hívjuk fel a figyelmet, amelyek transznacionális aktivitások keretében történnek.⁶¹

A cirkuláció és a ciklus kifejezések a latin *circus* szóból erednek, jelentésük a kör. A cirkuláció eredetileg azt jelenti, hogy *valami a folyamatos mozgása során visszatér a kiinduló helyzetbe*. Tehát egy kitüntetett pontunk van, ahová folyamatosan visszatérünk. A természetben nincs sok tökéletes kört leíró mozgás, de annál több a cirkuláció. Például a kopernikuszi fordulat óta tudjuk, hogy a Föld ellipszis alakú pályán kering (cirkulál) a Nap körül. A víz körforgása során már nem leljük fel a kör formát, ahogy a földi légkörzés legtöbb eleménél sem. A ciklikusság sok biológiai folyamatban is fellelhető. Élőlények sokasága (madarak, emlősök) nagy távolságokra vándorol el évente táplálékszerzés érdekében, majd visszatér a kiinduló helyre szaporodni, az utódokat világra hozni, aztán újrakezdi életének évszakok vezérelte ritmusát. A nomád népek cirkulációs mozgását is az évszakok változása irányítja, elsősorban egyik alapvető szükségletük kielégítéséért, a táplálékszerzéséért. Az emberi reprodukció ritmusa azonban már sem nem szezonális, sem nem éves tartamú.

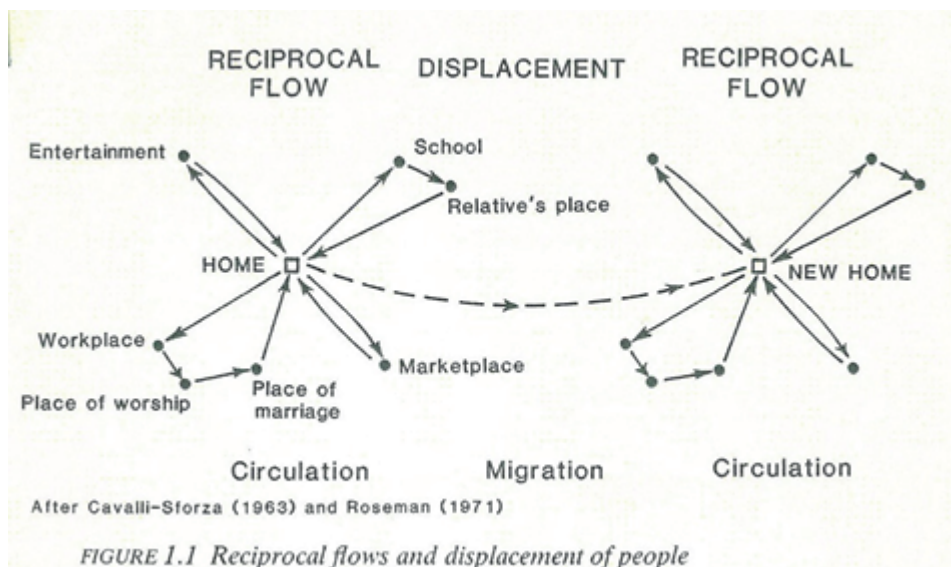
A cirkuláció értelmezésében és közismertté válásában második mérföldkőnek a szer-teágazó érdeklődésű francia társadalomtudós Michel Foucault (1926–1984) munkássága tekinthető. Nála a cirkuláció egy kitüntetett ponthoz (ami lehet egy város, de akár a kormányzás művészete is) kapcsolódó forgalom volt.⁶² Tehát nem egyszerűen *áramlás*, hanem *az áramlások bizonyos rendszere*. Élő és élettelen anyagok, gondolatok, tulajdonolt javak, pénz, kereskedelmi termékek, társadalmi termékek, emberek cirkuláltak nála, éppen az aktuális érdeklődése tárgyának megfelelően. Kellőképpen homályosan tartotta a központi kategóriát, a cirkulációt ahhoz, hogy mozgásként, területi mobilitásként, vándorlásként, utazásként, forgalomként, kereskedelemként is értelmezhető legyen.⁶³ Sőt, nála a cirkuláció tette sajátossá a városi teret, alakította ki annak sajátos milióját.

⁶¹ BALDASSAR–MERLA 2014; USHER 2014; WILLIAMS–CHABAN–HOLLAND 2011.

⁶² MANDERSCHIED–SCHWANEN–TYFIELD 2014.

⁶³ BAARENHOLDT 2013; USHER 2014.

Visszatérő jellegről nála szó sincs, viszont a cirkuláció intenzitásának fokozódását pozitív folyamatnak tartotta,⁶⁴ a fejlődés egyfajta szimptomájának. Tehát akárcsak Harvey-nél, a cirkuláció nála is az élet nélkülözhetetlen velejárója volt, csak Foucault-nál az organizmus már emberi és társadalmi léptékű is. A cirkuláció kormányzásának művészete nála a szuverén cirkulációkba való be nem avatkozástól, az immobilitást jelentő börtönbüntetésen át a társadalom biztonságos mobilitásának biztosításáig tartott. A *cirkuláció menedzselése* neki azt jelentette, hogyan cirkuláljanak a dolgok és hogyan ne cirkuláljanak.⁶⁵ Ezzel megelőzve korát, mintegy megelőlegezte a később szárba szökkenő *mobilities turnt*.⁶⁶



2. ábra: A cirkuláció és migráció egyfajta értelmezése

Forrás: PROTHERO–CHAPMAN 1985, 2.⁶⁷

Harmadik mérföldkönek a *fejlődő országokban végzett kutatások* tekinthetők, amelyeket fejlett országok kutatói végeztek az 1960-as évektől kezdve, és szintetizálták azokat, főleg az 1980-as években. Az akkori harmadik világ viharos urbanizációját övező mozgásrendszerek ugyanúgy érdeklődésük tárgyai voltak, mint a romlatlan természeti népek cirkulációi. Itt négy nevet emelhetünk ki az angolszász klasszikusok közül: Murray Chapman, Mansell Prothero, Graham Hugo és Ronald Skeldon (követőik már a fejlődő országok polgárai közül is rekrutálódtak, mint például az indiai Deshingkar és Kumar

⁶⁴ O'GRADY 2014.

⁶⁵ PHILO 2014.

⁶⁶ SALTER 2013.

⁶⁷ PROTHERO–CHAPMAN 1985; CAVALLI-SFORZA 1963; ROSEMAN 1971.

professzorok). A cirkuláció témája a rendkívül sokszínű fejlődő országokhoz kapcsolódott akkoriban. Viszont felfogása, értelmezése letisztult. A cirkuláció nem más, mint egy kitüntetett pont (szokásos állandó lakóhely) körüli ideiglenes mozgások rendszere. Ezek a mozgások lehetnek előremutatón ismétlődők, de a ciklust lezáró utolsó mobilitás mindig az életvitel központjába vezet vissza. Az állandó lakóhely nem változik meg, mert az már vándorlás lenne. A migráció pedig nem cirkuláció.

Cirkuláció és nemzetközi szervezetek

A migráció globális fejlesztési-fejlődési keretekben való tárgyalása szükségszerűen maga után vonta a vándorlásokban, vándorlási rendszerekben és a cirkulációban rejlő lehetőségekről való gondolkozást. Az ENSZ főtitkára, Kofi Annan által alapított Global Commission on International Migration két, konzultációval eltelt év után 2005-ben tette közzé jelentését, amelyben a cirkuláris migrációban rejlő lehetőségek kiaknázását ajánlotta a fogadó országoknak (GCIM 2005).⁶⁸ Ez a *cirkuláris migráció folyamatát a globális problémák kezelésére szolgáló eszközként* fogja fel.⁶⁹ Ehhez a megközelítéshez az International Organization for Migration (IOM) csatlakozott a cirkuláris migrációt szolgáló migrációs politikai eszközök említésével, úgymint rugalmasabb vízumrendszerekkel biztosítani a hazatérő vándorló rákövetkező bevándorlását a fogadó országba, amelynek a végén valahol ott kell lennie a kettős állampolgárság ígéretének.⁷⁰ Az EU Bizottsága 2002-ben tette közzé első közleményét (kommunikációját), amelyben a cirkuláris migráció kifejezés szerepelt. Maga az anyag arról szólt, hogy integrálni kellene a migrációs témákat az EU harmadik országokkal való kapcsolataiba.⁷¹ Emblematikus, hogy a gazdasági világválság kezdő évében keletkezett az utolsó másodlagos jogforrás, amelynek már a címében is benne volt a cirkuláris migráció. Maga a közlemény egy *újfajta partnerséget* kínált fel a harmadik országoknak a cirkuláris migráció *triple-win* mantrájának és az agyak cirkulációjának ígéreteivel.⁷²

Közös az ENSZ és az EU megközelítésében, hogy *az ideiglenes vándorlások keretei közé szorította a cirkuláris vándorlásokat*, ami szükségszerűen magához vonzotta a vendégmunkás-szisztémák világszerte tapasztalt negatív vonásait. Az EU sajnós átvette az ENSZ megközelítését. Elvont áramlásokat kívánt generálni és szabályozni a jog eszközeivel a konkrét önálló akarattal rendelkező vándorlók és cirkulálók helyett. Ez egy akkora tévedés volt, ami az EU akkori bürokratainak rátermettségét és valóságra vonatkozó megalapozott ismereteit kérdőjelezi meg. Továbbá kiskorúként kezelték a partner harmadik országokat, amikor a visszavándorlás preferálásával a nemzetközi vándorlás

⁶⁸ GCIM 2005.

⁶⁹ PARUSEL 2017.

⁷⁰ IOM 2008.

⁷¹ EU 2002.

⁷² EU 2007; EUROPEAN COMMISSION 2011.

problémáit az EU külső határain kívülre tolták mindössze, és semmit nem adtak cserébe. A cirkuláris migráció gyakorlati alkalmazhatóságát tesztelő *pilot projectek* indultak rigorózus szabályozottsággal. Az *ideiglenességet* hangoztatták, például Hollandiában és Spanyolországban. Olyannyira ideiglenesre sikerültek a projektek, hogy a világgazdasági válság elsöpörte őket a tapasztalatok levonása előtt. Kiterjedt alkalmazott kutatások is kezdődtek a külső határok mentén, de sajnos a European University Institute nem tudott használható ajánlásokat, javaslatokat kreálni a cirkuláris migráció elősegítésére.⁷³ Mentségükre legyen mondva, hogy egy 2013-as kötetben elméleti úton próbálták levonni a gyakorlati kudarchoz vezető tényezőket.⁷⁴ Egyedül Svédországban működik folyamatosan kormányzati szintű cirkuláris migrációval foglalkozó bizottság, mind a mai napig.⁷⁵

Az utolsó, ötödik mérföldkő a közelmúltból ered. Az UNECE 2013 és 2016 között egy munkacsoportot működtetett a *cirkuláris migráció mérése* érdekében. Az aktivitás egyértelműen statisztikai célú volt. Pontos definíciókkal próbáltak hozzájárulni a harmonizált nemzetközi cirkuláris migrációs statisztikák létrejöttéhez és ezáltal közvetve a tényeken nyugvó cirkuláris migrációs politikák születéséhez. Gyakorlatilag elfogadták azt az új paradigmát, hogy cirkuláris migráció két szokásos lakóhely között is létrejöhet, lerombolva ezzel a terméketlen ideiglenesség mítoszát. Ábrák formájában vizualizálták és egyértelműsítették mondandójukat, majd egy valóban *koherens fogalmi rendszert* dolgoztak ki.⁷⁶ Mivel Magyarországról nem vettünk (vettek) részt a munkában, ezért kijelenthetjük, hogy a munkacsoport tevékenysége teljesen független volt a 2009-től publikációkban is megnyilvánuló, ugyanilyen célú magyarországi aktivitásunktól. Kincses Áron és e tanulmány szerzője végig *road show-zott* sok hazai és külföldi geográfiai, demográfiai és statisztikai konferenciát is, kísértetiesen hasonló ábrákkal, megközelítésmóddal és definíciókkal dolgoztunk. Az időrenddel alátámasztva, kissé nagyképűen azt is mondhatnánk, hogy utolért minket a világ, aminek végül is örülnünk kell. Még mindig elszigetelt, esettanulmány-értékkel bíró elemzéseink kapcsán várhatóan egyre több nemzetközi összehasonlításra és közös kutatásra lesz lehetőségünk ezután. Ennek előtte górcső alá vesszük az UNECE megközelítését, és több ponton is kritizáljuk azt. Az alábbi ábrán egy hurok, tehát két mozgás az egység. Van egy odavándorlás és egy visszavándorlás (A-ból B-be, B-ből A-ba). Egy hurok nyilván nem lehet cirkuláció, csak egy sima *return*. Náluk, nem tudni milyen megfontolásból, két teljes huroknak kell bekövetkeznie a cirkulációhoz (A-ból B-be, B-ből A-ba, majd újra A-ból B-be, B-ből A-ba). Perspektívájuk nyilván kifelé mutató, *outward*. Egyszer nehezen érhető az, hogy a harmadik sorszámú mozgás miért nem cirkuláció már náluk. Másrészt, bár elismerik, hogy a fogadó országok nemzetközi vándorlási statisztikái jobbak, mégsem az annak megfelelő, befelé irányuló, *inward* perspektívát alkalmazzák a vizualizálásnál. Mint fentebb már kifejtettük, mindkét perspektíva azonos analitikai értékkel bír. Az ő döntésük

⁷³ CASSARINO 2008; CASSARINO 2013.

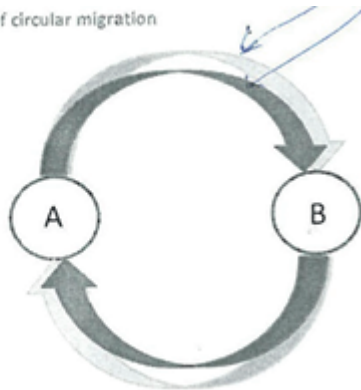
⁷⁴ TRIANDAFYLLIDOU–MARCHETTI 2013; TRIANDAFYLLIDOU 2013a; TRIANDAFYLLIDOU 2013b.

⁷⁵ PARUSEL 2017.

⁷⁶ UNECE 2016.

volt a kifelé irányuló nézőpont. Azonban még ezzel a megközelítéssel sem szükséges a 4. sorszámú vándorlás bekövetkezését bevárni a cirkuláció felmutatásához. Véleményünk szerint a 3. sorszámú vándorlás bekövetkezése is elégséges feltétele a cirkulációs migráció rendszerének megszületéséhez. Nyilván ezt a véleményünket az ész ítélőszéke elé kell vinnünk mind Magyarországon, mind külföldön, hogy érvényesíteni tudjuk igazunkat. Definiálási problémák is felmerülnek, ha csak a 4. vándorlással keletkeznek cirkulálók. Hogyan nevezzük akkor a 3. sorszámú vándorlást? Talán precirkulációnak? Továbbá az első 3 mozgás közül melyik (melyek) legyen(ek) a kontrollcsoport(ok)?

Figure 2 A simple depiction of circular migration



3. ábra: A cirkuláris migráció másfajta értelmezése

Forrás: UNECE 2016, 11.⁷⁷

A kifinomultabb értelmezés végett a cirkuláció jelenségegyüttesét, annak tartalmát a vándorlások és a vándorlási rendszerek fogalmából kiindulva kívánom levezetni. A *vándorlás*, vagyis a szokásos lakóhely megváltoztatása egyszeri eseménynek tekinthető statisztikai (mérési) szempontból. Térbeli aspektusból a vándorlásnak már folyamatjellege van, hiszen küldő, tranzit- és fogadó területeket köt össze. A *vándorlási rendszer* már valamilyen szempontból összekapcsolódó migrációs folyamatok összességéként fogható fel. Felhasználva a tértudományi megközelítést,⁷⁸ miszerint a vándorlás nem lehet egyterű folyamat, hanem csakis különterű, ezért a különterűséghez a legegyszerűbb duális idődimenziót hozzákapcsolva kétféle lehetőség keletkezik: lesznek különterű-egyidejű vándorlási rendszerek és különterű-különidejűek. Az első, *különterű-egyidejű vándorlási rendszereket* a vonzó központok jelölik ki. Ezek a magterületek gyakorlatilag egyidejű áramlásokat szippantanak be a vonzóerejük határain belülről. Globális méretekben, tehát az egész Földre kiterjedő hatóerővel mindössze három centrumterület bír: Észak-Amerika Kanadával és az Egyesült Államokkal, Európán belül az Európai

⁷⁷ UNECE 2016.

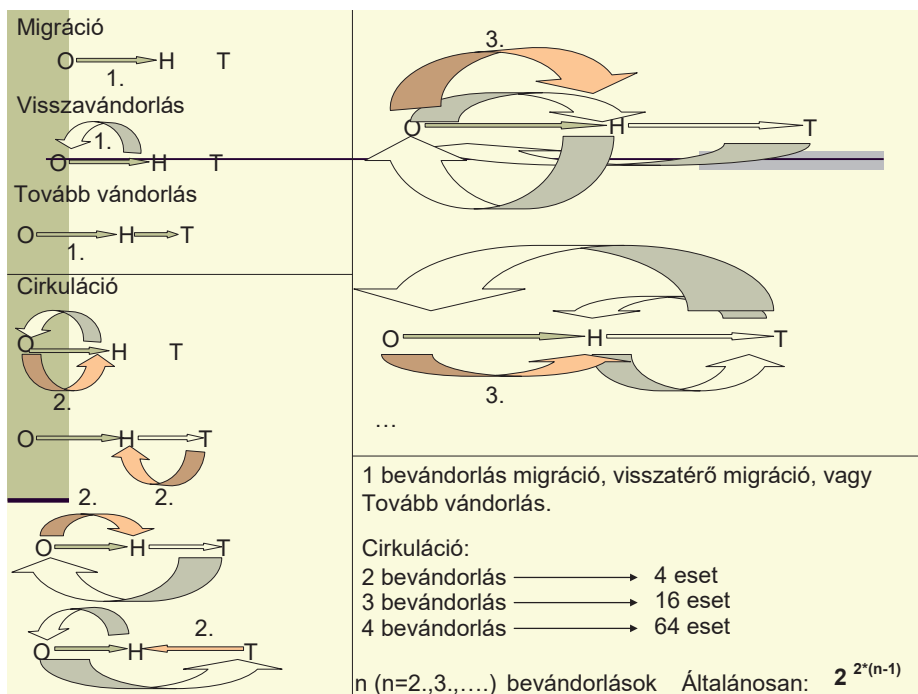
⁷⁸ NEMES NAGY 2009; KINCSES–NAGY–TÓTH 2013b; KINCSES–NAGY–TÓTH 2013a; KINCSES–NAGY–TÓTH 2013c; ZSÓTÉR 2017; LADOS–HEGEDŰS 2019.

Unió és a Csendes-óceán térségében Ausztrália és Új-Zéland. Nagytérségi (kontinensre kiterjedő) vonzerővel már jóval több centrumterület bír. E helyütt, példa gyanánt a dél-afrikai, a közel-keleti, a szingapúri és az orosz különidejű-egyterű vándorlási rendszerek említjük meg.⁷⁹ A mozgások közötti kapcsolatot ezekben a rendszerekben az egyszerű összegződés jellemzi inkább a centrum hatása következtében, mintsem az áramlások különidejű összekapcsolódása.

Értelmezési javaslat

*A különterű-különidejű vándorlási rendszerek már nem jellemezhetők egy vonzó centrummal. Legalább két vonzó centrum szükséges, amelyek között a legegyszerűbb vándorlási rendszer két összekapcsolódó folyamatból áll: az odavándorlásból és visszavándorlásból. Ha a kiindulás helye nem bír utólagos vonzerővel sem az elvándorlóra, és az odavándorlás helye sem váltja be a hozzáfűzött reményeket, akkor a 2. sorszámú vonzóhelyé egy harmadik hely lép elő. Ilyen esetben az 1. sorszámú vonzóhely szempontjából továbbvándorlásról beszélünk. Ha a 2. sorszámú vonzóhelyen sincs maradása az illetőnek, és kizárja a visszavándorlás lehetőségét a megelőző helyekre, akkor 3. sorszámú vonzóhelyet keres magának, és a vándorlásainak sorozata, jobb metafora híján, láncmigrációvá válik, amennyiben nem tér vissza bármelyik korábbi lakóhelyére, megszakítva ezzel az előre mutató, visszatérés nélküli sorozatot. Bár a továbbvándorlások ismétlődő sorozata, vagyis a láncmigráció mozgáselemeinek száma elérheti a hármat vagy annál többet, mégsem tekinthető ez cirkulációnak, mert az ismétlődésekben nincsenek visszatérő mozgások. Továbbá a kiindulóterületre visszavándorlás bár visszatérő mozgás, még sem tekinthető cirkulációnak, mert mindössze két mozgás kapcsolódott össze benne a cirkulációhoz elengedhetetlenül szükséges három összekapcsolódó mozgáselem helyett. Összegezve a bekezdésben kifejtetteket: *a cirkuláció olyan különterű és különidejű, legalább három összekapcsolódó áramláselemből álló térbeli mobilitási rendszer, amelyben az egyének többes, visszatérő mozgásai zajlanak.* Legáltalánosabb értelemben azért használtuk a *térbeli mobilitási rendszer* és a *mozgás* terminusokat, mert kizárólag a földrajzi térnél maradván könnyen specifikálható a definíció a turizmussal, az ingázással és a vándorlással kapcsolatosan is.*

⁷⁹ MALAKHOV 2014.



4. ábra: A nemzetközi léptékű cirkuláció lehetséges formái és rendszerei Magyarország mint fogadó ország esetén

Jelmagyarázat: O – eredetország; H – Magyarország; T – harmadik ország.

Forrás: szerző szerkesztése

Összefoglalás – Javaslat a cirkulálók jogi státusának kimunkálására

Az új évezred cirkulálókkal foglalkozó szakirodalma szorosan összekapcsolta az ideiglenes vándorlásokat a többszörösen visszatérő migrációval. Ez a felfogás leképeződött a másodlagos európai uniós jogszabályokra is, mivel az üdvözlendő és támogatandó cirkulációt folyamatosan ideiglenes migrációs környezetbe helyezték. Kétségtelen, hogy homogén cirkulációs rendszerek a három hónaptól egy évig terjedő periódusú ideiglenes vándorlások között gyakrabban fordulnak elő, mint az egyéves és annál hosszabb periódusidejű állandó jellegű nemzetközi vándorlások körében. E dolgozat témája a kizárólagosan állandó jellegű vándorlásokból összeálló cirkulációs rendszerek. Ezek, tehát a második és magasabb sorszámú bevándorlások aránya 15% körül mozog Magyarországon, ami nem tekinthető csekély gyakoriságnak. Ennél nagy valószínűséggel nagyobb intenzitású az ideiglenes vándorlásokból összeálló cirkuláció. Továbbmenve, e két formánál még magasabb előfordulási gyakoriságúak lehetnek a három hónapnál rövidebb periódusidejű turisztikai és ingázásjellegű cirkulációk.

A cirkuláció ideiglenes migráció keretei közé szorítása elméleti szempontból azért volt hibás, mert elfeledkeztek a tőle nem független, hosszabb és rövidebb periódusidejű mozgásokról. Gyakorlati szempontból a cárok onnan származtak, hogy a vendégmunkás-rendszerek negatív tapasztalatait ragasztották a cirkulációhoz az ideiglenes vándorlási keretek közé szorításával.⁸⁰ Így a cirkuláris rendszerek ellenzői sokszor még a rotációs rendszerek antihumánus megoldásaival is érveltek. Ez utóbbi azért volt nagy tévedés, mert a cirkulációs rendszerek mentesek a rotációtól, hiszen a cirkulációban ugyanazok az emberek mozognak többszörösen. Rotációval azonban újabb és újabb, más és más emberek érkeznek a fogadó területre.

A típusok elkülönítése kapcsán azzal érvelünk, hogy a jól definiált migrációs típusok nem alkalmazhatók mechanikusan a cirkulációs rendszereknél. Gyermekeknél természetesen előfordul a szintiszta, családdal többszörösen együtt vándorlás. A tanulási célú, a munkavállalási célú és a nyugdíjasok többszörös migrációjánál is megjelennek a szintiszta cirkulációs típusú rendszerek. Azonban egy homogén (ugyanolyan mozgásformákból összeálló) rendszernél is keveredhetnek a migrációs típusok az aktor életkorának előrehaladásával. Tehát a cirkulációs rendszerünk egyszerre tisztá (homogén) és vegyes (heterogén) jellegű is. És eddig még csak az életútszemléletből következő tipizálást hoztuk fel például. Megoldási javaslatunk az, hogy a cirkulációs rendszerek tipizálása során hierarchikus osztályozást alkalmazzunk. Az első szint mindenképpen a *homogén-heterogén dichotómia* legyen. Ezen első típusnál a rendszer ugyanolyan mozgásformákból áll össze tiszta (homogén) rendszerrel. Legalább két különböző mozgásforma esetén a rendszerünk vegyes (heterogén) lesz. A tipizálás második szintjének az *életciklustípusokat* javasolnám. Az esetleges további szinteket (harmadik, negyedik dimenzió) az autonóm *kutató alkothassa meg* vizsgálódása tárgyának, céljának megfelelően.

Tehát a cirkulációs rendszerek tipizálása során a homogén-heterogén dichotómiát javasolom mindenekfelett alkalmazni. A második, harmadik és esetleg a negyedik dimenzióknak teljes mértékben kontextusfüggőnek és kutatásfüggőnek kell lennie. További, mobilitással kapcsolatos kétosztatúságok az alábbiak lehetnek (a mozgás – *move, movement* – mint legáltalánosabb fogalom párjával szinte lehetetlennek látszik bármit is felhozni, mert az elméleti jellegű abszolút nulla fokkal kapcsolatosan nincs tapasztalati tudásunk; a mozdulatlanság vélhetően relatív és nem abszolút fogalom):

mozgás (*move, movement, motion*) – ? mozdulatlanság (*stasis*)
mobil (*mobile*) – immobil (*immobile, sedentary*)
mobilitás (*mobility*) – immobilitás (*immobility, fixity*)

helyi születésű (*native*) – nem helyi születésű (*alien*)
helyi (*local*) – idegen (*foreigner*)

helyi gyökerekkel bírás (*rootedness*) – helyi gyökerek nélküli (*routelessness*)
helyi polgár (*local citizen*) – helyben lakó külföldi állampolgár (*local foreign citizen*)

⁸⁰ DOOMERNIK 2013; TRIANDAFYLIDOU–MARCHETTI 2013; DÖVÉNYI 2016.

? helyi polgárság (*domicile citizenship*) – ? területi polgárság (*territorial citizenship*)
nem teljes állampolgári jogokkal rendelkező külföldi (? *denizen*) – vándor, menedéket
kérő, menekült (*migrant asylum seeker, refugee*)

állampolgár (*citizen*) – hontalan (*stateless person*)
egyes állampolgár (*citizen*) – kettős, többes állampolgár (*double/multiple citizen*)
európai polgár (*European/supranational citizen*) – nem európai polgár (*non-European
citizen*)

cirkuláló helyi, területi, országos, regionális, globális szinteken (*circulator*) – be-ki-
vándorló, visszavándorló (*im-emigrant, returnee*)
? cirkuláló státus – be-kivándorló státusok, visszavándorló státus

? idegenszívű (*transnational-translocal*) – ? ...?
? világpolgár, csavargó? (*global nomad, vagabond*) – ? ...?

A fenti összeállításból megállapítható, hogy nem haszontalan a cirkulációs migrációval kapcsolatos fogalmainkat oly módon sorba rendezni, hogy dichotómiákban gondolkodunk, ha másért nem, akkor a vándorlások inherens bipoláris jellegzetessége miatt. Miért nem létezik a modern érában sokrétűen autonóm helyipolgár-státus? Pedig volt, gondoljunk csak a középkori magyar történelemből a szabad királyi városokra vagy a kiváltságokkal bíró területekre? A válasz erre az, mert a felvilágosodástól a szabadság-egyenlőség-testvériség hármasszéméje alapján a nemzetállam elvonta ezeket az önrendelkezési jogokat (szabadságokat). A státusok fokozatait átgondolva, érzékelhetően hiányzik valami (hiányzanak valamik) az állampolgár és a helyi állampolgár létező jogi kategóriák között.⁸¹ Hasonló hiányérzetet illusztrál a fenti táblázatban levő kérdőjelek sokasága. Vajon az európai polgár illusztrálta szupranacionálisnak nevezett kategórián túl szükség van-e jogi státusokra, vagy csak definiálni kellene, hogy mi a világpolgárság? Lehet, hogy a világpolgár nem bolyongó csavargó, hanem valaki más? Nyilván nem a geográfia feladata ezekre a kérdésekre választ adni, cizellált megoldásokat találni. Azonban a helyesen értelmezett helyek, területek, térbeliség (vagy még inkább tér-időbeliség) kategóriák nélkül – vagy azokat összekeverve – nagy valószínűséggel helytelen elméleti és gyakorlati megoldások születnek.

A cirkuláció és az ideiglenes vándorlás szoros, szinte szétválaszthatatlan együtt tárgyalásának következménye lett az, hogy a *cirkuláris migrációt a vándorlások egyik fajtájaként, formájaként, esetleg típusaként* tárgyalták. Ebből a szemléletmódból szükségszerűen leegyszerűsítés származott. Elfeledkeztek az elemek rendszerszerű jellegéről, a fentebb kifejtett homogén és heterogén típusok alapvető különbözőségéről. Vagy egy általános típusba mosták össze a cirkulációs rendszer elkülönülő részeit, vagy ami még gyakoribb volt, az észlelt legutolsó ismétlődő vándorlási elem jellegzetességeit húzták

⁸¹ BAUDER 2013; TÓTH 2013; LUKÁCS–MOLNÁR 2014; GYENÉY–MOLNÁR 2019; ZSÓTÉR 2008.

rá az egészre, elkövetve a tévkövetkeztetések második klasszikus fajtáját, az ökológiai tévkövetkeztetési hibát.⁸² Talán az utóbbi verzió a bocsánatosabb bűn elméleti nézőpontból, hiszen egy nagy valószínűséggel pontos megfigyelés, mérés eredményét vetítették vissza a múltba, hallgatólagosan elismerve a cirkuláció egyik jellegzetességét, nevezetesen az önhasznóságot. Természetesen lehet a cirkulációt a legutolsó eleme szerint megragadni és befolyásolására törekedni. Az azonban nagyon nem mindegy, hogy mi a cirkuláció sorszáma.

A nemzetközi cirkuláció ideiglenes vándorlásokhoz kötésének közkeletű elméleti tévedése béklyóba zárta a vele kapcsolatos gondolkodást is.⁸³ Gyakorlati szempontból sokszorosan kimondott és megvitatott ötletek szolgálják a jelentős fejlesztési potenciállal bíró *nemzetközi cirkuláris mobilitási gyakorlat* kibontakozását. Ezek közül a legértékesebbnek a *többszörös beutazásra jogosító vízum* és/vagy engedély gondolatát tartom. Ezzel kapcsolatban merült fel, hogy az állami bürokraták (idegenrendészet, munkaügy, oktatásügy) megsegítésére a szubnacionális aktorokat, nevezetesen a munkáltatókat, az oktatási intézmények vezetőit, a vándorok lakóhelyéül szolgáló települések polgármestereit is be lehetne/kellene vonni az adminisztratív döntéshozatali folyamatba, illetve valamiféle jogosítványokkal járó autonómiát biztosítani a részükre. Ez nyilván a demokratikusabb döntéshozatalt is szolgálná. Az egy évnél hosszabb tartózkodási idő esetén nem vízumokkal, hanem bevándorlási, letelepedési engedélyekkel operál az idegenrendészet. Többszörös bevándorlási, letelepedési engedélytípusnak már első látásra sincs sok értelme és gyakorlati jelentősége. A cirkuláló nemzetközi vándorok esetén nyilván másféle eszközökhöz, másféle megoldásokhoz kell folyamodni. Ilyen például a *gyorsított adminisztratív eljárás* azok számára, akik már korábbi ügyfelek voltak. A szerző lassan szakállas ötlete a *cirkulálóstátus* bevezetésének gondolata volt, amely az ENSZ-fogalom szerinti nemzetközi vándorok körében lenne alkalmazható. Ezt a gondolatot először 2012. február 9-én, *A schengeni övezet és a külső határok: görcső alatt az Európai Unió határigazgatása* című nemzetközi konferencián adtam elő a Francia Intézetben, Budapesten. Érvelésem magja annyi volt, hogy a bevándorló- és az állampolgárstátusok közötti szakadék áthidalására több javaslat született már eddig is (például *grassroot citizen*, *de facto citizen*, *denizen*). A cirkulálóstátus miért ne lehetne a következő, amelyet esetleg még meg is lehet valósítani a gyakorlatban? E jogászoknak testhez álló feladat meghallgatásra (újráfelfedezésre) talált hazai és nemzetközi léptékben is, és ahogy az alkotó, úgy gondolata is megpihent. A 2013-ban kezdődő és 2015-ben kulmináló európai migrációs válsághelyzet felülírta az elképzelés kidolgozását. A következő öt év nemzetközi migrációs szemponttól békeidőszaknak tekinthető, bár a brexit többszörös elhalasztása erre árnyat vetett, és 2020-ban megtörtént a kilépés.⁸⁴ Mindezek után, krízishelyzetekben történt tűzoltásokat követően talán már vissza lehet térni a finomhangolásokhoz is, az általában vett nemzetközi területi mobilitási politika for-

⁸² TÓTH 2011; BOROS et al. 2013; HORVÁTH 2013; MICHALKÓ 2012; MOREH 2014; LÉVAI 2011.

⁸³ IOM 2008; European Commission 2011; HÁRS 2014; CASSARINO 2008; CASSARINO 2013.

⁸⁴ GELLÉRNÉ LUKÁCS 2016.

málására. Specifikusan az ismétlődő nemzetközi vándorlás esetén hozzá kell kezdeni a cirkulálóstátus gondolatkísérletének formába öntéséhez, hiszen a COVID–19-pandémia következtében nyakunkon az újabb gazdasági világválság. Kérdés, hogy a cirkulálók rezisztenciája hogyan alakul ebben a minőségileg új helyzetben? Vajon működni fognak a 2008–2012-es tapasztalatok?

Konklúzió

A növekvő számú és mértékű nemzetközi vándorlás megatrenddé vált a feudalizmust követő modern korban. A migráció eseménye egyre gyakoribbá vált az egyének életében. A többes vándorlások során nem egy, hanem legalább kettő vagy annál több áramlás kapcsolódik össze az életút során. A migráció mérése világszerte a szokásos lakóhely koncepcióján alapul, ami az Egyesült Nemzetek Szervezete vándorlásértelmezésének egyik alapvetése. A migrációt egyszeri eseményként fogják fel, ami viszonylag ritkán fordul elő az egyén életútjában. Az utazást követően a vándor véglegesen letelepszik (szokásos lakóhelyét új szokásos lakóhelyre változtatta). Újra hangsúlyozzuk, hogy ezzel a migrációfelfogással egyre kevésbé lehet megragadni, leírni, elemezni a globalizáció korának egyre szövevényesebbé váló, összekapcsolódó elemekből álló többes vándorlási rendszereit.

A tanulmányban azt vizsgáltuk meg, hogy mi a különbség a humán cirkulációnak jelenségként (egy eseménytípusként) és rendszerként felfogása között. Amellett érvelünk, hogy a többszörösen visszatérő vándorlásokat a maguk teljességében, elméleti szempontból rendszerként célszerű felfogni. Azonban önmagukban a harmadik és a magasabb sorszámú (bevándorlás esetén második és magasabb sorszámú) egyedivé tett vándorlások már jelenségként (újfajta vándorlási típusként) is értelmezhetők. A cirkuláris migráció nem más, mint a visszatérő vándorlások (legalább három összekapcsolódó jelenségből álló) rendszere. Kizárólagosan típusként értelmezésük nem egyszerűen helytelen, ha a sorszámokat nem tüntetjük fel, hanem egyenesen félrevezető, hiszen nem egy újfajta jelenséggel, hanem jelenségegyüttessel van dolgunk, ahol a részek függenek egymástól. A cirkuláris migráció vagy általánosabban fogalmazva a cirkuláris területi mobilitás kizárólagosan újfajta jelenségként (típusként) felfogása a részre irányul, miközben csak sejtésünk lehet az egésze. A jelenségként felfogás logikai hiba, amelyből kiinduló gyakorlati következmények, például komplex cirkuláris migrációs politikák alkotása tévutakra vezethetik alkotóit és alkalmazóit. A dolgozat gyakorlati példák felvillantásával zárul, amelyek alapján az olvasó állást foglalhat, véleményt nyilváníthat.

Irodalomjegyzék

- BAERENHOLDT, Jorgen Ole (2013): Governmentality: The Powers of Mobility. *Mobilities*, Vol. 8, No. 1. 20–34.
- BAILEY, Adrian (2010): Population Geographies, Gender, and the Migration-Development Nexus. *Progress in Human Geography*, Vol. 34, No. 3. 375–386.
- BALDASSAR, Loretta – MERLA, Laura eds. (2014): *Transnational Families, Migration and Circulation of Care: Understanding Mobility and Absence in Family*. New York – London, Routledge.
- BAUDER, Harald (2013): Nation, 'Migration' and Critical Practice. *Area*, Vol. 45, No. 1. 56–62.
- BILSBORROW, Richard – HUGO, Graeme – OBERAI, A. S. – ZLOTNIK, Hania (1997): *International Migration Statistics. Guidelines for Improving Data Collection Systems*. Geneva, International Labour Office.
- BOROS Lajos – HEGEDŰS Gábor – LADOS Gábor – KOVÁCS Zoltán (2013): Kivándorlás okozta társadalmi és gazdasági problémák kezelése Kelet-Közép-Európában. *A Falu*, 28. évf. 4. sz. 21–31.
- BRICKELL, Katherine – DATTA, Ayona eds. (2011): *Translocal Geographies: Spaces, Places, Connections*. Ashgate, Aldershot.
- BYNUM, William (2016): *A tudomány rövid története*. Budapest, Kossuth.
- ÇAĞLAR, Ayse – SILLO, Tibor – JÓZWIAK, Irena – HIRES-LÁSZLÓ, Karolina (2011): *Circular Migration Patterns – Migration between Ukraine and Hungary*. Metoikos Project, European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole.
- ÇAĞLAR, Ayse (2013): Circular Migration between Hungary and Ukraine: Historical Legacies, the Economic Crisis and the Multidirectionality of 'Circular' Migration. In TRIANDAFYLIDOU, A. ed.: *Circular Migration between Europe and Its Neighbourhood. Choice or Necessity?* Oxford, Oxford University Press. 141–165.
- CASSARINO, Jean-Pierre (2008): *Patterns of Circular Migration in the Euro-Mediterranean Area: Implication for Policy-Making*. CARIM AS 2008/29, San Domenico di Fiesole, European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- CASSARINO, Jean-Pierre (2013): The Drive for Securitized Temporariness. In TRIANDAFYLIDOU, A. ed.: *Circular Migration between Europe and Its Neighbourhood. Choice or Necessity?* Oxford, Oxford University Press. 22–41.
- CASTLES, Stephen (2011): Migration, Crisis and the Global Labour Market. *Globalization*, Vol. 8, No. 3. 311–324.
- CAVALLI-SFORZA, Luigi (1963): The Distribution of Migration Distances: Models and Application to Genetics. In SUTTER, J. ed.: *Human Displacements: Measurement, Methodological Aspects*. Monaco, Centre International d'Étude des Problèmes Humaines. 139–158.
- CIOBANU, Ruxandra Oana (2010): Migrációs minták két romániai falu elvándorlásában. Két esettanulmány tanulságai. In HÁRS Á. – TÓTH J. szerk.: *Változó migráció – változó környezet*. Budapest, MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet. 125–144.
- CLARK, William A. V. – MAAS, Regan (2015): Interpreting Migration through the Prism of Reasons for Moves. *Population, Space and Place*, Vol. 21. 54–67. DOI: <https://doi.org/10.1002/psp.1844>
- CONSTANT, Amelie – NOTTMAYER, Otto – ZIMMERMANN, Klaus F. (2013): The Economics of Circular Migration. In CONSTANT, Amelie – ZIMMERMANN, Klaus F. eds.: *International Handbook on the Economics of Migration*. Cheltenham, Edward Elgar. 55–74.
- CSABA László (2019): Bevezető. *Magyar Tudomány*, 180. évf. 1. sz. 3–9.
- CSUKA Györgyi – TÖRÖK Ádám szerk. (2015): *Az Európába irányuló és 2015-ben felgyorsult migráció tényezői, irányai és kihatásai: a Magyar Tudományos Akadémia Migrációs Munkacsoportjának elemzése*. Kézirat. Budapest, MTA.

- CZAIKA, Mathias (2014): Migration and Economic Prospects. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 41, No. 1. 58–82.
- DESHINGKAR, Priya – FARRINGTON, John (2009): *Circular Migration and Multi Locational Livelihoods Strategies in Rural India*. New Delhi, Oxford University Press.
- DODGE, Martin (2017): Cartography I: Mapping Deeply, Mapping the Past. *Progress in Human Geography*, Vol. 41, No. 1. 89–98.
- DOOMERNIK, Jeroen (2013): Does Circular Migration Lead to ‘Guest Worker’ Outcomes? *International Migration*, Vol. 51, No. 1. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2012.00744.x>
- DÖVÉNYI Zoltán (2011): A Magyarországot érintő nemzetközi vándorlás területi aspektusai. In TARRÓSY István – GLIED Viktor – KESERŰ Dávid szerk.: *Új népvándorlás: Migráció a 21. században Afrika és Európa között*. Pécs, Publikon. 85–95.
- DÖVÉNYI Zoltán (2013): Tűnődések a Magyarországot érintő nemzetközi vándorlásról. In KOZMA Gábor szerk.: *Emberközpontú társadalomföldrajz. Tiszteletkötet Ekéné Dr. Zamárdi Ilona 70. születésnapjára*. Debrecen, Didakt. 37–40.
- DÖVÉNYI Zoltán (2016): Migránsok, menekülők, szerencsét próbálók és társaik. I. rész. *Közép-Európai Közlemények*, 9. évf. 3. sz. 58–66.
- EGEDY, Tamás – FÖLDI, Zsuzsa – BALOGI, Anna – KOVÁCS, Zoltán (2009): *Budapest in the Eyes of Creative Foreigners. The View of Transnational Migrants*. Amsterdam, AMIDSt University of Amsterdam.
- EU (2002): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Integrating Migration Issues in the European Union’s Relation with Third Countries*. COM (2002) 703 final. Commission of the European Communities.
- EU (2007): *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: On the Circular Migration and Mobility Partnerships between the European Union and Third Countries*. COM (2007) 248 final. Commission of the European Communities.
- EUROPEAN COMMISSION (2011): *Temporary and Circular Migration: Empirical Evidence, Current Political Practice and Future Options in EU member States*. Brussels, EU.
- FAUSER, Margit – NIJENHUIS, Gery (2016): Migrants’ Transnationality, Societal Transformation and Locality: An Introduction. *Population, Space and Place*, Vol. 22, No. 4. 333–401.
- FINDLEY, Allan (2011): An Assessment of Supply and Demand Size Theorizations of International Student Mobility. *International Migration*, Vol. 49, No. 1. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2010.00643.x>
- FLAMM, Michael – KAUFMANN, Vicent (2006): Operationalising the Concept of Mobility: A Qualitative Study. *Mobilities*, Vol. 1, No. 2. 167–189.
- FOX, Jon (2010): Előszó. In HÁRS Á. – TÓTH J. szerk.: *Változó migráció – változó környezet*. Budapest, MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet. 7–12.
- GÁBRITY-MOLNÁR, Irén (2011): The Motives for Emigration of Hungarians in Vojvodina. In GERNER, Zs. – KUPA, L. Hrsg.: *Minderheitendasein in Mittel- und Osteuropa – Interdisziplinär betrachtet, Socialia*. Hamburg, Studienreihe Soziologische Forschungsergebnisse. 103–114.
- GCIM (2005): *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*. Geneva, Global Commission on International Migration.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva (2011): Free Movement of Persons – A Synthesis. In SOMSSICH, R. – SZABADOS, T. eds.: *Central and Eastern European Countries after and before the Accession. Volume 1*. Budapest, ELTE, Faculty of Law, Department of Private International and European Economic Law. 51–101.
- GELLÉRNÉ-LUKÁCS, Éva (2016): Brexit – A Point of Departure for the Future in the Field of Free Movement of Persons. *ELTE Law Journal*, No. 1. 141–162.

- GLICK SCHILLER, Nina – SALAZAR, Noel B. (2013): Regimes of Mobility across the Globe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 39, No. 2. 183–200.
- GÖDRI Irén (2010): *Migráció a kapcsolatok hálójában. A kapcsolati tőke és a kapcsolathálók jelenléte és szerepe az ezredvégi magyarországi bevándorlásban*. Budapest, KSH Népeségtudományi Kutatóintézet.
- GÖDRI Irén (2015): Nemzetközi vándorlás. In MONOSTORI J. et al. szerk.: *Demográfiai portré 2015. Jelentés a magyar népesség helyzetéről*. Budapest, KSH Népeségtudományi Kutatóintézet. 187–211.
- GYENEY Laura – MOLNÁR Tamás (2019): Az Európai Unió migrációs és menekültpolitikája. In SZABÓ M. – LÁNCOS P. – GYENEY L. szerk.: *Uniói szakpolitikák*. Budapest, Pázmány Press, 315–332.
- HALL, Michael C. (2005): *Tourism: Rethinking the Social Science of Mobility*. Harlow, Pearson–Prentice Hall.
- HÁRS Ágnes – TÓTH Judit szerk. (2010): *Változó migráció – változó környezet*. Budapest, MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet.
- HÁRS, Ágnes (2014): On the Characteristics of Temporary Transnational Migration: The Case of Hungary. Characteristics of Temporary Transnational Migration. In PITKÄEN, P. – KORPELA, M. eds.: *Characteristics of Temporary Transnational Migration. Collected Working Papers from the EURA-NET Project*. Tampere, University of Tampere. 136–172.
- HÁRS, Ágnes (2016): Emigration and Immigration in Hungary after the Regime Change – by International Comparison. In BLASKÓ, Zs. – FAZEKAS, K. eds.: *The Hungarian Labour Market 2016*. Budapest, Institute of Economics CERS HAS. 39–54.
- HAUTZINGER Zoltán – HEGEDŰS Judit – KLENNERT Zoltán (2014): *A migráció elmélete*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem Rendészettudományi Kar.
- HORVÁTH Orsolya (2013): *Cirkuláris migráció*. Kézirat. Budapest, ELTE TTK Társadalom- és Gazdaságföldrajzi Tanszék.
- ILLÉS, Sándor – KINCSES, Áron (2008): Foreign Retired Migrants in Hungary. *Hungarian Statistical Review*, Vol. 86, Sp. No. 12. 88–111.
- ILLÉS Sándor – KINCSES Áron (2009): Migráció és cirkuláció. *Statisztikai Szemle*, 87. évf. 7–8. sz. 729–747.
- ILLÉS, Sándor – KINCSES, Áron (2012): Hungary as a Receiving Country for Circulars. *Hungarian Geographical Bulletin*, Vol. 61, No. 2. 197–218.
- ILLÉS, Sándor – KINCSES, Áron (2017): Attempts on Measurement and Visualisation of International Circular Migration. *Journal of Mathematics and Statistical Science*, Vol. 3, No. 2. 39–54.
- ILLÉS, Sándor – KINCSES, Áron (2018): Effects of Economic Crisis on International Circulators to Hungary. *Sociology and Anthropology*, Vol. 6, No. 5. 465–477.
- ILLÉS, Sándor – MICHALKÓ, Gábor (2008): Relationships between International Tourism and Migration in Hungary: Tourism Flows and Foreign Property Ownership. *Tourism Geographies*, Vol. 10, No. 1. 98–118.
- ILLÉS, Sándor – MICHALKÓ, Gábor (2011): Real Estate Purchasing by Foreigners in Hungarian Settlement System as Seen from the Angle of Niche Concept. In CSAPÓ, T. – BALOGH, A. eds.: *Development of the Settlement Network in the Central European Countries*. Berlin–Heidelberg, Springer Verlag. 175–189.
- ILLÉS, Sándor (2011): International Circular Migration – Brain Circulation. In GELLÉRNÉ LUKÁCS, É. – ÁCS, V. eds.: *Third-Country National Researchers' Integration in Hungary. Handbook and Conference Report*. Budapest, Tullius Publisher. 128–139.
- ILLÉS, Sándor (2015): Circular Human Mobility in Hungary. *Migration Letters*, Vol. 12, No. 2. 152–161.
- IOM (2008): *Permanent or Circular Migration? Policy Choices to Address Demographic Decline and Labor Shortages in Europe*. Geneva, International Organization for Migration.
- IRIMIÁS Anna (2009): Az új kínai migráció – a Budapesten élő kínai közösség. *Statisztikai Szemle*, 87. évf. 7–8. 828–847.

- IRIMIÁS, Anna (2012): The Chinese Diaspora in Budapest: A New Potential for Tourism. *Tourism Review*, Vol. 67, No. 1. 23–33.
- KARÁCSONYI, Dávid – KINCSES, Áron (2011): Ukranian Citizens in Hungary: National Cohesion and Economic Constraint. In ERŐSS, Á. – KARÁCSONYI, D. eds.: *Geography in Visegrad and Neighbour Countries. Regional Socio-Economic Processes in Central and Eastern Europe – 20 Years in Transition and 2 Years in Global Economic Crisis*. Budapest, Geographical Research Institute of HAS. 157–169.
- KARAKAYALI, Serhat – RIGO, Enrica (2010): Mapping the European Space of Circulation. In DE GENOVA, N. – PEUTZ, N. eds.: *The Deportation Regime: Sovereignty, Space and the Freedom of Movement*. Durham, NC, Duke University Press. 123–144.
- KAUFMANN, Vicent – BERGMAN, Max M. – JOYE, Dominique (2004): Motility: Mobility as Capital. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28, No. 4. 745–756.
- KAUFMANN, Vicent – DUBOIS, Yann – RAVALET, Emmanuel (2018): Measuring and Typifying Mobility Using Motility. *Applied Mobilities*, Vol. 3, No. 2. 198–213.
- KINCSES ÁRON – NAGY Zoltán – TÓTH Géza (2013a): Európa térszerkezete különböző matematikai modellek tükrében. I. rész. *Területi Statisztika*, 53. évf. 2. sz. 148–157.
- KINCSES ÁRON – NAGY Zoltán – TÓTH Géza (2013b): Európa térszerkezete különböző matematikai modellek tükrében. II. rész. *Területi Statisztika*, 53. évf. 3. sz. 237–253.
- KINCSES, Áron – NAGY, Zoltán – TÓTH, Géza (2013c): The Spatial Structures of Europe. *Acta Geographica Slovenica*, Vol. 53, No. 2. 43–70.
- KINCSES, Áron (2015): International Migration Diversity in Hungary in the 2011 Population Census Data. *Regional Statistics*, Vol. 5, No. 2. 108–124.
- KING, Russel – OKÓLSKI, Marek (2018): Diverse, Fragile and Fragmented: The New Map of European Migration. *Central and Eastern European Migration Review*, Vol. 8, No. 1. 9–32. DOI: 10.17467/ceemr.2018.18
- KOCSIS Károly – BOTTLIK Zsolt – TÁTRAI Patrik (2006): *Etnikai térfolyamatok a Kárpát-medence határainkon túli régióiban (1989–2002)*. Budapest, MTA Földrajztudományi Kutatóintézet.
- KOCSIS Károly – MICHALKÓ Gábor – SZABÓ Balázs – BALIZS Dániel – VARGA György (2016): Az Európai Gazdasági Térségbe (EGT) irányuló nemzetközi migráció térbeli sajátosságai. In BERHAUER, S. – DNYISZTRANSZKIII, M. – FODOR Gy. – GÖNCZY S. – IZSÁK T. – JAKAB N. – MOLNÁR J. – MOLNÁR D. I. – PAPP G. – SASS E. – VINCZE T. szerk.: *Társadalomföldrajzi kihívások és adekvát válaszlehetőségek a XXI. század Kelet-Közép-Európájában*. Beregszász, II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola. 21–33.
- KOCSIS, Károly – MOLNÁR SANSUM, Judit – KREININ, Lea – MICHALKÓ, Gábor – BOTTLIK, Zsolt – SZABÓ, Balázs – BALIZS, Balázs – VARGA, György (2016): Geographical Characteristics of Contemporary International Migration in and into Europe. *Hungarian Geographical Bulletin*, Vol. 65, No. 4. 369–390.
- KOVÁTS András szerk. (2013): *Bevándorlás és integráció. Magyarországi adatok, európai indikátorok*. Budapest, MTA TK Kisebbségkutató Intézet.
- KOVÁTS András (2014): Migrációs helyzetkép Magyarországon. In TARRÓSY I. – GLIED V. – VÖRÖS Z. szerk.: *Migrációs tendenciák napjainkban*. Pécs, Publikon Kiadó. 329–345.
- KÖSZEGHY Lea (2010): Külföldiek Budapesten (Immigrants in Budapest). In HÁRS Á. – TÓTH J. szerk.: *Változó migráció – változó környezet (Changing Migration – Changing Context)*. Budapest, KI. 221–243.
- KRITZ, Mary M. – LIM, Lin Lean – ZLOTNIK, Hania eds. (1992): *International Migration Systems. A Global Approach*. Oxford, Clarendon Press.
- LADOS, Gábor – HEGEDŰS, Gábor (2019): Return Migration and Identity Change: A Hungarian Case Study. *Regional Statistics*, Vol. 9, No. 1. 150–167. DOI: 10.15196/RS090109.

- LANG, Thilo (2015): Socio-Economic and Political Responses to Regional Polarisation and Socio-Spatial Peripheralisation in Central and Eastern Europe. *Hungarian Geographical Bulletin*, Vol. 64, No. 3. 171–185.
- LANGERNÉ RÉDEI Mária (2009): *A tanulmányi célú mozgás*. Budapest, Reg-info.
- LÉVAI, Imre (2011): Sustainable Globalisation and Limits to Sustainability. In URBAIN, O. – TEMPLE, D. eds.: *Ethical transformations for a Sustainable Future. Peace & Policy*, Vol. 14. New Brunswick – London, Transaction Publishers. 115–128.
- LÉVAI Imre (2016): Kartográfiai káosz. A dinamikus geopolitikai szemléletmód metaforái. In SIPOS B. – SZATMÁRI P. szerk.: *Sokszínű politikatudomány. Bayer József 70. születésnapjára*. Budapest, L'Harmattan. 77–86.
- LUKÁCS, Éva – MOLNÁR, Tamás (2014): Hungary. Citizenship within Directive 2004/38/EC – Stability of Residence for Union Citizens and Their Family Members. In NEERGAARD, U. – JACQUESON, C. – HOLST-CHRISTENSEN, N. eds.: *Union Citizenship: Development Impact and Challenges*. Copenhagen, DJØF Publishing. 603–641.
- MALAKHOV, Vladimir S. (2014): Russia as a New Immigration Country: Policy Response and Public Debate. *Europe-Asia Studies*, Vol. 66, No. 7. 1062–1079.
- MANDERSCHIED, Katharina – SCHWANEN, Tim – TYFIELD, David (2014): Introduction to Special Issue on 'Mobilities and Foucault'. *Mobilities*, Vol. 9, No. 4. 479–492.
- MCCOLLUM, David – FINDLAY, Allan (2011): *Trends in A8 Migration to the UK during the Recession*. Population Trends 145. London, Office for National Statistics.
- MÉSZÁROS Rezső (2007): A társadalomföldrajz belső vívódásai a 21. század elején. *Földrajzi Közlemények*, 131. évf. 1–2. sz. 1–10.
- MICHALKÓ Gábor (2012): *Turizmológia: elméleti alapok*. Budapest, Akadémiai.
- MOLNÁR Irén (2015): Identitás, vándorlás és etnikai folyamatok a Vajdaságban. In FÁBIÁN A. – BERTALAN L. szerk.: *Otthon a Kárpát-medencében. Területfejlesztési Szabadegyetem 2011–2015*. Sopron, Nyugat-Magyarországi Egyetem. 159–186.
- MOREH, Chris (2014): A Decade of Membership: Hungarian Post-Accession Mobility to the United Kingdom. *Central and Eastern European Migration Review*, Vol. 3, No. 2. 79–104.
- NADLER, Robert – KOVÁCS, Zoltán – GLORIUS, Birgit – LANG, Thilo eds. (2016): *Return Migration and Regional Development in Europe: Mobility against the Stream*. London, Palgrave Macmillan.
- NEMES NAGY József (2009): *Terek, helyek, régiók. A regionális tudomány alapjai*. Budapest, Akadémiai.
- O'GRADY, Nathaniel (2014): Securing Circulation through Mobility: Milieu and Emergency Response in the British Fire and Rescue Service. *Mobilities*, Vol. 9, No. 4. 512–527.
- OSSMAN, Susan (2004): Studies in Serial Migration. *International Migration*, Vol. 42, No. 4. 111–121.
- ÖRDÖG István szerk. (2013): *Migrációs antológia*. Budapest, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Tudományos Tanácsa.
- PAP Norbert (2015): A magyar politikai földrajz legújabb korszaka. In PAP Norbert szerk.: *Geopolitikai gondolkodás a magyar földrajzban (1989–2014)*. Pécs, IDRResearch Kft. – Publikon. 5–7.
- PARUSEL, Bernd (2017): Circular Migration and the Need to Define and Measure It. *Migration Policy Practice*, Vol. 7, No. 2. 38–43.
- PHILO, Chris (2014): One Must Eliminate the Effects of... Diffuse Circulation [and] Their Unstable and Dangerous Coagulation: Foucault and beyond the Stopping of Mobilities. *Mobilities*, Vol. 9, No. 4. 493–511.
- POPOV, Anton (2010): Making Sense of Home and Homeland: Former-Soviet Greeks' Motivations and Strategies for a Transnational Migrant Circuit. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 36, No. 1. 67–85.

- POTT, Andreas (2013): Geography of Migration. In NESS, I. ed.: *The Encyclopedia of Global Human Migration*. Chichester, Wiley-Blackwell. DOI: [10.1002/9781444351071.wbeghm24](https://doi.org/10.1002/9781444351071.wbeghm24).
- POULAIN, Michel ed. (2006): *THESIM: Towards Harmonised European Statistics on International Migration*. Louvain, University of Louvain.
- PROTHERO, R. Mansell – CHAPMAN, Murray eds. (1985): *Circulation in Third World Countries*. London, Routledge and Kegan Paul.
- RAVENSTEIN, Ernst Georg (1885): The Laws of Migration. *Journal of the Royal Statistical Society*, June 1885. 167–227.
- RAVENSTEIN, Ernst Georg (1889): The Laws of Migration. *Journal of the Royal Statistical Society*, June 1889. 241–301.
- RÉDEI Mária (2007): *Mozgásban a világ. A nemzetközi migráció földrajza*. Budapest, ELTE Eötvös.
- RITECZ György – SALLAI János (2015): *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei*. Budaörs, Hanns Seidel Alapítvány.
- ROSEMAN, C. Curtis (1971): Migration as a Spatial and Temporal Process. *Annals of the Association of American Geographers*, No. 61. 589–598.
- SALTER, Mark B. (2013): To Make Move and Let Stop: Mobility and the Assemblage of Circulation. *Mobilities*, Vol. 8, No. 1. 7–19.
- SANDERSON, Matthew R. (2010): Reconsidering of the Study of International Migration: A Way forward for Macrostructural Migration Research. *International Migration*, Vol. 48, No. 1. 179–193.
- SCHNEIDER, Jan – PARUSEL, Bernd (2015): Circular Migration between Fact and Fiction. Evidence from Germany. *European Journal of Migration and Law*, Vol. 17, No. 2–3. 184–209.
- SIMONYI Péter (2019): Cirkuláció – Orvosság a migráció egyes bajaira? In SZÓNOKYÉ ANCSIN G. szerk.: *Magyarok a Kárpát-medencében 3. Migráció 2018*. Szeged, Innovariant Kft. 147–156.
- SKELDON, Ronald (2012): Going Round in Circles: Circular Migration, Poverty Alleviation and Marginality. *International Migration*, Vol. 50, No. 3. 43–60.
- SOLTÉSZ, Béla – ERŐSS, Ágnes – KARÁCSONYI, Dávid (2014): Hungarian Cross-Border Migration in a Fragmented Ethnic Space. In ERŐSS, Á. – KARÁCSONYI, D. eds.: *Discovering Migration between Visegrad Countries and Eastern Partners*. Budapest, Geographical Institute. 72–87.
- SÜDAS, Ílkay – MUTLUER, Nil (2010): Towards a Better Life: Lifestyle Migration. *Aegean Geographical Journal*, Vol. 19, No. 1. 31–47.
- TAKÁCS Zoltán – TÁTRAI Patrik – ERŐSS Ágnes (2013): A Vajdaságból Magyarországra irányuló tanulmányi célú migráció. *Tér és Társadalom*, 27. évf. 2. sz. 77–95.
- TÁLAS Péter szerk.: (2017): *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- TÁLAS Péter (2018): *Az európai migrációs válság értelmezési kereteiről*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- TARRÓSY István – GLIED Viktor – VÖRÖS Zoltán szerk. (2014): *Migrációs tendenciák napjainkban. A 21. század migrációs folyamatainak tanulmányozásához*. Pécs, IDRResearch Kft. – Publikon.
- TARRÓSY István (2014): Afrikai migrációs folyamatok. In TARRÓSY István – GLIED Viktor – VÖRÖS Zoltán szerk.: *Migrációs tendenciák napjainkban. A 21. század migrációs folyamatainak tanulmányozásához*. Pécs, IDRResearch Kft. – Publikon. 221–243.
- TEPERICS, Károly – CZIMRE, Klára (2013): Study-Driven Migration in the Hungarian-Romanian Border Region. In POPOVICIU, A.-C. – CIGAN, D. eds.: *The Frontier Worker: New Perspectives on the Labour Market in the Border Regions*. Bucarest, C. H. Beck. 139–148.
- TEPERICS Károly (2017): *A Debreceni Egyetem területi kapcsolatai, gazdasági hatásai. Habilitációs dolgozat*. Kézirat. Debrecen, Debreceni Egyetem.

- TOLLEFSEN, Aina – LINDGREN, Urban (2006): Transnational Citizens or Circulating Semi-Proletarians? A Study of Migration Circulation between Sweden and Asia, Latin America and Africa between 1968 and 2002. *Population, Space and Place*, Vol. 12, No. 6. 517–527.
- TOMPA Anna (2014): *Globalizáció és egészség*. Budapest, SpringerMed.
- TÓTH, Judit (2011): Entry and Residence in Hungary. In GELLÉRNÉ LUKÁCS, É. ed.: *Third-Country National Researchers' Integration in Hungary*. Budapest, Tullius Publisher. 38–53.
- TÓTH Judit (2013): Migrációs jogi környezet Magyarországon. *Magyar Tudomány*, 174. évf. 3. sz. 275–280.
- TÓTH Pál Péter (2011): *Népességfejlődés és magyarság. A nemzetközi vándorlás szerepe a Kárpát-medencei magyar népességfejlődésben*. Budapest, Gondolat.
- TÖTTÖS Ágnes (2013): A többes állampolgárság kérdése az Európai Unióban és Magyarországon. In ÖRDÖG I. szerk.: *Migrációs antológia*. Budapest, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Tudományos Tanácsa. 109–137.
- TRIANDAFYLLOIDOU, Anna – MARCHETTI, Sabrina (2013): Migrant Domestic and Care Workers in Europe: New Patterns of Circulation? *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, Vol. 11, No. 4. 339–346.
- TRIANDAFYLLOIDOU, Anna (2013a): Circular Migration: Introductory Remarks. In TRIANDAFYLLOIDOU, A. ed.: *Circular Migration between Europe and its Neighbourhood. Choice or Necessity?* Oxford, Oxford University Press. 1–21.
- TRIANDAFYLLOIDOU, Anna (2013b): Circular Migration at the Periphery of Europe: Choice, Opportunity or Necessity? In TRIANDAFYLLOIDOU, A. ed.: *Circular Migration between Europe and its Neighbourhood. Choice or Necessity?* Oxford, Oxford University Press. 212–236.
- TRIANDAFYLLOIDOU, Anna ed. (2013c): *Circular Migration between Europe and its Neighbourhood. Choice or Necessity?* Oxford, Oxford University Press.
- UNECE (2016): *Defining and Measuring Circular Migration*. New York – Geneva, United Nations, the Task Force on Measuring Circular Migration.
- USHER, Mark (2014): Veins of Concrete, Cities of Flow: Reasserting the Centrality of Circulation in Foucault's Analytics of Government. *Mobilities*, Vol. 9, No. 4. 550–569.
- VALUCH Tibor (2002): *Magyarország társadalomtörténete (a XX. század második felében)*. Budapest, Osiris.
- VÁRHALMI Zoltán (2013): Magyarországi migránsok identitása, kötődései. In KOVÁTS A. szerk.: *Bevándorlás és integráció. Magyarországi adatok, európai indikátorok*. Budapest, MTA TK Kisebbségkutató Intézet. 227–237.
- VERTOVEC, Steven (2004): Migrant Transnationalism and Modes of Transformation. *International Migration Review*, Vol. 38, No. 3. 970–1001.
- WETZEL, Tamás (2011): *A bevándorlás kérdése Magyarországon*. Budapest, IDResearch Kft. – Publikon.
- WHITE, Anne (2013): Double Return Migration: Failed Returns to Poland Leading to Settlement Abroad and New Transnational Strategies. *International Migration*, Vol. 52, No. 6. 72–84.
- WILLIAMS, Allan M. – CHABAN, Natalia – HOLLAND, Martin (2011): The Circular International Migration of New Zealanders: Enfolded Mobilities and Relational Places. *Mobilities*, Vol. 6, No. 1. DOI: <https://doi.org/10.1080/17450101.2011.532659>
- ZIMMERMANN, Klaus F. – ZAICEVA, Anzelika (2012): *Returning Home at Times of Trouble? Return Migration of EU Enlargement Migrants during the Crisis*. Discussion Papers No. 7111. Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA).
- ZSÓTÉR Brigitta (2008): Változások a délkelet-alföldi Mezőhegyes életében várossá nyilvánítását követően. *Területi Statisztika*, 48. évf. 6. sz. 651–657.
- ZSÓTÉR, Brigitta (2017): Financial Planning in Connection with Accommodation Development in a Sport Centre. *Quaestus Multidisciplinary Research Journal*, Vol. 4, No. 11. 172–177.

Függelék

F1. táblázat: A 2013–2016-ban bevándorló külföldiek aránya megyék és a belépés sorszáma szerint (%)

Megye	Belépés sorszáma					Összesen
	1	2	3	4–X	Együtt (2–X)	
Budapest	51,1	47,1	41,7	35,1	46,3	49,9
Baranya	4,9	5,1	4,4	6,7	5,0	4,9
Bács-Kiskun	2,5	3,1	3,8	4,9	3,2	2,7
Békés	0,8	1,1	1,0	1,8	1,1	0,9
Borsod-Abaúj-Zemplén	2,0	2,0	1,9	2,5	2,0	2,0
Csongrád	4,1	3,9	2,9	5,3	3,8	4,0
Fejér	4,4	5,1	5,5	2,8	5,1	4,6
Győr-Moson-Sopron	5,4	6,1	7,4	5,6	6,2	5,6
Hajdú-Bihar	4,4	3,4	3,3	2,8	3,4	4,1
Heves	0,8	0,9	0,8	1,4	0,9	0,8
Komárom-Esztergom	1,3	1,3	1,4	0,4	1,3	1,3
Nógrád	0,3	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4
Pest	6,8	7,0	7,8	9,1	7,1	6,9
Somogy	2,0	3,0	3,9	5,6	3,1	2,3
Szabolcs-Szatmár-Bereg	1,1	1,1	1,5	0,7	1,2	1,1
Jász-Nagykun-Szolnok	1,0	1,3	1,1	2,1	1,3	1,1
Tolna	0,7	0,9	1,0	1,1	1,0	0,8
Vas	1,7	2,0	2,6	5,3	2,1	1,8
Veszprém	1,7	1,8	2,3	1,4	1,9	1,7
Zala	2,9	3,5	5,1	5,3	3,7	3,1
Együtt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: a szerző számításai

F2. táblázat: A 2013–2016-ban bevándorló külföldiek arányai megyék és a belépés sorszáma szerint (%)

Megye	Belépés			sorszáma		Együtt
	1	2	3	4–X	Együtt (2–X)	
Budapest	76,0	21,1	2,8	0,2	24,0	100,0
Baranya	73,7	23,0	3,0	0,4	26,3	100,0
Bács-Kiskun	69,0	25,8	4,7	0,5	31,0	100,0
Békés	68,6	26,9	3,9	0,6	31,4	100,0
Borsod-Abaúj-Zemplén	74,6	22,0	3,1	0,4	25,4	100,0
Csongrád	75,6	21,6	2,4	0,4	24,4	100,0
Fejér	71,3	24,5	4,0	0,2	28,7	100,0
Győr-Moson-Sopron	71,3	24,1	4,3	0,3	28,7	100,0
Hajdú-Bihar	78,7	18,4	2,7	0,2	21,3	100,0
Heves	70,7	25,3	3,5	0,5	29,3	100,0
Komárom-Esztergom	74,6	21,8	3,5	0,1	25,4	100,0
Nógrád	65,8	29,9	4,0	0,3	34,2	100,0
Pest	73,2	22,6	3,8	0,4	26,8	100,0
Somogy	65,1	28,6	5,5	0,7	34,9	100,0
Szabolcs-Szatmár-Bereg	72,6	22,8	4,4	0,2	27,4	100,0
Jász-Nagykun-Szolnok	68,3	27,5	3,6	0,6	31,7	100,0
Tolna	67,4	27,9	4,2	0,4	32,6	100,0

Megye	Belépés			sorszáma		Együtt (2–X)	Együtt
	1	2	3	4–X			
Vas	69,9	24,4	4,8	0,9	30,1	100,0	
Veszprém	72,1	23,3	4,3	0,2	27,9	100,0	
Zala	69,1	24,9	5,5	0,5	30,9	100,0	
Összesen	74,1	22,3	3,3	0,3	25,9	100,0	

Forrás: a szerző számításai

F3. mátrix: A 2007-ben Magyarországra visszaérkező külföldiek megoszlása a korábbi és a jelenlegi lakóhelyek alapján

Megelőző lakóhely megyéje	2007-es lakóhely megyéje																			
	Budapest	Baranya	Bács-Kiskun	Békés	Borsod-Abaúj-Zemplén	Csongrád	Fejér	Győr-Moson-Sopron	Hajdú	Heves	Komárom-Esztergom	Nógrád	Pest	Somogy	Szabolcs-Szatmár-Bereg	Jász-Nagykun-Szolnok	Tolna	Vas	Veszprém	Zala
Budapest	95,1	6,6	10,7	2,2	1,8	4,9	11,3	6,5	1,3	8,3	2,1	0,0	11,2	8,3	4,1	0,0	0,0	0,0	11,4	5,0
Baranya	0,3	88,2	4,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	4,2	0,0	0,0	2,8	0,0	2,3	0,0
Bács-Kiskun	0,2	1,3	74,7	0,0	0,0	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5
Békés	0,0	0,0	0,0	86,7	0,0	1,1	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Borsod-Abaúj-Zemplén	0,1	0,0	1,3	0,0	86,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,6	0,0	8,7	0,7	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zemplén	0,1	0,0	1,3	0,0	86,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,6	0,0	8,7	0,7	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Csongrád	0,9	2,6	9,3	11,1	3,5	89,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	5,9	0,0	0,0	4,5	5,0
Fejér	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	66,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	2,3	0,0
Győr-Moson-Sopron	0,2	0,0	0,0	0,0	1,8	0,0	0,0	91,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hajdú	0,3	0,0	0,0	0,0	1,8	0,8	0,0	0,6	94,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0
Heves	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	0,0	0,0	0,6	83,3	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3	0,0
Komárom-Esztergom	0,4	0,0	0,0	0,0	1,8	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	97,9	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nógrád	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	91,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pest	1,4	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	83,2	4,2	0,7	2,9	0,0	0,0	0,0	2,5
Somogy	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	70,8	2,0	0,0	2,8	0,0	2,3	0,0
Szabolcs-Szatmár-Bereg	0,2	0,0	0,0	0,0	1,8	0,0	3,2	0,0	1,3	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	89,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bereg	0,2	0,0	0,0	0,0	1,8	0,0	3,2	0,0	1,3	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	89,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Jász-Nagykun-Szolnok	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	91,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Szolnok	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	91,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tolna	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	94,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Vas	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14,5	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	12,5	0,0	0,0	0,0	98,5	0,0	0,0
Veszprém	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	75,0	0,0
Zala	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	85,0
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: a szerző számításai

F4. mátrix: A 2006–2008 között Magyarországra visszaérkező külföldiek megoszlása a korábbi és a jelenlegi lakóhelyek alapján

Megelőző lakóhely megyéje	2006–2008 közötti lakóhely megyéje																			
	Budapest	Baranya	Bács-Kiskun	Békés	Borsod-Abaúj-Zemplén	Csongrád	Fejér	Győr-Moson-Sopron	Hajdú	Heves	Komárom-Esztergom	Nógrád	Pest	Somogy	Szabolcs-Szatmár-Bereg	Jász-Nagykun-Szolnok	Tolna	Vas	Veszprém	Zala
Budapest	40,3	0,4	0,9	0,7	0,0	1,4	1,0	0,9	0,3	0,0	0,0	0,0	3,5	0,0	1,0	40,3	0,4	0,9	0,7	0,0
Baranya	1,5	93,4	11,5	0,7	0,0	1,4	0,0	0,6	0,0	4,4	0,0	0,0	0,0	9,2	0,0	1,5	93,4	11,5	0,7	0,0
Bács-Kiskun	9,0	1,3	80,2	0,0	0,0	6,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	9,0	1,3	80,2	0,0	0,0
Békés	9,3	0,0	0,0	94,9	0,0	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	6,8	0,0	0,0	0,0	0,0	9,3	0,0	0,0	94,9	0,0
Borsod-Abaúj-	0,4	0,0	0,0	0,0	84,2	0,0	0,0	0,0	0,8	11,7	0,0	1,6	0,0	0,0	1,7	0,4	0,0	0,0	0,0	84,2
Zemplén	0,4	0,0	0,0	0,0	84,2	0,0	0,0	0,0	0,8	11,7	0,0	1,6	0,0	0,0	1,7	0,4	0,0	0,0	0,0	84,2
Csongrád	3,8	1,3	2,2	0,7	0,0	85,5	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,8	1,3	2,2	0,7	0,0
Fejér	8,8	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	94,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,9	0,0	1,7	8,8	0,0	0,9	0,0	0,0
Győr-Moson-Sopron	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	89,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Hajdú	3,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,3	88,8	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	3,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Heves	0,6	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	83,2	0,0	0,0	1,1	0,0	0,0	0,6	1,8	0,0	0,0	0,0
Komárom-Esztergom	3,3	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	90,1	0,0	4,3	0,0	0,0	3,3	0,0	0,0	0,0	0,6
Nógrád	1,2	0,0	0,0	0,0	15,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	98,4	2,1	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	15,2
Pest	7,3	0,4	0,0	2,9	0,0	0,0	0,5	2,0	0,0	0,0	0,5	0,0	62,9	0,0	0,0	7,3	0,4	0,0	2,9	0,0
Somogy	0,5	1,3	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	89,9	0,0	0,5	1,3	0,9	0,0	0,0
Szabolcs-Szatmár-Bereg	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	9,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	91,6	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Bereg	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	9,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	91,6	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Jász-Nagykun-Szolnok	8,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	1,1	0,0	1,3	8,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Szolnok	8,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	1,1	0,0	1,3	8,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Tolna	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,5	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vas	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0
Veszprém	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	1,4	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Zala	0,5	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	2,5	0,0	0,0
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: a szerző számításai

F5. mátrix: A 2009–2012 között Magyarországra visszaérkező külföldiek megoszlása a korábbi és a jelenlegi lakóhelyek alapján

Megelőző lakóhely megyéje	2009–2012 közötti lakóhely megyéje																			
	Budapest	Baranya	Bács-Kiskun	Békés	Borsod-Abaúj-Zemplén	Csongrád	Fejér	Győr-Moson-Sopron	Hajdú	Heves	Komárom-Esztergom	Nógrád	Pest	Somogy	Szabolcs-Szatmár-Bereg	Jász-Nagykun-Szolnok	Tolna	Vas	Veszprém	Zala
Budapest	37,4	0,8	–	1,4	0,0	1,7	1,1	0,5	0,1	0,0	0,0	0,0	3,9	0,0	1,2	–	0,0	0,0	0,0	0,4
Baranya	0,5	97,0	–	0,0	0,0	0,4	0,0	0,3	0,0	4,8	0,0	0,0	0,0	10,7	0,0	–	0,0	0,0	0,0	0,0
Bács-Kiskun	9,9	0,5	–	0,0	0,0	6,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	–	0,0	0,0	0,0	0,0
Békés	10,0	0,0	–	94,3	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,2	0,0	0,0	0,0	0,0	–	0,0	0,0	7,6	0,0
Borsod-Abaúj-Zemplén	0,1	0,0	–	0,0	82,7	0,0	0,0	0,0	0,3	11,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	–	0,0	0,0	0,0	0,0
Zemplén	0,1	0,0	–	0,0	82,7	0,0	0,0	0,0	0,3	11,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	–	0,0	0,0	0,0	0,0
Csongrád	3,9	0,4	–	0,0	0,0	89,5	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	–	0,0	0,0	1,8	0,0
Fejér	9,6	0,0	–	0,0	0,0	0,0	97,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,9	0,0	0,5	–	0,0	0,0	0,0	0,0
Győr-Moson-Sopron	0,2	0,0	–	0,0	0,0	0,3	0,0	89,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,2	–	0,0	0,0	0,0	0,0
Hajdú	4,2	0,0	–	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	88,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	–	0,0	0,0	0,0	0,0
Heves	0,2	0,6	–	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	83,3	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	–	0,0	0,0	0,0	0,0
Komárom-Esztergom	2,8	0,0	–	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	90,7	0,0	4,7	0,0	0,0	–	0,0	0,0	0,0	0,0
Nógrád	0,4	0,0	–	0,0	17,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,7	0,0	0,0	–	0,0	0,0	0,0	0,0
Pest	6,2	0,2	–	4,3	0,0	0,0	0,0	2,2	0,2	0,0	0,0	0,0	63,1	0,0	0,0	–	0,0	0,0	0,0	0,0
Somogy	0,2	0,5	–	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	88,7	0,0	–	0,0	0,0	0,0	1,5
Szabolcs-Szatmár-Bereg	0,2	0,0	–	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	11,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	96,0	–	0,0	0,0	0,0	0,0
Bereg	0,2	0,0	–	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	11,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	96,0	–	0,0	0,0	0,0	0,0
Jász-Nagykun-Szolnok	13,2	0,0	–	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,3	0,0	0,5	–	0,0	0,0	0,0	0,0
Szolnok	13,2	0,0	–	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,3	0,0	0,5	–	0,0	0,0	0,0	0,0
Tolna	0,0	0,0	–	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	18,5	0,0	0,7	–	100,0	0,0	0,0	0,0
Vas	0,0	0,0	–	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	–	0,0	99,3	0,0	3,1
Veszprém	0,8	0,0	–	0,0	0,0	0,5	0,4	7,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	–	0,0	0,0	90,6	0,0
Zala	0,2	0,0	–	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	–	0,0	0,7	0,0	95,0
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: a szerző számításai

F6. mátrix: A 2006–2012 között Magyarországra visszaérkező külföldiek megoszlása a korábbi és a jelenlegi lakóhelyek alapján

Megelőző lakóhely megyéje	2006–2012 közötti lakóhely megyéje																				
	Budapest	Baranya	Bács-Kiskun	Békés	Borsod-Abaúj-Zemplén	Csongrád	Fejér	Győr-Moson-Sopron	Hajdú	Heves	Komárom-Esztergom	Nógrád	Pest	Somogy	Szabolcs-Szatmár-Bereg	Jász-Nagykun-Szolnok	Tolna	Vas	Veszprém	Zala	
Budapest	38,6	0,7	0,9	1,0	0,0	1,6	1,0	0,7	0,1	0,0	0,0	0,0	3,7	0,0	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5
Baranya	0,9	96,3	11,5	0,5	0,0	0,8	0,0	0,4	0,0	4,6	0,0	0,0	0,0	10,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bács-Kiskun	9,5	0,7	80,2	0,0	0,0	6,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Békés	9,7	0,0	0,0	94,7	0,0	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	7,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,0	0,0
Borsod-Abaúj-	0,2	0,0	0,0	0,0	83,4	0,0	0,0	0,0	0,4	11,8	0,0	1,0	0,0	0,0	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zemplén	0,2	0,0	0,0	0,0	83,4	0,0	0,0	0,0	0,4	11,8	0,0	1,0	0,0	0,0	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Csongrád	3,9	0,6	2,2	0,5	0,0	87,9	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0
Fejér	9,2	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	96,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,3	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Győr-Moson-Sopron	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	89,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0
Hajdú	3,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	88,2	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Heves	0,4	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	83,3	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Komárom-Esztergom	3,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	90,4	0,0	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nógrád	0,7	0,0	0,0	0,0	16,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	99,0	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pest	6,7	0,3	0,0	3,4	0,0	0,0	0,2	2,1	0,1	0,0	0,3	0,0	63,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Somogy	0,3	0,7	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	88,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Szabolcs-Szatmár-	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	11,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	94,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bereg	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	11,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	94,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Jász-Nagykun-	11,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	0,0	0,7	0,0	0,8	98,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Szolnok	11,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	0,0	0,7	0,0	0,8	98,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tolna	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	17,3	0,0	1,2	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vas	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	99,2	0,0	2,1
Veszprém	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,8	6,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	91,2	0,0
Zala	0,3	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	96,4
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: a szerző számításai

F7. mátrix: A 2013–2016 között Magyarországra visszaérkező külföldiek megoszlása a korábbi és a jelenlegi lakóhelyek alapján

Megelőző lakóhely megyéje	2013–2016 közötti lakóhely megyéje																			
	Budapest	Baranya	Bács-Kiskun	Békés	Borsod-Abaúj-Zemplén	Csongrád	Fejér	Győr-Moson-Sopron	Hajdú	Heves	Komárom-Esztergom	Nógrád	Pest	Somogy	Szabolcs-Szatmár-Bereg	Jász-Nagykun-Szolnok	Tolna	Vas	Veszprém	Zala
Budapest	40,9	28,1	17,9	15,3	18,3	26,5	47,9	18,2	31,4	21,6	20,4	20,0	22,5	10,9	16,2	20,1	14,6	17,2	20,9	10,6
Baranya	3,7	9,6	3,6	0,7	3,4	5,5	4,2	2,2	2,6	3,1	3,3	3,3	2,6	5,0	1,7	2,5	5,9	2,1	4,7	4,8
Bács-Kiskun	2,9	8,3	7,8	5,2	5,4	7,6	1,2	5,4	2,4	4,4	3,3	4,2	6,9	11,0	5,4	6,5	7,9	6,1	5,8	9,4
Békés	1,8	2,5	3,0	12,3	2,2	4,2	1,8	2,5	3,1	5,3	2,1	5,8	3,9	1,0	6,7	3,4	2,9	2,3	3,0	2,1
Borsod-Abaúj-	2,3	1,2	2,7	3,0	8,4	2,0	4,4	1,5	1,7	3,1	5,2	0,8	1,8	0,8	5,1	3,1	2,5	1,9	1,3	2,3
Zemplén	2,3	1,2	2,7	3,0	8,4	2,0	4,4	1,5	1,7	3,1	5,2	0,8	1,8	0,8	5,1	3,1	2,5	1,9	1,3	2,3
Csongrád	3,4	3,8	3,2	4,5	3,8	7,6	1,8	2,6	3,0	5,3	4,0	5,0	3,6	2,7	2,4	4,3	5,9	2,5	2,8	7,5
Fejér	4,3	4,2	3,8	4,1	3,6	4,7	5,5	1,6	5,7	7,0	4,0	5,8	3,6	3,3	4,7	3,7	2,9	3,4	6,0	3,2
Győr-Moson-Sopron	4,5	3,2	4,9	6,3	5,6	3,8	1,7	27,3	3,6	4,4	7,3	9,2	6,9	6,3	7,1	8,4	2,5	10,9	5,1	7,7
Hajdú	9,8	11,1	9,4	13,1	10,6	13,0	8,7	7,1	20,4	10,6	8,5	10,8	10,2	5,1	12,1	10,2	6,7	6,9	8,5	3,3
Heves	1,6	0,6	1,5	0,7	1,4	2,0	2,3	1,1	1,8	2,6	2,4	1,7	1,0	1,5	1,7	2,2	2,5	0,8	1,5	2,4
Komárom-Esztergom	2,0	0,7	2,2	2,2	11,4	0,7	2,5	1,5	1,3	0,9	17,0	6,7	1,4	1,7	2,4	2,8	1,3	1,7	3,4	1,3
Nógrád	0,5	0,3	0,5	0,4	1,6	0,6	0,9	0,9	0,6	1,3	1,5	2,5	0,4	0,5	0,7	0,3	0,0	0,4	0,4	0,0
Pest	10,9	9,0	15,0	16,0	9,4	9,4	8,4	9,7	10,5	11,5	7,3	7,5	15,2	7,1	14,1	10,2	12,6	11,5	11,8	6,8
Somogy	2,2	7,9	6,9	3,7	5,0	3,2	1,5	6,1	2,8	4,0	3,0	4,2	5,8	17,7	2,7	7,4	11,3	9,0	7,5	14,4
Szabolcs-Szatmár-	1,4	0,6	3,7	4,1	1,8	1,1	1,4	1,0	2,0	1,8	0,6	0,0	1,7	0,6	6,7	3,7	3,3	1,3	1,5	0,8
Bereg	1,4	0,6	3,7	4,1	1,8	1,1	1,4	1,0	2,0	1,8	0,6	0,0	1,7	0,6	6,7	3,7	3,3	1,3	1,5	0,8
Jász-Nagykun-	0,5	1,0	0,4	0,0	0,4	1,1	0,4	0,4	0,7	0,0	0,9	0,0	0,6	2,4	1,7	1,2	0,8	0,4	1,1	1,6
Szolnok	0,5	1,0	0,4	0,0	0,4	1,1	0,4	0,4	0,7	0,0	0,9	0,0	0,6	2,4	1,7	1,2	0,8	0,4	1,1	1,6
Tolna	0,8	0,3	2,3	1,9	0,8	0,8	0,4	0,9	0,8	1,3	1,5	1,7	1,6	2,1	1,7	0,6	3,3	2,5	2,6	2,6
Vas	1,8	1,6	2,8	2,2	1,0	1,9	1,4	2,2	1,7	1,8	2,7	3,3	2,4	4,1	1,7	1,5	5,4	7,5	3,6	3,6
Veszprém	3,2	2,8	4,3	3,0	4,6	2,5	2,0	4,3	3,0	7,9	3,3	5,8	5,5	5,9	3,7	5,9	2,9	5,5	6,0	5,1
Zala	1,6	3,2	4,1	1,1	1,0	1,5	1,6	3,3	1,2	2,2	1,5	1,7	2,4	10,3	1,7	1,9	4,6	6,1	2,6	10,8
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: a szerző számításai

Megelőző lakóhely megyéje	2006–2016 közötti lakóhely megyéje																			
	Budapest	Baranya	Bács-Kiskun	Békés	Borsod-Abaúj-Zemplén	Csongrád	Fejér	Győr-Moson-Sopron	Hajdú	Heves	Komárom-Esztergom	Nógrád	Pest	Somogy	Szabolcs-Szatmár-Bereg	Jász-Nagykun-Szolnok	Tolna	Vas	Veszprém	Zala
Budapest	39,7	15,5	13,1	9,1	10,7	11,1	34,8	12,7	11,3	10,0	9,5	11,1	11,0	6,1	5,5	15,7	7,1	11,5	12,1	7,6
Baranya	2,2	49,4	5,8	0,6	2,0	2,6	3,0	1,7	0,9	3,9	1,6	1,9	1,0	7,4	0,5	1,9	2,8	1,4	2,7	3,3
Bács-Kiskun	6,4	4,8	28,4	2,9	3,2	6,9	0,9	3,7	0,8	2,0	1,6	2,3	2,9	6,2	1,6	5,1	3,9	4,1	3,3	6,6
Békés	5,9	1,3	2,1	48,2	1,3	2,7	1,3	1,7	1,1	2,4	5,0	3,2	1,5	0,6	2,0	2,7	1,4	1,5	4,7	1,4
Borsod-Abaúj-Zemplén	1,2	0,6	1,9	1,7	39,3	0,8	3,2	1,0	0,8	7,8	2,4	0,9	0,7	0,4	2,3	2,4	1,2	1,3	0,7	1,6
Csongrád	1,2	0,6	1,9	1,7	39,3	0,8	3,2	1,0	0,8	7,8	2,4	0,9	0,7	0,4	2,3	2,4	1,2	1,3	0,7	1,6
Csongrád	3,7	2,3	2,9	2,7	2,2	57,2	1,3	1,8	1,1	2,4	1,8	2,8	1,4	1,6	0,7	3,4	2,8	1,7	2,2	5,2
Fejér	6,9	2,3	3,0	2,3	2,1	1,8	30,9	1,1	2,0	3,3	1,8	3,2	5,9	1,9	2,1	2,9	1,4	2,3	3,5	2,3
Győr-Moson-Sopron	2,4	1,7	3,5	3,6	3,3	1,8	1,2	47,0	1,3	2,0	3,4	5,1	2,8	3,5	2,2	6,5	1,2	7,3	3,1	5,4
Hajdú	6,7	6,0	6,7	7,4	6,3	5,0	6,3	4,9	63,9	5,1	4,0	6,0	4,0	2,9	3,8	8,2	3,2	4,6	4,9	2,4
Heves	1,0	0,7	1,1	0,4	0,8	0,8	1,6	0,8	0,6	45,9	1,1	0,9	0,8	0,9	0,5	1,7	1,2	0,5	0,9	1,7
Komárom-Esztergom	2,5	0,4	1,6	1,3	6,8	0,3	2,0	1,0	0,5	0,4	56,0	3,7	3,3	0,9	0,7	2,2	0,6	1,1	2,0	0,9
Nógrád	0,6	0,2	0,4	0,2	7,7	0,2	0,7	0,6	0,2	0,6	0,7	45,4	1,1	0,3	0,2	0,2	0,0	0,3	0,2	0,0
Pest	8,7	5,0	10,8	10,5	5,5	3,6	6,1	7,3	3,8	5,3	3,6	4,2	44,4	4,0	4,1	8,0	6,1	7,7	6,8	4,8
Somogy	1,2	4,5	5,2	2,1	3,0	1,2	1,1	4,2	1,0	1,8	1,4	2,3	2,6	48,8	0,8	5,8	5,5	6,0	4,3	10,4
Szabolcs-Szatmár-Bereg	0,9	0,3	2,6	2,3	1,1	0,4	1,2	0,7	7,8	0,8	0,3	0,0	0,7	0,4	68,8	2,9	1,6	0,9	0,9	0,5
Bereg	0,9	0,3	2,6	2,3	1,1	0,4	1,2	0,7	7,8	0,8	0,3	0,0	0,7	0,4	68,8	2,9	1,6	0,9	0,9	0,5
Jász-Nagykun-Szolnok	6,0	0,6	0,3	0,0	0,2	0,4	0,3	0,3	0,3	0,0	1,0	0,0	0,7	1,4	1,1	22,5	0,4	0,3	0,6	1,1
Szolnok	6,0	0,6	0,3	0,0	0,2	0,4	0,3	0,3	0,3	0,0	1,0	0,0	0,7	1,4	1,1	22,5	0,4	0,3	0,6	1,1
Tolna	0,4	0,2	1,7	1,1	0,5	0,3	0,3	0,6	0,3	0,6	0,7	0,9	11,2	1,2	1,4	0,5	53,1	1,7	1,5	1,8
Vas	0,8	0,9	2,3	1,3	0,6	0,7	1,0	1,5	0,6	0,8	1,3	1,9	0,9	2,5	0,5	1,2	2,6	38,0	2,1	3,1
Veszprém	1,9	1,5	3,1	1,7	2,7	1,6	1,6	5,0	1,1	3,7	1,6	3,2	2,1	3,3	1,1	4,6	1,4	3,7	41,9	3,6
Zala	0,9	1,7	3,6	0,6	0,6	0,6	1,2	2,4	0,4	1,0	1,1	0,9	0,9	5,8	0,5	1,5	2,2	4,3	1,5	36,1
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: a szerző számításai

Szegedi László

Az Európai Unióból Magyarországra érkező hazautalások szerepe és jelentősége

Bevezetés

A kutatási projekt célkitűzése az Európai Unión belülről érkező magyar pénzbeli hazautalások (*remittances, Rücküberweisungen*) vizsgálata a 2008–2018 idősávban, ennek összegzésével pedig szakmapolitikai vitaanyag elkészítése.

A kutatás módszertana elsősorban a hazautalások időbeli változására koncentrál, ami a jelzett tendenciának megfelelően igen jelentős mértékben növekedett magyar viszonylatban. A kutatás megközelítése kétpólusú, ami a hazautalások szintjén a küldő és fogadó oldal együttes elemzését foglalja magában. Így célul tűzi ki annak feltárását is, hogy milyen jellemzőkkel írhatók le mind mikro- (utalást küldő és fogadó személyek), mind pedig makroszinten (utalást küldő és fogadó uniós tagállamok) ezek a folyamatok.

Tágabb értelemben a kutatás által elemzett kérdéskörök: a hazautalás mint önálló problémakör megjelenése globális és regionális szinten (amely diszciplináris és multidiszciplináris módszerekkel is vizsgálható), az annak mérésével összefüggő és egyéb fogalommeghatározási nehézségek. Alapvető jelentőségű a hazautalások kétpólusú viszonyrendszerében a makroszint vizsgálata, így *az utalást küldő és fogadó nemzetállamokra és gazdaságokra kifejtett hatás*. A kutatási projekt leglényegesebb része annak meghatározása, hogy a kétpólusú viszonyrendszer mikroszintjén kik, milyen társadalmi, szociális, kulturális *jellemzőkkel* bíró személyek a hazautalások küldői, valamint annak feltárása, hogy milyen társadalmi, szociális, gazdasági jellemzőkkel bírnak a hazautalásokat fogadó személyek, illetve tágabb értelemben ezek a magyar háztartások. Végül a kutatási jelentés fel kívánja dolgozni a globális és regionális szinten egyre behatóbban vizsgált hazautalásokkal összefüggésben – tekintettel a jelenlegi magyarországi helyzetre, különös tekintettel adott esetben a koronavírus miatt bevezetett rendkívüli intézkedésekre és gazdasági változásokra – a lehetséges (jövőbeni) szakpolitikai döntések irányát, azok potenciális lehetőségét és kockázatait.

A hazautalások vizsgálata és „időbeli változásai” globálisan és régiós szinten

A hazautalások alakulása és vizsgálata globális szinten

A hazautalt pénzek (*remittances*) összege globálisan a hétszeresére nőtt az elmúlt 25 évben.¹ Ez a tény önmagában megindokolja, hogy több tudományterület miatt foglalkozik egyre behatóbban a hazautalt pénzek – tágabb értelemben, ami a fogalomalkotás nehézségeiből fakad, a hazautalások – szerepével az egyes régiók viszonyában és a globális szinten, valamint azok nemzetgazdaságokra gyakorolt hatásával. Emellett a küldő és fogadó államok, valamint személyek és háztartások viszonya is egyre szerteágazóbb kutatások tárgyát képezi.

A nemzetközi szinten mért hazautalások vizsgálata az 1980-as évek kezdetéhez kapcsolódik, de az utóbbi évtizedekben a növekedés mértéke nem volt egyenletes. Az 1990-es évek végén a hazautalások mértékének növekedése megtorpant, sőt az 1998-as ázsiai pénzügyi válsággal összefüggésben² még csökkent is azok nagysága az előző évhez viszonyítva, majd a növekedés mértéke a 2000-es évek elején visszaállt a válságot megelőző szintre (2000 és 2002 között már megegyezett az 1995 és 1997 közötti 30%-os növekedéssel).³ Az Európai Unió, azon belül is a kelet-közép-európai régió vizsgálata óhatatlanul összekapcsolódott az EU 2004-es *keleti bővítésével*. A régi tagállamok munkaerőpiacának magasabb bérszínvonala egyértelmű vonzerő volt az új tagállamok munkavállalói számára, még ha a belső piaci liberalizáció, a munkaerő (a maastrichti szerződés utáni viszonylatban az uniós polgárok) szabad mozgása nem is érvényesülhetett mindaddig, amíg a régi tagállamok fenntartották a csatlakozás során kialakult átmeneti időszak alatt munkaerőpiacuk részleges „zártóságát” az új tagállamok munkavállalói előtt.⁴

A 2000-es évek elején, különösen az évtized közepén a hazautalások számának és nagyságának globális növekedésével párhuzamosan nagyobb számú szakirodalmi elemzés, publikáció jelent meg a témakörben. Utóbbiak egyre nagyobb figyelmet fordítottak a hazautalások nemzetközi pénzügyi műveletekként való elemzésére, összehasonlítva azt a nemzetközi segélyekkel. Ennek keretében óhatatlanul felmerül annak kérdése, hogy küldő állam és fogadó állam közötti nemzetközi segély helyett kevesebb adminisztratív teherrel és egyéb korlátozással megterhelt tranzakciót képez a hazautalás.⁵ Ráadásul a globalizáció átalakuló keretei⁶ között az időbeli elemzések szerint viszonylagos

¹ KAJDI 2015, 354.

² Kelet-Ázsia részesedése 1995 és 1997 között 71% növekedést produkált hazautalások befogadását illetően, amely Dél-Ázsia mellett a legtöbbet befogadó régióvá tette, majd az ázsiai pénzügyi válságot követően Latin-Amerika részesedése válik a legnagyobbá a válság és a tényleges növekedés miatt (lásd L. RÉDEI 2005, 591–592.). Az 1998-as pénzügyi válságról részletesen STIGLITZ 2003, 155–157.

³ L. RÉDEI 2005, 586–587.

⁴ Lásd bővebben GELLÉRNÉ LUKÁCS – SZIGETI 2005.

⁵ KAPUR 2005, 356.

⁶ STIGLITZ 2003.

állandóságot mutat azok nagyságrendje, így nemcsak az érintett háztartásoknak, hanem az azokat fogadó államoknak is (elméletileg) stabil bevételi forrást jelent. Így majdnem egyöntetű annak szakirodalmi értékelése, hogy a hazautalások a *válsághelyzetekkel szembeni ellenálló képességet* – szélesebb értelmezésben a válaszadás képességét, a rezilienciát – *növelik*.⁷ További vizsgálati témát kínál a *hazautalások kihatása a fogadó és a küldő állam nemzetgazdaságára*, különös tekintettel a szegénység (szegénységi küszöb), a nemzeti össztermék és a hazautalások közötti kölcsönhatás vizsgálatára.⁸

A 2008–2009-es gazdasági válság is kihatott az egyes államokba érkező hazautalások mértékére, de nem ugyanolyan módon.⁹ Ugyanakkor ennek vizsgálata mélyebb elemzést igényelne, hiszen a válsághelyzetek más-más módon gyakorolnak hatást az egyes világgazdasági régiókra, ami szerteágazó eredményekhez vezethet a hazautalásokat illetően. Ha a lentebb ismertetett, a Világbank által közzétett adatsorokat megfigyeljük, bizonyos európai államoknál a válság az egyébként csökkenő hazautalási összértékek esetében a csökkenés megállásához kapcsolódott (Moldova), hiszen ez a bevétel ebben az esetben számos háztartás számára kiemelkedően fontos megélhetési forrás (anticiklikus hatás). Hazánk esetében szakirodalmi vizsgálatok alapján – összekapcsolódva a német és osztrák munkaerőpiac 2011. évi megnyitásával is – kifejezetten a válság utáni időszakban történt meg a hazautalások dinamikus növekedésének megindulása.¹⁰

A 2010-es években a hazautalásokkal foglalkozó szakirodalom bővülése és a hazautalások nagyságának növekedése párhuzamosan zajlott le.¹¹ A globalizáció egyes válságjelenségei, a terrorizmus és a biztonságpolitikai helyzet általános alakulása, legfőképpen pedig a 2020-as koronavírus-járvány a következő időszakban vélhetően a hazautalásokra is kihat. Így a következő években e terület *egyik meghatározó vizsgálati iránya a gazdasági visszaesés (és a várható helyreállítás) hazautalásokra gyakorolt hatásának feltárása*, valamint a globális szintű jelenség okán az említett ellenálló képesség, *reziliencia változásának alakulása lesz*, amelyekre röviden jelen elemzésünkben is ki kívánunk majd térni.

A hazautalások alakulása és vizsgálata az Európai Unióban és régiós szinten

A 2000-es évek közepén (2004-ben) a tágabb értelemben vett régióban a hazautalásokat illetően az alábbi általános megállapításokat fogalmazták meg: a hazautalások

⁷ L. RÉDEI 2005, 598.; CSORTOS–KÓCZIÁN 2017, 14.; KAJDI et al. 2019, 856.; MEHEDINTU–SOAVA–STERPU 2019, 1. A reziliencia szélesebb koncepciójáról lásd HALMAI 2020a.

⁸ Globális szinten lásd ADAMS–PAGE 2005. Különösen Románia tekintetében lásd az alábbi elemzéseket: MEHEDINTU–SOAVA–STERPU 2019, 2–14.; PAUNICA et al. 2019.

⁹ A válság belső piaci migrációra vonatkozó hatásairól lásd bővebben ORBÁN 2016, 120–125. A gazdasági válság és a cirkuláció viszonyáról lásd bővebben ILLÉS 2018.

¹⁰ CSORTOS–KÓCZIÁN 2017, 17.

¹¹ 2016 októberétől *Remittances Review* címmel évente kétszer angol nyelvű folyóirat jelenik meg, amely kifejezetten a hazautalás témakörét, azok változásait, társadalmi, gazdasági és egyéb összefüggéseit dolgozza fel.

tekintetében a régió nem volt meghatározó szereplő (a globális összérték 8%-a), de voltak kimagasló értékek is nemzetközi összehasonlításban (Moldova 27,3%). A mobil uniós polgárok a hazautalás mellett külföldön is biztos anyagi bázis létrehozására törekednek, ami további bevándorlás előkészítése is lehet, végül a hazautalások változásait illetően időben egyes államok között eltérő tendenciák voltak megfigyelhetők.¹²

A keleti bővítés egyértelmű előnyként jelentkezett a régióbeli új EU-tagállamok számára a munkaerő-mobilitás szempontjából. Nem pusztán az államon belüli, hanem a régi tagállamokkal összevetve az azokban lévő magasabb bérszínvonal egyértelmű lehetőséget kínált az uniós polgárság alapszabadságaként való biztosítása mellett a szabad mozgás, tartózkodás (és munkavállalás) gyakorlására.¹³ Ugyanakkor az EU15 országcsoport is igyekezett átmeneti jelleggel védeni saját munkaerőpiacát a beáramló „olcsó” munkaerővel szemben, ami átmeneti időszakok bevezetéséhez vezetett az egyes tagállamok tekintetében, és kihatott arra a tendenciára, hogy a 2004. évi csatlakozást követően mely államok lettek a legjelentősebb *célszágok*, valamint miképpen változott a hazautalások tendenciája. A 2019-es év adatai már arra utalnak, hogy fordulat következett be a kivándorlási trendben Magyarországon, így többen tértek haza a tavalyi évben a hivatalos statisztikai adatok szerint, mint ahányan kivándoroltak.¹⁴ Emellett Magyarországon egy félmillió feletti, nem hazánkban született népesség él, akik közül 300-350 ezren vannak a környező országokban születettek. Így a Kárpát-medencei anyaországi szerep, valamint Budapest globális nemzetközi vándorokat (köztük mobil uniós polgárokat) vonzó hatása jelentős migrációt, egyúttal a hazautalásokat is potenciálisan befolyásoló tényező.

Ha a konkrét számadatokat (globális szinten) vizsgáljuk, a tágabb értelemben vett régióban változatlanul találunk kimagasló hazautalási értékeket (Moldova esetében a legmagasabb arány 2006-ban GDP-arányosan csaknem 35% volt, s 2018-ban is 16% arányt mutatott).¹⁵ Az Európai Unió Statisztikai Hivatala (*Eurostat*) által közzétett 2018. évi adatok szerint a *kiáramló* hazautalások összértéke (*személyes hazautalások* a később tisztázandó fogalmi terminológia szerint) tagállami összehasonlításban Franciaországból (11,4 milliárd euró), Spanyolországból (7,7 milliárd euró), az Egyesült Királyságból (7,0 milliárd euró), Olaszországból (6,5 milliárd euró), végül Németországból (5,2 milliárd euró) a legmagasabb. Ezzel szemben a *beáramló* hazautalások összértéke Portugáliába (3,6 milliárd euró), Romániába (3,0 milliárd euró), Lengyelországba (2,9 milliárd euró), az Egyesült Királyságba (2,3 milliárd euró), végül Olaszországba (2,0 milliárd

¹² L. RÉDEI 2005, 593.

¹³ CSORTOS–KÓCZIÁN 2017, 24.

¹⁴ BEKE 2020; KSH 2020.

¹⁵ A Világbank (*World Bank*) erről szóló adatgyűjtése elérhető annak adatszolgáltatási weboldalán, ám lényeges ebből a szempontból a hazautalások kategorizálása, amely ebben az esetben a személyes hazautalásokat veszi figyelembe. Ezek alapján a személyes hazautalások mindenféle, akár pénzbeli, akár más utalást felölelnek, amely rezidens és nem rezidens személyek (háztartások) között folynak le. Ezek alapján Moldova esetén az 1996-os 5% szintről emelkedett görbe 2006-ra 35%-ra, majd a 2008-as válság egyfajta állandó szintje mellett is az utóbbi bő évtizedben csökken, a 2018-as érték 16% körüli.

euró) a legmagasabbak.¹⁶ Ezen adatok alapján egy ország (tagállam) *egyszerre lehet nagy mennyiségű hazautalást küldő és fogadó állam*, aminek egyidejű figyelembevétele a fizetési egyenlegekre gyakorolt hatás szempontjából lényeges.

A szűkebb értelemben vett régióban az egyes új tagállamokban az utóbbi években a hazautalások változásai nem feltétlenül ugyanolyan módon játszódtak le. A 2018. évi adatok alapján 2010-hez képest magyar viszonylatban háromszorosára nőtt¹⁷ a hazautalások mértéke, ám Magyarországon a 2010-es évek elején zajlott le a legnagyobb arányú bővülés, míg Csehországban¹⁸ a legutóbbi évben, Lengyelországban¹⁹ pedig stagnálás tapasztalható.²⁰ Jelen elemzés mennyiségi korlátai miatt részletesen nem kívánunk arra kitérni, hogy mi az alapja az egyes régióbeli *tagállamok közötti különbségeknek*. Ugyanakkor ennek – túl az uniós jog által biztosított átmeneti időszak korlátozásán, illetve annak letelte után – egyértelműen azonosítható egyéb okai is vannak. Így a küldő és fogadó állam közti nyelvi és kulturális hasonlóságok ösztönzőleg hathatnak, a diaszpórában az intézményesült kapcsolatok és a kitelepülők számának nagysága óhatatlanul megkönnyíti további bevándorlók érkezését, ezek visszahatnak a hazautalások mértékére is. Amint látni fogjuk, a küldő személyek jellemzőit illetően a szakirodalmi elemzések már korábban is kísérletet tettek általános jellemzők azonosítására (bér nagysága és a felhasználás módja, rokon kapcsolatok szorossága, nemek szerepe stb.). Ezen túl természetesen egyéb kérdéseket is figyelembe kell venni, amellyel például a bevándorlók munkájának jellegére és a földrajzi helyzet közötti összefüggések fontosságára utal. Görögország esetében az átmeneti külföldi munkavállalásból származó bérek értéke elenyésző – tekintettel arra, hogy Bulgárián kívül nincs szárazföldi határa másik uniós tagállammal (utóbbi bérszínvonala pedig nem jelent valós alternatívát a görög munkavállalóknak).²¹ Magyarország esetében – túl a kulturális hasonlóságokon és a német nyelv Magyarországon betöltött máig fontos szerepén – a földrajzi közelség mindenképpen szerepet játszik abban, hogy a magyar munkavállalók átmeneti külföldi munkavállalásból származó béreinek/bevételeinek döntő hányada a szomszédos, egyúttal magasabb

¹⁶ Eurostat 2019.

¹⁷ A Világbank (*World Bank*) erről szóló adatgyűjtése (személyes hazautalások) alapján Magyarországon 2010-re lépi át a hazautalások mértéke az 1% GDP-hez viszonyított arányt, 2016-ban éri el 3,3%-os csúcserősséget, 2018. évi adat 2,7% arányt mutat.

¹⁸ A Világbank (*World Bank*) erről szóló adatgyűjtése (személyes hazautalások) alapján Csehországban 2004–2007 között volt egy egyértelmű kiugrás GDP 1%-át elérő értékekkel, majd a 2008-as válság itt is éreztette hatását. 2013 óta alapvetően dinamikus a bővülés, amely 1,5% környékén stabilizálódott (bár az utolsó elérhető adatlap szerint 2017–2018 között 0,07% csökkenés történt).

¹⁹ A Világbank (*World Bank*) erről szóló adatgyűjtése (személyes hazautalások) alapján Lengyelországban a 2000-es évek dinamikus bővülése után (2006-ra 2,5% GDP-arányos adatot érték el) folyamatos csökkenés után 1,3-1,4% környékén stabilizálódott a hazautalások GDP-hez viszonyított mértéke. Egyébiránt lengyelországi szociológiai kutatások már annak vizsgálatát is megkezdték, hogy az uniós csatlakozás előtt milyen társadalmi tényezők befolyásolhatták a migrációt (lásd GRABOWSKA et al. 2017).

²⁰ HEGYESI 2020, 2.

²¹ CSORTOS–KÓCZIÁN 2017, 21.

bérszínvonalú Ausztriából és a még viszonylag közeli Németországból származik, ami visszahat a hazautalások mértékére és földrajzi megoszlására.

A kapcsolódó elemzések szintjén is érvényesül a kétpólusú megközelítés, hiszen a hazautalások nagysága abban a tekintetben is vizsgálható, hogy az *milyen tendenciaszerű változásokon megy át a hazautalás származási országában*. A magyar szempontból kiemelkedő jelentőségű Németország esetében a régióból a kiáramló hazautalások nagysága – a 2000 közepén tapasztalható globális növekedési tendenciáját némileg lekésve – jelentősen a német (és osztrák) munkaerőpiac keleti tagállamok munkavállalóival szembeni 2011-es megnyitását követően növekedett meg. Majd a 2014-es román és bolgár korlátozások feloldása, végül 2015 után az EU-n kívülről érkező menekültek nagyobb számú érkezése hatott ki egyértelműen a külföldről (akár az EU-n belülről vagy kívülről) érkező munkavállalók, így a hazautalások összesített nagyságára.²² Am annak meghatározásához, hogy a hazautalások tendenciaszerűen miképpen változnak a régióban és Magyarországon, elengedhetetlen annak tisztázása, hogy mit tekintünk egyáltalán hazautalásnak, valamint ennek kapcsán milyen egyéb mérhetőségi problémák adódnak.

A fogalomalkotás és a mérhetőség kérdése és dilemmái

A hazautalások fogalmának összetett jellege

A hazautalások esetében egyértelműen adódnak *meghatározási dilemmák*. A legegyszerűbb meghatározás szerint minden, a migránsok felől külföldről a származási ország háztartásába irányuló pénz ide tartozik, ám az OECD megközelítése ebből levon bizonyos elemeket (biztosítási követeléseket és a szerencsejáték-nyereményeket);²³ míg saját definíciót alkalmaz a Nemzetközi Valutaalap is.²⁴ A *hazaküldés módja* is döntő tényező lehet, így a Világbank által 2004-ben végzett felmérés szerinti a jegybankok 80%-a az elektronikus átutalást, több mint 60%-a a pénzes utalványt, 45%-a a váltót és közel 25%-a az ATM-nél történő pénzfelvételt (duális kártya esetén) is hazautalásnak tekinti.²⁵ Ugyanígy eldöntendő kérdés lehet a közeljövőben, hogy a *kriptovalutákat* ebbe a körbe tartozónak tekintjük-e.²⁶ Eltérések adódhatnak, hogy *fizetési mérlegen alapuló definíciót* fogadunk el, amely két fő komponenszt különböztet meg a *munkavállalói jövedelmek* és a *másodlagos jövedelmek* alapján (utóbbiak a nem rezidens személyektől a rezidens

²² BAAS 2018, 152.

²³ Kajdi idézi Harrison meghatározását, lásd HARRISON 2004, 2., idézi KAJDI 2015, 355.

²⁴ Lásd a Nemzetközi Valutaalap (*International Monetary Fund*) évente közzétett Fizetési Mérlegek Évkönyve (*Balance of Payments Yearbook*) című kiadványát.

²⁵ Kajdi idézi De Luna Martinez meghatározását, lásd DE LUNA MARTINEZ 2005, 10., idézi KAJDI 2015, 356.

²⁶ A Nemzetközi Fizetések Bankjának (*Bank for International Settlements*) 2020. áprilisi prognózisa alapján a koronavírus következményeként felfuthatnak a digitális alapú fizetések (lásd AUER–CORNELLI–FROST 2020, 4–5.).

háztartásokba érkező összes folyó átutalást lefedik) – hiszen a hazaérkező jövedelmek köre tágabb lehet pusztán a munkajövedelmeknél.²⁷

A fizetési mérleghez kapcsolódóan a szakirodalomban egyértelműen azonosítható egyfajta speciális megközelítés, amely a magyar viszonylatban is lényeges két kategória elválasztásán alapul. Ezek alapján különböztetik meg egymástól a *tartósan* (egy évnél hosszabb ideig) külföldön dolgozó hazai munkavállalókat, másrészt az *átmenetileg* (egy évnél rövidebb ideig) külföldön dolgozó munkavállalókat. E definíció szerint a hazautalás a tartósan külföldön dolgozó hazai munkavállalók átutalásainak és az átmenetileg ott dolgozó munkavállalók adóval csökkentett munkajövedelmeinek azon része, amelyet nem fogyasztottak el (az adóknak és egyéb terheknek torzító hatása van, és az el nem fogyasztott jövedelmi adat szükségszerűen becslésalapú).²⁸ Ebben a definícióban a döntő tényező a *rezidens státusz meghatározása*, így a fizetési mérleg szerinti statisztikákban nem a hazautalást végző állampolgársága a döntő, hanem az, hogy mely országhoz kötődnek *alapvető gazdasági érdekei* – ugyanis ez fogja adott esetben meghatározni az adó és egyéb közterhek viselésének a helyét, ami kihat a munkajövedelmek el nem fogyasztott részére. Utóbbi elkülönítés fontossága vitán felül áll, ugyanakkor a fentiek alapján olyan államok esetében igazán lényeges, ahol az átmeneti külföldi munkavállalásból származó bérek jelentős szerephez jutnak, hiszen a megkülönböztetés alapja ebből a szempontból is a rezidens kategória megragadása. Magyarország a fentiekben bemutatott példa alapján ilyennek számít, míg Görögország esetében az ismertett földrajzi körülmények okán elenyésző az átmeneti külföldi munkavállalásból származó bérek értéke.²⁹

A hazautalásokat többféleképpen lehet *csoportosítani* is. Ennek megfelelően számít a közvetlen utalást végző személye: az összeg lehet a dolgozó vagy/és a foglalkoztató általi utalás; lehet határokon átlépő és határon belüli (így külföldi tulajdonú cégek esetében). Egyéni hazautalás esetén a személy vagy a háztartás banki úton küld másik személy vagy a háztartás számára, míg a közösségi vagy kollektív hazautalásokat a kivándorlók szervezetei vagy egyéb szervezetek küldik a célországban élő partnerek számára.³⁰

Az ilyen, részletesen meghatározott kategóriák és a magyar viszonylatban kiemelten fontos, a tartósan és átmenetileg külföldön dolgozó munkavállalók utalásainak szükségszerűen becslésalapú módszertana miatt tisztázni kell a hazautalások mérhetőségének, a mérhetőség módszertanának dilemmáit is.

²⁷ L. RÉDEI 2005, 593.; KAJDI 2015, 356.

²⁸ CSORTOS–KÓCZIÁN 2017, 9.; KAJDI 2018, 89.

²⁹ CSORTOS–KÓCZIÁN 2017, 21.

³⁰ L. RÉDEI 2005, 584.

A hazautalások mérhetőségének dilemmái

A hazautalások mérhetősége régebb óta viták tárgyát képezi. A mérhetőség egyik meghatározó dilemmája, hogy *nehezen megállapítható a lefedettség*.³¹ Ennek nem pusztán az az oka, hogy számos alternatív csatorna létezik, amelyeken keresztül megtörténhet a kapcsolódó tranzakció – ezek nyomon követhetősége pedig eltér egymástól. Összefügghet a lefedettség problémája az információáramlás hiányosságaival is. Utóbbira szolgál példaként még az ebből a szempontból jelentősebb mértékben kutatott Európai Unión belüli hazautalások tekintetében, hogy mennyire megbízhatók a hivatalos statisztikai adatok. Magyar viszonylatban is számottevő a ki- és visszavándorlás, de a kivándorlók gyakran nem regisztrálják magukat a hivatalos szerveknél, ezért a hivatalos statisztikák gyakran torzítanak, így a célországok „tükörstatisztikai” adatai számottevően realisabb kép felvázolását adhatják.³²

Az *alternatív csatornák* (ebben a tekintetben a hazautalás tágabb fogalmi keretei között) felöllelhetik a speciális utalási formákat, készpénz hazahozatalát, egyéb ingóság vásárlását vagy valamilyen szolgáltatás fizetését (így például oktatási szolgáltatások). Ennek okán magas a hazautalások alulbecsültsége, mivel az *utalási csatornák* bizonyos fajtái (például készpénz, ingóságok) nem vagy csak speciális módszerrel (így kérdőíves adatfelmérés) mérhetők.³³ Ezt támasztják alá a magyar kutatások eredményei is. Az esetek 84%-ában érkezik pénz *támogatás* formájában, így viszonylag alacsony például az ingóságok szerepe (a hazajuttatás problémái és a kötött felhasználhatóság miatt), akárcsak az, hogy valamilyen szolgáltatást (oktatás, utazás) fizetnek közvetlenül a hazautaló személyek.³⁴ Ezzel együtt az alulbecsültség problémája fennáll.

A mérhetőség nehézsége miatt *speciális becslési eljárásokat* vezettek be, valamint *kutatási projekteket* alakítottak ki, adott esetben több nemzetközi szereplő bevonásával az *alubecsültség kiküszöbölésére, valamint a lefedettség növelésére*. A teljesség igénye nélkül ez feloleli a Nemzetközi Valutaalap (IMF) *Fizetési mérlegek évkönyvét*, a Luxemburg-csoport³⁵ útmutatóját (a hazautalások értelmezésére és mérésére), az ITRS³⁶-módszer alkalmazását és értelemszerűen a háztartási adatfelvételek, becslési eljárások széles körű alkalmazásának lehetőségét.³⁷ Magyar hazautalások vizsgálatánál is speciális módszertant használnak – példaként érdemes röviden ezt is ismertetni. Az átmenetileg külföldön tartózkodók esetében a *munkaerő-felmérés (MEF)* létszámadatait használják. Ezek után az Európai Unió Statisztikai Hivatalának adatai alapján bruttó átlagkereseteket hatá-

³¹ KAJDI 2015, 367.

³² Kajdi idézi Blakó-Gödri elemzését, lásd BLASKÓ–GÖDRI 2014, idézi KAJDI 2018, 89.

³³ KAJDI 2015, 368.

³⁴ KAJDI 2018, 95–96.

³⁵ A Nemzetközi Valutaalap (*International Monetary Fund*), a Világbank (*World Bank*), az Európai Unió Statisztikai Hivatala (*Eurostat*) és egyes statisztikai hivatalok és jegybankok részvételével működő csoport.

³⁶ Bankoktól és vállalkozásoktól való egyéni szintű kötelező adatszolgáltatás.

³⁷ L. RÉDEI 2005, 583.; KAJDI 2015, 372.

roznak meg – Ausztria, az Egyesült Királyság, Németország és Olaszország esetében nemzetgazdasági áganként –, és a létszámadatokkal szorozva bértömeget becsülnek. Ezt egy 0,9-es szorzószámmal korrigálják, azt feltételezve, hogy a magyar munkavállalók az adott ország átlaga alatt keresnek. A tartósan külföldön dolgozó magyar munkavállalók folyó átutalásainak becsülésénél az Európai Unió Statisztikai Hivatalának létszámadatait használják (magyar állampolgárok száma más országok népességi adataiban), amelyből levonják a MEF rövid távú munkavállalókra vonatkozó létszámadatait. Az egyes országok esetében már korábban bemutatott módon előállt bruttóátlagbér-adatokból levonják a becsült járulékkerheteket, majd ebből levonják a fogyasztási kiadások EU-szintű átlagát. Az így kapott, egy főre vonatkoztatott megtakarítások felét tekintik hazautalt támogatásnak, ezt az összeget szorozzák be a létszámadatokkal. A fizetési mérleg soraiban megjelenő összegek tehát a hazautalható összegekre vonatkoznak (például az átmenetileg külföldön dolgozók nem feltétlenül küldik haza a teljes jövedelmüket).³⁸ Ugyanakkor volt már olyan, jelen elemzésben is feldolgozott magyar adatfelvétel, ahol a konkrét, hazautalt összegre adtak információkat a válaszadók.

Az érintett *pénzügyi rendszerek fejlettsége* – utalva itt nem pusztán az egyes államokra, hanem a régiókra (így az Európai Unióra is) – óhatatlanul befolyásolja a hazautalásokat és a mérhetőség kérdését. Minél fejlettebb a pénzügyi infrastruktúra az átutalást fogadó államban (kisebb díj vagy rövidebb várakozási idő), annál inkább követhetők a hazautalások.³⁹ Ennek megfelelően a biztonságosabb pénzügyi piacok és átutalási környezet mindenképpen ösztönzőleg hathat az ilyen jövedelmek becsatornázása és minél kevésbé kockázatos hazajuttatása szempontjából. Ellenpéldaként hivatkozhatunk arra, hogy a globális példák alapján gyakran nem a célországba érkeznek meg a hazautalások, hanem valamelyik jobb biztonsági vagy stabilabb pénzügyi rendszerrel rendelkező szomszédos államba, ahonnan a hozzátartozók készpénzben hozzák el a megküldött összeget.⁴⁰ Ebből a szempontból az uniós belső piac szabályai és keretei között működő magyar pénzpiac helyzete egyértelműen kedvezőbb. Ezt a feltételezést támasztják alá a németországi tapasztalatok is, amelyek alapvetően megkülönböztetik a hazautalást indítók két csoportját egymástól. Az EU-n kívülről, döntően menedékkérői státusszal érkezők hazautalásai a célországok fejletlenebb pénzpiaci viszonyai miatt szignifikánsan alacsonyabb szinten maradnak, összehasonlítva a másik fő csoportot adó, a 2004-es csatlakozással uniós tagságot elnyert keleti tagállamok állampolgárainak magasabb hazautalásaihoz viszonyítva.⁴¹

³⁸ Kajdi idézi a Bujnóczki által ismertetett módszertant, amelyet a Központi Statisztikai Hivatal alkalmaz, lásd BUJNÓCZKI 2017, idézi KAJDI 2018, 91.

³⁹ DBWD 2019, 9.; KAJDI 2015, 368.

⁴⁰ Kajdi idézi Sander–Maimbo megállapításait, lásd SANDER–MAIMBO 2005, idézi KAJDI 2015, 367.

⁴¹ BAAS 2018, 154.

A hazautalások potenciális hatásai a nemzetgazdaságokra

A hazautalások és a munkaerő migrációjának összetett hatásai

Összetett módon hat ki a munkaerő migrációja a küldő és fogadó államra, ami régebb óta képezi különböző vizsgálatok tárgyát. Ebben az összetett viszonyrendszerben az érintett személyt küldő és fogadó országok viszonya többféle szempontból is vizsgálható. Így a pozitív és negatív hatások alapján, a hatások szintje szerint az országok szintje mellett adódik a globális szint, míg az egyes területeket illetően figyelembe kell venni a tudományra és technológiára, a szellemi tőkére, a felsőfokú oktatási rendszerre, valamint a munkaerőpiacra gyakorolt hatásokat. Ezeket a hatásokat az OECD elemzése alapján L. Rédei az alábbi módon összegezte:

1. táblázat: *A munkaerő migrációjának hatásai a küldő és fogadó országra*

Küldő ország	Fogadó ország
Pozitív hatás	
a tudomány és technológia területén:	
<ul style="list-style-type: none"> • tudásátvitel és együttműködés, humán tőke növelése külföldi tapasztalatok révén, kapcsolatépítés a más országbeli hálózatokkal; • technológiai exportlehetőség-bővülés; • hazautalások, kockázati tőkéerdeklődés különösen a diaszpórában erős; • sikeres távoli vállalkozások jönnek létre; 	<ul style="list-style-type: none"> • magasan képzettek beépülése a gazdaságba gyors, nő a K+F tevékenység; • több vállalkozási tevékenység és az üzleti K+F nő; • az együttműködés a küldő országokkal a tudás átadásán keresztül is nő; • a bevándorlás növeli a kreativitást; • a technológiai export anyag, tudás és know-how alapján nőhet;
a szellemi tőkére:	a felsőfokú oktatási rendszerre:
<ul style="list-style-type: none"> • a sikeres példa ösztönzően hat az otthon maradóakra; • megjelennek a képzés exportlehetőségei, a tapasztalt oktatók nemzetközi jártasságra tesznek szert, ami az otthoni képzésben is hasznosítható, a hazai gazdaságban a kapcsolati tőke növekedése; • expatok, hazatérési programok. 	a munkaerőpiacra:
	<ul style="list-style-type: none"> • a nagy növekedést mutató gazdasági ágazatokban a munkaerőhiány és a keresetek moderálása; • munkalehetőség teremtése és bevándorlással a vállalkozások növelése; • bevándorlással a munkaerőpiac kiegyensúlyozottabbá válhat; • a munkaerő kölcsönzése válhat jobbá.
Negatív hatás	
a szellemi erőforrásra:	a felsőfokú oktatásra:
<ul style="list-style-type: none"> • agyelszívás, a hatékonyság átmeneti vagy végleges romlása, a magasan képzett munkaerő lassú pótlása; • felsőfokú oktatásban az állami beruházás csak lassan kerül pótlásra, korlátozott források. 	<ul style="list-style-type: none"> • hazaiak mérsékelt érdeklődést mutatnak a képzés iránt, a kiválóak nem látnak kifizetési lehetőséget;
Lehetséges globális hatás:	
<ul style="list-style-type: none"> • a tudás, a nemzetközi technológia és a kutatás eredményeinek jobb átvitele válik valóra; • jobb helyzetek alakíthatók ki a foglalkoztatás területén, a kutatói képességek fejlesztése, érdekes új specializáció jöhet létre; • nemzetközi versenyhelyzet lehetséges mind az együttműködés, mind az egyes emberek esetében. 	

Forrás: OECD 2002-es elemzése és L. RÉDEI Mária szerkesztése (lásd L. RÉDEI 2005, 588.)

A bemutatott táblázat a globális viszonyokat kifejezetten a *kvalifikált munkaerő mozgása tekintetében* vizsgálta meg.⁴² Az EU-ból érkező hazautalások, illetve a belső piacon belüli migráció esetében viszont kihat ezekre a viszonyokra maga az Európai Unió.⁴³ Az uniós jogi és belső piaci keretrendszer másképpen befolyásolja a tagállamok közötti munkaerő migrációját. A *szabad mozgás és tartózkodás az Európai Unió egyik alapszabadsága*, mint ilyen, az integráció egyik alappillére, amely a kezdetektől az aktív munkaerő szabad mozgását biztosította, majd a maastrichti szerződés hatálybalépését követően ez kiterjed minden uniós polgárra. Erre a fejlődésre elkerülhetetlenül kihatott az Európai Unió Bíróságának esetjoga is, egyrészt a korábbi tagállami korlátozások lebontásával, ami később megteremtette annak is a lehetőségét, hogy a közösségi/uniós jogalkotó lefedtesse az alapszabadság jogi keretrendszerét.

Tendenciaszerűen (közgazdasági értelemben) a táblázatban bemutatott elemek a közös, majd belső piacon is érvényesek. Ugyanakkor *egyedi jelenségek is* felfedezhetők az EU működési mechanizmusai⁴⁴ és az uniós jog jellemzői okán. Utóbbi egyik oka, hogy az érintett területek az uniós szakpolitikák széles körét ölelik fel, így gazdasági, versenyjogi, oktatási, szellemi alkotások jogára vonatkozó területek is ide tartoznak. Ezek közül egyesek az EU és a tagállamok hatáskörmegosztási rendszerében más-más besorolást nyernek. Másrészt az EU potenciálisan olyan keretrendszert is biztosíthat, amely a kvalifikált munkaerő migrációjából fakadó komparatív előnyök kiaknázását segíti elő. Harmadrészt az alapszabadság napi gyakorlatban való érvényesülését bizto-

⁴² Ezen túlmenően a küldő és a fogadó államokban egyértelmű a hatás az összkeresletre, a beruházásra, a közpénzügyekre, valamint a termelékenységre is. A vizsgálatok iránya így igen szerteágazó lehet. Példaként bolgár kutatók az adott tagállamra koncentrálnak foglalták össze, hogy melyek a kifelé és befelé irányuló migráció összetett hatásai az adott ország (tagállam) gazdaságára (lásd bővebben BOBEVA–ZLATINOV–MARINOV 2019).

⁴³ Említést érdemel, hogy az Európai Unió valutauniójának egyik jellegzetessége, hogy a periferikus országok a szociális intézményeik feladásával próbálják előmozdítani a versenyképességüket (lásd ANDOR 2019, 103.).

⁴⁴ A régi tagállamok munkaerőpiacainak és ellátórendszerének védelme érdekében az új tagállamokból érkező munkavállalók szabad mozgása az adott tagállam csatlakozásától számított legfeljebb hétéves (2+3+2) átmeneti időszak alatt korlátozható volt a csatlakozási szerződésekben foglaltak szerint [lásd bővebben GELLÉRNÉ LUKÁCS – SZIGETI 2005]. A munkaerőpiaci nyitás egyik legvitatottabb kérdése a *szociális turizmus (Sozialtourismus, benefit, welfare tourism, poverty migration)* jelensége (volt) (lásd GYENÉY 2016). Az Európai Unió 2004-es, majd 2007-es keleti bővítésével összefüggésben több régi tagállam is komoly aggályainak adott hangot, hogy munkaerőpiacaik új tagállamok előtti megnyitásával a munkaerővel párhuzamosan gazdaságilag inaktív, a szociális ellátórendszerüket kiaknázó közép- és kelet-európai állampolgárokat vonzanak majd országaikba. A jelenségre jelen kötetben is külön kitérünk, mivel annak léte alapvetően máig nem igazolható. A téma és általában a munkaerőpiaci nyitás változatlan aktualitását jelzi a brexit kapcsán kibontakozott vita a szabad mozgás jogáról (lásd GELLÉRNÉ LUKÁCS – TÖTTÖS – ILLÉS 2016; HALMAI 2018; HALMAI 2020a; HALMAI 2020b).

sítja az uniós rendelkezések (lásd diszkrimináció tilalma⁴⁵) jogi kikényszeríthetősége, ami nem adott globális szintű migrációs mozgások esetében.

A migráció és a hazautalások potenciális hatásai az egyes uniós tagállamokra

Az egyes államok viszonylatában a munkaerő (és az uniós polgárok) migrációja, valamint a hazautalások más módon hathatnak ki.

Főként az Európai Unióhoz 2004-ben és azt követően csatlakozott országok viszonylatában volt egyértelmű, hogy egyes régi tagállamokban megszerezhető munkavállalói jövedelmek jóval magasabbak a belföldön megkereshetőknél. Ezzel párhuzamosan az is megfigyelhető, hogy a magasabb egy főre jutó GDP-vel rendelkező országokban általában a külföldi munkavállalói jövedelmek és átutalások kisebb arányúak. Ez arra vezethető vissza, hogy *a külföldi munkavállalás egyik fő motivációja a magasabb munkabér elérése* lehet. Így a magasabb egy főre eső GDP-vel rendelkező országokba több külföldi munkavállaló érkezik, mint ahány azt az adott országot elhagyja.⁴⁶

Egyértelműen azonosított hatás a hazautalásokat fogadó államban, ebben a tekintetben az uniós tagállamokban is, hogy az ilyen hazautalt támogatások által a származási országban lévő *egyes háztartások (tágabb értelemben pedig a nemzetgazdaságok) többletjövedelemhez jutnak*. Ez kibővíti ezen háztartások fogyasztási lehetőségeit, és a tagállam egésze szempontjából a gazdasági növekedésre is kedvezően hathat ki. Emellett ezek a folyamatok és utalások az eddigi vizsgálatok alapján időben stabil forrást jelentenek, azaz a fogadó háztartások országának gazdasági visszaesése idején is akár változatlanul rendelkezésre állnak, csökkentve ezzel a fogadó háztartások kitettségét, mivel ezen jövedelmek egy másik ország – a külföldi munkavállalás helye – gazdaságához kötődnek.⁴⁷ Az már más kérdés, hogy a globális vagy ebben a tekintetben régiós szintű válság – ahogyan a fenti szám adatok kapcsán utaltunk a 2008-as válság után történetekre – komplexebb helyzethez vezet, ugyanis a felvázolt hatásmechanizmus abban az esetben működik csak, ha az utalások származási államában egyúttal nem áll be párhuzamosan a válság, veszélyeztetve a kinti munkahelyeket.

Ugyanúgy egyes elemzések azt is elkezdték vizsgálni, hogy a külföldi munkaerő alkalmazása (közvetetten a hazautalások) azok *származási államában is pozitív kiha-*

⁴⁵ Az említett *szociális turizmus* tekintetében egyértelmű, hogy az Európai Unió Bíróságának frissebb esetjoga szerint a gazdaságilag inaktív polgárok esetében a tartózkodás első öt évében megtagadható a szociális jogok területén biztosítandó egyenlő bánásmód. Ezen polgárok szociális juttatásának kérdéskörével foglalkozó Brey-, Dano- és Alimanovic-ítéleteiben tartotta magát a luxemburgi testület a kapcsolódó másodlagos jogi előírások szó szerinti értelmezéséhez – kiemelten a tagállamok szociális ellátórendszerének megővését célzó rendelkezéseket illetően (lásd bővebben VERSCHAUEREN 2014, 177–179.; THYM 2015, 18–20.; VERSCHAUEREN 2015, 373–380.; GYENY 2016, 167–182.; VÁRNAY 2017).

⁴⁶ CSORTOS–KÓCZIÁN 2017, 14.; KAJDI et al. 2019, 856.

⁴⁷ CSORTOS–KÓCZIÁN 2017, 22.

*tással vannak-e a nemzetgazdaságra.*⁴⁸ Baas ennek kapcsán az alábbi megállapításokra jutott: a hazautalások alapvetően az exportnövekedésben mutatkoznak meg. Ez a magas termelékenységű vállalkozásokra hat ki pozitívan, amit befektetésekkel kell tovább támogatni. A személyes fogyasztás a hazautalások miatt kisebb lesz, hiszen a mobil uniós polgárok háztartásai kevesebbet fogyasztanak a társadalmi átlagnál.⁴⁹ Végül a magas termelékenységű, exportorientált vállalatok fejlődése miatt megnövekednek az adóbevételek is. Negatívumként jelentkezik a hazautalás a magas foglalkoztatási arányú iparágakban tevékenykedő kisebb termelékenységű vállalkozásoknál, ami pedig az adóbevételek csökkenéséhez vezet. Ugyanakkor a bevételek növekedése ebben az esetben nagyobb, mint a kiadásoké, így az államháztartás egyenlege javulhat.⁵⁰

A táblázat kategóriáinak megfelelően *bizonyos hátrányokat is* azonosítanak a kapcsolódó kutatások. Így a globális várakozásoknak megfelelően több szakirodalmi kutatás is utal arra, hogy a hazautalások elméletileg az azokat fogadó államban csökkenthetik a munkakedvet és termelékenységet, növelhetik az egyenlőtlenségeket.⁵¹ Ennek vizsgálata is összetettebb elemzést igényelne. A bemutatásra kerülő magyar adatfelvételek alapján releváns lehet, hogy a hazautalásokban részesülő háztartásokban mekkora az egyébként inaktív aránya, ami a kapott eredmények alapján magasabb az össztársadalmi átlagnál.

A Magyarországra hazautalásokat küldő személyek és az azokat fogadó háztartások jellemzői

A globális mérések által feltárt jellemzők

A globális trendek alapján a hazautalások nagyságát több olyan tényező is befolyásolja, amely a küldő személyekkel, valamint az azokban részesülő háztartásokkal van összefüggésben. Ezek közül a legfontosabbak:

1. a hazautalások erősen függnak a *rokoni kapcsolatok szorosságától*, így az minél szorosabb társadalmilag, a rokoni kapcsolatok rendszerében a hazautalást végzők a megkeresett fizetésük annál nagyobb hányadát küldik haza;⁵²
2. minél erősebb a *hazatérési szándék*, annál nagyobb a hajlandóság a hazautalásra, míg ez ellen hat az kinti önálló egzisztencia megteremtésének szándéka;⁵³

⁴⁸ DBWD 2019, 10. Korábban a lezajló folyamatokról és a fogadó államra gyakorolt esetleges negatív hatásokról lásd EUWALS–NIEUWENHUIS 2003; POGÁ TSA 2009, 65–66.

⁴⁹ Ugyanakkor az érintett háztartások is fogyasztanak, következésképpen a mobil uniós polgárok háztartásai is növelik a befogadó országban a belső keresletet.

⁵⁰ BAAS 2018, 159.

⁵¹ CSORTOS–KÓCZIÁN 2017, 12.; KAJDI 2015, 359.

⁵² Kajdi idézi Sander–Maimbo megállapításait, lásd SANDER–MAIMBO 2005, 66., idézi KAJDI 2015, 357.

⁵³ Kajdi idézi az IMF dokumentumát, lásd IMF 2009, 66., idézi KAJDI 2015, 357.

3. a magasabb megkeresett bérből többet küldenek haza, de ez összefügg a felhasználás módjával, így stabilabb a hazautalás, ha az a napi megélhetést jelenti a fogadó közösségek számára;⁵⁴
4. a nők általában megbízhatóbban küldenek haza pénzt, mint a férfiak;⁵⁵
5. a hazautalások nagyobbik hányada *rurális térségekbe* kerül.⁵⁶

Ennek okán érdemes azt is feltérképezni, hogy a Magyarországra az EU-ból érkező hazautalások mennyiben illeszkednek a felvázolt globális trendekhez.

A hazautalásokat Magyarországra küldő személyek jellemzői

Magyarországon az elmúlt időszakban három olyan adatfelvétel volt, amelyekben a hazautalásokat vizsgálták:

A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) a 2016. októberi kis népszámlálása, a *Mikrocenzus 2016* keretében mintegy 440 ezer háztartást magába foglaló minta segítségével gyűjtött adatokat. Az adatfelvétel során öt témában önkéntes jellegű kiegészítő adatfelvételre is sor került, ezek egyike volt a nemzetközi vándorlási folyamatokat taglaló kérdőív. A kérdőív a nemzetközi vándorlás számos különböző aspektusát érintette, így témánk szempontjából a leglényegesebb, hogy arra vonatkozóan is tartalmazott kérdést, hogy az érintettek támogatják-e anyagilag Magyarországon élő családtagjaikat.⁵⁷

A *Háztartási költségvetési és életkörülmény-adatfelvétel* (HKÉF) a KSH által évente végrehajtott, a lakosság életkörülményeinek feltárására irányuló, önkéntes válaszadáson alapuló felmérés. Ennek során mintegy kilencezer, véletlenszerűen kiválasztott háztartást keresnek meg.⁵⁸ Az ezzel kapcsolatos kérdőívbe került bele 2017-ben egy új kérdés a külföldről kapott támogatásokra vonatkozóan, a támogatás összegét ugyanakkor nem kellett megadniuk a válaszadóknak. Ezzel az adatfelvétel lehetővé tette, hogy a konkrét háztartási jövedelmeket is számításba véve vizsgálja meg a KSH, mely háztartások kaptak hazautalásokat, és ezt milyen tényezők magyarázhatják.⁵⁹

Az Magyar Nemzeti Bank (MNB) és a KSH által 2017-ben közösen lefolytatott *Családi segítségnyújtás* nevű adatfelvétel célja az volt, hogy empirikus adatok segítségével tudja megvizsgálni a küldő és fogadó oldal szociodemográfiai jellemzőit, valamint az egyes küldési módok sajátosságait. A jelenlegi makroszintű adatokból történő becsléssel csupán a hazautalások összegére vonatkozó, aggregált információk nyerhetők, és nem állnak rendelkezésre adatok a küldött támogatásokat befolyásoló tényezőkről. Az adatfelvétellel

⁵⁴ KAJDI 2015, 358.

⁵⁵ Kajdi idézi Chimhowu–Piesse–Pinder megállapításait, lásd CHIMHOWU–PIESSE–PINDER 2005, 91., idézi KAJDI 2015, 358.

⁵⁶ L. RÉDEI 2005, 593.

⁵⁷ DICKMANN–LIGETI 2018, 19.

⁵⁸ KSH é. n.

⁵⁹ KAJDI et al. 2019, 860.

a kutatási cél tehát a mögöttes társadalmi folyamatok pontosabb megismerése és megértése volt.⁶⁰

A Magyarországra az EU-ból hazautalásokat küldő személyekkel kapcsolatban a *Családi segítségnyújtás* nevű adatfelvétel eredményeit, valamint az azt elemző különböző publikációk megállapításait vettük alapul. Eltérések adódhatnak abból, hogy a felmérés itt is a hazautalások származása szempontjából az EU-nál tágabb globális kört vizsgált, ám az adatok alapján döntő az EU-n belülről érkező támogatások szerepe az EU-n kívülről érkezőkhöz képest. Így a kapott eredmények kifejezetten az EU-n belülről érkező hazautalásokat illetően is relevánsak.

Ezek alapján a hazautalásokat küldő személyeket illetően Kajdi az alábbi következtetésekre jutott:

Nem szerinti megoszlásukat tekintve közel 62% a férfiak aránya, ami némileg alacsonyabb (56,7%) a nem rezidens küldők között. A nők aránya a második és harmadik számú küldők között magasabb a teljes populáció átlagához képest (58,7%, illetve 48,1%).⁶¹

Koreloszlást (családi kapcsolatot) tekintve jelentős a 25 és 44 év közötti korosztály aránya, a küldők kétharmada ebbe a kategóriába tartozik. Ez megerősíti azt a feltételezést, amely a háztartásfők koreloszlása alapján felmerült, hogy jellemzően a fiatalabb korosztály jelenik meg küldőként, és ők az otthon maradt idősebb szüleiket támogatják anyagilag. Ezzel összhangban van az is, hogy arra a kérdésre, hogy milyen módon kötődik az adott háztartáshoz a küldő személy, 65%-ban jelölték meg a gyermek válaszlehetőséget, és csupán 17,6%-ban a házassági vagy élettársi kapcsolatot. Fontos továbbá, hogy a nem rokon küldők aránya mindössze 1,8%, azaz a hazautalások jelensége a felmérés alapján szinte kizárólag a családon belüli transzferekhez kötődik.⁶²

Iskolai végzettség tekintetében jelentős többségben vannak a középfokú végzettséggel rendelkezők, 32,5%-uk szakmunkás, 27,3%-uk pedig érettségi bizonyítvánnyal rendelkezik. Ez összhangban van Bodnár és Szabó külföldi munkahelyre ingázók esetében bemutatott eredményeivel. A nem rezidens, tehát hosszú távon külföldön tartózkodó személyek esetében némileg alacsonyabb a szakmunkások aránya (27,2%), és több közöttük a főiskolai vagy egyetemi diplomával rendelkező személy: 28,9%-uk tartozik ebbe a csoportba, szemben az átmenetileg külföldön élők 19%-ával.⁶³

Gazdasági aktivitás szempontjából az előzetes várakozásoknak megfelelően homogén a küldők csoportja, 94% dolgozik külföldön, a munkanélküliek, tanulók, nyugdíjasok és egyéb kategóriába soroltak kevesebb mint 6%-ot tesznek ki. FEOR-besorolás alapján dominál az iparban, építőiparban, kereskedelmi-szolgáltatási szektorban foglalkoztattak, szakképzettséget nem igénylő munkákat végzők aránya.⁶⁴

⁶⁰ KAJDI 2018, 86.

⁶¹ KAJDI 2018, 98.

⁶² KAJDI 2018, 99.

⁶³ KAJDI 2018, 99.

⁶⁴ KAJDI 2018, 99.

Tágabb értelemben releváns lehet annak ismertetése is, hogy a hazautalások maguk milyen jellemzőkkel bírnak.

A *támogatás formája* 84%-ban pénz, így a nemzetközi tendenciáknak megfelelően viszonylag alacsony az ingóságok szerepe. Ennek megfelelően a külföldön élők gyakrabban küldenek kisebb értékű tárgyakat (például élelmiszert), amelyhez kapcsolódóan a pénzbeli segítség esetén lényegesen nagyobb összegeket szánnak erre a célra. Ennek oka lehet, hogy nehezebb és költségesebb a tárgyak hazajuttatása, emellett feltehetően a fogadó háztartások is szívesebben veszik, ha többféle célra, rugalmasabban felhasználható pénztámogatást kapnak.⁶⁵ A nagy értékű tárgyi támogatások – mint például autó- vagy ingatlanvásárlás az otthoniak számára – az előzetesen várhatóan megfelelően rendkívül alacsony szinten van.⁶⁶ Emellett elenyésző, hogy valamilyen szolgáltatást (oktatás, utazás) fizetnek közvetlenül a hazautalók.⁶⁷

Gyakoriság szempontjából a támogatások 51%-a a háztartások negyedénél havonta érkezik, így olyan bevételi forrásról beszélünk, amellyel az abban részesülők számolni tudnak; de a háztartások 47,4%-a évente négyszer vagy annál kevesebbszer kap támogatást, amelynek átlagos összege 100-200 ezer forint között ingadozik, kisebb gyakoriság esetén ez az összeg jóval magasabb.⁶⁸

Az *összeg/hazautalás nagyságát* illetően a külföldön dolgozók jövedelmüknek csak viszonylag kis részét küldik haza támogatásként. Az első személy – mint legjelentősebb küldő – rezidenssége szerinti bontást vizsgálva a nem rezidens, tehát hosszú távon külföldön élő személyek esetében gyakoribb, hogy csak jövedelmük kis részével támogatják az otthoni családtagokat: a jövedelem legfeljebb 10%-át hazautalók aránya ebben a csoportban több mint 71% (több mint 12 ezer küldő), szemben a hazai lakhellyel rendelkező külföldi munkavállalók 56%-ával (9657 küldő személy). A másik oldalról nézve az átmenetileg külföldön dolgozók között 17% azok aránya, akik jövedelmük több mint 80%-át hazaküldik, szemben a tartósan külföldön tartózkodók 6%-ával.⁶⁹

Tagállamok szerinti megoszlás alapján a küldő személyek 33%-a Németországban, 21%-a az Egyesült Királyságban, 15%-a Ausztriában tartózkodott átmenetileg vagy tartósan – ez megfelel a Bodnár és Szabó korábbi kutatásai által feltárt eredményeknek. Ezt összekapcsolva az iskolai végzettséggel elmondható, hogy Németországból (42%) és Ausztriából (45%) elsősorban a szakmunkás-végzettségűek utalnak haza, az Egyesült Királyságban (32%) magasabb a diplomások aránya. Ugyanakkor az Egyesült Királyságban dolgozók jelentős része feltehetőleg nem a szakképzésének megfelelő munkát végez, a megadott legjellemzőbb foglalkozások ebben a csoportban is a pincér, konyhai kiségitő, rakodómunkás vagy takarító.⁷⁰ Emellett érdemes arra is kitérni vizsgálati

⁶⁵ KAJDI 2018, 95.

⁶⁶ KAJDI 2018, 96.

⁶⁷ KAJDI 2018, 95.

⁶⁸ KAJDI 2018, 97.

⁶⁹ KAJDI 2018, 100.

⁷⁰ KAJDI 2018, 101–102.

tárgykörünk okán, hogy az adatfelvétel eredményei alapján mekkora az EU-n kívülről érkező hazautalások aránya. Így a támogatások mindössze 3%-a származott valamely Európán kívüli országból, a tartósan külföldön élőket (nem rezidens személyek) tekintve azonban ez az arány már 7%.⁷¹

A hazautalásokat küldő személyeket illetően Csontos és Kóczyán a tartósan és átmenetileg külföldön élők alapkategóriáit vizsgálva 2017-es munkájukban az alábbi következtetésekre jutottak:

Tagállamok szerinti megoszlás alapján az *átmeneti külföldi munkavállalás* szempontjából a legfontosabb célország a magyar munkavállalók számára Németország és Ausztria, ami a gyakorlatban ingázást vagy idénymunkákat jelent. Átmeneti külföldi munkavállalás tekintetében a külföldi munkabérek legnagyobb része Ausztriából származik, míg második helyen – a földrajzilag távolabbi, de még elérhető közelségben lévő és Magyarországról jól megközelíthető fekvéssel rendelkező – Németország szerepel. (2016-ban az összesen közel 3,5 milliárd eurót kitevő külföldi munkabér mintegy háromnegyede ebből a két országból származott.) A *tartósan külföldön dolgozók* folyó átutalásainak legnagyobb része 2012-től Németországból érkezett, a második helyen pedig az Egyesült Királyság állt. Az átutalások a 2012-es és 2013-as évek során jelentősen bővültek, ami háttérében főként a Németországból származó átutalások emelkedése áll – ennek eredményeként a folyó átutalások 2013 és 2014 során már meghaladták az addig legjelentősebbnek tekinthető Egyesült Királyságból származó összeget. A Németországból érkező folyó átutalások 2016-ban mintegy 300 millió eurót tettek ki, míg a második legfontosabb Egyesült Királyságból mintegy 200 millió eurót. Az átutalások nagyságában utánuk következő néhány országból további 15–20 millió euró közötti összeget utalnak haza (ilyen ország Svédország, Írország, Spanyolország, Olaszország, Hollandia, Szlovákia, valamint Belgium), míg a többi EU-s országból kevesebb hazautalás érkezik.⁷²

A fentiek alapján az alábbi megállapításokat tehetjük a hazautalásokat küldő személyeket illetően. Tendenciaszerűen a Magyarországról érkező munkavállalókat illetően a *hazautalások összértékének dinamikus növekedése a 2010-es években* történt meg. Utóbbi jelenség összekapcsolódott a válság utáni kilábalással, valamint a földrajzilag közel lévő, magasabb bérszínvonalat garantáló osztrák és német munkaerőpiac megnyitásával. Míg utóbbi két állam a meghatározó az átmeneti külföldi munkavállalás szempontjából, addig az Egyesült Királyság, majd Németország lett az a tartós külföldi munkavállalás és a hazautalások szempontjából. Az átmeneti külföldi munkavállalás és az ehhez kapcsolódó hazautalás szezonális és alkalmi munkákat ölel fel, inkább férfi és legfeljebb középfokú végzettséggel rendelkező munkavállalókkal, míg a diplomások aránya magasabb a tartósan külföldi munkavállalók (és hazautalást végzők) körében. A nemeket érintő megállapítás (női hazautalás) így a globális trendeknek nem feltétlenül felel meg, bár az állítás teljes vizsgálatához (megbízhatóságához) szerteágazóbb

⁷¹ KAJDI 2018, 101–102.

⁷² CSORTOS–KÓCZIÁN 2017, 19–21.

adatfelvétel és elemzés lenne szükséges. A tartós külföldi munkavállalást és hazautalást végzők valóban kevesebbet utalnak (a jövedelem legfeljebb 10%-át hazautalók aránya ebben a csoportban több mint 71%), ám ez is, akárcsak az összeg nagysága, nem pusztán a tartós/átmeneti kategóriákkal függ össze, hanem azzal is, hogy milyen anyagi helyzetben lévő háztartásokhoz érkeznek a hazautalások.

A Magyarországon hazautalásokat fogadó háztartások jellemzői

A Magyarországon hazautalásokat fogadó háztartások jellemzőinek vizsgálata során a kutatók (Kajdi László, Ligeti Anna Sára, Nagy-Jamalia Natalie és Schwartz Antónia Éva) mindhárom említett adatfelvétel eredményeit felhasználták. Kutatásuk eredményei alapján az alábbi következtetésekre jutottak:

A HKÉF és a *Mikrocenzus 2016* által kimutatott tendenciák alapján a *háztartás jövedelmi helyzete* igen erős hatással lehet arra, hogy kap-e a háztartás külföldről támogatást, illetve a külföldi támogatás megléte is befolyásolhatja a háztartás jövedelmi helyzetét. Ezt a hipotézist az eredmények részben támasztják alá. Ennek megfelelően a külföldi támogatást kapó háztartásoknak csupán fele (49,8%) volna képes arra, hogy saját forrásaiból – hitelfelvétel nélkül – fedezzen egy 70 ezer forintos váratlan kiadást, ami elmarad az összes háztartás ugyanezen értékétől (53,2%). Ezt a jelenséget feltehetően az magyarázhatja, hogy akik külföldről kapnak valamilyen támogatást, azok azt jellemzően a mindennapi élethez használják fel.⁷³

A *lakhatási szempontok* a leíró alapadatok alapján nem motiválják jelentős mértékben a háztartásokat abban, hogy valamely tagjuk külföldön vállaljon munkát. A lakáshittel rendelkező háztartások megoszlása az összes háztartást tekintve 26% körüli, míg azon háztartások esetében, amelyek külföldről kapott támogatással rendelkeznek, csak kevéssel magasabb, közel 30%.⁷⁴

A havi kiadások fedezéséhez – a jövedelmeken túl – *egyéb anyagi forrás igénybevétele* az összes magyar háztartás 7,8%-ának volt szüksége a naplővezetés időszakában. Ez az arány a külföldi támogatást kapó háztartások esetében viszont már 14,3%-ra nőtt, ezen háztartásoknak feltehetően hozzá kellett nyúlniuk megtakarításaikhoz, folyószámlahitel vagy kölcsönt kellett felvenniük a kiadások fedezéséhez.⁷⁵

A tagok *gazdasági aktivitása* tekintetben a HKÉF *három háztartástípust* különböztet meg: *aktív, nyugdíjas, valamint egyéb inaktív háztartást*. Az összes háztartás 65,4%-a aktív (van legalább egy olyan személy, aki aktív), 29,9%-a nyugdíjas (nincs a háztartásban aktív személy, de van legalább egy nyugdíjas), míg 4,7%-a egyéb inaktív (nincs nyugdíjas, illetve aktív személy sem a háztartásban). A külföldi hazautalást fogadó háztartások megoszlása ettől eltérő mintázatot mutat, némileg magasabb az aktív háztartások

⁷³ KAJDI et al. 2019, 855–856.

⁷⁴ KAJDI et al. 2019, 865.

⁷⁵ KAJDI et al. 2019, 865.

aránya (közel 70%), és alacsonyabb a nyugdíjasoké (20%), ugyanakkor az egyéb inaktív háztartások aránya közel kétszerese (11%) az országos átlagnak.⁷⁶

A *Mikrocenzus 2016* adatfelvétel alapján egyértelműen azonosítható egy további gazdasági együttható. Az *egy főre jutó lakónégyzetméterek számának* csökkenésével nő az esély arra, hogy a háztartás külföldi támogatást fogadjon. Szintén státusmutatóként értelmezhető, hogy a modellre a legnagyobb hatást a háztartásfő befejezett iskolai végzettsége gyakorolta: minél alacsonyabb ez a végzettség, annál nagyobb eséllyel utal haza a háztartásból külföldre költözött személy. Nagyobb eséllyel fogadnak emellett hazautalást a fiatalabb, valamint a női háztartásfővel rendelkező háztartások.⁷⁷

Ezen adatfelvétel szerint a *gyerekszám, illetve a család összetétele* az alábbiak szerint lehet meghatározó tényező. Több mint kétszeres az esélye annak, hogy a kivándorlásban érintett háztartás hazautalást fogad, ha abban él legalább egy kiskorú gyermek. Nagyobb eséllyel fogadnak hazautalást azok a háztartások is, amelyekben él időskorú, 60 éven felüli személy, munkanélküli vagy ellátásban részesülő inaktív személy. Emellett az is látható, hogy a községekben a kisebb háztartások, valamint a Közép- és Dél-Dunántúlon élő háztartások részesülnek leginkább külföldi támogatásokból.⁷⁸

Összességében a hazautalásokat fogadó magyar háztartások a jövedelmileg sérülékenyebb helyzetben lévő háztartások kategóriájába tartoznak. Más gazdasági és társadalmi indikátorok is valószínűsítik, hogy a háztartás hazautalást fogad. A globális trendeknek való megfelelés vizsgálata e tekintetben is részletesebb vizsgálatot igényelne, valamint egyedi tényezőktől is függ. A rokoni kapcsolatok szorossága nehezebben elemezhető, összetett társadalmi és szociális kategória, de kimutatható volt, hogy Magyarországon is a hazautalások jelensége szinte kizárólag a családon belüli transzferekhez kötődik. Jelzésértékű a kiskorú gyermek léte, valamint az inaktívak magasabb szintje az ilyen háztartásokban, így vélhetően lényeges a hazautalások szerepe az itthon maradó inaktívak napi igényeinek ellátásában. Másrészt igazolható az a globális trend is, hogy különösen a vidéki területek, így Magyarországon is a községekben a kisebb háztartások részesülnek a hazautalásokból. Ezen oknál fogva azt is meg kívánjuk vizsgálni a következő fejezetben, hogy az ilyen háztartásokra potenciálisan milyen hatással lehet egy globális gazdasági visszaesés, amely a koronavírus-járvány megjelenése miatt beállhat.

⁷⁶ KAJDI et al. 2019, 865.

⁷⁷ KAJDI et al. 2019, 867.

⁷⁸ KAJDI et al. 2019, 867.

Szakpolitikai javaslatok és a hazautalások a jelenkor kihívásai közepette

Szakpolitikai javaslatok

A globális trendek elemzése és a nemzetgazdaságokra kiható pozitív, valamint negatív hatások összetett rendszere együtt járt azzal, hogy szakpolitikai javaslatokat fogalmazzanak meg a szerzők a hazautalásokat illetően.

Ezek között természetesen voltak olyanok, amelyek inkább egyes régiók viszonyaira reagáltak. Így például *közpénzügyi eszközökkel támogatott mikrohitelzési intézmény* bevezetésére tettek javaslatot a délkelet-ázsiai régióban annak elősegítésére, hogy a beáramló hazautalások gazdaságba való visszaforgatását megkönnyítsék. Ezzel történhet meg a fejletlenebb régiókba beáramló hazautalások felhasználása kisvállalkozások finanszírozására, ami mellett nagyobb pénzintézetek segíthetik a mikrohitelt kihelyezőket.⁷⁹

Egyfajta hazai relevanciával bírhat egyéb programok meghirdetése. Az adatfelvételek által kimutatott eredmények szerint az Egyesült Királyságban, ahol magasabb a diplomások aránya, a dolgozók jelentős része feltehetőleg nem a szakképesítésének megfelelő munkát végez, a megadott legjellemzőbb foglalkozások ebben a csoportban is a pincér, a konyhai kisegítő, a rakodómunkás vagy a takarító.⁸⁰ Így lehet potenciál *hazatérési programok* meghirdetésében. Összességében is elmondható, hogy megfelelő színvonalú és bérezésű munkalehetőségek (akár alacsonyabb végzettségűek számára releváns területen) felkínálása ösztönző lehet visszatérési folyamatok megindításhoz/megerősítéséhez.⁸¹ Különös jelentőséggel bírhatnak az ilyen programok, tekintettel a 2020 első félévében a koronavírus miatt kialakult járványügyi helyzetre.

A hazautalásokra várhatóan kiható változások a koronavírus tükrében

A koronavírus lehetséges hatásai kapcsán nemzetközi kutatóintézetek és elemzőközpontok az alábbi megállapításokat tették: *a járványügyi helyzet különösen az alacsony jövedelmű (bevételi forrású) társadalmi rétegeket érintheti érzékenyen* a jövedelmi kilengések miatt.⁸² Emellett a Világbank előrejelzése szerint a hazautalások globális összértéke a vírus következtében éves szinten akár 20%-kal is csökkenhet, mivel a vizsgált munkavállalókat kifejezetten érintheti a vírushelyzet miatti fizetések csökkentése, álláshelyek megszüntetése. Egyben utalnak a *hazautalások anticiklikus jellegére* (válság

⁷⁹ AZAD 2005.

⁸⁰ Kapcsolódó korábbi adatokat illetően lásd L. RÉDEI 2005, 583.; míg frissebb adatokat illetően lásd KAJDI 2018, 102.

⁸¹ KAJDI–LIGETI 2020, 109.

⁸² BERGAMINI 2020, 1.

idején, ha abban nem érintett a fogadó ország, akkor többet küldenek haza) – egyúttal viszont arra is, hogy az globális válság esetén ez nem érvényesülhet.⁸³

Jelenlegi hírek és felmérések szerint *jelentős a mobil uniós munkavállalókat érintő elbocsátások száma*. Ausztriában 2020. március végi/április eleji adatok szerint minden hetedik magyar veszítette el a munkáját.⁸⁴ Az átmeneti munkavállalók kitettsége ebből a szempontból eleve nagyobb. Emellett pedig *megindult a mobil uniós munkavállalók visszaáramlása is az anyaországba*, de az természetesen a további eseményektől függ, hogy a magyarországi tartózkodás milyen hosszúságúra nyúlhat majd. Utóbbi összefügg a még mindig alacsonyabb magyarországi megélhetési költségekkel, a külföldi egészségügyi ellátórendszerben az esetleges nyelvi és kommunikációs problémák kivédésével.⁸⁵ Azon, már bemutatott háztartásoknál, amelyek havi bevételük lényeges részét ebben a formában kapják, különösen az átmenetileg más tagállamban dolgozó munkavállalóktól (akik az ingázás és idényjellegű munkaerőpiaci helyzetük miatt eleve sérülékenyebb helyzetben vannak) érkező hazautalások kiesése prognosztizálható. Különösen érzékenyen érintheti a hazautalások elmaradása azon vidéki régiókban lévő háztartásokat, amelyek eleve nagyobb számban és mértékben részesültek hazautalásokból. Rövid, illetve középtávon a fizetési mérlegre is negatív módon hathat a hazautalások elmaradása.

A középtávú kilátások felvetik annak kérdését is, hogy a hazaáramló mobil magyar állampolgárok speciális programokkal való megcélzásának éppen a koronavírus miatt jött-e el az ideje. Összehasonlítva a jelen helyzetet a 2008/2009-es válsággal elmondható, hogy a magyar kiáramlás (túl a német és osztrák munkaerőpiac megnyitására) erősen összefüggött az akkori gazdasági helyzettel. Így a hazaáramló mobil magyar állampolgárok itthon tartásának döntő tényezője lehet, hogy valós foglalkoztatási alternatívákat tud-e kínálni a magyar munkaerőpiac. Ez természetesen azzal is összefügg, hogy a legnagyobb felszívó hatással rendelkező német és osztrák gazdaságoknak milyen ütemű lesz a helyreállása. Amennyiben ez jobban elhúzódik, mint a magyar gazdaságé, amelyet kiegészít az említett speciális programok rendszere, akkor eredményes lehet a hazaáramló mobil magyar állampolgárok Magyarországon tartása.

Összegzés

Az utóbbi évtizedekben a hazautalások a nemzetközi pénzügyi és a gazdasági vizsgálatok egyik releváns tényezőjévé váltak. Ezt tükrözi vissza, hogy jelentős szerepük egyértelmű nem pusztán az utalást kezdeményező és azt fogadó háztartások között mikroszinten, hanem az egyes nemzetgazdaságok között is makroszinten. Ahogyan nő a hazautalások szerepe, úgy bővült ki az ezzel foglalkozó szakirodalom is, amely felölel szakpolitikai elemzéseket, különböző publikációkat, sőt már kifejezetten ennek a témának szentelt

⁸³ WBG 2020b, 1.

⁸⁴ G7 2020, 1.

⁸⁵ POZSGAI 2020.

szaklapot is. Utóbbiak egyértelműen azonosítják a hazautalások témakörének két egyértelmű jellegzetességét: egyik a definíciós nehézségeket jelenti, míg a másik a mérhetőség problematikáját, összefüggésben az első jellegzetességgel.

Tanulmányunkkal azt kívántunk feltérképezni, hogy Magyarországra milyen módon hatnak ki az Európai Unió belülről érkező egyes hazautalások. Ennek a vizsgálati megközelítésnek megfelelően elemzésünk kiterjedt a makro- és a mikroszint vizsgálatára is, de a hangsúly alapvetően az utóbbin, így a hazautalást indító személy és az azt fogadó háztartások jellemzőinek azonosításán volt. A makroszint vizsgálata elkerülhetetlenül tért ki az Európai Unió belső piacának fontosságára, amely meghatározza a hazautalások teljesítésének keretrendszerét, a transzferálhatóság feltételeit, a munkavállalás egyes követelményeit. Ebben a tekintetben Magyarország a régió egyéb államaihoz képest némi késéssel, a 2000-es évek végének gazdasági világválsága után, valamint a legfontosabb német és osztrák munkaerőpiacok megnyitását követően kezdett el nagyobb számban elvándorlást megtapasztalni – utóbbival párhuzamosan növekedett meg a hazautalások összértéke.

Ezek indítékait illetően meg kell különböztetni, hogy mely államok a célországok. A német és az osztrák munkaerőpiac meghatározó az átmeneti külföldi munkavállalás szempontjából. Ehhez képest az Egyesült Királyság, majd Németország lett az a tartós külföldi munkavállalás és a hazautalások terén. Az átmeneti külföldi munkavállalás és az ehhez kapcsolódó hazautalás szezonális és alkalmi munkákat ölel fel, inkább férfi és legfeljebb középfokú végzettséggel rendelkező munkavállalókkal, míg a diplomások aránya magasabb a tartósan külföldi munkavállalók (és hazautalást végzők) körében. Összességében *a globális trendeknek* (nők megbízhatóbb hazautalása, hazatérési szándék szerepe) *Magyarország részben felel meg.*

A hazautalásokat fogadó háztartásokat illetően az alábbi megállapításokat tudjuk tenni: az ilyen magyar háztartások jövedelmileg sérülékenyebb helyzetben lévő háztartások. Emellett az is kimutatható volt, hogy a hazautalások jelensége Magyarországon is szinte kizárólag a családon belüli transzferekhez kötődik. Nagyobb valószínűséggel fogad hazautalást az a háztartás, ahol kiskorú gyermek él, valamint az inaktívak szintje is magasabb az ilyen háztartásokban, így vélhetően lényeges a hazautalások szerepe az itthon maradó inaktívak napi igényeinek ellátásában. Végül elsősorban a vidéki területeken, így Magyarországon is a községekben a kisebb háztartások részesülnek nagyobb mértékben a hazautalásokból.

A hazautalások növekvő szerepe okán a szakpolitikai döntéshozatalnak óhatatlanul tekintettel kell lennie ezek jelentőségére mind mikro-, mind pedig makroszinten is. Makroszinten a belső piaci keretek az uniós jog által meghatározott feltételrendszert ölelik fel, amely célja, hogy előnyös legyen az érintett tagállamoknak, de egyes negatív tényezők (lásd agyelszívás) itt is szükségszerűen azonosíthatók. Ehhez képest mikroszinten pedig egy több változót felölelő szempontrendszer vázolható fel, amelyben függ a földrajzi, kulturális és nyelvi tényezőktől is, hogy mekkora mértékű az adott tagállamból a kiáramlás és ezzel párhuzamosan a hazautalások mértéke.

Mivel Magyarországon az utóbbi évtizedben nemzetgazdaságilag (a GDP arányában is) megemelkedett a hazautalások szerepe és jelentősége az érintett (azokat fogadó) háztartások egy jelentős részénél (havi bevételük lényeges részét ebben a formában kapják) – különösen az átmenetileg más tagállamban dolgozó munkavállalóktól érkező hazautalások kiesése a koronavírussal összefüggésben jelentős bevételkiesést okozhat. Ezen időszak elhúzódása nemzetgazdasági szinten is éreztetheti hatását. Ugyanakkor a hazaáramlás megindulásával ez a helyzet egyfajta lehetőséget is teremthet, hogy célzott programokkal és intézkedésekkel Magyarország megkísérelje itthon tartani a hazaérkezőket.

Irodalomjegyzék

- ADAMS, Richard H. Jr. – PAGE, John (2005): The Impact of International Migration and Remittances on Poverty. In MAIMBO, Samuel Munzele – RATHA Dilip eds.: *Remittances: Development Impact and Future Prospects*. Washington, D. C., The World Bank. 278–293.
- ANDOR László (2019): A szociális Európa. In KOVÁCS Lajos Péter szerk.: *Közel Európa Távol*. Budapest, Éghajlat. 93–125.
- AUER, Raphael – CORNELLI, Julio – FROST, Jon (2020): Covid-09, Cash, and the Future of the Payments. *Bank for International Settlements Bulletin*, No. 3/2020. Elérhető: www.bis.org/publ/bisbull103.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 25.)
- AZAD, Abul Kalam (2005): Migrant Workers’ Remittances – A Source for Finance for Micro-Enterprise Development in Bangladesh. In MAIMBO, Samuel Munzele – RATHA Dilip eds.: *Remittances: Development Impact and Future Prospects*. Washington, D. C., The World Bank. 119–132.
- BAAS, Timo (2018): *Rücküberweisungen durch Migrantinnen und Migranten: finanzmarktbezogene Gründe und wirtschaftliche Folgen*. Elérhető: www.econstor.eu/bitstream/10419/210682/1/10-3790-vjh-87-3-151.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 25.)
- BEKE Károly (2020): Történelmi fordulat a magyar kivándorlásban, többen jöttek haza tavaly, mint ahányan elmentek. *Portfólió Blog*, 2020. 05. 14. Elérhető: www.portfolio.hu/gazdasag/20200514/tortenelmi-fordulat-a-magyar-kivandorlasban-tobben-jottek-haza-tavaly-mint-ahanyan-elmentek-431830 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 15.)
- BERGAMINI, Enrico (2020): *How COVID-19 Is Laying Bare Inequality*. Elérhető: [www.bruegel.org/2020/03/how-covid-19-is-laying-bare-inequality/?utm_content=bufferb6f86&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer+\(bruegel\)](http://www.bruegel.org/2020/03/how-covid-19-is-laying-bare-inequality/?utm_content=bufferb6f86&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer+(bruegel)) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 25.)
- BLASKÓ Zsuzsa – GÖDRI Irén (2014): Kivándorlás Magyarországról: Szelekció és célországválasztás az „új migránsok” körében. *Demográfia*, 57. évf. 4. sz. 271–307.
- BOBEVA, Daniela – ZLATINOV, Dimitar – MARINOV, Eduard (2019): Economic Aspects of Migration Processes in Bulgaria *Economic Studies. Икономически изследвания*, Vol. 28, No. 5. 55–88.
- BODNÁR Katalin – SZABÓ Lajos Tamás (2014): *A kivándorlás hatása a hazai munkaerőpiacra*. MNB-tanulmányok 114. Elérhető: www.mnb.hu/letoltes/a-kivandorlas-hatasa-a-hazai-munkaeropiacra.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)
- BUCSKY Péter (2020): Minden hetedik, eddig 13 ezer Ausztriában élő és dolgozó magyar lett munkanélküli. *G7*, 2020. 04. 04. Elérhető: <https://g7.hu/adat/20200404/minden-hetedik-eddig-13-ezer-ausztriaban-elo-es-dolgozo-magyar-lett-munkanelkuli/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 25.)

- BUJNÓCZKI Anett (2017): A külföldi munkavállalói jövedelem és a munkavállalói hazautalás statisztikai számbavétele. *Statisztikai Szemle*, 95. évf. 6. sz. 599–620.
- CHIMHOWU, Admos – PIESSE, Jenifer – PINDER, Caroline (2005): The Socioeconomic Impact of Remittances on Poverty Reduction. In MAIMBO, S. M. – RATHA, D. eds.: *Remittances: Development Impact and Future Prospects*. Washington, D. C., The World Bank. 83–102.
- CSORTOS Orsolya – KÓCZIÁN Balázs (2017): A külföldön élő magyarok jövedelmeinek és folyó utalásainak elemzése. *Hitelintézeti Szemle*, 16. évf. 2. sz. 5–27.
- DE LUNA MARTINEZ, Jose (2005): *Workers' Remittances to Developing Countries: A Survey with Central Banks on Selected Public Policy Issues*. Washington, D. C., The World Bank. Elérhető: <http://documents.worldbank.org/curated/en/981331468327922271/Workers-remittances-to-developing-countries-a-survey-with-central-banks-on-selected-public-policy-issues> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 21.)
- DEUTSCHER BUNDESTAG WIRTSCHAFTLICHE DIENSTE (DBWD) (2019): *Makroökönmische Auswirkungen von Rücküberweisungen (Remittances) auf Deutschland*. Elérhető: www.bundestag.de/resource/blob/661534-79a433a05dfbd47876afc0a7714e64f2f/WD-5-073-19-pdf-data.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 05.)
- DICKMANN Ádám – LIGETI Anna Sára (2018): *Mikrocenzus 2016 – Nemzetközi vándorlás*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mikrocenzus2016/mikrocenzus_2016_10.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 05.)
- Európai Unió Statisztikai Hivatala (Eurostat) (2019): *Amounts Sent to Non-EU Countries by EU Residents up at €35.6 Billion in 2018*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10218345/2-12112019-AP-EN.pdf/546eb17b-a29b-8998-c912-dc9a09946b0d> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 07.)
- EUWALS, Rob – NIEUWENHUIS, Ate (2003): *Immigration and the Labour Market*. The Hague, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva – SZIGETI Borbála (2005): *Munkavállalási szabályok az EU tagállamaiban az átmeneti időszak alatt*. Budapest, KJK–KERSZÖV.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS, Éva – TÖTTÖS, Ágnes – ILLÉS, Sándor (2016): Free Movement of the People and the Brexit. *Hungarian Geographical Bulletin*, Vol. 65, No. 4. 421–432.
- GRABOWSKA, Izabela – GARAPICH, Michal P. – JAZWINSKA, Ewa – RADZIWINOWICZOWNA, Agnieszka (2017): Researched Communities in Poland and in the UK: Transnational Spaces of Diffusion and Social Remittances. In GRABOWSKA, Izabela – GARAPICH, Michal P. – JAZWINSKA, Ewa – RADZIWINOWICZOWNA, Agnieszka eds.: *Migrants as Agents of Change – Social Remittances in an Enlarged European Union*. London, Palgrave Macmillan. 55–111.
- GYENEY, Laura (2016): A szociális turizmus kérdése az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában. *Létünk*, 2016/2. 167–182.
- HALMAI Péter (2018): A Brexit lehetséges gazdasági hatásai. *Európai Tükör*, 2. évf. 7–32.
- HALMAI Péter (2020a): *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiája*. Budapest, Akadémiai Kiadó. Megjelenés alatt.
- HALMAI Péter (2020b): *A BREXIT forgatókönyvei és hatásai*. Budapest–Pécs, Ludovika Egyetemi Kiadó. Megjelenés alatt.
- HARRISON, Anne (2004): *Working Abroad – The Benefits of Flowing from Nationals Working in Other Economies. Report of the OECD Round Table on Sustainable Development*. Paris, OECD. Elérhető: www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2004/04-40.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 05.)
- HEGYESI Zsolt (2020): 2010 óta megtriplázódtak az EU-ból Magyarországra történő hazautalások. *Concorde Blog*, 2020. 02. 12. Elérhető: <http://concordeblog.hu/2020/02/12/2010-ota-megtriplazodtak-az-eu-bol-magyarorszagra-torteno-hazautalások/> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 25.)
- ILLÉS Sándor (2018): Gazdasági válság és cirkuláció. *Területi Statisztika*, 58. évf. 1. sz. 103–122.

- International Monetary Fund (IMF) (2009): *International Transactions in Remittances: Guide for Compilers and Users*. Washington, D. C., IMF. Elérhető: www.imf.org/external/np/sta/bop/2008/rcg/pdf/ch1.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- International Monetary Fund (IMF) (2020): *Fizetési mérlegek évkönyve (Balance of Payments Yearbook)*. Elérhető: <https://data.imf.org/?sk=7A51304B-6426-40C0-83DD-CA473CA1FD52> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 27.)
- KAJDI László (2015): Hazautalt pénzek – nemzetközi áttekintés és a főbb mérési nehézségek. *Statisztikai Szemle*, 93. évf. 4. sz. 353–374.
- KAJDI László (2018): Hazautalások Magyarországra – egy új adatfelvétel első eredményei. *Hitelintézet* *Szemle*, 17. évf. 3. sz. 85–108.
- KAJDI László – LIGETI Anna Sára – NAGY-JAMALIA, Natalie – SCHWARTZ Antónia Éva (2019): A külföldi hazautalásokat fogadó magyar háztartások jellemzői. *Statisztikai Szemle*, 97. évf. 9. sz. 855–877.
- KAJDI, László – LIGETI, Anna Sára (2020): Remittance Behaviour of Intra-EU Migrants – Evidence from Hungary. *Comparative Population Studies*, Vol. 45. 87–114.
- KAPUR, Davesh (2005): Remittances – The New Development Mantra. In MAIMBO, Samuel Munzele – RATHA Dilip eds.: *Remittances: Development Impact and Future Prospects*. Washington, D. C., The World Bank. 332–360.
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (2016): *Mikrocenzus 2016*. Elérhető: www.ksh.hu/mikrocenzus2016/ (A letöltés dátuma: 2020. 02. 07.)
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (2020): A magyar állampolgárok nemzetközi vándorlása (2010–). Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wvn004.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 08.)
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (é. n.): *Háztartási költségvetési és életkörülmény-adatfelvétel*. Elérhető: www.ksh.hu/eletmod (A letöltés dátuma: 2020. 03. 08.)
- L. RÉDEI Mária (2005): Hazautalások Kelet- és Közép-Európába. *Statisztikai Szemle*, 85. évf. 7. sz. 582–601.
- MEHEDINTU, Anca – SOAVA, Georgeta – STERPU, Michaela (2019): The Effect of Remittances on Poverty in the Emerging Countries of the European Union. *Sustainability*, Vol. 11, No. 12. 2–14.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2002): *Mobility of Highly Skilled*. Paris, OECD. Elérhető: www.oecd.org/sti/inno/internationalmobilityofthehighlyskilled.htm (A letöltés dátuma: 2020. 04. 07.)
- ORBÁN Endre (2016): The Effects of the Financial Crisis on the Inner Migration in the European Union. *Iustum Aequum Salutare*, 12. évf. 2. sz. 105–125.
- PAUNICA, Mihai – MANOLE, Alexandru – MOTOFEI, Catalina – TANASE, Gabriela-Lidia (2019): The Impact of Remittances on GDP and Household Consumption – An European Union Countries Analysis. *Economic Computation and Economic Cybernetics Studies and Research*, Vol. 53, No. 4. 97–114.
- POGÁTSA Zoltán (2009): *Álomunió – Európai piac állam nélkül*. Budapest, Nyitott Könyvműhely.
- POGÁTSA, Zoltán (2015): Hungary: Labour Mobility and Social Europe. In SCHELLINGER, Alexander ed.: *Brain Drain – Brain Gain: European Labour Markets in Times of Crises*. Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- POZSGAI Rebeka (2020): Csoportterápia – Külföldről hazatérők. *Heti Világgazdaság*, 2020/16. 18–19.
- SANDER, Cerstin – MAIMBO, Samuel Munzele (2005): Migrant Remittances in Africa: A Regional Perspective. In MAIMBO, Samuel Munzele – RATHA Dilip eds.: *Remittances: Development Impact and Future Prospects*. Washington, D. C., The World Bank. 53–80.
- STIGLITZ, Joseph E. (2003): *A globalizáció és visszáságai*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- THYM, Daniel (2015): The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefits for Economically Inactive EU Citizens. *Common Market Law Review*, Vol. 52. 17–50.

- VÁRNAY Ernő (2017): Passzivizmus és azon túl: konzervativizmus, visszalépés és reagálás az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában. In SZIKORA Veronika – ÁRVA Zsuzsanna szerk.: *Jogtudomány a jogfejlődés szolgálatában*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 213–235.
- VERSCHAUEREN, Herwig (2014): Free Movement or Benefit Tourism: The Unreasonable Burden of Brey. *European Journal of Migration and Law*, Vol. 16. 147–179.
- VERSCHAUEREN, Herwig (2015): Preventing “Benefit Tourism” in the EU: A Narrow or Broad Interpretation of the Possibilities Offered by the ECJ in Dano? *Common Market Law Review*, Vol. 52. 363–390.
- World Bank Group – WBG (2020a): *Personal Remittances (Recieved) Datasheets*. Elérhető: <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 15.)
- World Bank Group – WBG (2020b): *World Bank Predicts Sharpest Decline of Remittances in Recent History*. Elérhető: www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history (A letöltés dátuma: 2020. 04. 25.)

A nemzetközi nyugdíjcirculáció vizsgálata

Bevezetés

Felismerve, hogy a személyek külföldre irányuló vándorlása, ottani munkavállalása nemcsak a múltban volt jelentős tényező, hanem napjainkban is az, és ez hatással van a nyugdíjas évekre, hiszen ennek kiemelt jelentősége van az egész életpályát átfogó nyugdíjjogosultság szempontjából, e tanulmány arra vállalkozik, hogy felvázolja a külföldi érintettségű magyar nyugdíjasok életpályájának jellemzőit, valamint bemutassa a magyar nyugdíjak külföldre utalásának alakulását.

Kiindulópontunk az az átfogó trend, amely során az aktív korú és a nyugdíjas személyek egyre több helyre jutnak el nem csupán utazóként, hanem akár munkavállalási és letelepedési szándékkal is. A személyek szabad mozgása az Európai Unió egyik fő alapszabadsága, az egységes belső piac mozgatórugója, amelyet számos uniós jogszabály biztosít, valamint Magyarország egyre bővülő szociális biztonsági egyezménykészlete is nagyban támogat.

E gondolatok mentén a tanulmányban foglalkozunk egyrészt azzal, hogy a magyarországi állami nyugdíjbiztosítás keretében megállapított öregségi nyugdíjak alapján milyen jellemzőkkel bírnak, milyen profilúak a nemzetközi vonatkozású nyugdíjasok. Itt a nyugdíj-megállapítás részletező adatai alapján összevetjük a külföldi érintettségű személyekre vonatkozó megállapítási adatokat az összes megállapítás értékeivel – a nyugdíjasok létszámát, az átlagos szolgálati idő hosszát, a létszámok megoszlását a szolgálati időre vetítve, valamint azt is, hogy mekkora az öregségi nyugdíjak havi átlagos induló összege.

Keressük a választ azokra a kérdésekre, hogy miként alakul a nemzetközi öregségi nyugdíjasok létszámaránya az összes megállapítás tükrében, valamint hogy milyen tényezők hatnak ezek emelkedésére, esetleg csökkenésére, továbbá e terület hogyan kapcsolódik a létszámváltozásokat indukáló demográfiai, nemzeti és nemzetközi jogszabályi, gazdasági környezetbe.

A szolgálati idő vizsgálatára vonatkozóan előzetes sejtésünk, hogy a Magyarországon megszerzett szolgálati idő természetesen alacsonyabb a mobil munkavállalók körében, hiszen életpályájuk több ország érintésével alakult ki. Elemezni fogjuk ebben a tekintetben a szolgálati idő átlagainak különböző vetületeit is.

Jelentős kérdés az öregségi nyugdíjak havi induló átlagösszegének bemutatása, ami során kitérünk arra, hogy a nemzetközi ügyekben megállapított összegek hogyan aránylanak az összes megállapítás értékeihez, valamint elemezzük azt is, hogy

a nemzetközi öregségi nyugdíjak esetében is jelen van-e a sokszor tapasztalt nemek közötti összegbeli különbség.

A kutatás másik pillére a külföldre folyósított magyar nyugellátások vizsgálata lesz. Ennek keretében statisztikai tényanyag alapján mutatjuk be a külföldön élő magyar állami nyugdíjasok létszámát, valamint nemek szerinti, születési évjárat szerinti megoszlását, az átlagos havi magyar állami nyugdíj összegének alakulását külföldön és Magyarországon. Elemezni fogjuk az esetleges hazautalások kérdését is a nyugdíjak terén.

A tanulmány mindkét részében érinteni fogjuk a vonatkozó jelentősebb jogszabályhelyeket annak érdekében, hogy teljes képet adjunk a személyek kivándorlásáról és annak keretéről.

Végezetül megvizsgáljuk, hogy a kivándorlás kapcsán azonosíthatók-e a magyar nyugdíjbiztosítás és az egyén szempontjából kockázatok, és amennyiben igen, milyen megoldások születhetnek ezekre.

Jelen tanulmányunk egy olyan kiadványba kapcsolódik, amely komplex megközelítést alkalmaz az uniós polgárság vizsgálatától kezdve a Magyarországra irányuló nemzetközi cirkuláris migráción át a brexitnek a személyek szabad áramlására tett hatásának bemutatásáig. A kötetben külön fejezet foglalkozik a külföldön megszerzett keresetek hazautalásával is, de a nyugdíjbiztosítással rokon szakterület, az egészségbiztosítás is képviselteti magát az egészségügyi szolgáltatások más tagállamokban történő igénybevételi lehetőségeinek elemzésével.

Kutatásunk ebbe a környezetbe illeszkedve vizsgálja a magyar és külföldi érintettségű életpályával rendelkező nyugdíjasok és a vonatkozó nyugellátások helyzetét.

A tanulmányban használt fogalmak és adatforrások bemutatása

Jelen tanulmány első része a nemzetközi vonatkozású öregségi nyugdíjasok elemzésével foglalkozik. A nemzetközi öregségi nyugdíj megállapítása egy olyan életpályát zár le, amely során a nyugdíjigénylő Magyarországon kívül is szerzett nyugdíjra jogosító szolgálati időt.

A külföldi és a magyar szolgálati időt átívelő és összekötő eszközök az úgynevezett *nemzetközi jogintézmények*, amelyek Magyarország esetében az európai uniós koordinációs rendeletek,¹ valamint a kétoldalú szociálpolitikai és szociális biztonsági egyezmények.²

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról, valamint annak végrehajtására kiadott 987/2009/EK rendelet. Hatályuk kiterjed az Európai Gazdasági Térség (így az Európai Unió) tagállamaira (a továbbiakban EU/EGT-tagállamok) és Svájcra is.

² Lásd szintén az egészségbiztosítás területén Gellerné Lukács tanulmányrészét (*Uniósi jogi kötelezettségből fakadó egészségbiztosítási ellátások*). A hatályos és nyugdíjbiztosítási vonatkozású kétoldalú egyezmények tételes felsorolását.

A nemzetközi vonatkozású nyugdíjak megállapítása nemzetközi nyugdíjeljárás során történik a fenti nemzetközi jogintézmények alkalmazásával, valamint a magyar nyugdíjjogszabályok³ figyelembevételével. A nemzetközi jogintézmények primátusa nemcsak az egészségbiztosítás területén, hanem a nyugdíjbiztosítás esetében is megjelenik az alapelvek között [1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról (a továbbiakban röviden: Tny.) 1. § (2) bekezdés].

Fontos megemlíteni, hogy a nemzetközi nyugdíjügyek körébe tartoznak emellett az úgynevezett *harmadik országban élő személyek ügyei* is, vagyis olyan személyek, akik a fenti nemzetközi jogintézmények hatálya alá nem tartoznak, viszont külföldön élnek vagy tartózkodnak.⁴

A fentiekből következik, hogy a magyar mellett a Magyarországon kívüli, nemzetközi jogintézménnyel érintett szolgálati idő eleme az egyik kulcsa a nemzetközi nyugdíjügyeknek⁵ (élhet a jogosult bárhol), valamint ha ezt a külföldi szolgálati időt nem fedi le nemzetközi jogintézmény, akkor az szükséges, hogy a személy külföldön éljen vagy tartózkodjon.

A nemzetközi nyugdíjeljárás keretében megállapított nyugellátásokat földrajzi szempontból belföldön vagy külföldön lehet felvenni. A külföldön élő, magyar nyugdíjban részesülők így a nemzetközi nyugdíjba vonult személyi körnek értelemszerűen csak egy részhalmozát adják, azaz ők olyan nyugdíjasok, akik Magyarországon is, és más országban is szereztek szolgálati időt, és külföldön is élnek.⁶

Tanulmányunk első részében a nemzetközi nyugdíjeljárás során megállapított öregségi nyugdíjakat fogjuk vizsgálni. Ezek az ellátások a fenti nemzetközi jogintézmények segítségével és a magyar nyugdíjjogszabályok alapján kerülnek meghatározásra.

Az öregségi nyugdíj definícióját a Tny. 4. § (1) bekezdés *b)* pontjában találjuk, azaz meghatározott életkor elérése és meghatározott szolgálati idő megszerzése esetén járó

³ A magyar társadalombiztosítási nyugdíjbiztosítás két alapvető jogszabálya az 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról (a továbbiakban: Tny.), valamint a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtására kiadott 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: TnyR.).

⁴ Olyan személyek például, akik a magyar mellett brazil szolgálati időt is szereztek, és Braziliában is élnek a nyugdíjmegállapítás időpontjában. Ennek a csoportnak a létszáma elenyésző a többi nemzetközi esethez képest, lásd a későbbiekben.

⁵ Szolgálati idő szempontjából különleges helyzetben vannak, és ideértendők azok a magyar–szovjet szociálpolitikai egyezményen alapuló nyugdíjügyek is, amelyek esetében kizárólag az Oroszországi Föderáció vagy Ukrajna területén történt jogszerzés. (Lásd szintén a Magyar Államkincstár *Statistikai évkönyveinek* fogalomtárát, valamint részletesen e tanulmány *A szolgálati idő, és különösen az alacsony szolgálati idő kezelése a nemzetközi ügyekben – nem vész el, esetleg átalakul* című alpontját.)

⁶ Itt még azt a finomítást tesszük, hogy lehetőség van egy teljesen nemzeti vonatkozású életpálya alapján megállapított magyar nyugdíjat külföldön igénybe venni, például, ahogy a külföldre folyósítással foglalkozó részben is említjük, olyan nyugdíjas nagymama esetén, aki Németországba költözik, hogy az ott élő unokái körül segíthessen. Az úgynevezett harmadik országban élő személyek részére történő folyósítás hasonló szabályok szerint, de nem ilyen széleskörűen lehetséges [lásd MÁK (é. n. a) 3. melléklete].

nyugellátás. A nők részére 2011-ben bevezetett öregségi nyugdíjnak nincs külön életkori feltétele, viszont a szolgálati időnél szűkebb tartalmú jogosultsági időnek kell a jogosultsági feltételek szerint a 40 évet elérnie. Az öregségi nyugdíj részletszabályai a Tny. II. fejezetében és a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban röviden: TnyR.) erre vonatkozó részeiben találhatók.

Már látszik a fentiek alapján, hogy a jogosultsági feltételek között milyen fontos szerepe van a *szolgálati időnek*. Ez a Tny. 4. § (1) bekezdés *h)* pontja szerint az az időszak, amely alatt a biztosított nyugdíjjárulék fizetésére kötelezett volt, illetve megállapodás alapján nyugdíjjárulékot fizetett. A nyugdíjjárulék-fizetési kötelezettség nélkül szolgálati időnek minősülő időszakokat e törvény külön határozza meg. A vonatkozó részletszabályok a Tny. IV. fejezetében és a TnyR. erre vonatkozó részeiben találhatók.

Az elemzésünk ugyancsak fontos komponense az *öregségi nyugdíj havi indulóösszege*. Ennek meghatározása és pontos részletei a Tny. II. fejezetében és a TnyR. vonatkozó részeiben szintén elérhetők. Itt most csak a legalapvetőbb alkotóelemeit emeljük ki, vagyis azt, hogy az öregségi nyugdíj összege az elismert szolgálati időtől és az öregségi nyugdíj alapját képező havi átlagkereset mértékétől függ. Itt is hangsúlyozzuk, hogy a magyar szolgálati idő és a Magyarországon megszerzett kereset adja a vizsgálatunk tárgyát képező öregségi nyugdíjak induló havi összegét mind a nemzetközi esetekben, mind a viszonyításul használt összes öregségi nyugdíjmegállapítás esetén.

A tanulmány első részében felhasznált statisztikai adatok jellemzése

Tanulmányunk statisztikai bázisát a Magyar Államkincstár (korábban Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság) adatállománya adja, amely legnagyobb részben közvetlen megkeresés eredményeként jutott el hozzánk, kisebb részben pedig honlapjukról származik. A statisztikai adatok rendelkezésünkre bocsátásáért külön köszönetet mondunk a Magyar Államkincstár elnökének, prof. dr. Mészáros Józsefnek, valamint Rézmovits Ádám főosztályvezető úrnak, a Közgazdasági és Elemzési Főosztály vezetőjének.

Az első részben bemutatott statisztikai adatok tartalma kétfelé bontható. Egyfelől magukba foglalják 2012 és 2018 között az adott évi hatállyal öregségi nyugdíjba vonultak létszámát a szolgálati idő hossza szerint területi megoszlásban.

A *terület* jelentése a magyarországi megyéket és az azokból álló régiókat fedi, valamint külön sorban a nemzetközi öregséginyugdíj-megállapításokat, és az összesített megállapítás értékeit.

Ezen területi sorok statisztikai adatait adják a következő oszlopok: létszám (főben mérve), szolgálati idő átlaga (évben mérve), az öregségi nyugdíjba vonultak számának szolgálati idő szerinti megoszlása (százalékos adatok), amelyhez a szolgálati idő-periódusok ötéves bontásokban kerültek felsorolásra (–14 év, 15–19 év, 20–24 év, 25–29 év, 30–34 év, 35–39 év, 40–44 év és 45 feletti évek).

Ugyanezekkel a paraméterekkel rendelkezésre állnak az adott évi hatállyal öregségi nyugdíjba vonult férfiak és nők statisztikai adatai is.

A tanulmányunk első részében rendelkezésünkre álló adatállomány másik komponense a havi induló összeg elemzésére vonatkozik.

A nemzetközi öregséginyugdíj-ügyek fogalmában a *nemzetközi* kifejezés, a fenti fogalom-meghatározásnál említettek szerint, lefedi az uniós koordinációval, kétoldalú egyezményvel érintett eseteket, illetve az ilyen nemzetközi jogintézményekkel nem érintett, úgynevezett harmadik országban élő/tartózkodó személyeket is. Az öregségi nyugdíj kifejezés a nemzetközi nyugdíjügyek egyik típusa, tartalma szintén a fogalommeghatározásban található.

A következő szakaszban ugyancsak 2012 és 2018 között vizsgáljuk az adott évi hatállyal öregségi nyugdíjba vonultak átlagos havi induló összegét a szolgálati idő hossza szerint területenkénti megoszlásban. A terület ugyanazzal a jelentéssel bír, mint az előző adatforrásban, és szerepel még benne az öregségi nyugdíj indulóösszegének átlaga (forint/hó), valamint annak a szolgálati idő hossza szerinti átlaga (forint/hó). A szolgálati idő oszlopai itt is ötéves periódusokra oszlanak. Az adatok elérhetők csak a férfi és csak a női jogosultakra nézve is.

Eredeti szándékunk szerint a nemzetközi öregségi nyugdíjasok *állampolgárságát* is elemeztük volna, azonban a vonatkozó adatkérés nem vezetett eredményre, tekintettel arra, hogy az állampolgárságnak a nyugdíjbiztosítás területén általában nincs jelentősége. A nyugdíjbiztosítási eljárás során mindössze két olyan egyezmény van, amelyben az állampolgárság szerepet kap, ezek a magyar–szovjet és a magyar–jugoszláv egyezmények. Az ilyen érintettségű ügyeknél az iratanyagban található az állampolgársági információ, és ez az adat nem áll általánosan legyűjthető módon rendelkezésre.

Az öregségi nyugdíjakkal kapcsolatban a későbbiekben látni fogjuk, hogy az úgynevezett *Nők 40* öregségi nyugdíj milyen kiemelkedő jelentőségű. Jelen tanulmány első megközelítésben az öregségi nyugdíj területét vizsgálja, emiatt most nem állnak rendelkezésre részadatok a *Nők 40* ellátásra nézve. A jövőben érdemes lehet ennek a területnek a külön elemzése erre vonatkozó speciális adatokra alapozva.

A *szolgálati idő* vizsgálata során rendelkezésünkre álló statisztikai adatokban nem szerepelnek a magyar szolgálati időt kiegészítő külföldi szolgálati időtartamok adatai (például azok hossza, illetve az érintett országok). Ennek vizsgálata esetlegesen érdeklődésre tarthat számot egy külön elemzésben, mert így teljes hosszukban is összehasonlíthatóvá válnának a csak magyar és a külföldi érintettségű életpályák.

A tanulmány második részében a külföldre folyósított magyar nyugellátásokat vizsgáljuk. Itt a nyugdíjak és egyéb nyugdíjszerű ellátások teljes köre⁷ szerepel már szemben az első fejezetben kizárólagosan vizsgált öregségi nyugdíjakkal. Ennek oka, hogy a külföldre utalások terén a lehető legszélesebb képet szeretnénk bemutatni a létszámok, nemek

⁷ Másként fogalmazva: a nyugdíjak, ellátások, járadékok és egyéb járandóságok. Ide értendők tehát az öregségi, özvegyi, szülői nyugdíj, árvaellátás vagy valamilyen egyéb ellátás (ezek: életkoron alapuló ellátások, megváltozott munkaképességűeknek járó ellátások, egyéb járadékok, járandóságok). Lásd KSH 2019b, 3.

megoszlása, a havi összegek és a földrajzi megoszlás, valamint a hazautalások terén, és nem egy speciális szegmenst értelmezünk.

A már megállapított nyugellátásokat földrajzi szempontból bel- és külföldön lehet felvenni.

Ebből következően a *külföldre folyósított magyar nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátások* kifejezés azt jelenti, hogy a Magyarországon megállapított ilyen ellátást a jogosult külföldön veszi fel, azaz külföldre utalja azt a Magyar Államkincstár Nyugdíjfolyósító Igazgatósága.

Jelen tanulmányunkban ezeket az ellátásokat vizsgáljuk.

Mivel célunk a tényleges folyósítás elemzése, a rendelkezésünkre álló statisztikában az ellátások és az összegző sorok adatai nem tartalmazzák a szünetelő ellátásokat. A Tny. rendelkezik a nyugdíjak szüneteltetéséről, amelyet meghatározott esetekben a törvény kötelezően előír, más esetekben pedig a nyugdíjas döntése alapján kerülhet sor rá.

Tanulmányunknak ebben a részében foglalkozunk a *nyugdíjak hazautalásának kérdéssel* is. A későbbiekben látni fogjuk, hogy a külföldön élő magyar nyugdíjban részesülők a társadalomnak nem azt a csoportját alkotják, akik pénzt vagy bármilyen természetbeni juttatást küldénének vissza Magyarországra, hanem inkább jellemzően a Magyarországon élő nyugdíjasok ennek a formának a haszonélvezői.

A külföldre folyósításra vonatkozó adatállomány jellemzése

Első vizsgálatunk a külföldön élő magyar állami nyugdíjra és nyugdíjszerű ellátásra jogosultakkal foglalkozik nemek szerinti megoszlásban a 2006–2018 közötti években. A táblázat az adott évi januári adatokat foglalja magában, a teljes létszámot főben mutatja, a nemek szerinti bontást szintén főben és ezt kiegészítve százalékban is tartalmazza. Saját számítás alapján az előző évi létszámhoz képest a növekményt főben és százalékban is bemutatja.

Vizsgálatunk következő része a *külföldön élő magyar állami nyugdíjra és nyugdíjszerű ellátásra jogosultak számával és megoszlásával foglalkozó adatforrás* születési évjárat szerint a 2010–2019 közötti években. Itt a létszámokat és megoszlási százalékokat ötéves születési évjáratcsoportonként mutatja a statisztikai adatbázis – az adatsorokat az 1914 előtt születettekkel kezdve és az 1950 után született személyekkel zárva.

Következő elemzésünk azzal foglalkozik, hogy 2010 és 2019 között *hogyan változott a belföldre és a külföldre folyósított magyar ellátások egymáshoz viszonyított aránya, valamint azok havi összege* (az adatállomány a magyar nyugdíjra és nyugdíjszerű ellátásra jogosultak havi átlagos ellátási összegét mutatja forintban külföldön és Magyarországon az adott év januári adatait alapul véve).

Itt kitérünk rá és bemutatjuk a *teljes ellátás* fogalmát, mivel a vonatkozó táblázat tartalmazza ezt a kifejezést.

Egy személy többféle ellátásban is részesülhet, ezeket *főellátásnak és kiegészítő ellátásnak* nevezzük. Ha valaki egyféle ellátást kap, akkor az a főellátása, bármilyen

ellátásban is részesül. Ugyanazon személy részére többféle ellátás folyósítása esetén pedig a rangsorban legelöl álló ellátást tekintjük főellátásnak.⁸

A *Nyugdíjak hazautalása* című pontban a külföldre folyósított magyar nyugdíjban és nyugdíjszerű ellátásban részesülők számát vizsgáljuk nemek szerint, a 20 leggyakoribb célország kiemelésével. A táblázatok a 2010–2014–2018-as években mutatják a statisztikai adatokat.

Az elemzésünk végén egy olyan *adatbázist* fogunk feldolgozni, amely *a 65 éves és idősebb, külföldi állampolgárságú, érvényes tajszámmal rendelkező magyarországi személyeket tartalmazza a 2019-es állapot szerint*. A táblázat a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelőtől (NEAK) származik, és bemutatja a személyek állampolgársági megoszlását, létszámát és korcsoport szerinti elkülönülését is. Itt fontos különbséget tenni e csoport és a nemzetközi vonatkozású magyar nyugdíjasok között. A NEAK adatforrásában szereplő személyek nyugdíjas státuszáról nincs semmilyen tudomásunk, csak sejthető, hogy koruk alapján már valószínűleg nyugdíjasok, és azt sem tudjuk, hogy ha azok, akkor vajon van-e magyar nyugalmas ellátásuk. Ebben az adatbázisban *a külföldi állampolgárság eleme a domináns* (egyetlen ilyen adatforrásként a tanulmányban), és ez alapján képviselt létszámuk szerint rendeztük őket sorrendbe. A rendelkezésünkre álló adatok e téren: állampolgárság országa, létszám, korcsoporti bontás 65 éves kortól 100 éves korig terjedően.

A nemzetközi vonatkozású személyek elemzése az adott évben megállapított öregségi nyugdíjak tükrében

Jelen kutatás egyik aspektusa, hogy megvizsgáljuk, *a nyugdíjcirculációban milyen jellegzetességekkel bírnak a nemzetközi érintettségű személyek*. Statisztikai adatok alapján fogjuk elemezni azon sajátosságokat, amelyek meghatározhatják e csoport jellemzőit, azaz létszámát, szolgálati idejének hosszát, megoszlását, a havi ellátási összeget, és ezek esetleges nemenkénti különbségeit is.

⁸ Bővebben a Magyar Államkincstár statisztikai módszertani leírása szerint: „Egy személy többféle ellátást is kaphat, ezért a többszörös számbavételt elkerülendő, az ellátások között meghatározott rangsort állítottunk fel. Az ellátások rangsora: öregségi nyugdíj, korhatár alattiaknak járó ellátások, rokkantsági és rehabilitációs ellátások, hozzátartozói ellátások, mezőgazdasági szövetkezeti járadékok, baleseti járadék, rokkantsági járadék, házastársi pótlék és jövedelempótlék, egyéb járandóság. Az előzőek szerinti sorrendiség alól – meghatározott körben, az ellátórendszer 2012. évi átalakításával összefüggésben – kivételek is vannak. Így például a rehabilitációs ellátások és a rokkantsági ellátások egy kis hányada kiegészítő ellátásnak minősül. Ennek oka, hogy az a 2012. előtti ellátás (például rendszeres szociális járadék), amely rehabilitációs vagy rokkantsági ellátássá alakult át, kiegészítő ellátás volt a főellátásként folyósított özvegyi nyugdíj mellett. Ez a kiegészítő ellátási „státusz” megmaradt az ellátórendszer 2012. januári átalakítása után is.” Lásd Magyar Államkincstár (2017): *Fontosabb tudnivalók a nyugdíjban, ellátásban, járadékban és egyéb járandóságban részesülők állománystatisztikai adatösszeállításának módszertanáról*. 334–335. Elérhető a Kincstár honlapján a Kiadványok, Állománystatisztikai adatok alponban.

Szeretnénk minél kézzelfoghatóbb képet kapni a nemzetközi öregségi nyugdíjba vonult személyek tulajdonságairól, ezért összevetjük azokat az adott évek összes létszámával, elért szolgálati idejével, a havi indulóösszegek adataival is, valamint keresünk olyan magyar megyéket, ahol a nemzetközi átlaghoz leginkább hasonló értékeket találhatunk.

Kiemeljük, hogy a más folyamatokkal és területekkel (kivándorlással, demográfiával, gazdasági, munkaerőpiaci helyzettel) való szoros kapcsolat miatt a társadalombiztosítás körében gyakoriak a jogszabálmódosítások, ami adott esetben jelentős adatváltozást is generálhat. Emiatt jelenlegi elemzésünk az itt bemutatott statisztikai adatokra és a jogi szabályozásra vonatkozóan ad támpontot.

A vizsgálat fókusza, ahogy fentebb is említettük, az *öregségi nyugdíj*. Ez az ellátásfajta a sajátjogú nyugdíjakhoz tartozik, és sokkal inkább jellemzi az egyén életpályáját, mint az úgynevezett hozzátartozói nyugellátások, amelyek származtatott módon segítik a közeli hozzátartozó halála okán nehéz helyzetbe került személyeket.

E fejezetben figyelembe vesszünk minden olyan személyt, akinek az adott évben nemzetközi öregségi nyugdíjat állapítottak meg Magyarországon a magyar és más országbeli nyugdíjjogosultsága alapján, függetlenül attól, hogy a megállapítás időpontjában bel- vagy külföldön élt-e. Idetartoznak természetesen – ahogyan azt a fogalommeghatározások során is bemutattuk – az úgynevezett harmadik országban, külföldön élő/tartózkodó személyek is, akik nem tartoznak a nemzetközi jogintézmények hatálya alá.

Másként megfogalmazva a fentieket, a vizsgálati körünkbe értendőek azok a személyek, akik egyszer kivándoroltak Magyarországról, és a külföldi munkavégzés után hazatértek, de azok is, akik Magyarországon kezdték pályájukat, és ezt követően egész életüket külföldön töltötték. Sőt azok is, akik külföldön kezdték karrierjüket, és ezután Magyarországra vándoroltak be.

Az állampolgárságnak, ahogy azt már említettük, a nyugdíjügyek szűk területén van csak súlya (a magyar–szovjet és magyar–jugoszláv egyezmények esetén), a jogosultsági feltételek között ennek általában véve nincs jelentősége.

Mi történik azokkal a személyekkel, akik szolgálati időt egy úgynevezett harmadik országban szereztek a magyar mellett? A már említett *nemzetközi jogintézménnyel nem érintett, úgynevezett harmadik országban* (tehát nem uniós koordinációval érintett országban vagy Magyarországgal szociálpolitikai/szociális biztonsági egyezményt kötött országban – azaz jelenleg például Braziliában) *élő személyek által előterjesztett nyugdíjigények elbírálása* (azaz a jogosultsági feltételek vizsgálata, az ellátás összegének kiszámítása) *kizárólag a magyar nemzeti jogszabályok szerint történik*. Az ezen országokban szerzett szolgálati idők figyelembevételére nincs lehetőség, mert nincs olyan nemzetközi szabály, amely a személy életpályáját átívné, és segítené minden szolgálati idő beszámítását.⁹

⁹ EURES 2019, 11. Ezen személyek aránya nagyon alacsony a nemzetközi nyugdíjügyek között, az összes ellátásfajta – tehát nemcsak az öregségi nyugdíjra – vonatkozóan is 100 alatti megállapítási adattal számolhatunk évente. A 2014-es, 2015-ös adatokról lásd: ONYF 2017, 46.

Az egyezményes nyugdíjmegállapítás szabályai, valamint az uniós koordináció nyugdíjakra vonatkozó rendelkezései bonyolult, nagyon komplex rendszert alkotnak.¹⁰ Ezek részletes bemutatására sor fog kerülni a későbbiekben.

Az öregségi nyugdíjasok létszámának elemzése

Annak érdekében, hogy a nemzetközi vonatkozású öregségi nyugdíjasok és ilyen nyugdíj-ügyek tulajdonságait felmérhessük, fontos, hogy képet kapjunk *állományuk nagyságáról*. Emiatt először azt fogjuk részletesen megvizsgálni, hogy ők milyen arányban, létszámmal képviseltetik magukat az egész öregségi nyugdíjas közösségben, valamint elemezzük azt is, hogy a nők és férfiak milyen arányban oszlanak meg e csoporton belül. Hogy kézzel fogható, széles körben érthető és értelmezhető következtéseket kapjunk, a nemzeti vonatkozású öregséginyugdíj-ügyeket összevetjük az összesen megállapított létszámmal.

A táblázatokban tehát a „Nemzetközi” az adott évben nemzetközi vonatkozású öregségi nyugdíjba vonult személyeket, az „Összes” pedig az adott évben öregségi nyugdíjba vonult személyek összes létszámát jelöli. Kiemelendő továbbá, hogy a „teljes” fogalom a férfiak és nők teljes csoportját, míg a „férfiak/nők táblázata” értelemszerűen csak a férfiak vagy nők részére megállapított öregségi nyugdíjakat mutatja be.

1. táblázat: Adott évben öregségi nyugdíjba vonult személyek létszáma – teljes

Év	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nemzetközi létszáma (fő)	4 623	3 943	4 377	5 230	6 712	4 853	5 055
Összes létszám (fő)	51 682	60 517	56 515	62 892	103 879	76 565	82 032
Nemzetközi aránya az összes létszámban	8,9%	6,5%	7,7%	8,3%	6,5%	6,3%	6,2%

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

2. táblázat: Férfiak részére megállapított öregségi nyugdíjak

Év	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nemzetközi létszáma (fő)	2 562	2 100	2 318	2 712	3 637	2 409	2 393
Összes létszám (fő)	13 753	21 337	17 984	21 255	48 741	30 200	32 943
Nemzetközi aránya az összes létszámban	18,6%	9,8%	12,9%	12,8%	7,5%	8%	7,3%

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

3. táblázat: Nők részére megállapított öregségi nyugdíjak

Év	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nemzetközi létszáma (fő)	2 061	1 843	2 059	2 518	3 075	2 444	2 662
Összes létszám (fő)	37 929	39 180	38 531	41 637	55 138	46 365	49 089
Nemzetközi aránya az összes létszámban	5,4%	4,7%	5,3%	6,0%	5,6%	5,3%	5,4%

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

¹⁰ Az uniós koordináció szabályain belül a nyugdíjbiztosításra (öregségi és hozzátartozói ellátásokra) vonatkozó részek a legösszetettebbnek számítanak – lásd részletesen JORENS–HAJDÚ 2008, 16.

Az adatok áttekintéséből látható, hogy *a nemzetközi öregségi nyugdíjmegállapítások száma* – ha nem is töretlenül és teljesen egyenletes mértékben –, de *emelkedést mutat*. Elemzésünket a 2012-es év vizsgálatával kezdjük, amelynek jelentős előzménye a 2011-ben bevezetett, a nőknek 40 év jogosultsági idővel megállapítható öregségi nyugdíja (*Nők 40 öregségi nyugdíj*).

Ez az ellátásfajta a létszám mellett – egy kicsit előre is vetítve – a szolgálati idő átlagára és annak megoszlására is jelentős hatással lesz, emiatt itt részletesebben, bemutató jelleggel foglalkozunk vele.

Ezt a fajta öregségi nyugellátást 2011. január 1-jétől lehetett először megállapítani (alapja a 2010. évi CLXX. törvény 1. §-a, amely a Tny. öregségi nyugdíjakra vonatkozó 18. §-át módosította). Ez az ellátástípus életkorra tekintet nélkül állapítható meg az igénylő számára (természetesen csak nők részére), és fontos tudni, hogy a negyven évre vonatkozó elvárás alapját nem a szolgálati idő adja, hanem annál egy szűkebb kategória, az úgynevezett jogosultsági idő számít ebben az esetben.¹¹

Az ügyfelek nagy érdeklődésének bemutatására és az adatok magyarázatához ellenőriztük a 2010-es, 2011-es és 2012-es évek idevonatkozó igénybejelentési adatait. Az indítások (új ügyek) száma öregségi és öregségi jellegű nyugdíjak területén 2010. 01–12. hónapban összesen 74 339 darab volt, amelyből 7465 darab volt nemzetközi érintettségű.¹² Ugyanezen adatok 2011. 01–12. hónapban összesen 150 829 darab (vagyis szinte darabszámra pontosan a kétszerese az előző évinek), a nemzetközi igényszám pedig 8077 darab új öregségi nyugdíjügyet mutat.¹³ A 2012-es évben pedig 95 086 a teljes új indítások száma, amelyből 8338 darab a nemzetközi vonatkozású.¹⁴ Az új ügyek statisztikai adatai tehát alátámasztják a magasabb nyugdíj-megállapítások számát is, valamint jól mutatják, hogy ez az ellátásfajta akkor is milyen népszerű volt, illetve az is maradt, ezen a téren évente jelentős számú új megállapítás történik.

A táblázat elemzése során úgy érezhetjük, hogy a több tízezres összlétszámhoz képest a nemzetközi statisztikai számok elenyészőnek tűnnek, azonban ez a terület biztosan és kitartóan növekszik, 2012 és 2018 között mintegy ötszáz fős emelkedést felmutatva.

¹¹ Ez azt jelenti, hogy a keresőtevékenységgel járó biztosítási vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonnyal, valamint a terhességi-gyermekágyi segélyben/csecsemőgondozási díjban, örökbefogadói díjban, gyermekgondozási díjban, gyermekgondozást segítő ellátásban, gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban, gyermekek otthongondozási díjában és a súlyosan fogyatékos vér szerinti vagy örökbe fogadott gyermekére tekintettel megállapított ápolási díjban eltöltött idővel szerzett szolgálati idő minősül jogosultsági időnek. Keresőtevékenységgel legalább 32 évet kell lefedni az ellátás megállapításához. A súlyosan fogyatékos vér szerinti vagy örökbefogadott gyermekére tekintettel megállapított ápolási díjban részesülő nő esetében ez a küszöb legalább 30 évi keresőtevékenység. A 32 év keresőtevékenységgel járó biztosítási vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonnyal szerzett időszak – ha a jogosult a saját háztartásában 5 gyermeket nevelt – egy évvel, minden további gyermek esetében újabb egy-egy évvel, de összesen legfeljebb hét évvel csökken.

¹² MÁK 2011.

¹³ MÁK 2012.

¹⁴ MÁK 2013.

Annak érdekében, hogy kézzelfoghatóbb legyen a nemzetközi nyugdíjügyek jellege, megfigyeljük, hogy a nemzetközi létszám adata mekkora, és melyik, az adott évben elért nemzeti megyei értékhez áll a legközelebb. Mivel a nemzeti ügyekről mindenkinek vannak előképei, tapasztalatai, ebből az összehasonlításból konkrétabbá, kitapinthatóbbá válnak a több országgal érintett ügyek jellemzői.

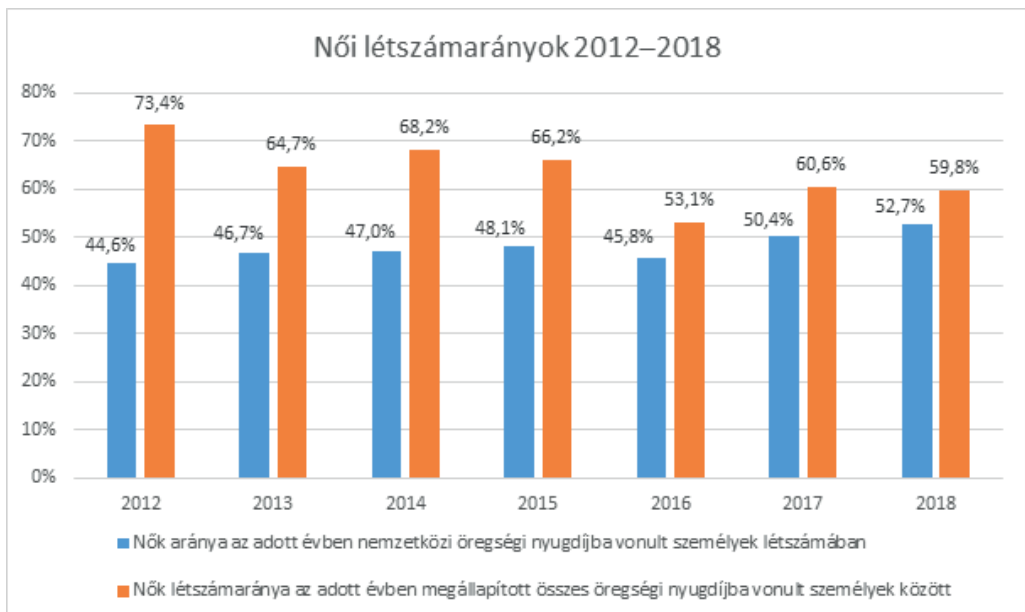
E gondolkodás mentén megfigyelhetjük, hogy a teljes nemzetközi öregségi nyugdíjmegállapítások száma szinte minden vizsgált évben megelőzte a megyei nyugdíjmegállapítás létszámait, és csak Budapesten volt több új öregségi nyugdíjasunk (illetve 2017 és 2018-ban minimális mértékben Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 2017-ben 4855 fő és 2018-ban 5227 fő).

A létszámadatok nemenkénti bontásban a nemzetközi és a megyei öregségi nyugdíj-megállapítások összevetésekor ehhez nagyon hasonlóan alakultak, néhány esetben Budapesten és Borsod-Abaúj-Zemplén megyén kívül még Pest megye előzte meg a megállapítási számokban a nemzetközire vonatkozó értékeket (például 2012-ben, 2013-ban, 2014-ben, 2016-ban, 2017-ben és 2018-ban a női öregségi nyugdíjasok esetén).

A férfiak és nők megoszlására nézve elmondható, hogy a nemzetközi öregségi nyugdíjasok között a férfiak minden évben magasabb ügyszámot keletkeztettek, mint a nők, két kivétellel: a 2017–2018. évben a nők aránya minimális értékkel, de meghaladta az ugyanilyen érintettségű férfiak létszámát. Ez azért is figyelemre méltó, mert az összes sorok férfi és női aránya minden esetben a nők javára dől el, ez az első négy vizsgált évben akár duplája vagy háromszorosa is a férfiak létszámának, és ezután is jelentős különbségű.

Ezt az eltérést valószínűsíthető, hogy a *Nők 40* öregségi nyugdíj generálta, és a fentiek alapján az tapasztalható, hogy míg a nemzeti öregségi nyugdíjak körében a nők részéről 2011-ben és azt követően óriási a létszámnövekedés, mondhatjuk, hogy robbanás következett be, ez a nemzetközi eseteket kevésbé érintette. Ennek esetleges magyarázata lehet, hogy 2018. július 26-ig az öregségi nyugdíj megállapításának feltétele volt a biztosítási jogviszony hiánya, vagyis hogy a nyugdíj megállapításának kezdőnapján az igénylő nem állhatott biztosítási jogviszony alatt – sem Magyarországon, sem az uniós koordinációs rendeletekkel vagy kétoldalú egyezményekkel érintett országban. Mivel a nőknek 40 év jogosultsági idővel megállapítható öregségi nyugellátás életkorra tekintet nélkül megállapítható, az igénylő nők általában a külföldi nyugdíjkorhatár alattiak lehettek, és emiatt a külföldi biztosítási jogviszonyuk alapját (a keresőtevékenységet adó munkaviszonyt, megbízási jogviszonyt stb.) nem tudták vagy nem kívánták megszakítani. Ennek hiányában pedig az ellátás megállapítása nem volt lehetséges. Ezt a kitéelt a 2018. évi XL. törvény megszüntette.

A *szolgálati idők megoszlásának* vizsgálata során a későbbiekben látni fogjuk, hogy az Összes sorok női értékei kiemelkedő százalékokat mutatnak a 40–44 év közötti oszlopban. Tekintettel arra, hogy jelenleg számunkra nem állnak rendelkezésre olyan részletes statisztikai adatok, amelyek a *Nők 40* öregségi nyugdíj megállapítási számait mutatnák, itt csak következtetünk ennek kiugróan magas igénybevételére.



1. ábra: Nők létszamaránya a nemzetközi és az összes öregségi nyugdíjba vonult személyek teljes létszámában

Forrás: a szerző szerkesztése

Kiemelendő ezzel kapcsolatban, hogy a *Nők 40* öregségi nyugdíj a nemzetközi érintettségű életpályával rendelkező nők számára is lehetőséget jelent, és igénybe vehető úgy, hogy a szükséges jogosultsági időszak egy részét Magyarországon, más részét uniós koordinációval érintett vagy kétoldalú egyezményes országban szerzi meg az igénylő. Az a tény, hogy a külföldi érintettséggel rendelkező nők szolgálati ideje jellemzően alacsonyabb, nem jelenti azt, hogy ne vennék igénybe ezt az ellátásformát. Ennek pontosabb elemzéséhez, valamint ahhoz, hogy hány nemzeti-nemzetközi vonatkozású ilyen irányú megállapítás történt, külön statisztikai adatok szükségesek, és az a jelen tanulmány keretein kívül esik. Ez a speciális kérdéskör a jövőben érdekes kutatási téma lehet, jelen tanulmányban azonban az öregségi nyugdíjak megállapítását teljes egészében vizsgáljuk.

A fentiek alapján is láthatjuk, hogy *az új öregségi nyugdíjasok adott évi létszámát sok tényező befolyásolja* nemzeti és nemzetközi szempontból egyaránt. A nemzeti oldalon egy jogszabályváltozás hozhat nagy változást akár úgy, hogy megszűnik valamely nyugdíjfajta (lásd például az előrehozott öregségi nyugdíjazás lehetőségének eltörlése), vagy úgy, hogy megjelenik egy sokak számára kedvező (ahogy a 2011-es új ellátás bevezetése kapcsán is írtuk). A nyugdíjkorhatár emelése is jelentős, sőt mondhatni kiemelkedő tényező a jogosultságok vizsgálatában.

Ez utóbbi érzékeltetésére felidézhető, hogy 2009-ben az öregségi nyugdíjak száma általában, de azon belül is különösen a női létszám csökkent radikálisan. Ennek háttere,

hogy a Tny. 7. §-a szerint az öregségi nyugdíjkorhatár 62 év volt, azaz az 1947-ben született személyek mehettek ekkor nyugdíjba, és mint várható volt – az öregségi nyugdíjra jogosító korhatár felemelése következtében – csökkent az öregségi nyugdíjak iránti igények száma (14,4 ezerrel). Ezzel szemben 17 ezerrel növekedett a szolgálati idő elismerése, és háromszorosára emelkedett a rehabilitációs járadék iránti kérelmek száma, vagyis követhető az eltolódás az egyéb ellátások felé, illetve az igény a szolgálati idő tisztázása iránt. A rokkantsági nyugdíj iránti igénybejelentések 21%-kal emelkedtek.¹⁵

Szerepe van a fentiekén kívül az *összetett munkaerőpiaci helyzetnek* is a nyugdíjak igénybevételére, azaz hogy csak egy példát említsünk: akinek biztos helye és kedvelt munkája van, szívesen dolgozik akár az öregségi nyugdíjkorhatára után is (így igénybe véve a nyugdíjnövelés lehetőségét is).

A nemzetközi vonatkozások a nemzetit egészítik ki komplex rendszerré például egy olyan kétoldalú egyezmény hatálybalépésével, amely sok olyan személyt szólít meg, akinek alacsony, az önálló magyar jogosultsághoz nem elegendő szolgálati ideje volt (lásd bővebben a szolgálati időről szóló fejezetekben).

A demográfiai elem sem elhanyagolható, tapasztalni fogjuk a későbbiekben, hogy az 1950-es években született személyek például milyen jelentős létszámot képviselnek a nyugdíjasok körében.

Összefoglalásként a statisztikai adatok tükrében elmondható, hogy *a nemzetközi öregségi nyugdíjasok létszáma változó mértékben, de növekszik a vizsgált időszakban*, arányszáma az összes öregségi nyugdíjmegállapításban a következők szerint alakul: a teljes létszámban 6-9%, a férfiaknál 7-19%, a nők esetén jellemzően 5%-ot értek el a nemzetközi öregségi nyugdíjba vonult személyek.

A nemzetközi öregségi nyugdíjba vonult férfiak létszáma magasabb (2017–2018 kivételével), mint az ugyanilyen érintettségű női öregségi nyugdíjasoké, az összes személyt tartalmazó adatbázisban pedig pont ellenkezőleg, vagyis minden esetben a nőké lett a magasabb érték.

Az adott évi öregséginyugdíj-létszámokat különféle és folyamatosan változó tényezők befolyásolják mind nemzeti, mind nemzetközi szempontból: a jogi, munkaerőpiaci, demográfiai aspektusok jelentősek e téren.

Az öregségi nyugdíjba vonult személyek szolgálati idejének átlaga

A szolgálati időnek a nyugdíjjogosultság szempontjából meghatározó jelentősége van, hiszen egyrészt van egy küszöbértéke,¹⁶ amelynek elérése jogosultságot keletkeztet az öregségi nyugdíjra, másrészt az ellátás összegének nagyságára is hatással van. Emiatt a következő elem, amelyet vizsgálunk, *a szolgálati idő években mért átlaga* lesz

¹⁵ ONYF 2010, 11.

¹⁶ A Tny. 18. § (2) és (3) bekezdése alapján ez minimum 15 év szolgálati időt jelent az öregségi résznyugdíj, és minimum 20 év szolgálati időt jelent az öregségi teljes nyugdíj esetén.

2012 és 2018 között. A módszer azonos lesz az eddigiekkel, azaz elemezzük, milyen magasak a nemzetközi öregségi nyugdíjakra vonatkozó adatok, ezek hogyan viszonyulnak az összes eset átlagához, melyek azok a nemzeti átlagok, amelyeket a megyékben állapítottak meg ezekben az időszakokban, és ezek közül melyikhez hasonlít leginkább a nemzetközi állomány.

A szolgálati időre vonatkozó adatok szintén a Magyar Államkincstártól származnak, és szolgálati idő alatt itt a magyar értékek szerepelnek. A szolgálati idő definícióját már a tanulmány elején érintettük, de itt most a Magyar Államkincstár Statisztikai Évkönyve alapján megismételjük: „A nyugdíjjogosultságot, illetve a nyugdíj összegét meghatározó, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény szerinti azon időszak, amely alatt a biztosított nyugdíjjárulék fizetésére kötelezett volt, illetve megállapodás alapján járulékot fizetett. A törvény olyan időszakot is meghatároz, amelyek nyugdíjjárulék-fizetési kötelezettség nélkül is szolgálati időnek minősülnek. A nyugdíj összegének megállapításakor a törvény egyes esetekben (pl. minimálbérnél kevesebb jövedelem esetén) a szolgálati időt korlátozottan, a megszerzett jövedelemmel arányosan ismeri el.” (Statisztikai Évkönyv 2013.)

Ebből kiindulva látni fogjuk, hogy a nemzetközi öregségi nyugdíjak esetében megszerzett magyar szolgálati idő jelentősen alacsonyabb, mint a nemzeti ügyekben beszámított értékek, és ez teljesen természetes is, hiszen ezekben az esetekben az életpálya nem egy országot, hanem legalább kettőt vagy még többet fed le.

A statisztikai adatforrások bemutatása kapcsán már érintettük, hogy a rendelkezésünkre álló statisztikai adatokban nem szerepelnek a magyar szolgálati időt kiegészítő külföldi szolgálati időtartamok adatai (például azok hossza, illetve az érintett országok). Ennek vizsgálata esetlegesen érdeklődésre tarthat számot egy külön elemzésben, mert így teljes hosszukban is összehasonlíthatóvá válnának a csak magyar és a külföldi érintettségű életpályák.

A rendelkezésünkre álló adatforrásra vonatkozóan megjegyzendő az a statisztikai sajátosság, hogy *vannak nem besorolható esetek*, amelyek itt abból adódnak, hogy a szolgálati időre vonatkozó adat nem volt minden esetben kitöltve az adatbázis alapját adó nyugdíjügyekben. Ez a százalék minden évben jelen van, és a nemzetközi esetekben 39,91% (2012) és 6,03% (2018) között mozog. A megyei megállapítási értékeknél ez néhány százalékot jelent, tehát ott is előfordul, noha kisebb arányban.

4. táblázat: Adott évi hatállyal megállapított öregségi nyugdíjban részesülők adatai – teljes

Év	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nemzetközi vonatkozású öregségi nyugdíjba vonultak szolgálati idő-átlaga (év)	15,9	18	19,1	20	22,3	22,7	23,7
Összes átlaga (év)	35,2	35,1	37,3	37,5	37,9	38,7	38,6
Nemzetközi aránya az összes átlaghoz képest	45,2%	51,3%	51,2%	53,3%	58,8%	58,7%	61,4%

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

5. táblázat: Férfiak számára megállapított öregségi nyugdíjak adatai

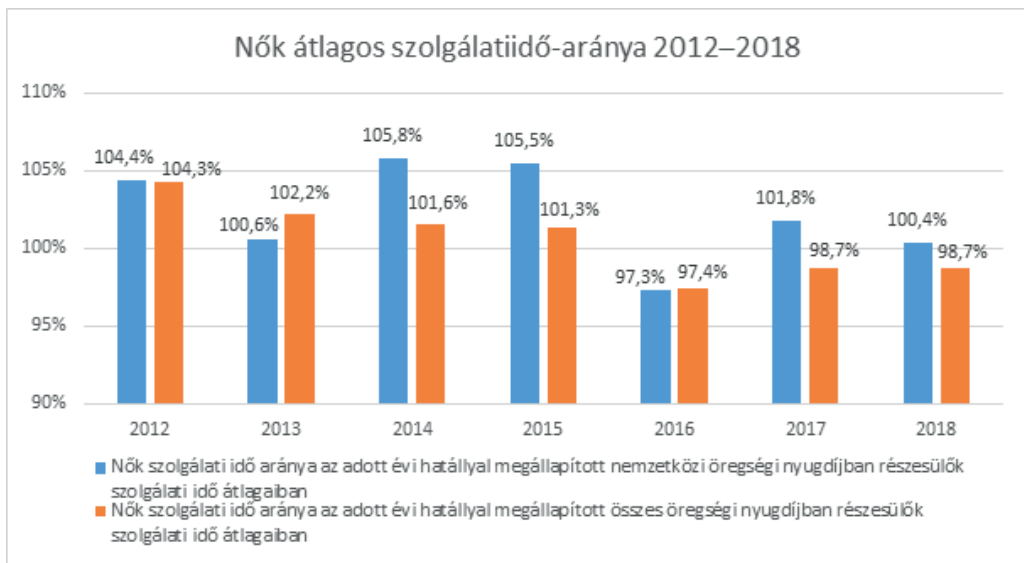
Év	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nemzetközi vonatkozású öregségi nyugdíjba vonultak szolgálatiidő-átlaga (év)	15,3	17,8	18,2	19,1	22,8	22,4	23,6
Összes átlaga (év)	30,7	33	35,8	36,5	39,1	39,4	39,4
Nemzetközi aránya a teljes átlaghoz képest	49,8%	53,9%	50,8%	52,3%	58,3%	56,9%	59,9%

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

6. táblázat: Nők számára megállapított öregségi nyugdíjak adatai

Év	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nemzetközi von. öregségi nyugdíjba vonultak szolgálati idő átlaga (év)	16,6	18,1	20,2	21,1	21,7	23,1	23,8
Összes átlaga (év)	36,7	36,1	37,9	38	36,9	38,2	38,1
Nemzetközi aránya az összes átlaghoz képest	45,2%	50,1%	53,3%	55,5%	58,8%	60,5%	62,5%

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése



2. ábra: Nők átlagos szolgálati idejének aránya a teljes létszámra vonatkozó öregséginyugdíj-megállapítás szolgálati idejéhez képest

Forrás: a szerző szerkesztése

Ahogy az előzetes megfontolásaink alapján is sejtettük, a statisztikai adatok is igazolják, hogy a nemzetközi esetekben megállapított öregségi nyugdíjak szolgálatiidő-átlagai az összes eset átlagánál minden évben sokkal, a vizsgált időszakunkban mintegy tizenhét évvel alacsonyabbak (16,9 év). Amennyiben ezt külön vizsgáljuk férfiakra és nőkre nézve, az előbbieknél minimum 15,2 évvel (2013), de jellemzően szintén tizenhat év körüli különbséggel számolhatunk. Nők esetében a legkisebb eltérés 14,3 év 2018-ban, az átlagos pedig 16,8 évnyi, és az figyelhető meg, hogy a nemzetközi öregségi nyugdíjba

vonult nők értékei közelebb állnak a női összes öregségi nyugdíjnal mért átlaghoz, mint a férfiak statisztikai adatai az összes férfi számadataihoz (a hét esetből ötben érték el magasabb arányt a nemzetközi öregségi nyugdíjba vonult női megállapítások).

A nemzetközi öregségi nyugdíjba vonult nők hét évből hat esetben rendelkeztek magasabb szolgálati idővel, mint az ugyanilyen férfiak, míg az összes megállapítás során a nők csak négy esetben (2016-ban fordul a trend) az összes öregségi nyugdíjban részesülő férfiak értékeinél. Megjegyzendő, hogy a legtöbb esetben néhány éven belül volt a különbség, azaz nem volt magas az eltérés.

Miként a létszámadatokat is összevetettük a megyékben létrejövő nemzeti öregséginyugdíj-megállapítás adataival, úgy itt is érdemes megvizsgálunk, hogy vannak-e olyanok, amelyekre a nemzetközi öregséginyugdíj-adatok hasonlítanak, és ha igen, mennyiben.

A fentieket látva abból indulhatunk ki, hogy a legalacsonyabb nemzeti értéket kell megvizsgáljunk. A nemzetközi esetek magyar szolgálati időszakai – tekintettel arra, hogy egy ilyen életpálya több országban megszerzett időszakra támaszkodik – olyan jelentősen elmaradnak a megyei megállapítási értékektől, hogy egyetlen alkalommal sincs olyan érték, amely felzárkózna, vagy egyáltalán megközelítené azokat.

Összefoglalva: a nemzetközi öregségi nyugdíjak kapcsán mért szolgálatiidő-adatok természetesen maradtak el a nemzeti esetek értékeitől, ezt előzetes sejtéseink és a konkrét statisztikai adatok is alátámasztották. A különbség mértéke a vizsgált időszakban mintegy 17 év, és a nők értékei közelebb állnak egymáshoz (azaz a nemzetközi öregségi nyugdíjba vonult nők jobban megközelítették az összes öregségi nyugdíj során bemutatott női értékeket), mint a férfiak mutatói egymást.

Az adatok a vizsgált időszakban azt jelzik továbbá, hogy a nemzetközi öregségi nyugdíjba vonult nők szolgálati ideje magasabb volt az ugyanilyen férfiakénál (összesen 6 éven át, míg a férfiak csak egyetlen évben előzték meg a nőket). Ez az összes öregségi nyugdíj esetén is így történt, ha nem is ilyen mértékben.

Az öregségi nyugdíjba vonultak létszámának szolgálati idő szerinti megoszlása

Az öregségi nyugdíjasok létszámelemzése a szolgálati idő tükrében

A szolgálati idő átlagos hosszának elemzése után egy másik nagyon érdekes és informatív kérdés, hogy az adott évben öregségi nyugdíjba vonult személyek létszáma hogyan oszlik meg az egyes szolgálati idő szerinti sávokban. *Az előzetes sejtésünk az, hogy a nemzetközi érintettségű személyek között sokkal nagyobb számban lesznek olyanok, akiknek alacsonyabb a Magyarországon megszerzett teljes szolgálati ideje.* Elemzésünkben rámutatunk arra, hogy milyen mértékben, és hogy mely periódusok a frekvenciáltak. A kizárólag nemzeti életpályával rendelkező személyek egyetlen országban teljesítik a küszöbértékekhez szükséges szolgálati időt, emiatt természetes, hogy értékeik is magasabbra prognosztizálhatók majd.

Általánosan elmondható, hogy a hosszú (és mindinkább hosszabbodó) *szolgálati idők háttérben több ok is állhat. Az egyik ösztönző a nyugdíjnövelés lehetősége.* A Tny. 21. § szerint: „Aki húsz év szolgálati idővel rendelkezik, és a reá irányadó öregséginyugdíj-korhatár betöltése után a nyugdíj megállapítása nélkül legalább 30 naptári napra szolgálati időt szerez, nyugdíjnövelésben részesül. A nyugdíjnövelés mértéke minden 30 nap után az öregségi nyugdíj 0,5 százaléka.”

A másik ok a már korábban említett *követelmény a biztosítási jogviszony hiányára* vonatkozóan. Ez a 2010 és 2018 között élő feltétel még a kizárólag magyar életúttal rendelkező személyek esetén is hathatott úgy, hogy nagyon megfontolták a nyugdíjazás elindítását.

A harmadik megemlíthető tényező, hogy a *nyugdíjkorhatár folyamatosan emelkedik*, jelenleg 2014-től fokozatosan 65 évre, ami miatt a megszerzett szolgálati idő is kényszerűen és természetesen növekszik. Érdekes itt megjegyezni, hogy a táblázatok a 45 év és a feletti szolgálati időt egy oszlopban mutatják majd. A fenti elemek miatt viszont egyre gyakoribb, hogy az igénylők több mint 50 év szolgálati időt szereznek meg életútjuk során. Ennek olyan értelemben van jelentősége, hogy az öregségi nyugdíj összegét a havi átlagkeresetnek a szolgálati idő hossza szerinti százalékában határozzák meg (Tny. 20. §), viszont ez a szorzó a Tny. 2. melléklete szerinti táblázat alapján 50 éves vagy ennél hosszabb szolgálati idő után maximum 100% lehet. Tehát hiába növekszik a szolgálati idő, egy ponton túl nem fog már nagyobb öregségi nyugdíjat meghatározni és eredményezni.

Hogy megismerhessük a szolgálati idő eloszlását, a táblázatokban a szolgálati időt években mérve és nyolc időszávet meghatározva vizsgáljuk az öregségi nyugdíjasok létszámát. A létszámok megoszlása százalékos értékben szerepel az időtartamokon belül. A helyszűke miatt, valamint a táblázat könnyebb áttekinthetősége érdekében a „Nemzetközi (évszám)” az adott évben nemzetközi vonatkozású öregségi nyugdíjba vonult személyeket, az „Összes (évszám)” pedig az adott évben öregségi nyugdíjba vonult személyek összes létszámát jelöli.

Itt is meg kell jegyeznünk, hogy a már említett nem besorolható tételek miatt az első években némileg torzul a szolgálati idők eloszlása, ugyanis minél magasabb a nem besorolható tételek aránya, annál jobban eltolódik a szolgálati idő megoszlása az alacsony évekkel rendelkező oszlopok felé. A 2018-as év felé haladva a nem besorolható tételek száma csökken.

7. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonultak létszámának szolgálati idő szerinti megoszlása (%) – teljes

Év	–14	15–19	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–
Nemzetközi 2012	30,78	8,20	8,31	4,65	3,20	2,44	2,27	0,24
Összes 2012	2,99	3,30	6,07	10,60	10,73	6,92	54,19	1,58

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

8. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult férfiak létszámának szolgálati idő szerinti megoszlása (%)

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2012	30,60	7,49	7,42	4,92	3,12	2,07	1,17	0,35
Összes 2012	5,93	4,58	8,53	17,44	22,14	16,84	12,25	4,15

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

9. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult nők létszámának szolgálati idő szerinti megoszlása (%)

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2012	31,00	9,07	9,41	4,32	3,30	2,91	3,64	0,10
Összes 2012	1,92	2,84	5,18	8,12	6,59	3,32	69,39	0,64

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

A 2012-ben öregségi nyugdíjba vonult személyek megoszlása alapján az tapasztalható, hogy a nemzetközi öregségi nyugdíjügyekben egy jelentős csúcsot érnek el a szolgálati időtartamok, és ez a -14 év oszlopára eső időszak (valamint egy minimális felívelés található a 20-24 év közötti periódusban). Ugyanezt tükrözi a nemzetközi öregségi nyugdíjmegállapítással érintett férfiak és nők külön-külön táblázata is, azaz szinte egy egyszerű ívben fut le a szolgálati idők százalékos adata az időszakok végére.

A nemzetközi öregségi nyugdíjterületen az egyetlen jelentős százalékot az első oszlop értéke adja, amely mintegy négyszerese a sorban másodiknak. Nem véletlenül lett ebben az évben itt a szolgálati idők átlaga 15,9 év.

Ez az adat és szerkezet teljesen érthető is, hiszen ahogy az előző vizsgálat során is megfigyeltük, a nemzetközi nyugdíjügyekben az igénylő életpályája nem korlátozódik egy országra, így igazán hosszú magyar szolgálati idő sem figyelhető meg a statisztikai adatok között.

Összevetve ezeket az adatokat az összes öregségi nyugdíjas megoszlásával azt látjuk, hogy ott a fentiekkel ellentétben a hosszú szolgálati idők dominálnak.

Ezen a területen is csupán egy kiemelkedő csúcs van, és az a teljes, valamint a nők esetén is a 40-44 év közötti oszlopban. A férfiak adatai között ebben az évben a 30-34 év közötti terület adja a legmagasabb számokat.

Tekintettel arra, hogy a nemzetközi öregségi nyugdíj létszámadatainak megoszlása a karrier sajátosságai miatt a fenti képet mutatják, nem egyszer adódik olyan helyzet is, hogy a nemzetközi vonatkozású statisztikai adat többszöröse (akár tízszerese is: 30,78% szemben az összes 2,99%-ával a teljes táblázat legelső oszlopában) az összesen vizsgált öregségi nyugdíjanszám szereplő értéknek. Ez a tendencia jellemzően a 25-29 éves intervallumban fordul meg, és kerül előnybe az összes megállapítás statisztikai adata. Ezekon az észrevételeken is jól megfigyelhetők, hogy a külföldi érintettségű életút másként építkezik, mint a kizárólag magyar pályafutás – alátámasztva ezzel a korábbi olyan feltételezéseket, hogy a máshol megszerzett szolgálati idő ráépül a magyarra, kiegészítve azt.

A fentiek alapján elmondható, hogy a nemzetközi öregségi nyugdíjban részesülő nők és férfiak 2012-ben jellemzően maximum 15 év szolgálati időt szereztek meg Magyarországon, és az adatok alapján ők hasonlítanak jobban egymásra, és nem nemenként lehet

inkább az azonosságot felfedezni, hiszen ezekben az esetekben ugyanolyan a szolgálati idő kiegyenlítettsége, azaz oszloponkénti eloszlása, viszont az összes öregséginyugdíj-megállapítási értékek ezzel pont ellentétesek.

10. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonultak létszámának szolgálati idő szerinti megoszlása (%) – teljes

Év	–14	15–19	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–
Nemzetközi 2013	34,26	9,10	11,56	7,13	4,39	4,46	3,78	0,61
Összes 2013	2,43	2,80	6,17	11,21	13,13	9,34	46,19	2,96

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

11. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult férfiak létszámának szolgálati idő szerinti megoszlása (%)

Év	–14	15–19	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–
Nemzetközi 2013	34,33	9,24	10,62	7,81	4,24	4,19	2,57	0,95
Összes 2013	3,52	3,19	7,07	15,04	19,44	15,62	17,63	7,60

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

12. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult nők létszámának szolgálati idő szerinti megoszlása (%)

Év	–14	15–19	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–
Nemzetközi 2013	34,18	8,95	12,64	6,35	4,56	4,77	5,15	0,22
Összes 2013	1,85	2,58	5,68	9,13	9,70	5,92	61,74	0,43

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

A nemzetközi vonatkozású statisztikai adatokat elemezve azt figyelhetjük meg, hogy a 2013-as év szinte ugyanolyan képet mutat, mint a 2012-es.

Ezen adatok egy markáns csúcs után (–14 év oszlopa) szinte mint egy lejtőn érkeznek meg a leghosszabb szolgálati időhöz. Egy minimális emelkedés tapasztalható ebben, ahogy az előző évben is, a 20–24 év oszlopában, valamint megjegyzendő, hogy ezen nők esetében is megjelenik halványan a 40–44 év közötti oszlop jelentősége.

Az „Összes” sorok szolgálati-idő-eloszlása ezzel 2013-ban is ellentétes: az öregségi nyugdíjasok 46,19%-a tartozik a 40–44 év közötti tartományba (nagy részben a nők kiemelkedő százaléka miatt, ott 61,74%).

A nemzetközi öregségi nyugdíjba vonult nők és férfiak 2013-ban is jellemzően maximum 15 év szolgálati időt szereztek meg Magyarországon, és a szolgálati idejük eloszlása is szinte azonos, ami miatt ebben az évben is azt mondhatjuk, hogy ezek a profilok hasonlítottak inkább újra egymásra, mint a nemek adatai.

13. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonultak létszámának szolgálati idő szerinti megoszlása (%) – teljes

Év	–14	15–19	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–
Nemzetközi 2014	31,05	8,27	10,94	6,15	4,20	4,66	6,33	0,55
Összes 2014	2,51	2,01	3,79	6,47	8,36	8,17	58,14	5,85

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

14. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult férfiak létszámának szolgálati idő szerinti megoszlása (%)

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2014	33,56	8,02	10,53	6,26	3,49	3,67	4,83	0,78
Összes 2014	4,45	2,74	5,12	9,56	12,22	12,97	27,36	16,20

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

15. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult nők létszámának szolgálati idő szerinti megoszlása (%)

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2014	28,22	8,55	11,41	6,02	5,00	5,78	8,01	0,29
Összes 2014	1,60	1,67	3,17	5,02	6,56	5,93	72,51	1,02

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

Áttekintve a 2014-es statisztikai adatokat elmondhatjuk, hogy ebben az évben csakúgy, mint a korábbiakban *a legrövidebb szolgálati idő a leghangsúlyosabb* a nemzetközi öregségi nyugdíjmegállapítással érintett területen, majd ezután néhány kisebb tetőponton (20–24 év és 40–44 év) keresztül ereszkedő képet mutatnak az adatok.

A 40–44 év közötti időtartam erősödése – főleg a nők esetén – figyelemre méltó, noha itt csak néhány százalékos emelkedésről van szó. Ez a folyamat a nők szolgálati idejét finoman át is rendezi: a legalacsonyabb szolgálati idő arányának enyhe csökkenésével járt.

Eddig nem vizsgáltuk, mert elenyésző, 1% alatti értékekről van szó, viszont a nemzetközi öregségi nyugdíjba vonult férfiak ebben az évben is, csakúgy, mint a korábbi két évben, nagyobb arányban szereztek hosszabb szolgálati időt (45– év), mint az ugyanilyen nők (minimum kétszer, de volt, hogy háromszor akkora mértékben).

Az összes öregségi nyugdíjmegállapítás esetén tapasztalt szolgálati idő ebben az évben is pont ellentétes lefutású a fent bemutatott ívvel, kiemelve azt, hogy a nők 40–44 éves szektorában található ebben a sorban az esetek 72,51%-a.

A fentiek alapján, ahogy az előző években is láttuk, 2014-ben sem hasonlítanak a nemek statisztikai értékei egymásra, azaz a nemzetközi öregségi nyugdíjba vonult férfiak és nők inkább egyeznek egymással, mint hogy nemenként lehessen kirajzolni a sajátosságokat.

16. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonultak létszámának szolgálati idő szerinti megoszlása (%) – teljes

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2015	27,80	8,53	10,02	6,94	4,82	5,03	5,93	1,15
Összes 2015	2,39	1,94	3,77	6,26	7,89	8,50	57,18	6,92

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

17. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult férfiak létszámának szolgálati idő szerinti megoszlása (%)

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2015	30,90	9,99	11,14	6,45	4,20	3,87	4,87	1,55
Összes 2015	4,03	2,81	5,08	8,55	10,89	11,98	31,08	17,36

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

18. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult nők létszámának szolgálati idő szerinti megoszlása (%)

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2015	24,46	6,95	8,82	7,47	5,48	6,27	7,07	0,71
Összes 2015	1,55	1,49	3,11	5,10	6,37	6,72	70,51	1,58

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

A 2015-ös nemzetközi öregségi nyugdíjak statisztikai számsorával kapcsolatban elmondható, hogy *ugyanott van azok csúcsa, ahol a korábbiakban is, azaz az első oszlopban, a -14 évnél.* A különbség is szignifikáns: az „Összes” sorok adatainak fókuszja ebben az évben is a 40-44 év.

A nemzetközi öregségi nyugdíjba vonult nők szolgálati idő-eloszlása annyiban változott, hogy a legalacsonyabb szolgálati idő hangsúlya valamivel (15%-kal) csökkent az előző évhez képest, és adódott ez hozzá a többi oszlop értékeihez, amelyek átlagosan körülbelül 7%-os értéket mutattak. A 40-44 év oszlopa ebben az évben kisebb jelentőségű, mint az előző évben.

A fentiek alapján elmondható, hogy ezen a területen a nők és férfiak 2015-ben jellemzően maximum 15 év szolgálati időt szereztek meg Magyarországon.

A nemzetközi öregséginyugdíj-megállapítással érintett férfiak és nők életpályája ismét inkább egymásra hasonlít, minthogy az egyes nemek adatai egymással lennének azonosak.

Itt is megfigyelhető (és itt most újra csak minimális százalékok bemutatásáról van szó), hogy a nők esetén is növekszik a hosszabb magyar életpályá előfordulása, és igaz ez a férfiakra is. Ebben az évben a 45 év feletti szolgálati idő oszlopában magasabbak lettek a számaik saját korábbi százalékaiknál.

19. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonultak létszámának szolgálati idő szerinti megoszlása (%) – teljes

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2016	26,89	9,09	11,26	10,86	7,37	7,75	8,00	2,19
Összes 2016	1,79	2,03	4,47	7,55	9,62	11,37	44,05	16,51

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

20. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult férfiak létszámának szolgálati idő szerinti megoszlása (%)

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2016	26,97	8,83	12,37	9,95	6,76	6,90	9,16	3,38
Összes 2016	2,05	1,98	4,38	7,47	9,45	10,98	28,43	32,72

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

21. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult nők létszámának szolgálati idő szerinti megoszlása (%)

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2016	26,80	9,40	9,95	11,93	8,10	8,75	6,63	0,78
Összes 2016	1,56	2,07	4,55	7,63	9,78	11,72	57,86	2,19

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

A 2016-os nemzetközi statisztikát áttekintve azt látjuk, hogy a *legmagasabb százalékok ismét mindhárom kategóriában (teljes, férfi és női) a maximum 15 év oszlopában található*, szemben az „Összes 2016” adataival. Itt a százalékok csúcsa mindhárom esetben a 40–44 év oszlopa (44,05% – 28,43% – 57,86%).

Elmondható, hogy a nemzetközi öregségi nyugdíjmegállapítással érintett férfiak esetében ebben az évben kiemelkedően növekszik a hosszú szolgálati idő (45–) aránya, most az eddigi legmagasabb 3,38% (emlékeztetőül: 2015-ben 1,55%, az előtt pedig 1% alatti volt ugyanez az érték).

A nemzetközi öregségi nyugdíjmegállapítással érintett nők és férfiak százalécai nem sokban térnek el egymástól, és a szolgálati idő megoszlásának íve is szinte azonos (kivéve a 45 év feletti oszlopot, ahol a férfi értékek a női négyszeresét teszik ki).

Ismét elmondható tehát, hogy inkább ők hasonlítanak egymásra, mint hogy a nemeken belüli azonosság dominálna.

Az összes öregségi nyugdíjmegállapítás 2016-os adatait vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy a létszámok koncentráltabbak, mint a nemzetközi ügyekben. Különösen a teljes és a női számok terén igaz ez, a nők esetén egyenesen azt mondhatjuk, hogy nincs is jelentős létszám a 40–44 éven kívüli oszlopokban; a férfiak ennél kiegyenlítettebbek, és a nagyrészüket minimum 30 év szolgálati időt szerzett ebben az évben. Az „Összes” adatsorok között szereplő nők 40–44 év közötti időtartama továbbra is kiemelkedő: egyik cellában sincs olyan magas szám, mint itt.

22. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonultak létszámának szolgálati idő szerinti megoszlása (%) – teljes

Év	–14	15–19	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–
Nemzetközi 2017	28,21	9,68	10,57	11,95	7,69	9,52	9,17	2,49
Összes 2017	1,86	1,88	3,89	6,37	7,79	9,30	48,56	19,44

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

23. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult férfiak létszámának szolgálati idő szerinti megoszlása (%)

Év	–14	15–19	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–
Nemzetközi 2017	29,89	9,88	11,66	11,21	6,77	6,85	8,68	3,94
Összes 2017	2,46	2,26	4,59	7,20	8,95	10,69	20,83	41,69

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

24. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult nők létszámának szolgálati idő szerinti megoszlása (%)

Év	–14	15–19	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–
Nemzetközi 2017	26,55	9,49	9,49	12,68	8,59	12,15	9,66	1,06
Összes 2017	1,46	1,64	3,43	5,82	7,03	8,40	66,63	4,95

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

A 2017-es nemzetközi öregségi nyugdíjmegállapítási adatokat vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy nagyon hasonló a helyzet az eddigi évekhez: *a legelső oszlop a csúcs mindhárom területen, valamint van még egy jelentősebb felívelés a 25–29 év oszlopában*. A szolgálati

idők eloszlása kiegyenlítettebbé válik az elsőn kívüli oszlopokban, és 6-12 % között váltakozik (a 45 év feletti oszlopban is emelkedik az érték).

Itt a férfiak jellemzően legfeljebb 15 év szolgálati időt szereztek ebben az évben Magyarországon, szemben az összes öregségi nyugdíjmegállapítás adataival, ahol a súlypont már 45 év feletti területre esik. Itt utalunk arra a korábban felvetett elemre, hogy az idő múlásával egyre gyakoribbá válik majd az 50 éves vagy a feletti szolgálati idő megszerzése.

A nemzetközi öregségi nyugdíjban részesülő nők szolgálati idő-fókusz szintén az első oszlopban található, míg az „Összes női” sorban ez egyértelműen a 40–44 év közé esik (66,63%-kal), ami ismét olyan kiemelkedő, hogy nincs ilyen érték az egész táblázatban máshol.

Az „Összes” sorokban szereplő szolgálati idő-arányok íve tehát pont ellentétes a nemzetközi öregséginyugdíj-megállapításnál tapasztaltakkal.

A fentiek alapján újra az tapasztalható, hogy ez utóbbi férfiak és nők jobban hasonlítanak egymásra, mint a férfiak és nők a saját nemükre.

25. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonultak létszámának szolgálati idő szerinti megoszlása (%) – teljes

Év	–14	15–19	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–
Nemzetközi 2018	27,38	9,54	10,64	12,42	9,55	10,88	10,82	2,73
Összes 2018	1,76	2,03	4,13	6,46	8,20	9,50	47,71	19,55

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző saját szerkesztése

26. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult férfiak létszámának szolgálati idő szerinti megoszlása (%)

Év	–14	15–19	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–
Nemzetközi 2018	27,71	9,86	12,83	10,28	8,11	9,19	10,49	4,22
Összes 2018	2,07	2,32	4,95	7,22	9,20	11,02	22,24	39,97

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző saját szerkesztése

27. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult nők létszámának szolgálati idő szerinti megoszlása (%)

Év	–14	15–19	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–
Nemzetközi 2018	27,08	9,24	8,68	14,35	10,86	12,40	11,12	1,39
Összes 2018	1,55	1,83	3,57	5,95	7,53	8,48	64,80	5,84

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző saját szerkesztése

Áttekintve az utolsó, a 2018-as statisztikai adatokat elmondhatjuk, hogy ebben az évben csakúgy, mint a korábbiakban a *legrövidebb szolgálati idő a leghangsúlyosabb* a nemzetközi öregségi nyugdíj területén. Ezt egészíti ki a 25–29 év (férfiaknál inkább a 20–24 év) közötti időszak enyhe felívelése, ez egy eltolódás a korábbiakhoz képest. Ezután ereszkedő képet mutatnak az adatok.

A 40–44 év közötti időtartam erősödése a nők körében megállt, és inkább a 35–39 év vált jelentősebbé.

Már az előző években is megfigyelhető volt, hogy az első oszlop enyhe gyengülése mellett a többi időszak néhány százalékos emelkedése tapasztalható – ez folytatódott

ebben az évben is. Itt a százalékok viszonylag egyenletesen oszlanak el az oszlopok között (átlagosan 10% körül).

A férfiak ebben az évben, csakúgy, mint a korábbiakban is, nagyobb arányban szereztek hosszabb szolgálati időt (45– év), mint a nők (most mintegy háromszor akkora mértékben).

Az összes öregségnyugdíj-megállapítás esetén a szolgálati idő ebben az évben is a fentiek ívével pont ellentétes lefutású, kiemelve azt, hogy a nők 40–44 éves szektorában található ebben a sorban az esetek 64,80%-a, valamint a férfiak életpályája eltolódott a leghosszabb szolgálati idő irányába (a vonatkozó esetek 39,97%-a található a 45 év feletti cellában).

A fentiek alapján, ahogy az előző években is láttuk, 2018-ban sem hasonlítanak a férfiak adatai az összes öregségi nyugdíjba vonult férfi statisztikai értékeire, és a nők szolgálati idő-eloszlása és fókusza sem jellemző az „Összes” megállapítás női adataira. A nemzetközi öregségi nyugdíj megállapításával érintett férfiak és nők inkább egyeznek tehát egymással, mint hogy nemenként lehessen kirajzolni a sajátosságokat.

Összefoglalva: a nemzetközi öregségi nyugdíjakra vonatkozó értékek az első oszlopban tapasztalható jelentős felívelés után ereszkedő képet mutatnak, ami alátámasztja az életpályájukról alkotott korábbi elképzeléseket, azaz hogy jellemzően alacsony (maximum 15 év) szolgálati idővel rendelkeznek ezek a személyek Magyarországon.

Itt a férfiak és nők szolgálati idő-eloszlása (százalékai és az adatok ívének lefutása) nagyon hasonlóak egymáshoz, emiatt az tapasztalható, hogy ők jobban hasonlítanak egymásra, mint a férfiak és nők a saját nemükre.

Ennek a megfigyelésnek a másik oka, hogy az összes öregségnyugdíj-megállapítási adatok a nemzetköziekkel pont ellentétesek mind eloszlásukban, mind lefutásukban (a statisztikai adatok alátámasztották, hogy itt az életpálya hangsúlya mindig a hosszú szolgálati időre esik).

Itt a női szolgálati idő-megoszlással – különösen a kiemelkedő 40–44 év időtartamával – kapcsolatban hangsúlyozzuk, hogy feltehetőleg ezt a kiemelkedő arányt a *Nők 40* öregségi nyugdíj indukálja. Ez az ellátásfajta a nemzetközi életpályával rendelkező nők számára is lehetőséget jelent. Az a tény, hogy az ő szolgálati idejük jellemzően a fenti elemzés első oszlopában koncentrálódik, nem jelenti azt, hogy ne vennék igénybe ezt az ellátásformát. Ennek pontosabb elemzéséhez, következtetések levonásához külön statisztikai adatok szükségesek, így az a jelen tanulmány keretein kívül esik.

A szolgálati idő, különösen az alacsony szolgálati idő kezelése a nemzetközi ügyekben – nem vész el, esetleg átalakul

A fenti elemzés során sokszor láttuk, hogy mennyire jellemző az alacsony magyar szolgálati idő a nemzetközi öregségi nyugdíj eseteiben. A mobil munkavállalók, ahogy azt már korábban is tapasztaltuk, több országban teljesítik karrierjüket akár olyan módon is,

hogy egészen alacsony, néhány napos, hetes, hónapos egységeket szereznek meg az adott államban. A törvényhozók ezt a folyamatot már nagyon régen felismerték, és annak kiküszöbölésére, hogy ezek a munkavállalók emiatt hátrányos helyzetbe kerüljenek, (többek között) összeszámítási szabályokat dolgoztak ki nemcsak az Európai Unión belül, hanem egyéb, kétoldalú állami relációkban is.

Európai Unió

Az Európai Unión belül az alkalmazott módszer a nehézségek kiküszöbölésére *a szociális biztonsági koordináció* (konkrét jogi eszközei – amint azt már korábban is említettük – a 883/2004/EK rendelet, valamint az annak végrehajtására kiadott 987/2009/EK rendelet). Ez a fogalom arra utal, hogy egységes uniós szociális biztonsági rendszer kialakítására ez ideig nem került sor, a társadalombiztosítási rendszerek kidolgozása tagállami hatáskörbe tartozik. Emiatt minden egyes tagállam tehát olyan saját, a javak elosztását célzó, gyakran nehézségekkel teli és hosszadalmas történelmi folyamat eredményeképpen létrejött rendszerrel rendelkezik, amelyben az egyes szociális kockázati tényezőkkel szembeni védelem kialakítása és finanszírozása nagyban eltér egymástól, valamint amelynek működtetésében legtöbbször tagállamonként is eltérő intézmények vesznek részt.¹⁷ Mindezek az egységesítési törekvéseket gyakorlatilag ellehetetlenítik. A személyek szabad mozgásához való jog ugyanakkor igencsak csorbát szenvedne, ha ezen különbségek miatt a mobil munkavállalók társadalombiztosítási védelme nem lenne megoldható. A cél annak elkerülése, hogy az egyes tagállamok szociális szolgáltatásai párhuzamosan érvényesüljenek, vagy a tagállamok a kötelezettségeket elhárítsák. Ennek érdekében születtek meg a *koordinációs jog alapelvei*, amelyek közül most *a jogosultsági idők összeszámításával* fogunk foglalkozni (további három alapelv: *egyenlő elbánás elve, egy állam joghatósága alá tartozás elve, valamint az ellátások exportálásának elve*).

A most számunkra fontos alapelv azt jelenti, hogy az életpálya során megszerzett szolgálati idők nem vesznek el, hanem az adott ellátáshoz összeszámításra kerülnek. Ez védi a több tagállamban megszerzett jogosultságokat.

Ha a nyugdíjbiztosítás területét nézzük (de kitekintve utalhatunk itt az egészség-biztosításra is), *az előzetes biztosítási idő az ellátások jogosultsági feltételéhez tartozik, az időszakok hossza* – ahogy láttuk a fentiekben is – *pedig befolyásolja az ellátás mértékét*. Nem érdektelen tehát a személy számára, hogy figyelembe vehető-e a másik országban megszerzett időszak. A magyar öregségi nyugdíj szempontjából is rendelkezünk küszöbértékkel, és ehhez a jogosultsághoz természetesen beszámítható a más tagállamban megszerzett időtartam.

Az öregségi nyugdíjak kiszámításának pontos menetét a 883/2004/EK rendelet szabályozza az 5. fejezetében. Ez alapján *minden tagállam a saját területén megszerzett*

¹⁷ MOLNÁRNÉ DR. BALOGH – MOLNÁR-HIDASSY 2013, 29–30.

biztosítási/szolgálati idő alapján nyújtja a szolgáltatásait, majd az egyes részekből tevődik össze az igénylő teljes öregségi nyugdíja.

Az egy évnél rövidebb biztosítási időt az 5. fejezet speciálisan kezeli,¹⁸ és az külön jogszabályhelyet is kapott (57. cikk). Ennek háttere, hogy az ilyen rövid szolgálati idő olyan alacsony ellátási összeget keletkeztetne, hogy igazgatási szempontból nem lenne értelme a tagállam részéről biztosítani a megállapítási, folyósítási eljárás költségeit.¹⁹

A szabálynak két eleme van: „az említett időszakok tartama egy évnél rövidebb, és kizárólag az ilyen időszakok figyelembevételével az említett jogszabályok szerint nem keletkezik ellátásokra való jogosultság”. Tehát ha az adott tagállamban már egy ilyen időszakkal önmagában kvalifikálhatja magát a személy az ellátásra,²⁰ akkor ez a biztosítási/szolgálati idő „nem adható tovább”.²¹ Ezzel érintettük is a következő szabályt, amely szerint ez az időszak nem vész el, hanem a többi érintett tagállam figyelembe veszi [57. cikk (2) bekezdés]. Ha olyan helyzet állna elő, hogy minden megszerzett időszak alacsonyabb lenne egy évnél, az utolsó biztosítás helye szerinti tagállam áll helyt a teljes életpályáért [57. cikk (3) bekezdés].²² Ez a szabály csak különleges és igen kivételes esetekben fordul elő, és megtaláljuk benne azt a szándékot, hogy a mobil munkavállaló a karrierje sajátosságai miatt ne kerülhessen hátrányosabb helyzetbe, mint egy kizárólag nemzeti életpályájú személy.

Kétoldalú egyezmények

Nem csupán az Európai Unió, hanem az országok maguk is felismerték a szolgálati idő összeszámításának jelentőségét, és a mobil munkavállalók helyzetének rendezése érdekében kétoldalú szociálpolitikai, szociális biztonsági egyezményeket kötöttek. Magyarország is számos ilyen egyezménnyel rendelkezik.

28. táblázat: Magyarország kétoldalú szociálpolitikai, szociális biztonsági egyezményei

Egyezmény	Jogszabályhely	Hatályba lépett	Szolgálati idő kezelése	Egy évnél rövidebb szolgálati idő
magyar–jugoszláv egyezmény Koszovó vonatkozásában	1959. évi 20. tvr.	1958. június 1.	IV. fejezet 13–15. cikk	nem szerepel

¹⁸ GHAILANI et al. 2011, 19.

¹⁹ FÜRJES 2014, 196.

²⁰ Ilyen például Hollandia vagy Svédországban a keresethez kapcsolt öregségi nyugdíj (*inkomstpension*) és a prémium nyugdíj (*premiépension*). Lásd MISSOC Database 2019. július 1-jei állapot.

²¹ Lásd szintén: ILO 2010, 25.

²² Ezt a szabályozást értelmezi a C-331/06. sz. ügyben az Európai Unió Bírósága. (A Bíróság [második tanács] 2008. április 3-i ítélete (a Rechtbank Amsterdam, Hollandia előzetes döntéshozatal iránti kérelme – *K. D. Chuck kontra Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank*) Megjegyzés: az 57. cikk megfelelője a korábbi (1408/71/EGK) koordinációs rendeletben a 48. cikk volt.

Egyezmény	Jogszábhely	Hatályba lépett	Szolgálati idő kezelése	Egy évnél rövidebb szolgálati idő
magyar–szovjet egyezmény Ukrajna és jelenleg még az Oroszországi Föderáció vonatkozásában	1963. évi 16. tvr.	1963. július 1.	3. fejezet 9. cikk	nem értelmezhető
magyar–kanadai egyezmény	2003. évi LXIX. tv.	2003. október 1.	III. rész 1. fejezet XII–XIV. cikk	XIV. cikk
magyar–québeci megállapodás	2006. évi XVII. tv.	2006. július 1.	III. cím 12–16. cikk	16. cikk
magyar–koreai egyezmény	2006. évi LXXIX. tv.	2007. márc. 1.	III. fejezet 11–14. cikk	14. cikk
magyar–montenegrói egyezmény	2008. évi LXXII. tv.	2009. április 1.	III. rész 2. fejezet 19–24. cikk	23. cikk
magyar–bosnyák egyezmény	2009. évi II. tv.	2009. aug. 1.	III. rész 2. fejezet 17–22. cikk	21. cikk
magyar–indiai egyezmény	2010. évi XXIX. tv.	2013. április 1.	III. rész 12–15. cikk	15. cikk
magyar–ausztrál egyezmény	2011. évi CXVII. tv.	2012. okt. 1.	III–IV. rész 12–19. cikk	18. cikk
magyar–mongol egyezmény	2011. évi CXVIII. tv.	2012. június 1.	III. rész 12–16. cikk	16. cikk
magyar–japán egyezmény	2013. évi CLII. tv.	2014. január 1.	III. rész 14–21. cikk	21. cikk
magyar–moldovai egyezmény	2013. évi CCXXXIII. tv.	2014. nov. 1.	III. rész 2. fejezet 14–17. cikk	17. cikk
magyar–szerb egyezmény	2013. évi CCXXXIV. tv.	2014. dec. 1.	III. rész 2. fejezet 22–27. cikk	27. cikk
magyar–albán egyezmény	2015. évi XVIII. tv.	2016. július 1.	III. rész 3. fejezet 24–28. cikk	28. cikk
magyar–amerikai egyezmény	2015. évi XXIX. tv.	2016. szept. 1.	III. rész 6–10. cikk	8. cikk
magyar–macedón egyezmény	2015. évi XXIII. tv.	2015. szept. 1.	III. rész 3. fejezet 22–28. cikk	27. cikk
magyar–török egyezmény	2015. évi XXX. tv.	2018. április 1.	III. rész 3. fejezet 23–27. cikk	27. cikk
magyar–orosz egyezmény	2020. évi XIV. tv.	még nem lépett hatályba		

Forrás: a szerző szerkesztése

Hazánk 1957 és 1962 között több szociálpolitikai egyezményt kötött a környező szocialista országokkal, amelyek közül most csak a jelenleg hatályban lévő és alkalmazandó egyezményeket érintjük.²³

Ezeket az egyezményeket klasszikusan *két típusba* lehet sorolni, a területi elven alapuló és az időarányos tehermegosztáson alapuló megközelítés szerint.

Jelenleg *területi elven alapuló egyezményünk* a magyar–szovjet, amely Ukrajna és az Oroszországi Föderáció vonatkozásában hatályos. Újdonság lesz ezen a téren a magyar–orosz egyezményünk, amely ez idő szerint még nem hatályos, azonban 2020. március 31-én már kihirdették (Magyar Közlöny 60. szám). A területi elven alapuló számítás lényege, hogy a *társadalombiztosítási ellátásokat az az állam nyújtja, amely területén az igénylő tartózkodik, illetve él az igénybejelentés időpontjában*. A nyugdíjak esetében így egyetlen ország áll helyt a teljes életpálya során megszerzett szolgálati időre vonatkozóan – ez történik az aktív karriert lezáró nyugdíj-megállapítás esetén, de akkor is, ha már nyugdíjasként költözik át a személy a másik állam területére. Ezekből következik, hogy itt értelemszerűen nem beszélhetünk az egy évnél rövidebb szolgálati idő speciális kezeléséről.

²³ A kétoldalú egyezmények kialakítása sokszor bonyolult és töltényező folyamat, amely tartósan, több évtizedre határozza meg a mobilitással érintett személyek helyzetét. Lásd bővebben MÉSZÁROS 2019.

A másik megközelítés a szociálpolitikai egyezmények keretén belül az *időarányos megosztás elve, amely az adott ország területén megszerzett szolgálati időre alapítja az ellátási teherviselést*. Az úgynevezett elméleti összeg meghatározásakor a teljes életpálya során megszerzett szolgálati időt összesítik, viszont ebből az egyes országokat csak a saját jogszabályaik alapján megszerzett szolgálati idő arányában terheli ellátásfizetési kötelezettség. A magyar–jugoszláv egyezmény – ebben az időszakban egyedülként – lehetőséget biztosít az igénylőnek arra, hogy a fenti összeszámítást mellőzzék, ha a csak magyar szolgálati idő alapján az önálló magyar jogosultsága fennáll (a többi ilyen típusú egyezményben minden esetben kötelező tehermegosztás szerepelt), viszont ez az egyezmény nem tartalmaz szabályt a nagyon alacsony, 1 évnél rövidebb szolgálati idő kezelésére.

A szociálpolitikai egyezmények után *számos szociális biztonsági egyezmény* megkötésére került sor a rendszerváltást követően. Ezek jellemzője, hogy *időarányos megközelítést alkalmaznak*, azonban lehetőséget adnak önálló jogosultság esetén arra, hogy csak az adott országban megszerzett szolgálati időt vegyék figyelembe az ellátás megállapítása során. További kedvezmény több ilyen egyezményünkben, hogy szükség esetén lehetőség van olyan harmadik államban megszerzett szolgálati idő figyelembevételére, amely állammal mindkét szerződő fél a beszámítható időszakok összeszámításáról is rendelkező szociális biztonsági jogi eszközöket kötött (lásd magyar–kanadai egyezmény XIII. cikk, de ilyet tartalmaz például a horvát, montenegrói, bosnyák, indiai és a török egyezményünk is).²⁴

Fontos itt is kitérni még a rövid szolgálati idők kezelésére: számos egyezmény szabályozza ezt is kedvezően, azaz amennyiben a megszerzett időszak nem éri el az egy évet (vagy az egyezményekben még előforduló szóhasználattal 365 napot/12 hónapot), és ez nem keletkeztet az igénylő számára önálló jogosultságot, nem köteles az adott állam ellátást megállapítani, a másik szerződő fél azt az időszakot figyelembe veszi. Alkalmazza ezt teljes egészében a magyar–koreai, montenegrói, bosnyák, indiai, mongol, moldovai, szerb, albán, macedón, török egyezmény, vagy tartalmazza csupán az egyéves küszöbértéket anélkül, hogy ez az időszak átszállna a magyar–kanadai, ausztrál, japán és amerikai egyezmény, valamint a magyar–québeci megállapodás.

Az öregségi nyugdíjak havi átlagos indulóösszege

A megszerzett szolgálati idő elemzése mellett nagyon érdekes és sokatmondó, hogy az egyes személyek milyen összegű ellátással rendelkeznek a megállapítás időpontjában.

Ehhez kapcsolódó ismert tapasztalatok, hogy *a nők ellátási összege tradicionálisan alacsonyabb, mint a férfiaké*, amelynek hátterében a női életút során megszerzett alacsonyabb keresetek, jellemzően az általuk ellátott gyermeknevelés és az (idős) rokonok ápolása is szerepet játszik. Aktív életpályájuk során mérhető statisztikai különbség van

²⁴ ONYF 2017, 19–22.

a nemek közötti foglalkoztatási rátában (ezen belül minél magasabb a gyermekszám, annál alacsonyabb a női foglalkoztatottság), a részmunkaidő igénybevételében, a munkanélküliek számában.²⁵ Ezek az elemek pedig természetesen jelennek meg, és éreztetik hatásukat az öregségi nyugdíj összegében is.

Ehhez csatlakozva ebben a szakaszban arra is keressük a választ, hogy vajon van-e a nemzetközi esetekben is különbség a nemek között. Összevetjük a nemzetközi öregségi nyugdíj megállapításával érintett nők és férfiak helyzetét, valamint jellemzőiket az összes öregséginyugdíj-megállapítási adatokkal is, hogy megvizsgálhassuk a tendenciákat.

Valamint azt is elemezzük, hogy az alacsonyabb szolgálati idő a nemzetközi öregségi nyugdíjak esetén milyen mértékben okoz alacsonyabb öregséginyugdíj-összeget.

29. táblázat: Adott évi hatállyal megállapított öregségi nyugdíjban részesülők adatai – teljes

Év	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nemzetközi vonatkozású öregségi nyugdíjba vonultak nyugdíjösszegének átlaga (Ft/hó)	83 713	83 743	90 631	93 121	101 207	114 065	129 299
Összes személy átlaga (Ft/hó)	98 474	98 883	109 323	114 035	118 184	131 041	148 040
Nemzetközi aránya az Összes átlagához képest	85%	84,7%	82,9%	81,7%	85,6%	87%	87,3%

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

30. táblázat: Férfiak számára megállapított öregségi nyugdíjak adatai

Év	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nemzetközi vonatkozású öregségi nyugdíjba vonultak nyugdíjösszegének átlaga (Ft/hó)	90 797	87 388	95 616	96 404	107 831	117 172	130 526
Összes személy átlaga (Ft/hó)	97 716	102 876	115 673	122 127	128 854	143 994	161 932
Nemzetközi aránya az Összes átlagához képest	92,9%	84,9%	82,7%	78,9%	83,7%	81,4%	80,6%

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

31. táblázat: Nők számára megállapított öregségi nyugdíjak adatai

Év	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nemzetközi von. öregségi nyugdíjba vonultak nyugdíjösszegének átlaga (Ft/hó)	74 535	78 734	83 989	88 571	91 232	110 066	127 743
Összes személy átlaga (Ft/hó)	98 727	96 746	106 445	109 994	108 728	122 599	138 656
Nemzetközi aránya az Összes átlagához képest	75,5%	81,4%	78,9%	80,5%	83,9%	89,8%	92,1%

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

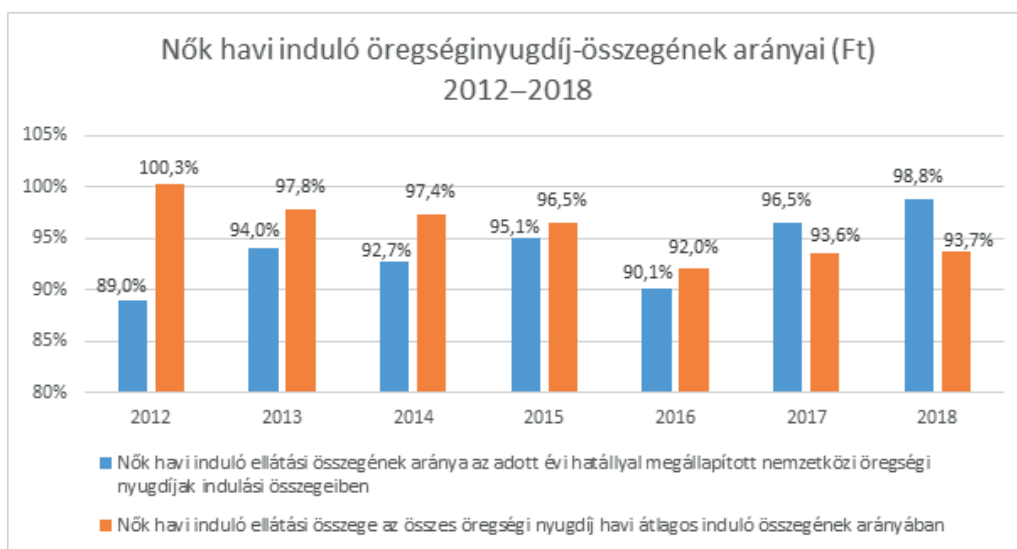
Ahogy az előzetes megfontolásaink alapján is sejtettük, a statisztikai adatok is igazolják, hogy a nemzetközi esetekben megállapított öregségi nyugdíjak havi indulóösszegének átlagai az összes személyt tartalmazó átlagnál minimum mintegy 7%-kal, maximum 25%-kal minden évben alacsonyabbak.

²⁵ KSH 2017a, 2.2. pont; Eurostat 2018.

Amennyiben ezt külön vizsgáljuk férfiakra és nőkre, az előbbieknél minimum 7,1%-kal (2012), de jellemzően inkább 16,4% körüli különbséggel számolhatunk. Nők esetében a legkisebb eltérés 7,9% 2018-ban, az átlagos pedig 16,9%, azaz a férfiak értékei (ha minimálisan is, de) közelebb állnak a „férfi összes” átlagához, mint a nők statisztikai adatai egymáshoz.

Megjegyzendő az is, hogy a nemzetközi öregségi nyugdíjba vonult férfiak tudtak legközelebb kerülni az összes öregségi nyugdíjban részesülő férfi százalékaikhoz, mégpedig 2012-ben 92,9%-kal, azonban a legtávolabb a nők kerültek az összes öregségi nyugdíjba vonult nők értékétől 2012-ben, amikor csupán 75,5%-ot értek el.

A táblázatok alapján megállapíthatjuk azt is, hogy *a nemzetközi esetekben is igaz az a korábbi tapasztalatunk, amely szerint a nők az életpályájuk, körülményeik sajátosságai miatt alacsonyabb öregséginyugdíj-összegben részesülnek.*



3. ábra: Nők öregségi nyugdíjának átlagos havi indulóösszege a teljes létszám öregséginyugdíj-megállapításainak átlagos havi indulóösszegében, 2012–2018

Forrás: a szerző szerkesztése

Ahogy a létszámadatokat és a szolgáltatásiidő-átlagokat is összevetettük a megyékben létrejövő nemzeti öregségi nyugdíj megállapításainak adataival, úgy itt is érdekes megvizsgálunk, hogy vannak-e olyanok, amelyekre a nemzetközi öregségi nyugdíjak adatai hasonlítanak, és ha igen, mennyiben.

A fentiek alapján ismét abból indulhatunk ki, hogy a legalacsonyabb nemzeti értéket kell megvizsgálunk, ugyanis egyetlen alkalommal sincs olyan százalék, amely az „Összes” sorokban szereplő adatokat megközelítené.

Így a teljes átlag tekintetében 2012-ben a nemzetközi öregségi nyugdíjak számadata megelőzte Szabolcs-Szatmár-Bereg megye értékét, és Békés megye áll legközelebb

a nemzetközi vonatkozású statisztikai adathoz (85 115 Ft/hó – mintegy 1500 forinttal magasabb), majd Szabolcs-Szatmár-Bereg megye 2013-ban 300 forinttal nagyobb, mint a nemzetközi érték (84 002 Ft/hó). Ugyanezen megye 2014-ben 96 079 Ft/hó összeggel (ez utóbbi 6000 forintos havi különbséget jelent az adott évi nemzetközi kezdőösszeghez képest), majd ehhez nagyon hasonló különbséggel 2015-ben is (99 744 Ft/hó). 2016-ban a nemzetközi értékek már megelőzik a leghasonlóbb Szabolcs-Szatmár-Bereg megyét szűk 1000 forinttal (100 355 Ft/hó), majd 2017-ben szinte forintra megegyezik a Békés megyei összeggel (114 199 Ft/hó), 2018-ban pedig már Szabolcs-Szatmár-Bereg és Bács-Kiskun megyét is néhány ezer forinttal megelőzte. Ebből kitűnik, hogy Szabolcs-Szatmár-Bereg megye adatai hasonlítanak a vizsgált időszakban leginkább az elemzésünk tárgyához.

A férfiak és nők adatainak elemzését hely hiánya miatt most mellőznünk kell.

Összefoglalva, a nemzetközi öregségi nyugdíjak havi indulóösszegei alacsonyabb értéket értek el az összes öregségi nyugdíjba vonult személy értékeinél, átlagosan mintegy 16%-kal. Ennek a szolgálati idővel történő részletes összehasonlításával a következő pontban foglalkozunk.

A nemzetközi öregségi nyugdíjba vonult férfiak indulóösszegei, ha kicsi előnnyel is, de közelebb álltak az összes öregségi nyugdíj férfi értékeihez, mint a nők az összes öregséginyugdíj-megállapítás női összegeihez.

A nemzetközi öregségi nyugdíj esetén is azt tapasztaltuk, hogy itt is magasabb a férfiak indulóösszege, mint a nőké, azaz ez a terület is megvalósítja a fent vázolt általános nemi eltéréseket.

Az öregségi nyugdíjak havi átlagos indulóösszege szolgálati idő szerint

Az öregségi nyugdíj megállapításának fontos jogosultsági eleme az öregséginyugdíj-korhatár betöltése mellett a szükséges szolgálati idő megszerzése. A jogosultság megállapítása után a nyugdíjösszeg tényleges kiszámítása történik meg az elért összes szolgálati idő és a figyelembe veendő jövedelmek alapján a már említett nyugdíjskálának megfelelően. Látható ebből, hogy minél hosszabb az igénylő szolgálati ideje, annál magasabb öregséginyugdíj-összegre számíthat.

Ebben a részben azt vizsgáljuk meg, hogy *az adott évben nemzetközi öregségi nyugdíjba vonult jogosultak havi induló ellátási összege milyen összefüggést mutat a szolgálati idővel, valamint hogy hogyan viszonyul az adott évben összesen megállapított öregségi nyugdíjakhoz*. Vajon alacsonyabbak az átlagösszegek, vagy magasabbak? Szignifikáns, esetleg tendenciózus különbség figyelhető meg az összes megállapítás adataihoz képest?

Ahogy az a korábbiakban is láthattuk, a táblázatokban a szolgálati időt itt is években mérve, és nyolc idősávot meghatározva vizsgáljuk az öregségi nyugdíjasok ellátási összegét. Az összegek havi egységben és forintban értendők az időtartamokon belül. A helyszűke miatt, valamint a táblázat könnyebb áttekinthetősége érdekében a „Nemzetközi (évszám)” az adott évben nemzetközi vonatkozású induló öregséginyugdíj-ös-

szégeket, az „Összes (évszám)” pedig az adott évben az összes személynek megállapított öregségi nyugdíjak átlagos indulómértékét jelöli.

32. táblázat: Az öregségi nyugdíj összegének szolgálati idő szerinti átlaga (Ft/hó) – teljes

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2012	36 231	50 048	71 951	86 255	85 800	115 361	143 104	263 181
Összes 2012	35 846	41 425	54 560	67 356	75 617	85 292	116 359	206 982

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

33. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult férfiak nyugdíjösszegének szolgálati idő szerinti átlaga (Ft/hó)

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2012	38 400	53 680	78 477	96 324	82 551	116 616	175 565	268 248
Összes 2012	38 328	46 630	63 905	76 457	80 535	89 589	172 525	214 861

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

34. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult nők nyugdíjösszegének szolgálati idő szerinti átlaga (Ft/hó)

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2012	34 423	45 921	62 627	71 153	91 989	112 590	128 783	240 377
Összes 2012	33 816	38 311	48 694	60 243	69 689	77 321	112 760	188 545

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

A 2012-es év statisztikai adatait tekintve láthatjuk, hogy a havi induló átlagösszegek szinte lineárisan emelkednek: a teljes létszámot nézve a öregségi nyugdíj nemzetközi esetei terén egy egyszerű, gyenge visszaesés tapasztalható a 30–34 év oszlopában, a férfiak miatt. Így elenyésző azon értékek száma, amelyek eltérnének a szolgálati idővel párhuzamos fokozatos emelkedéstől.

Érdekes kérdés, hogy vajon magasabbak-e a nemzetközi öregségi nyugdíjak indulóösszegei, mint az „Összes” sor adatai. A 2012-es adatok alapján az a tapasztalat, hogy a nemzetközi öregségi nyugdíjak esetén a teljes értékek átlagosan 22,6%-kal magasabbak (a férfiak táblázatában 15,4%-kal, a nőkben 23,5%-kal).

Itt kiemelendő a férfiak legutolsó oszlopában szereplő adat (268 248 Ft/hó), amely kiugróan a legmagasabb értéket adja ebben az évben (ugyanott a nőké a második: 240 377 Ft/hó), és ha visszaemlékszünk a korábbi létszámmegoszlásra, itt a százalékos értékek 1% körül mozogtak, azaz nagyon kevés személy rendelkezhetett magas átlagkeresettel.

Ezzel némileg már érintettük is azt a következő vizsgálati elemet, hogy előfordul-e olyan eset, amikor a női induló összegek magasabbak, mint a férfiak adatai. A nemzetközi öregségi nyugdíjak adatait tekintve a nők csak egy oszlopban, a 30–34 évnyi szolgálati idő esetén előzik meg a férfiakat, körülbelül 11%-kal. Ezzel szemben az összes öregséginyugdíj-megállapításban érintett férfi és nő adatokat elemezve azt láthatjuk, hogy nincs olyan egység, ahol a nők kerültek volna előnybe, minden esetben átlagosan körülbelül 20%-os a különbség a férfiak javára.

35. táblázat: Az öregségi nyugdíj összegének szolgálati idő szerinti átlaga (Ft/hó) – teljes

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2013	46 841	51 663	75 014	90 463	85 595	99 872	143 544	188 604
Összes 2013	45 470	42 768	59 670	73 317	81 228	88 270	117 093	147 629

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

36. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult férfiak nyugdíjösszegének szolgálati idő szerinti átlaga (Ft/hó)

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2013	53 215	55 081	80 667	97 569	84 107	98 038	142 588	173 766
Összes 2013	52 455	48 690	69 977	82 358	86 880	92 316	146 406	143 893

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

37. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult nők nyugdíjösszegének szolgálati idő szerinti átlaga (Ft/hó)

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2013	41 318	47 358	67 643	78 065	87 434	104 484	144 205	259 085
Összes 2013	39 766	38 736	52 471	65 121	75 062	82 561	112 535	183 609

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

A 2013-as statisztikai adatokat elemezve láthatjuk, hogy *kevésbé egyenletesen emelkedik a havi indulóösszeg, mint az előző évben*. A kisebb törések közül a nemzetközi öregségi nyugdíj adataiból egy visszaesést emelünk ki: a férfiak terén a 30–34 év oszlopában – ugyanúgy, mint az előző évben.

Ezen a területen az induló összegek két esetben lettek ebben az évben alacsonyabbak, mint az összes öregségi nyugdíjak adatai, a 30–34 évnél és a 40–44 évnél a férfiaknak megállapított öregségi nyugdíjak esetében. Természetesen a különbségek is széles skálán mozognak a 1,5%-ot jelentő 760 forinttól akár a 75 476 forintig (41%) is terjedhetnek.

Összehasonlítva a nemzetközi öregségi nyugdíjba vonult férfiak és nők összegeit az tapasztalhatjuk, hogy a 30 évtől felfelé terjedő oszlopokban, azaz négy esetben magasabbak a nők értékei, mint a férfiaké (itt azonos alkalommal lettek a férfiak is magasabbak a nőknél, vagyis nem dőlt a mérleg nyelve egyik nem felé sem).

Az összes öregségi nyugdíj adatait tekintve pedig egyedül a 45 év feletti oszlopban magasabb a női összeg, azaz itt csak részben igazolódik a korábbi tapasztalatunk, hogy a férfiak magasabb öregségi nyugdíjban részesülnek aktív életpályájukat követően.

A táblázat legmagasabb értékét ebben az évben a nemzetközi öregségi nyugdíjakra vonatkozó adatok között, a nők leghosszabb szolgálati idejénél találjuk (259 085 Ft/hó összeggel).

38. táblázat: Az öregségi nyugdíj összegének szolgálati idő szerinti átlaga (Ft/hó) – teljes

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2014	33 599	55 306	78 913	91 641	92 150	106 119	145 725	199 742
Összes 2014	33 820	47 383	64 818	76 950	83 940	90 054	120 493	143 522

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

39. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult férfiak nyugdíjösszegének szolgálati idő szerinti átlaga (Ft/hó)

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2014	32 004	61 674	83 451	95 724	89 818	105 866	157 332	178 783
Összes 2014	32 342	54 457	74 123	86 208	90 904	97 654	141 851	141 404

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

40. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult nők nyugdíjösszegének szolgálati idő szerinti átlaga (Ft/hó)

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2014	37 015	48 078	71 580	84 913	94 668	106 580	135 877	262 618
Összes 2014	36 949	41 825	57 307	68 599	77 912	82 315	116 720	159 231

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

A fenti értékek alapján megállapítható, hogy 2014-ben a nemzetközi öregségi nyugdíjakra vonatkozó havi összegek a szolgálati idő hosszával párhuzamosan emelkednek, és teszik szinte ugyanezt az „Összes” sorokban található szám adatok is (férfiak esetében a legmagasabb szolgálati idő oszlopában van egy minimális – szűk 450 forintos – viszesés).

Ismét a nemzetközi öregségi nyugdíjak összegei lettek magasabbak 2014-ben, mindössze három oszlopban található minimális különbség az összes öregséginyugdíj-megállapítás javára: a legelsőben a teljes és férfiak esetén, valamint a 30–34 évnyi szolgálati időnél szintén a férfiak esetén.

A 2014-es táblázat legkiemelkedőbb havi összegét újra a nemzetközi öregségi nyugdíjba vonult nők adják a 45 feletti szolgálati idő oszlopában, itt havi 262 618 forintról beszélhetünk.

Vajon tetten érhető-e ebben az évben az az általános tapasztalat, hogy a férfiak indulóösszege magasabb a nőkénel? 2014-ben a nemzetközi öregségi nyugdíjba vonult férfiak és nők ismét azonos számban kerekedtek felül a másik nem nyugdíjösszegén. (Összehasonlításként az „Összes” sorban 6:2 arányban a férfiak előzték meg a nőket.)

41. táblázat: Az öregségi nyugdíj összegének szolgálati idő szerinti átlaga (Ft/hó) – teljes

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2015	36 021	57 411	83 133	99 189	94 776	111 296	145 816	186 955
Összes 2015	36 188	49 715	67 053	79 274	85 903	93 801	125 182	150 360

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző saját szerkesztése

42. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult férfiak nyugdíjösszegének szolgálati idő szerinti átlaga (Ft/hó)

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2015	35 680	61 321	88 863	103 564	95 641	115 384	153 942	179 618
Összes 2015	35 994	55 528	77 103	88 499	92 034	100 376	146 731	150 039

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző saját szerkesztése

43. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult nők nyugdíjösszegének szolgálati idő szerinti átlaga (Ft/hó)

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2015	36 702	50 829	72 041	92 589	93 791	104 984	137 871	204 076
Összes 2015	36 653	43 969	58 099	71 150	80 537	87 617	120 322	152 156

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző saját szerkesztése

A nemzetközi öregségi nyugdíjra vonatkozó értékek lineáris felfutását csupán egy visszaesés töri meg 2015-ben, a férfiak 25–29 évhez tartozó értéke előzi meg a 30–34 évhez tartozó adatot, és emiatt a „teljes” táblázatban is ugyanilyen eltérés található. Az „Összes” sorok adatai törés nélkül emelkednek ebben az évben.

A 2015-ös évben is a nemzetközi öregségi nyugdíjak havi összegei lettek a magasabbak, a legalacsonyabb szolgálati idő oszlopában marad csupán alul egy minimális összeggel a teljes és a férfiak táblázatában ez a kör.

Most már szinte rutinszerűen tekintünk a nemzetközi öregségi nyugdíjba vonult nők leghosszabb szolgálati idő cellájára, és újra azt tapasztalhatjuk, hogy itt található a 2015-ös év legmagasabb havi induló összege.

Ebben az évben a nemzetközi öregségi nyugdíjba vonult férfiak hat esetben értek el az ugyanilyen nőknél magasabb havi összeget, míg ez utóbbiak csak kétszer előzték meg a férfiakét. Az összes öregségi nyugdíjmegállapítást bemutató sorok ugyanezt az arányt tükrözték.

44. táblázat: Az öregségi nyugdíj összegének szolgálati idő szerinti átlaga (Ft/hó) – teljes

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2016	25 272	57 531	80 017	100 951	104 813	111 997	144 459	163 877
Összes 2016	25 759	49 222	67 745	80 705	87 525	95 913	132 986	150 079

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

45. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult férfiak nyugdíjösszegének szolgálati idő szerinti átlaga (Ft/hó)

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2016	24 674	62 505	84 165	108 782	110 974	116 399	149 263	154 704
Összes 2016	25 053	54 738	77 424	90 849	94 844	101 541	149 559	149 486

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

46. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult nők nyugdíjösszegének szolgálati idő szerinti átlaga (Ft/hó)

Év	-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-
Nemzetközi 2016	25 810	51 460	72 999	90 005	97 273	104 049	134 764	210 892
Összes 2016	26 415	44 435	59 397	71 651	81 206	91 090	125 777	157 930

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

A 2016-os évben a nemzetközi öregségi nyugdíjak indulóösszegének nagysága a szolgálati idővel párhuzamosan emelkedett, csakúgy, mint az „Összes” adatsorokban található értékek (a férfiak utolsó összegében található egy minimális, mintegy 70 forintos visszaesés).

A nemzetközi öregségi nyugdíjak összegei 2016-ban is magasabbak lettek az összes öregséginyugdíj-megállapítás havi értékeinél, csupán az első oszlopban tudta megelőzni ez utóbbi mindhárom (teljes, férfi, női) nemzetközi öregségi nyugdíj összegét, valamint néhány száz forinttal a férfiak 40–44 éve során.

A táblázatok legmagasabb értékét ismét ugyanott találjuk, mint korábban, ebben az évben 210 892 forintos összeggel.

A férfiak ebben az esztendőben is hatszor előzték meg a nők havi indulóösszegét, a nők két esetben értek el kiemelkedőbb összeget: a legalacsonyabb és a legmagasabb szolgálati idő oszlopában. Az összes öregséginyugdíj-megállapításra vonatkozó adat-sorok vizsgálatakor ugyanilyen arányszámot találunk, a nők magasabb összegei szintén a legalacsonyabb és a legmagasabb szolgálati idő oszlopában találhatók.

47. táblázat: Az öregségi nyugdíj összegének szolgálati idő szerinti átlaga (Ft/hó) – teljes

Év	–14	15–19	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–
Nemzetközi 2017	20 881	65 448	84 475	111 164	109 072	128 183	163 633	196 113
Összes 2017	21 651	54 171	72 054	85 977	93 145	103 294	137 560	176 680

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

48. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult férfiak nyugdíjösszegének szolgálati idő szerinti átlaga (Ft/hó)

Év	–14	15–19	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–
Nemzetközi 2017	17 678	71 987	90 126	114 907	109 977	132 099	162 057	176 586
Összes 2017	18 564	60 537	80 782	95 350	100 537	109 431	153 026	177 405

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

49. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult nők nyugdíjösszegének szolgálati idő szerinti átlaga (Ft/hó)

Év	–14	15–19	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–
Nemzetközi 2017	23 626	57 818	76 457	104 514	108 107	123 788	165 452	270 315
Összes 2017	24 260	48 185	64 270	78 040	86 996	98 038	134 413	172 738

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

A 2017-es évben a nyugdíjak havi indulóösszege a szolgálati idő növekedésével megegyezően emelkedik mind az összes öregséginyugdíj-megállapításra, mind a másik területre vonatkozó személy soraiban. Egyetlen törés látszik csak ebben, ez utóbbi a férfiak 25–29 événél (114 907 Ft/hó) alacsonyabb a következő, 30–34 év oszlopban található (109 977 Ft/hó).

A nemzetközi öregségi nyugdíjak összegei ismét magasabbak lettek az összes öregségi nyugdíjas havi indulóösszegeinél, kivéve a legalacsonyabb szolgálati idő esetén, ahol mindhárom csoportnál (teljes, férfi és női ellátottnaknál) ez utóbbi lett a nagyobb összegű, valamint a férfiak legutolsó oszlopában is ez lett a végeredmény.

A 2017-es év legmagasabb értékét ismét ugyanazon nők érték el, mint korábban, most 270 315 forintos havi összeggel.

A nemzetközi öregségi nyugdíjban részesülő nők és férfiak mérlege ebben az évben a következő: öt alkalommal a férfiak, és három alkalommal a nők (legalacsonyabb

szolgálati idő, valamint a két legmagasabb szolgálati idő esetén) érték el a magasabb havi összeget. Az összes öregséginyugdíj-megállapítás adatai esetén a női nyugdíjasok csak a legalacsonyabb szolgálati idő esetén előzték meg a férfiakat.

50. táblázat: Az öregségi nyugdíj összegének szolgálati idő szerinti átlaga (Ft/hó) – teljes

Év	–14	15–19	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–
Nemzetközi 2018	23 117	71 151	92 576	114 678	131 185	143 339	187 124	247 137
Összes 2018	24 218	59 928	80 584	94 479	104 192	114 551	156 504	202 490

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

51. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult férfiak nyugdíjösszegének szolgálati idő szerinti átlaga (Ft/hó)

Év	–14	15–19	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–
Nemzetközi 2018	17 185	75 551	96 067	117 698	136 617	146 432	175 003	223 510
Összes 2018	18 238	65 863	90 852	103 692	112 363	120 652	176 794	201 108

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

52. táblázat: Az öregségi nyugdíjba vonult nők nyugdíjösszegének szolgálati idő szerinti átlaga (Ft/hó)

Év	–14	15–19	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–
Nemzetközi 2018	26 083	66 252	87 053	111 158	125 426	139 138	200 016	315 319
Összes 2018	27 236	54 706	70 925	86 771	97 329	109 062	151 855	208 883

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

A 2018-as évben a fenti statisztikák alapján azt láthatjuk, hogy *mindkét vizsgált területen a havi induló összegek lineárisan, a szolgálati idővel megegyezően emelkednek.*

A nemzetközi öregséginyugdíj-ügyek értékei szinte minden esetben magasabbak, mint az összes öregséginyugdíj-megállapítás induló összegei, kivéve a legalacsonyabb szolgálati idő oszlopát mindhárom esetben (teljes, férfi és nő), valamint a férfiak 40–44 éves szolgálati idejét.

A legmagasabb összeget a 2018-as évben is ugyanott találjuk, mint eddig, most 315 319 Ft/hó értékkel.

Továbbá a nemzetközi öregségi nyugdíjak adatait vizsgálva a férfiak öt esetben mutattak fel magasabb összeget az ugyanilyen nőknél, ez utóbbiak pedig a legalacsonyabb és a két legmagasabb szolgálati idő oszlopában múlták felül férfitársaikat. Összehasonlításképpen: az összes öregségi nyugdíjba vonult személy statisztikai adatainál a nők két esetben rendelkeztek kiemelkedőbb összeggel – nagyon hasonlóan a másik női csoporthoz. Egyrészt szintén a legalacsonyabb, majd a legmagasabb szolgálati idő oszlopában találjuk ezeket az adatokat.

Összefoglalva, általánosságban elmondható, hogy minél hosszabb a szolgálati idő, annál magasabb kezdő nyugdíjösszeg születik.

A nemzetközi öregségi nyugdíj indulóösszegei szinte minden esetben magasabbak, mint az összes öregséginyugdíj-megállapítást magába foglaló adatsorok átlagai. Azonban a vizsgált évek több mint felében pont a legalacsonyabb szolgálati idő oszlopában adódott az, hogy magasabbak voltak ez utóbbi öregségi nyugdíjak kezdőösszegei. Ez azért érdekes,

mert ebben az oszlopban koncentrálódik a nemzetközi öregségi nyugdíjban részesülők legnagyobb része (26-31%-a). Emiatt és a standardizálási statisztikai módszer miatt adódhat végül az az eredmény, hogy *Az öregségi nyugdíjak havi átlagos indulóösszege szolgálati idő szerint* című pontban vizsgált nemzetközi öregségi nyugdíjak átlagösszegei viszont alacsonyabbak, mint az összes öregséginyugdíj-megállapítás adatai (kb. 75-92% közöttiek – lásd az előző pontban).

Ebben a körben a férfiak indulóösszegei nem mindig magasabbak, mint a nőké: a nyolc vizsgált szolgálati idő szegmenséből 2013-ban és 2014-ben egyenlő, azaz 4:4 arányban oszlottak meg a magasabb keresetek. Majd kétszer a férfiak előzték meg a nőket 5:3-ra 2017-ben és 2018-ban, ezt követően 6:2 volt az arány 2015-ben és 2016-ban, végül a 7:1 valósult meg 2012-ben. Amennyiben ezt az adatsort összevetjük az összes öregségi nyugdíjas tendenciájával, azt tapasztaljuk, hogy ott minimum 6:2 arányban a férfiak előzik meg a nőket (2014, 2015, 2016 és 2018), kétszer 7:1 (2013, 2017) és egyszer 8:0 (2012), azaz itt minden vizsgált évben megelőzte a férfiak kezdőösszege a nőké.

A fentiekhez kapcsolódva érdemes azt megjegyezni, hogy mind a nemzetközi, mind az összes öregségi nyugdíjba vonult személyek soraiban a nők összegei voltak, hogy a férfiakét megelőzték, azonban többször (hét vizsgált évből ötben) megfigyelhetően a legalacsonyabb szolgálati idő szegmensében, ahol a nemzetközi öregséginyugdíj-létszámok a legmagasabb százalékot mutatták. Vagyis lehet, hogy van olyan, amikor a nők nagyobb nyugdíjösszeget értek el, ez mégis egy olyan összeg, ami az egész táblázat legalacsonyabb értékét mutatja (jellemzően 30-40 ezer forint/hó). Ezen az a tény sem változtatott, hogy jellemzően a legmagasabb szolgálati idő oszlopában is többször nyertek a nők (főként láttuk, hogy a nemzetközi öregségi nyugdíjba vonult nők), azonban itt az összeg sokszor kiemelkedően magas – kimondottan alacsony létszámra.

A fentieknek is jelentősége van az előző pontban ismertetett átlagos öregségi nyugdíjak statisztikai kiszámításánál. Ezek miatt bár eredetileg abból indultunk, hogy a nemzetközi öregséginyugdíj-esetekben nem feltétlenül igazolódik az a hipotézis, hogy a férfiak nyugdíja magasabb, végeredményben más úton, de mégis oda jutunk, hogy *a nőknél a férfiak több pénzt visznek haza akár nemzetközi, akár nemzeti szolgálati időben gondolkodunk.*

Az öregséginyugdíj-megállapítással foglalkozó tanulmányrész összegzése

A nemzetközi öregségi nyugdíjasok bemutatását végeztük el az első fejezetben olyan tényezők elemzésével, mint a létszám, a szolgálati idő hossza, a havi induló nyugdíjösszeg átlaga, valamint a létszám és a nyugdíjösszegek szolgálati idő szerinti megoszlása. Minden esetben megtettük az adatok összevetését az összes öregséginyugdíj-megállapítás statisztikai adataival, tendenciáival is.

Az öregségi nyugdíjakkal kapcsolatban általánosan elmondható, hogy *az adott évi új megállapításokat különféle és folyamatosan alakuló tényezők befolyásolják mind nemzeti, mind nemzetközi szempontból.* Itt a jogi, munkaerőpiaci, demográfiai aspektusok jelentősek.

A vizsgált időszakban (2012–2018) a statisztikai adatok tükrében megfigyelhető, hogy a nemzetközi öregséginyugdíj-megállapítással érintettek létszáma változó mértékben, de növekszik, arányszámuk az összes öregséginyugdíj-megállapításban a következők szerint alakul: a teljes létszámban 6-9%, a férfiaknál 7-19%, a nők esetén jellemzően 5%-ot értek el.

Érdekes észrevétel, hogy a nemzetközi öregségi nyugdíjba vonult férfiak létszáma magasabb (2017–2018 kivételével), mint az ugyanilyen női öregségi nyugdíjasoké, míg az összes személyt tartalmazó adatbázisban pont ellenkezőleg, vagyis minden esetben a nőké lett a magasabb érték (ez valószínűsíthetően a már említett *Nők 40* öregségi nyugdíj hatása).

Kutatásunk során a Magyarországon megszerzett szolgálati időt vizsgáltuk, amely a nemzetközi öregséginyugdíj-esetekben természetesen marad el a nemzeti esetek értékeitől, ezt előzetes sejtéseink és a konkrét statisztikai adatok is alátámasztották. A különbség mértéke a vizsgált időszakban mintegy 17 év volt.

A statisztikai értékek alátámasztják a vizsgált életpályájáról alkotott korábbi elképzeléseket is, azaz hogy *a legtöbb nemzetközi vonatkozású öregségi nyugdíjas* (a létszám 30%-a) *alacsony* (maximum 15 év) *szolgálati idővel rendelkezik*.

A nemzetközi öregségi nyugdíjba vonult férfiak és nők szolgálati idő-eloszlása (százaléki és az adatok ívének lefutása) *nagyon hasonló egymáshoz*, emiatt az tapasztalható, hogy ők jobban hasonlítanak egymásra, mint a férfiak és nők a saját nemükre.

Az összes öregséginyugdíj-megállapításra vonatkozó adatok a nemzetközi vonatkozásúakkal pont ellentétesek mind eloszlásukban, mind lefutásukban (a statisztikai adatok alátámasztották, hogy itt az életpálya hangsúlyosa mindig a hosszú szolgálati időre esik).

A nemzetközi öregségi nyugdíjak havi indulóösszegei alacsonyabb értéket értek el az összes öregséginyugdíj-megállapításban szereplő személy értékeinél, átlagosan mintegy 16%-kal. Itt is magasabb a férfiak indulóösszege, mint a nőké, azaz ez a terület is megvalósítja az általánosan tapasztalt nemi eltéréseket.

A nyugdíjak összegére vonatkozóan általánosságban elmondható, hogy minél hosszabb a szolgálati idő, annál magasabb kezdő nyugdíjösszeg születik.

Ha a szolgálati időt 5 éves periódusokra bontjuk, azt tapasztaljuk, hogy a nemzetközi öregségi nyugdíjak indulóösszegei szinte minden esetben magasabbak, mint az összes öregséginyugdíj-megállapítás átlagai. Azonban pont a legalacsonyabb szolgálati idő oszlopában adódott többször is az, hogy magasabbak voltak az „Összes” sorok indulóösszegei. Ez azért érdekes, mert ebben az oszlopban koncentrálódik a nemzetközi öregségi nyugdíjasok létszámának legnagyobb része (26-31%-a). Emiatt, és a standardizálási statisztikai módszer miatt adódhat végül az az eredmény, hogy *Az öregségi nyugdíjak havi átlagos indulóösszege szolgálati idő szerint* című pontban vizsgált nemzetközi öregségi nyugdíj átlagösszegei viszont alacsonyabbak, mint az összes öregséginyugdíj-megállapítás adatai.

Ebben a fejezetben a nemzetközi öregségi nyugdíjban részesülő személyek jellemzőinek statisztikai adatokon alapuló bemutatásán túl *elemeztük azokat a nemzetközi jogi megoldásokat is, amelyek az országok között mozgó személyek szociális biztonsági védelmét célozzák, vagyis arra törekcsenek, hogy az életpályájuk társadalombiztosítási*

szempontból egységes legyen. Ilyen jogi eszközök az Európai Unióban a szociális biztonsági koordináció, valamint az ezen kívüli országok vonatkozásában Magyarország kétoldalú egyezményei. Ezek nélkül a külföldre vándorló életpályája nyugdíjbiztosítási szempontból csonka maradna, és nem lenne lehetőség minden szolgálati idő összeszámítására, és azok alapján a nyugdíjösszeg megállapítására.

A magyar nyugellátások külföldre folyósítása

Kutatásunk második nagy pillére a magyar állami nyugdíjak külföldre folyósításának vizsgálata. Ennek keretében elemezni fogjuk az érintett személyek létszámát, nemek szerinti megoszlását, születési évjáratok szerinti tagolódását, valamint a havi átlagos nyugdíjösszegek alakulását külföldön és belföldön. Emellett a hazautalások kérdését is megvizsgáljuk.

Amint azt a tanulmány elején említettük, a magyar nyugdíjakat földrajzi szempontból bel- és külföldre egyaránt folyósítja a Magyar Államkincstár Nyugdíjfolyósítási Igazgatósága. Ebben a tanulmányrészben a belföldi személyeket nem elemezzük arra tekintettel, hogy ők a cirkuláris mobilitás keretében a kivándorlást követően visszatértek Magyarországra,²⁶ és jelenlegi *kutatási fókuszunk a Magyarországról kiáramló, más országokba folyósított nyugellátások jellemzőinek vizsgálata.*

A fentiek mellett érdekes nézőpont még azt is megfigyelni, hogy a magyar nyugellátásban részesülők hogyan oszlanak el a Földön, és melyek azok az országok, ahol kiemelkedő számban élnek.

Mostanra már elmondhatjuk, hogy nincs olyan kontinens, ahol ne lenne magyar nyugdíjasunk, természetesen nem feltétlenül jelentős mértékben, és célterületként számoltartva, de mindenhol képviseltetjük magunkat.²⁷

Ehhez kapcsolódóan *elemezzük jogi szempontból, hogy milyen lehetőségek léteznek az ellátások külföldre utalására vonatkozóan,* valamint érintjük az úgynevezett *adat-egyeztetési (életbenléti igazolás) kötelezettségét is.*

Külföldön élő magyar nyugdíjasok létszáma, valamint nemenkénti és születési évjárat szerinti megoszlása

Ahogy azt már az első fejezet során is láthattuk, *a nemzetközi öregségi nyugdíjasok száma egy lassan, de biztosan növekvő csoportot képez.*

A fogalommeghatározások és adatforrások bemutatása kapcsán már említettük, hogy jelen fejezetben nem csupán az öregségi nyugdíjakat, hanem a nyugdíjterület összes, külföldre folyósított ellátásnemét figyeljük majd. Itt is észrevehető lesz a statisztikai

²⁶ A cirkuláris mobilitás vizsgálatára nézve lásd Illés Sándor tanulmányrészét a kötetben.

²⁷ Lásd ILLÉS 2013, 139.,

adatok alapján, hogy a létszámuk évről évre nő, és a nemek szerinti megoszlás is finoman változik.

A statisztikai adatok a szüneteltetett ellátásokat nem tartalmazzák, és ahol lehetséges, bár ez a tanulmány 2018-ig futó vizsgálati időkeretén túli, kitekintésként közöljük a 2019-es adatokat is.

Annak ellenére, hogy az előző tanulmányrészben az elemzést 2012-től kezdtük, itt a folyósításra vonatkozóan rendelkezésünkre állnak ennél korábbi statisztikai adatok is, így ahol lehetséges, a szélesebb ismeretek bemutatása érdekében ezeket is szerepeltetjük.

Kiindulópontunk ez alapján az a 2006-os állapot, amely szerint 18 655 fő részére folyósított a Magyar Államkincstár Nyugdíjfolyósító Igazgatósága ellátást külföldre. Ebből a számból 7980 fő volt férfi, azaz 42,8%, és 10 675 fő nő, vagyis 57,2%.

Ezt követően 2008-ban és 2010-ben két évente állnak rendelkezésre adataink, majd 2019-ig éves bontásban.

A 2006-os és 2018-as évek közötti trend szerint évente mintegy ezer-ezerötszáz fővel bővül a külföldi nyugdíjasaink köre. A legnagyobb változás 1937 fő növekedéssel 2016-ról 2017-re valósult meg. (Bár a projektünknek nem része, de kitekintésként itt szerepel a 2019-es adat is, amely kiugró az előzőekben felvázoltakhoz képest: egyetlen év alatt 4908 fővel (13,6%-kal), azaz 1863 férfival és 3045 nővel emelkedett a külföldi vonatkozású létszám. Ez egy nagyon érdekes és jövőbeni kutatásra, értékelésre alapot adó növekmény.

Százalékos értékben ezek a létszámváltozások évi bontásban minimum 3%-ot, maximum 8,35%-ot mutatnak. E növekedési folyamat 2012-től lassult, 2016-ban elérte a legalacsonyabb értéket, majd újra nekilendült, így elérve 2018-ra a 36 132 főt. Ez a létszám a kiindulási pontunkhoz képest szinte a duplájára nőtt a vizsgált időszakban.

Összehasonlítva a 2019-es külföldi adatot az összes magyar nyugdíjban és egyéb ellátásban részesülő személy (2019. januári) állományával, azaz 2 570 878 fővel,²⁸ ez a létszám még mindig nem elsöprő (1,6%). Az viszont figyelemre méltó, hogy míg folytatódott az összes magyar ellátottak számának és népességen belüli arányának lassú csökkenése,²⁹ a külföldre folyósított magyar ellátásban részesülők tömege változó mértékben, de stabilan nőtt.

53. táblázat: Külföldön élő, magyar állami nyugdíjra és nyugdíjszerű ellátásra jogosultak nemek szerint, 2006–2019

Év (január)	Összesen fő	Változás az előzőhöz képest		Férfi		Nő	
		fő	%	fő	%	fő	%
2006	18 655	–	–	7 980	42,8	10 675	57,2
2008	21 541	2 886	15,5	9 241	42,9	12 300	57,1
2010	25 133	3 592	16,7	10 803	43	14 330	57
2011	26 789	1 656	6,6	11 563	43,2	15 226	56,8
2012	27 912	1 123	4,2	12 049	43,2	15 863	56,8

²⁸ KSH 2019b, 4.

²⁹ KSH 2019b, 3.

2013	28 951	1 039	3,7	12 476	43,1	16 475	56,9
2014	30 133	1 182	4,1	12 978	43,1	17 155	56,9
2015	31 762	1 629	5,4	13 881	43,7	17 881	56,3
2016	32 724	962	3,0	14 416	44,05	18 308	55,95
2017	34 661	1 937	5,9	15 267	44,05	19 394	55,95
2018	36 132	1 471	4,2	15 913	44,04	20 219	55,96
2019	41 040	4 908	13,6	17 776	43,31	23 264	56,69

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

A nemek közötti megoszlás vizsgálata során *igazolódik az az általános tapasztalat, hogy a külföldön ellátásban részesülők között is nagyobb arányú (körülbelül 56%) a nő* – ugyanis az összes magyar nyugdíjban és egyéb ellátásban részesülők 62%-át szintén a nők tették ki. (Érdekesség, hogy a külföldi ellátottak körében a létszámnövekmény ellenére 2016-ban és 2017-ben azonos maradt a nők és férfiak megoszlása, 44,05%-kal és 55,96%-kal.)

Az összes ellátott körében a nők férfiakéhoz képest magasabb aránya a legtöbb ellátástípusnál szintén megfigyelhető, és különösen kiemelkedik a főellátásként kapott özvegyi nyugdíjak esetében (94%).³⁰

Ezen megállapítások nem meglepőek, hiszen általános tapasztalat a nők hosszabb élettartama, az érdekességet az adja, hogy *a külföldön ellátásban részesülő nők miatt vannak mintegy 6%-kal lemaradva a hazai nőkhöz képest*. Ennek magyarázatát Illés Sándor tanulmánya a nők hosszabb élettartama mellett abban látja, hogy noha a férfiak nagyobb számban vándoroltak ki Magyarországról,³¹ mégis jelentős szerepe volt a családgyejesítés jelenségének (azaz a férfiakat gyakran követte menyasszonyuk/feleségük is), valamint annak, hogy a nők életpályájuk sajátosságai miatt (alacsonyabb női munkabérek, bevándorlók magasabb arányú munkanélkülisége, háztartásbeli életévek) jobban rászorultak a magyar nyugdíj igénybevételére is öregkorukban. A férfiak emellett a kivándorlásig nem feltétlenül tudták megszerezni a magyar nyugdíjjogosultságukhoz szükséges minimum szolgálati időt, míg a nők az általában alacsonyabb végzettségük megszerzését követően hamarabb álltak munkába.³² Ennek a tényezőnek, azaz hogy a férfiak rövidebb magyar szolgálati ideje nem volt elégséges a nyugdíj-megállapításhoz, az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk, valamint az egyre nagyobb számú kétoldalú egyezményünk következtében mind kisebb súlya van, hiszen ahogy korábban részletesen foglalkoztunk vele, az ilyen helyzetekben a szolgálati idő a teljes életpályára nézve összeszámításra kerül, segítve ezzel a jogosultsági küszöb elérését, teljesítését.

A fentiekén túl a nők megváltozott/megváltozó helyzete is magyarázhatja még a magasabb arányukat a külföldi nyugdíjasok körében. Ezt így foglalta össze Blaskó Zsuzsa és Gödri Irén tanulmányában: „A hatvanas évektől a nők egyre nagyobb számban és arányban, illetve független döntéshozóként kezdtek megjelenni a nemzetközi ván-

³⁰ KSH 2019b, 5.

³¹ Az 1956-os kivándorlók kétharmada férfi volt, és az összes kivándorló több mint fele volt 25 éven aluli (ILLÉS 2013, 134.).

³² ILLÉS 2013, 134.

dorlási folyamatokban (lásd BAGI 2014; GÖDRI 2005). A jelenség háttérében álló okok sokfélék: a kibocsátó országok oldaláról ide tartozik a nők iskolai végzettségének emelkedése és növekvő munkaerőpiaci részvétele; ezektől nem függetlenül a nemi szerepek átalakulása; egyes országokban a szegénység feminizációja, a családfenntartó nők számának növekedése. A befogadó országokban elsősorban az olyan gazdaságszerkezeti változások szerepe jelentős, amelyek az (olcsó!) női munkaerőt igénylő ágazatok térnyeréséhez vezetnek. Ilyen a szolgáltatások súlyának növekedése és az ezzel összefüggésben kialakuló ún. care chain, amely révén a fejlettebb országokban a munkába álló nőket ápolási tevékenységükben helyettesítő bevándorló női munkaerő számára nyílnak meg munkalehetőségek (HOCHSCHILD 2000) – ún. gondoskodás-elszívást (care-drain) okozva a kibocsátó országokban. Ezen folyamatok a jelenkori Európán belüli migrációnak is fontos mozgatórugói.”³³

A fentiek alapján láthatjuk, hogy a női statisztikai felülreprezentáltságnak számos oka lehet, és életpályájuk adhat választ a fenti kérdéseinkre.

Áttérve a születési évjárat szerinti létszámeloszlásra, a következőket figyelhetjük meg.

54. táblázat: A külföldön élő, magyar állami nyugdíjra és nyugdíjszerű ellátásra jogosultak száma és megoszlása születési évjárat szerint, 2010–2019

Év (január)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	(fő)									
1950–	1 759	2 182	2 656	3 227	4 005	5 136	6 622	8 462	10 203	14 422
1945–1949	4 667	5 969	7 112	8 168	8 873	9 529	9 826	9 877	9 777	10 278
1940–1944	6 268	6 613	6 696	6 698	6 706	6 777	6 689	7 185	7 469	7 989
1935–1939	3 662	3 681	3 661	3 614	3 708	3 814	3 737	3 805	3 896	4 062
1930–1934	2 958	2 921	2 845	2 767	2 791	2 846	2 701	2 633	2 525	2 409
1925–1929	3 196	3 100	2 915	2 740	2 566	2 415	2 140	1 880	1 622	1 400
1920–1924	1 928	1 755	1 577	1 383	1 200	1 022	837	698	563	429
1915–1919	505	418	345	273	226	223	149	104	63	40
–1914	190	150	105	80	57		23	17	14	11
Összesen	25 133	26 789	27 912	28 950	30 132	31 762	32 724	34 661	36 132	41 040
	%									
1950–	7	8,15	9,52	11,15	13,29	16,17	20,24	24,41	28,24	35,14
1945–1949	18,57	22,28	25,48	28,21	29,45	30	30,03	28,5	27,06	25,04
1940–1944	24,94	24,69	23,99	23,14	22,26	21,34	20,44	20,73	20,67	19,47
1935–1939	14,57	13,74	13,12	12,48	12,31	12,01	11,42	10,98	10,78	9,9
1930–1934	11,77	10,9	10,19	9,56	9,26	8,96	8,25	7,6	6,99	5,87
1925–1929	12,72	11,57	10,44	9,46	8,52	7,6	6,54	5,42	4,49	3,41
1920–1924	7,67	6,55	5,65	4,78	3,98	3,22	2,56	2,01	1,56	1,05
1915–1919	2,01	1,56	1,24	0,94	0,75	0,7	0,46	0,3	0,17	0,1
–1914	0,76	0,56	0,38	0,28	0,19	0	0,07	0,05	0,04	0,03
Összesen	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző saját szerkesztése

³³ BLASKÓ–GÖDRI 2014, 277.

Ezen terület elemzéséhez 2010 és 2019 között fogjuk megvizsgálni a statisztikai adatokat, a 2010-es kezdő időpont alapján a legnagyobb százalékban az 1940–1944 között született személyek szerepeltek (24,94%), és érdekesség, hogy az 1914. évvel bezárólag született személyek közül is 190 fő részesült külföldön ellátásban. Ez a létszamarány ugyanabban az évben a külföldiek körében az 1%-ot sem érte el, azonban ha azt nézzük, hogy ezek az emberek már akkor is (majdnem) százévesek voltak, nagyon tiszteletre méltó. Ez az adat 2019-re minimálisra, 11 főre, azaz 0,03%-ra csökken.

Az 1945–1949 és 1950 utáni korcsoportot figyelve kitűnik, hogy csak ez a két kohorsz, amelynek *aránya növekszik* a vizsgált időszakban. Ennek az a magyarázata, hogy a legkésőbb 1944-ben született személyek 2010-re már legalább 66 évesek voltak, azaz a számukra irányadó öregségnyugdíj-korhatárukat már bőven meghaladták, és az adatok alapján az ellátásukat már igénybe is vették addigra.

Ezt támasztja alá szintén, hogy az 1945–1949 között születettek 2010-ben még csak a második helyen végeztek az 1940–1944 korcsoport mögött, majd folyamatos, stabil erősödést követően 2016-ban tetőzött létszámuk 30,03%-os aránnyal. 2012-től a legmagasabb létszámot képviselte ez a korosztály, majd 2018-ban előzte meg őket az 1950-ben vagy azután születettek csoportja. Nehéz lenne ez utóbbi korosztállyal felvenni a versenyt. Az ekkor született gyermekek létszámára azóta sem volt példa hazánkban: 1953-ban 206 926 fővel, 1954-ben 223 347 fővel, majd 1955-ben 210 430 fővel³⁴ gyarapodott Magyarország. (Összehasonlításként a 2018-as ugyanilyen adat 89 807 fő volt.) Ezen személyek nyugdíjkorhatára fokozatos emelést követően a 2010-es évek során és a 2020-as évek elején következett/következik be, azaz a Tny. 18. § (1) bekezdése szerint a következők szerint alakul: aki

- 1952. január 1-je előtt született, a betöltött 62. életév, amely bekövetkezett legkésőbb 2013. december 31-én;
- 1952-ben született, a 62. életév betöltését követő 183. nap, azaz 2014 második fele, 2015 első fele;
- 1953-ban született, a betöltött 63. életév, amely bekövetkezett 2016-ban;
- 1954-ben született, a 63. életév betöltését követő 183. nap, amely bekövetkezett 2017 második felében vagy 2018 első felében;
- 1955-ben született, a betöltött 64. életév, amely bekövetkezett 2019-ben;
- 1956-ban született, a 64. életév betöltését követő 183. nap, amely bekövetkezik 2020 második felében vagy 2021 első felében;
- 1957-ben vagy azt követően született, a betöltött 65. életév, amely bekövetkezik 2022-ben.

Bár az öregségnyugdíj-korhatár betöltése után sem kötelező az öregségi nyugdíjat igénybe venni, a valóság azt mutatja, hogy hazánkban „az idős népesség csaknem egésze, a 64 év alattiaknak pedig mintegy 8%-a kapott 2019-ben ellátást. A nők átlagosan 61, a férfiak 64 évesen mennek öregségi nyugdíjba.”³⁵

³⁴ KSH (é. n. c).

³⁵ KSH 2019b, 3.

Ezek alapján megalapozottan *várható, hogy az 1950-es években született korosztály a statisztikai adatokat még tovább fogja duzzasztani* a jövőben, és nem meglepő, hogy a kezdeti, 2010-es 7%-os arányszám kilenc év alatt az ötszörösére, 35,14%-ra emelkedett.

Utalva Illés Sándor korábban már említett tanulmányára,³⁶ a korhatárközeli vagy ezt követően is külföldre folyósított ellátások növekvő értéke azt mutatja, hogy *ezek a személyek nagy számban maradtak az aktív életpályájukat követően is külföldön, és nem tértek vissza életvitelszerűen a nyugdíj igénylése után sem Magyarországra.*

Összehasonlítva a külföldi személyeket (2017) az összes ellátott 2017. januári állományával³⁷ arra juthatunk, hogy hasonló, de nem azonos koreloszlású mindkét személyi állomány, egy kis eltolódás tapasztalható benne. A külföldiek körében a legmagasabb ellátotti szám az 1945–1949 között születetteké, ezután következik az 1950 feletti csoportja, és harmadik legnépesebb korosztály az 1940–1944 közöttiek tábora. Az összes ellátott állományában a leghangsúlyosabb az 1950 után születetteké, őket követik az 1945–1949 közöttiek, és harmadik korcsoportként az 1940–1944 között született személyek szerepelnek.

A különbség gerincét az adhatja, hogy a nemzeti nyugdíjasok feltehetőleg sokkal nagyobb számban veszik igénybe a *Nők 40* öregségi nyugdíjat, ami egy korhatárra tekintet nélkül megállapítható ellátás, és ami miatt a belföldi nyugdíjasok korfókuszja eltolódott az 1950 után születettek irányába.

A legidősebbek (1924 előtt születettek) létszámaránya pedig a külföldiek körében magasabb.

Ennek tükrében azt a következtetést vonhatjuk le, hogy *a külföldi ellátottak összeségében idősebbnek bizonyultak belföldi társaiknál.*

Az átlagos havi nyugdíjösszeg vizsgálata

Az első fejezet folyamán már vizsgáltuk azt, hogyan alakul a nemzetközi vonatkozású öregségi nyugdíjak összege az összes megállapított öregségi nyugdíj arányában. Most azt fogjuk elemezni, hogy 2010 és 2019 között hogyan változott a belföldre és a külföldre folyósított ellátások (azaz nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátások egyaránt) egymáshoz viszonyított aránya, valamint azok havi összege. Magyarozatként hozzátesszük azt is (bár a tanulmány elején erre kitértünk már), hogy *a teljes ellátás azt jelenti, hogy tartalmazza a főellátás (például öregségi nyugdíj) mellett a kiegészítő ellátás (például özvegyi nyugdíj) értékét is.*

³⁶ ILLÉS 2013, 137.

³⁷ MÁK 2017, 63–64.

55. táblázat: A magyar nyugdíjra és nyugdíjszerű ellátásra jogosultak havi átlagos ellátási összege külföldön és Magyarországon (Ft), 2010–2019

Év (január)	Teljes ellátás átlaga (Ft/hó)									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Külföld (1)	39 305	39 915	41 588	43 053	42 966	42 517	42 828	42 214	43 072	41 163
Magyarország (2)	89 065	88 599	99 717	101 119	104 069	107 221	110 483	113 228	118 796	124 168
Arány (1/2)	0,44	0,45	0,42	0,43	0,41	0,4	0,39	0,37	0,36	0,33

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző szerkesztése

Ha a statisztikai adatokra tekintünk, teljesen világosan kirajzolódik, hogy a külföldre folyósított ellátások értéke minden évben jelentős mértékben alulmaradt a belföldi összegekkel szemben. A 2010-es kiindulópontunk azt mutatja, hogy a Magyarországra folyósított teljes ellátások havi átlagának a külföldi összeg a 44%-át éri el, ami akkor 49 760 forintot jelentett. Az arány 2019-re még alacsonyabb lett, azaz 33%, és a forintban mért különbség itt már 83 005 Ft-ra emelkedett.

A legmagasabb arányszám 2011-ben alakult ki, amely ekkor 45% volt, de még így sem tudta megközelíteni a belföldi átlagösszegek felét sem.

Míg a belföldre folyósított ellátási összegek egy kivétellel (2011) konstans módon emelkedtek minden évben átlagosan 3 ezer forinttal, összesen 35 103 forinttal, addig a külföldre folyósított havi összegeknek két csúcsa volt a vizsgált időszakban, 2013 és 2018, valamint végeredményben a kiindulóponthoz képest összesen is mintegy 2 ezer forinttal lett csak ez az összeg magasabb 2019-re.

Az alacsonyabb nyugdíjösszegek részben az alacsonyabb szolgálati időre vezethetők vissza, valamint vélhetően arra is, hogy a 2010-es évek folyamán több olyan egyezményünk is hatályba lépett, amely sok, az önálló magyar jogosultsággal, azaz 15 vagy 20 év szolgálati idővel nem rendelkező személynek nyitotta meg a magyar nyugdíj lehetőségét (lásd például Ausztrália vonatkozásában).

Az alacsony külföldi összegek kapcsán az juthat még sokak eszébe, hogy a régen elvándorolt személyek nyugdíjösszegének alapjául szolgáló régi keresetei nem is hasonlíthatók nagyságrendileg a mai fizetésekhez. Az azóta bekövetkezett infláció hatásainak kiküszöbölésére jogszabályi háttér áll rendelkezésre [Tny. 22. § (9) bekezdés és TnyR. melléklete], amely biztosítja, hogy a kereseteket megfelelő módon szorozzuk fel, szakszóval valorizáljuk, így kivédve az olykor tényleg jelentős különbségeket (hozzátéve, hogy ez az eljárás nemcsak nemzetközi esetekben, hanem a csak nemzeti életpályára vonatkozóan is érvényesül).

A Magyar Államkincstár adatai alapján képet kaphatunk arról, hogy milyen összegű a külföldre folyósított nyugellátások éves összértéke. Ez 2014-ben 15 536 435 880 forintot, 2016-ban 16 809 906 447 forintot, majd 2018-ban a teljes külföldre folyósított nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátások értéke éves szinten 18 673 846 123 forintot jelentett.

Összehasonlításként a magyar nyugdíjbiztosítás 2014-ben 3478,3 milliárd forintot, 2016-ban 3533,5 milliárd forintot és 2018-ban 3749,8 milliárd forintot fordított a teljes nyugdíjvonatközlés ellátásának kiadásaira.³⁸

A tendenciát összefoglalva a fentiek alapján, az egyre magasabb belföldi összegek mellett a külföldre folyósított havi átlagösszegek egyre inkább lemaradnak, és egy állandósuló alacsonyabb állományt alkotnak.

Nyugdíjak hazautalása

A mobilitás, a vándorlás egyik legnagyobb mozgatórugója gazdasági indíttatású, amiből az is adódik, hogy a külföldön megszerzett pénzösszegekből (jellemzően munkabérből) hazautalás formájában a küldő államban maradt személyeknek is juttatnak időről időre a kivándorlók. Ennek az utalási formának a hazai felfutása az elmúlt tíz évben történt meg, és mára emiatt a szakirodalma is jelentős mértékben kialakult. Olyannyira, hogy Magyarországon is több adatfelvétel foglalkozott ezzel a témával az utóbbi időben.³⁹

Ezzel a nagyon érdekes témával a jelen kötetben Szegedi László teljes megközelítésben és nagy alaposággal foglalkozik, mi itt most kifejezetten a nyugdíjakra leszünk csak kíváncsiak, és reflektálunk az ott tett, számunkra releváns megállapításokra.

Megvizsgáljuk, hogy a külföldön élő, tartózkodó nyugdíjasaink részt vesznek-e bármilyen módon a pénzösszegek hazautalásában. *Az előzetes hipotézisünk az, hogy jellemzően nem a nyugdíjasok azok, akik segítenék a többi korosztály megélhetését, és ennek érdekében pénzt juttatnának haza eredeti országukba, azaz Magyarországra.*

E feltevés elemzéséhez először megvizsgáljuk, hogy a hazautalást végző személyek gazdasági aktivitás szempontjából milyenek mondhatók. Az előzetes várakozásoknak megfelelően homogén a küldők csoportja, 94% dolgozik külföldön, a munkanélküliek, tanulók, nyugdíjasok és egyéb kategóriába soroltak kevesebb, mint 6%-ot tesznek ki,⁴⁰ azaz a statisztikai adatok is alátámasztják a fenti megfontolásainkat. A hazautalást végzők elsőprő többsége a munkabérből teszi ezt meg, és a hozzájuk képest sokkal kisebb csoportban a nyugdíjasok is csupán az egyik tényező, amelyből a 6% összeáll. Ez azt jelenti, hogy a hazautalások területén a nyugdíjasok egy igen periférikus személyi kört formálnak.

A másik észrevételünk, hogy mivel a nyugdíjak ezen a téren ennyire háttérbe kerültek, *az sem tisztázott, hogy milyen forrású (magyar vagy más államból származó) nyugdíjakról van-e szó a hazautalások esetén.* Valamint az sem ismert, hogy a hazautalásokból

³⁸ Lásd KSH (é. n. d).

³⁹ Ezek, ahogy Szegedi László is bemutatja, a KSH 2017b, a *Háztartási költségvetési és életkörülmény-adatfelvétel* 2017-ben; és az MNB és a KSH által 2017-ben közösen lefolytatott *Családi segítségnyújtás* nevű adatfelvétel.

⁴⁰ KAJDI 2018, 99.

Magyarországon részesedő nyugdíjasok milyen életpályával rendelkeztek korábban, azaz volt-e külföldi szolgálati idejük, és emiatt van-e nemzetközi vonatkozású nyugdíjuk.

Koreloszlást (családi kapcsolatot) tekintve a hazautalásokban jelentős a 25 és 44 év közötti korosztály aránya, a küldők kétharmada ebbe a kategóriába tartozik. Jellemzően tehát *a fiatalabb korosztály jelenik meg küldőként*, és ők az otthon maradt idősebb szüleiket támogatják anyagilag, és nem pedig fordítva. Ezzel összhangot mutat az is, hogy arra a kérdésre, milyen módon kötődik az adott háztartáshoz a küldő személy, 65%-ban jelölték meg a gyermek válaszlehetőséget, és csupán 17,6%-ban a házassági vagy élettársi kapcsolatot. Fontos továbbá, hogy a nem rokon küldők aránya mindössze 1,8%, azaz a hazautalások jelensége a felmérés alapján szinte kizárólag a családon belüli transzferekhez kötődik.⁴¹ E százalékok összesen lefedik a hazautalók sokaságának mintegy 85%-át, és ismét jelentős mértékben alátámasztják eredeti hipotézisünket, így elmondható, hogy *a nyugdíjasok inkább a haszonélvezői és nem indítói a pénzküldésnek*.

A harmadikként említett adatfelvétel szerint egy hazautalás összege 100-200 ezer forint között ingadozik, kisebb gyakoriság esetén ez az összeg jóval magasabb.⁴² Az előző pontban bemutatott havonta külföldre folyósított nyugellátások egyénekenként átlagosan 40 ezer forint körüli összeget jelentettek. Egyrészt, mivel a hazautalási összegekre vonatkozóan legelső sorban a munkabérré kell gondolni, másrészt a hazautalásokban részt vevő esetleges nyugdíjak eredete sincs kellően meghatározva, összességében nem valószínű, hogy az alacsonynak tekinthető magyar nyugdíjösszegek áramlanának vissza ilyen formában Magyarországra.

A támogatás értéke több, mint 84%-ban pénzben érkezik, és ahogy Kajdi László írja, a támogatás módját tekintve a külföldön élők gyakrabban küldenek kisebb értékű tárgyakat (például élelmiszert), ugyanakkor pénzbeli segítség esetén lényegesen nagyobb összegeket szánnak erre a célra.⁴³ *A hazautalások ilyen módon nemcsak pénzben, hanem természetbeni juttatások formájában is jelentősek lehetnek.*

A következő vizsgált aspektusunk pedig, hogy mekkora az EU-n belülről és azon kívülről érkező hazautalások aránya. A támogatások mindössze 3%-a származott valamely Európán kívüli országból, a tartósan külföldön élőket (nem rezidens személyek) tekintve azonban ez az arány 7%.⁴⁴ A magyar nyugellátások külföldre utalási *célországai*val a következő pontban foglalkozunk részletesen, azonban itt most kiemelendő, hogy *azok részben ellentétesek az imént meghatározott hazautalási eredetországokkal*. A nyugdíjak kiutalása terén Kanada, az USA, Ausztrália jelentős szerephez jut, 2018-ban a havonta érintett 36 132 főből ezen országok összesen 6864 főt, 19%-ot jelentettek. E számadatokat egészíti ki még néhány száz fővel például Szerbia, Izrael, azaz összességében 20% körüli értékről beszélhetünk. Németország, Ausztria természetesen mint EU-n belüli forrás és mint külföldre folyósított elsődleges magyar nyugellátási partner

⁴¹ KAJDI 2018, 99.

⁴² KAJDI 2018, 97.

⁴³ KAJDI 2018, 95.

⁴⁴ KAJDI 2018, 102.

egybevéág a fent tett, a hazautalásokra vonatkozó megállapításokkal. Összességében azonban itt ismét azzal találkozunk, hogy a nyugdíjasok utalást juttató országai – ha vannak ilyenek – sem feltétlenül egyeznek meg az általánosságban hazautaló személyek államaival.

A hazautalás össznagyságára vonatkozóan Szegedi tanulmányának 13. lábjegyzetében a Világbank kutatására alapozva a következőket mondja: „A Világbank (World Bank) erről szóló adatgyűjtése (személyes hazautalások) alapján Magyarországon 2010-re lépi át a hazautalások mértéke az 1% GDP-hez viszonyított arányt, 2016-ban éri el 3,3%-os csúcstértéket, a 2018. évi adat 2,7% arányt mutat.” Összehasonlításként: a bruttó hazai össztermék (GDP) 2018-ban Magyarországon 42 661 805 millió forint volt,⁴⁵ aminek a 2,7%-a, azaz a hazautalások hozzávetőleges mértéke 1 151 868 735 000 forintot tesz ki. A Magyar Államkincstár adatai alapján 2018-ban a teljes külföldre folyósított nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátások értéke éves szinten 18 673 846 123 forintot jelent, ami a hazautalások összegének 1,6%-át teszi ki. Ebből is látszik, hogy a külföldre utalt ellátások milyen elenyésző értéket képviselnek ahhoz a tömeghez képest, amelyet hazautalás formájában a mobil munkavállalók és egyéb személyek visszajuttatnak Magyarországra.

Összefoglalva elmondhatjuk, hogy *igazolódni látjuk az eredeti hipotézisünket, vagyis sem a gazdasági aktivitás, sem a koreloszlás, sem a hazautalt összeg általános nagysága nem egyezik a nyugdíjasok profiljával, valamint ezen személyek földrajzi elhelyezkedése is más képet mutat, mint a hazaküldők átlaga.* A külföldi magyar érintettségű nyugdíjsaink a fentiek fényében a hazautalások terén egy szűk, periferikusnak mondható csoport, azaz jellemzően nem ők azok, akik pénzösszeget küldenének haza Magyarországra.

A külföldre folyósított ellátások földrajzi eloszlása

Az ellátások földrajzi eloszlása

Az uniós koordináció keretében *az ellátások exportálhatóságának elve* alaptétel, amely lehetővé teszi, hogy az egyszer megszerzett és elismert jogosultságot más tagállamban is korlátozás – azaz levonás, módosítás, felfüggesztés stb. – nélkül élvezhesse az adott személy (883/2004/EK rendelet 7. cikke). Ez a lehetőség akkor is fennáll, ha a jogosultság alapja csupán egy tagállam előírásai alapján, biztosított idő összevonása nélkül jött létre.

Nem érvényesül azonban az exportálhatóság tétele minden esetben: az úgynevezett nem járulékalapú speciális ellátásokra nézve (tipikusan a szociális segélyezés területe), valamint *korlátozásokkal él* a munkanélküli ellátásokra, továbbá *nincs ilyen kötelező előírás* a nem uniós koordinációt alkalmazó országok vonatkozásában.

A kétoldalú egyezmények szintén rendezik a folyósítás kérdését a megállapodások szövegében, többnyire úgy, hogy a nyugellátásokat az adott állam illetékes szerve

⁴⁵ KSH (é. n. b).

az országban érvényes hivatalos fizetőeszközben fizeti ki a hatályos jogszabályokban előírt módon, közvetlenül a jogosult részére. Természetesen itt a területi elven alapuló egyezmény esetén csak egy állam érintett a kifizetésben.

A magyar nyugellátások külföldre utalásának lehetőségeiről a következő alpontban részletesen beszámolunk, valamint azt is bemutatjuk, hogy az ehhez kapcsolódó úgynevezett adategyeztetési (azaz életbenléti igazolási) eljárást Magyarország milyen módon végzi.

A statisztikai adatok alapján látni fogjuk a továbbiakban, hogy nincs már olyan szeglete a nagyvilágnak, ahol ne képviseltetnénk magunkat a nyugdíjfolyósítás révén. Persze vannak jelentősebb helyszínek, kifejezett célországok és olyan szinterek is, ahol csak egy-egy személy él.

A külföldre utalt ellátások területén jelenlegi vizsgálatunk 2010 és 2018 között fogja elemezni a legfontosabb lokációkat.

A külföldre utalt magyar nyugellátások tekintetében többféle scenárió lehetséges a *helyszínek, jogi eszközök tekintetében*:

- a nyugdíjas uniós koordináció alapján megállapított nyugellátást vesz igénybe és lakik EGT-tagállamban vagy Svájcban;
- uniós koordináció alapján megállapított ellátást vesz igénybe egy kétoldalú egyezményrel érintett országban;
- uniós koordináció alapján megállapított ellátást vesz igénybe harmadik országban;
- kétoldalú egyezmény alapján megállapított ellátást vesz igénybe úgy, hogy lakóhelye az EGT valamely tagállamában vagy Svájcban található;
- kétoldalú egyezmény alapján megállapított ellátást vesz igénybe egy egyezményes országban;
- kétoldalú egyezmény alapján megállapított ellátást vesz igénybe és harmadik országban él;
- a magyar mellett harmadik országban szerzett szolgálati idővel rendelkezik, ami miatt csak a magyar szolgálati ideje vehető figyelembe; az ez alapján megállapított ellátás igénybevételével lakik az EGT-tagállamok valamelyikében, egyezményes államban vagy harmadik államban;
- csak magyar szolgálati idő alapján nemzeti nyugdíjmegállapítás történt, és ezt az ellátást veszi igénybe egy EGT-tagállamban, Svájcban vagy egyezményes államban, illetve harmadik országban.

Természetesen mindig az az együttállás a legelképzelhetőbb, amikor a helyszín és a jogi eszköz megegyezik, azaz elég valószínű, hogy Ausztráliában magyar–ausztrál egyezmény alapján folyósítjuk a megállapított ellátást, Franciaország esetén pedig az uniós koordináció adja a jogi alapot. Ha harmadik országban élő személyről beszélünk, akkor az önálló magyar jogosultságra lehet gondolni legelsősorban (például Venezuela).

Azonban ahogy fent is láttuk, az életben előfordulhat olyan eset is, amikor harmadik országban él egy olyan személy, aki uniós koordinációval/egyezménnyel érintett (például Izraelben egy olyan személy, akinek a magyar mellett dán és/vagy ausztrál szolgálati ideje is van). Továbbá az is lehetséges, hogy koordinációval érintett/egyezményes

országban él, de az életpályája csak magyar vagy azért, mert a szolgálati idejét nem tudtuk beszámítani harmadik ország okán (például magyar–brazil szolgálati idő megszerzése után most Portugáliában él nyugdíjasként), vagy azért, mert nem is volt külföldön szerzett szolgálati ideje, így csak nemzeti megállapítás történt (például a magyar életpálya után kiköltözött Németországba, hogy az ott élő unokák körül segíteni tudjon). A nemzeti alapon megállapított nyugdíj utalása harmadik országba szintén elképzelhető (az unokák Braziliában laknak).⁴⁶

Végezetül még az is előfordul a gyakorlatban, hogy egyezményes megállapítás után EGT-tagállamba vagy Svájcba költözik (például ausztrál egyezmény alapján megállapított nyugellátással Írországban él), vagy pont fordítva (azaz például magyar–lengyel szolgálati idővel uniós koordináció alapján megállapított ellátással él Indiában).

A területi elvet valló egyezmény magától értetődően nem vesz részt ebben a széles körű kombinációs mechanizmusban.

A fentiek után *a külföldre folyósított ellátások leggyakoribb desztinációit, valamint a férfi–nő arányát fogjuk elemezni.*

56. táblázat: *A külföldre folyósított ellátások száma nemek szerint, a 20 leggyakoribb célország kiemelésével (2010)*

Ország	Ellátásban részesülők száma		
	2010. január		
	Összesen	Férfiak	Nők
Németország	8 554	4 070	4 484
Kanada	2 961	1 305	1 656
Amerikai Egyesült Államok	2 912	1 292	1 620
Ausztria	2 266	865	1 401
Svédország	1 760	836	924
Szlovákia	1 433	275	1 158
Svájc	1 139	529	610
Ausztrália	804	321	483
Görögország	458	197	261
Franciaország	336	123	213
Egyesült Királyság	333	126	207
Izrael	294	101	193
Hollandia	253	92	161
Belgium	192	94	98
Olaszország	171	35	136
Macedónia	153	60	93
Románia	144	96	48
Szerbia	120	45	75
Csehország	108	45	63
Lengyelország	106	43	63
A többi ország	636	253	383
Összesen	25 133	10 803	14 330

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző saját szerkesztése

⁴⁶ A magyar nyugellátások úgynevezett harmadik országokba történő utalásának szűkebb szabályait lásd MÁK (é. n. a), 3. melléklet.

57. táblázat: A külföldre folyósított ellátások száma nemek szerint, a 20 leggyakoribb célország kiemelésével (2014)

Ország	Ellátásban részesülők száma		
	2014. január		
	Összesen	Férfiak	Nők
Németország	10 969	5 216	5 753
Ausztria	2 929	1 100	1 829
Kanada	2 870	1 201	1 669
Amerikai Egyesült Államok	2 683	1 097	1 586
Svédország	2 146	1 024	1 122
Szlovákia	1 808	466	1 342
Ausztrália	1 326	613	713
Svájc	1 253	558	695
Románia	540	362	178
Görögország	432	183	249
Franciaország	417	148	269
Egyesült Királyság	411	142	269
Hollandia	331	104	227
Izrael	262	91	171
Olaszország	251	49	202
Belgium	206	98	108
Szerbia	144	54	90
Macedónia	131	50	81
Csehország	130	64	66
Spanyolország	128	56	72
A többi ország	766	302	464
Összesen	30 133	12 978	17 155

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző saját szerkesztése

58. táblázat: A külföldre folyósított ellátások száma nemek szerint, a 20 leggyakoribb célország kiemelésével (2018)

Ország	Ellátásban részesülők száma		
	2018. január		
	Összesen	Férfiak	Nők
Németország	13 489	6 744	6 745
Ausztria	3 440	1 304	2 136
Szlovákia	2 510	729	1 781
Kanada	2 501	993	1 508
Amerikai Egyesült Államok	2 338	916	1 422
Románia	2 258	1 163	1 095
Svédország	2 098	994	1 104
Ausztrália	2 025	978	1 047
Svájc	1 288	554	734
Egyesült Királyság	518	189	329
Franciaország	468	162	306
Görögország	401	166	235
Hollandia	359	110	249
Olaszország	294	57	237
Szerbia	234	102	132
Izrael	213	78	135

Ország	Ellátásban részesülők száma		
	2018. január		
	Összesen	Férfiak	Nők
Ukrajna	213	71	142
Belgium	192	78	114
Lengyelország	156	63	93
Csehország	146	75	71
Spanyolország	146	58	88
A többi ország	835	329	516
Összesen	36 132	15 913	20 219

Forrás: Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző saját szerkesztése

A statisztikai adatok alapján láthatjuk, hogy a külföldre utalások elsődleges célországa a teljes vizsgált időszakban Németország. Kiemelkedően és biztosan vezeti a mezőnyt, mindhárom esetben hozzávetőlegesen háromszoros értékkel megelőzve a második helyen álló országot (2010: Kanada, 2014 és 2018: Ausztria). A Németországba utalt ellátások vonatkozásában a nemek aránya nagyon kiegyenlített, 2018-ban szinte teljesen azonos is.

Kiindulópontunkon, 2010-ben második helyen Kanada állt, és a harmadik Amerikai Egyesült Államokkal együtt jelentősen megközelítették a németországi utalások számát. E pozíció 2014-re gyengülni látszott, ugyanis Ausztria vált a második legfrekvenciáltabb országgá, akkor igaz, még csupán szűk száz fővel előzte meg a harmadik Kanadát, de 2018-ra biztos, szinte ezer fős előnyre tett szert.

A jogszabályi háttér vizsgálata azt mutatja, hogy hazánknak Kanadával 2003. október 1. óta van egyezménye, azaz ettől az időponttól íveli át a nyugdíjigénylő teljes életpályáját egy szociális biztonsági egyezmény annak érdekében, hogy a töredezett karrier ne váljon az egyén hátrányára. Ugyan a Kanadába folyósított ellátások száma lassan erodálódni látszik (nyolc év alatt mintegy négyszáz fővel csökkent az itt élők száma), még mindig látható, milyen fontos partnerünk ez az ország.

A 2018-as „harmadik helyezett” folyamatot erősödést követően Szlovákia lett, ezzel megelőzve a hagyományosan nagy befogadó észak-amerikai országokat.

Egy-egy szociális biztonsági egyezmény hatálybalépése után jelentős igényszám generálódhat azok körében, akik mindkét országban szereztek szolgálati időt. Ilyen változást hozott a magyar–ausztrál egyezményünk, amely 2012. október 1-jén lépett hatályba, lehetővé téve (többek között) a szolgálati idők összeszámítását. Ezzel adott esetben olyan személyek is magyar nyugdíjhoz juthattak, akik az önálló magyar jogosultságot nem tudták teljesíteni rövid magyar szolgálati idejük miatt. Ausztráliába 2010-ben 804 főnek folyósított a magyar állam nyugdíjat, míg 2014-ben már 1326 fő részére, 2018-ban pedig 2025 fő számára. Ez a változás nyolc év alatt két és félszeres arányt hozott létre.

Nem volt ilyen markáns hatása azonban a 2016. szeptember 1-jén hatályba lépett magyar–amerikai egyezményünknek.

Meg kell említenünk Romániát mint dinamikusan fejlődő célországot: 2010-ben még csupán 144 főnek folyósítottunk ide nyugellátást (17. hely), azonban négy évvel később már 540 főnek (9. hely), 2018-ban pedig 2258 személy számára (6. hely). Sőt, ha egy kicsit kitekintünk a 2000-es évek statisztikáira, 2006-ban Romániában 10 fő magyar

nyugdíjas élt.⁴⁷ Itt megemlítendő a jogi háttér átalakulása, azaz hogy a korábbi területi elven alapuló magyar–román szociálpolitikai egyezmény ebben az évben, november 1-jével vált hatálytalanná. Az ezt követő kétoldalú egyezményünk, valamint a Románia uniós csatlakozása után alkalmazott koordinációs rendeletek már az időarányos megosztás elvét alkalmazták/alkalmazzák.

A másik nagy formálódó helyszínünk az Egyesült Királyság: 2010-ben 333 fő, 2014-ben 411, majd 2018-ban 518 fő kapott ebben az országban hazánktól nyugellátást. Blaskó Zsuzsa és Gödri Irén 2013-as kutatása alapján ezen ország főként a 2000-es évektől kezdődően – Németország és Ausztria után – a magyar kivándorlás harmadik célországává vált. Amint rámutatnak: „Hazánk mind Németországgal, mind pedig Ausztriával hosszú idő óta történelmileg megalapozott migrációs kapcsolatban áll, ami a növekvő diaszpóra következtében feltehetően meghatározó network-hatást is jelent. Tovább erősíti a két ország vonzerejét a (szintén történelmi okokkal magyarázható) nyelvi kapcsolat is, ami – az idegennyelv-tudásban egyébként igencsak rosszul teljesítő – Magyarországon a német nyelvet máig a második leggyakrabban beszélt nyelvvé teszi (Eurobarometer 2012). Ugyanakkor a fiatalabb generációk körében egyre gyakoribb az angol nyelv ismerete, és erős az angolszász kultúra vonzereje, amelyek viszont az Egyesült Királyságot teszik számukra egyre kedveltebb célországgá. Ráadásul a fapados légitársaságok elterjedése a viszonylag nagy földrajzi távolság ellenére gyors és megfizethető elérhetőséget biztosít. Az Egyesült Királyság relatív vonzerejét növelhette végül az is, hogy munkaerőpiaca az itt vizsgált időszak egészében (már a 2004-es EU-csatlakozás óta) nyitva állt Magyarország állampolgárai előtt, miközben Ausztria és Németország csak 2011-ben tette meg ezt a lépést (noha mindkét ország esetében bizonyos szakképzettséggel rendelkező csoportok már előtte is mentességet élveztek a korlátozások alól).”⁴⁸ E tanulmány szintén rámutat a jelenleg folyó kivándorlás nyugdíjbiztosítás szempontjából fontos elemére, azaz annak egyesült királyságbeli személyi összetételére: „Az Egyesült Királyságban szintén nagyon fiatal migráns népesség képe rajzolódik ki: a 2002 óta adó- és társadalombiztosítási számot igénylők 80%-a 18 és 35 év közötti volt (Moreh 2014a). A népszámlálás alapján a kevesebb, mint egy éve külföldön lévők 63%-a volt 20 és 39 év közötti. Az *Életünk fordulópontjai* vizsgálat alapján pedig a 18–49 éves korosztályon belül a külföldön tartózkodók 60%-a került ki a 18–34 éves korcsoportból (KAPITÁNY–ROHR 2014).”⁴⁹ Vagyis az Egyesült Királyság jelenleg még nem annyira a nyugdíjuttalás célpontja, hanem sokkal inkább a szolgálati idő megszerzése és az aktív karrier színtere. Ezért sem mellékes, hogy hogyan alakulnak a nyugdíjbiztosítási lehetőségek ezen ország Európai Unióból való távozását követően.

Végezetül érdekességként bemutatunk néhány olyan országot, amelyek alacsony magyar érintettsége miatt a fenti táblázatokba nem fértek be, azonban bizonyítják, hogy a magyar nyugellátások mára már az egész világot behálózzák. A 2018. januári állapot

⁴⁷ ILLÉS 2013, 143.

⁴⁸ BLASKÓ–GÖDRI 2014, 289–290.

⁴⁹ BLASKÓ–GÖDRI 2014, 281.

szerint öt főnél kisebb létszámban utaltunk ellátást a következő helyszínekre (példálózó, nem teljes felsorolás): Algéria, Ecuador, Fidzsi-szigetek, Ghána, Jamaica, Malajzia, Suriname, Vietnám, Zambia.

A külföldre utalás lehetőségei⁵⁰

Érdemes jogi és adminisztratív szempontból is megvizsgálni, hogy milyen lehetőségek állnak a nyugellátásban részesülők rendelkezésére a külföldre utalás terén. A Tny. 79. §, valamint a TnyR. 75. §-a alapján a külföldön élő *jogosultak (nyug)ellátásuk folyósítását az alábbiak szerint kérhetik:*

- belföldi meghatalmazott részére postai kézbesítés útján vagy belföldi meghatalmazott részére magyarországi bankszámlára;
- magyarországi bankszámlára;
- EGT-állam, illetve Svájc területén élők valamely ottani bankszámlára;
- Magyarországgal szociálpolitikai, szociális biztonsági egyezményt kötött állam (ezzel a körrel már foglalkoztunk az első fejezetben) területén élők az egyezményes államban bankszámlára, utalási költségviselés ellenében.

Az első három lehetőség utalási költségtől mentes az ügyfelek számára.

Aki nem EGT-állam, Svájc vagy egyezményes ország területén él külföldön, ellátását – a fentiekhez hasonló, azonban nem olyan széles körű szabályok szerint – a hivatkozott kincstári tájékoztató harmadik mellékletének megfelelően veheti fel.

Amint a fentiekből is látszik, külföldön élő jogosultak részére közvetlen postai úton történő kifizetésre nincs lehetőség.

A magyarországi pénzügyi számlára történő utalás kizárólag forintban (HUF) történik.

EGT-állam, illetve Svájc területén, valamint egyezményes állam területén vezetett pénzügyi számlára történő utalás a Magyar Nemzeti Bank által forgalmazott devizanemekben történhet.⁵¹

Az ellátásra jogosult személynek lehetősége van arra, hogy kiválassza, e devizanemek közül melyikben kéri az ellátását, azonban fontos tényező, hogy az utalás teljesítésére csak akkor van lehetőség, ha a külföldi fizetési számla fogadni tudja az adott devizanemet.

Lehetőség van a gyakran kis összegű nyugellátások utalási költségeinek csökkentése érdekében a külföldön élő vagy tartózkodó jogosult kérelmére a nyugellátást *ütemezetten* átutalni, vagyis ha a nyugdíjas így kéri, negyedévente, félévente vagy évente utólag kell azt folyósítani. Fontos feltétele ennek, hogy a nyugellátás havi összege ne legyen magasabb

⁵⁰ MÁK (é. n. a).

⁵¹ Ezek: amerikai dollár (USD), angol font (GBP), ausztrál dollár (AUD), cseh korona (CZK), dán korona (DKK), euró (EUR), japán jen (JPY), kanadai dollár (CAD), magyar forint (HUF), lengyel zloty (PLN), norvég korona (NOK), svájci frank (CHF), svéd korona (SEK).

az öregségi nyugdíj legkisebb összegénél (2020. évben 28 500 Ft). Ennek lehetőségét a Tny. 79. § (3a) bekezdése tartalmazza, amely 2013. július 1-től lépett hatályba.

A Magyar Államkincstár Nyugdíjfolyósító Igazgatóságának tájékoztatója szerint: „A negyedévente történő utalás esetén a január 1-től március 31-ig járó ellátás márciusban, az április 1-től június 30-ig járó ellátás júniusban, a július 1-től szeptember 30-ig járó ellátás szeptemberben, az október 1-től december 31-ig járó ellátás decemberben – egy összegben – kerül kifizetésre.

Félévente történő utalás esetén a január 1-től június 30-ig járó ellátás júniusban, a július 1-től december 31-ig járó ellátás decemberben – egy összegben – kerül kifizetésre. Évente történő utalás esetén a január 1-től december 31-ig járó ellátás decemberben – egy összegben – kerül kifizetésre.”

Az ütemezett utalásra vonatkozó kérelmet írásban lehet előterjeszteni.

A fentiekből is látszik, mennyire szokásos a nemzetközi nyugdíjak körében az alacsony ellátási összeg, hiszen ezek utalási könnyítésére már külön megoldások is születtek.

Az adategyeztetési (életbenléti) igazolás

A külföldre folyósított ellátások túlfizetésének megakadályozására a TnyR. 76. §-a alapján a Magyar Államkincstár Nyugdíjfolyósító Igazgatósága a külföldön élő vagy tartózkodó személyre nézve naptári évenként – március hónapban – *adategyeztetést* végez. Az ebből a célból kiküldött nyomtatványt megfelelően kitöltve, aláírva és közjegyző vagy külföldi hatóság, illetőleg Magyarország külképviseleti szerve által hitelesítve egy hónapon belül vissza kell az adott személynek küldenie. Ez az eljárás egyáltalán nem ismeretlen a többi országban sem, hiszen ezzel a gyakorlattal megelőzhető az, hogy a folyósító szerv figyelmét elkerülje a nyugdíjas elhalálása. Az osztrák Pensionsversicherungsanstalt (PVA) például minden évben január hónapban küldi ki ügyfeleinek ezt a nyomtatványt.

Az egészségi állapota vagy szociális helyzete miatt szociális vagy egészségügyi intézményben tartózkodó, illetve ellátásban részesülő személy esetében az említett intézmények vagy azok orvosa által, illetve a külföldi közigazgatási szerv, bíróság, pénzforgalmi szolgáltató, nyugdíjbiztosítási szerv (nyugdíjpénztár) által igazolt adatokat és tényeket – az ellenkező bizonyításig – hitel érdemlően bizonyítottak, igazoltak kell tekinteni.

Az éves adategyeztetés *elektronikusan is intézhető* elektronikus úrlapon keresztül ugyanúgy minden év márciusában. Ez a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatás keretében történik. Amennyiben valaki az elektronikus utat választja, a fenti postai úton történő adategyeztetésre csak háromévenként van szükség.

Kifejezetten *fontos az előírt határidő betartása, illetve a nyomtatvány pontos kitöltése*, mert amennyiben a kitöltött nyomtatvány, illetve elektronikus úrlap az előírt határidőn belül nem érkezik vissza, vagy visszaérkezik, de abból a jogosultság fennállása nem állapítható meg, az ellátás folyósítását a határidő lejártá vagy a visszaérkezés napját követő második hónap első napjával be kell szüntetni.

Ilyen beszüntetés minden évben előfordul, a 2011-es adatok alapján a kipoztázott 29 620 megkeresésből (formanyomtatvány és a kapcsolódó kísérőlevél) összesen 790 esetben,⁵² azaz 2,7%-os arányban került sor az ellátás beszüntetésére a (határidőben) nem vagy nem megfelelően kitöltött nyomtatványok miatt.

A jogosultság tényének későbbi bizonyítása esetén a ki nem fizetett összeg nem vész el, a nyugdíjfolyósító szerv intézkedik az újbóli folyósításról és a nem folyósított ellátás legfeljebb öt évre visszamenőlegesen járó – az időközi emelésekkel növelt – összegének kiutalásáról.

A koronavírus okozta veszélyhelyzetre tekintettel változások következtek be idén: a Magyar Államkincstár Nyugdíjfolyósító Igazgatósága – figyelemmel a világméretű védekező intézkedésekre, valamint a nemzetközi postaforgalmi korlátozásokra is – a járvány következtében a nyomtatvány visszaküldésében akadályozott nyugdíjasok esetében nem alkalmazza az ellátás folyósításának a megszüntetését. A veszélyhelyzet megszűnését követően azokat az ügyfeleket, akik nem küldték vissza a nyomtatványt, ismételten felhívják majd az adategyeztetésre, és megfelelő határidőt biztosítanak a nyomtatvány visszaküldésére.⁵³

Magyarországon élő 65 év feletti külföldi személyek

Az előzőekben megismert külföldön élő, de magyar nyugdíjvonatkozású személyek létszáma évről évre jelentősen növekszik. Azt, hogy hány olyan külföldi állampolgárságú személy van, akinek magyar nyugellátást nem nyújtunk, viszont Magyarországon él, nem tudhatjuk nyugdíjbiztosítási szempontból pontosan, azon személyek ugyanis, akiknek nincs sem kizárólag magyar, sem részben magyar nyugdíja, nyugdíjszerű ellátása, nincsenek hazánk nyugdíjbiztosításának látókörében.

A magyar egészségbiztosítás viszont számos esetben ad ki számukra társadalombiztosítási azonosító jelet (tajszámot), és tartja ilyen módon nyilván e személyeket.

Hangsúlyozzuk, hogy nemzetközi vonatkozású magyar nyugdíjakat belföldre is nagy számban folyósítunk, sőt nagyobb számban, mint külföldre, és az a tény, hogy valaki külföldi állampolgár, nem jelenti azt, hogy ne lehetne magyar nyugdíja. Hogy a most következő adatbázisban milyen arányúak a magyar nyugdíjasok, nincs feltüntetve a forrásban.

Ebben az alfejezetben egy olyan *adatbázist* fogunk feldolgozni, amely *a 65 éves és idősebb külföldi állampolgárságú, érvényes tajszámmal rendelkező magyarországi személyeket tartalmazza a 2019-es állapot szerint*. A táblázat a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelőtől (NEAK) származik, és bemutatja a személyek állampolgársági megoszlását, létszámát és korcsoport szerinti elkülönülését is.

⁵² ONYF 2012, 87.

⁵³ MÁK 2020.

Ez az elemzés ha nem is tükrözi, de érdekes párja lehet az előzőekben vizsgáltaknak, ugyanis a 65 éves életkor a legtöbb országban az öregségi nyugdíjkorhatárt jelenti, azaz ezek a személyek nagyon nagy valószínűséggel nyugdíjasok már a saját országukban.⁵⁴

A táblázat 114 országot ölel fel, valamint tartalmazza a hontalan és ismeretlen állampolgárságú személyeket is. A teljes feltüntetett létszám 19 883 fő.

Természetesen a legfiatalabb korosztály a legnépesebb, azaz 65–69 év között 7426 fő található, utána ötévenként mintegy 5 ezer, 3300, majd 2000 körüli, és kétszer hozzávetőlegesen egyezres létszám realizálódik. Feltűnő, hogy a teljes létszám több mint 20%-a legalább 85 éves, és mintegy 1000 fő már a 90. születésnapját is elhagyta.

59. táblázat: A 65 éves és idősebb külföldi állampolgárságú, érvényes tajszámmal rendelkező magyarországi személyek, 2019 (az első húsz ország kiemelésével)

Állampolgárság országa	Korcsoport						Összesen
	65–69 éves	70–74 éves	75–79 éves	80–84 éves	85–89 éves	90–100 éves	
Németország	2 138	1 392	1 221	595	205	114	5 665
Románia	1 408	779	545	426	335	300	3 793
Ukrajna	429	312	203	207	152	137	1 440
Hollandia	412	292	150	45	9	8	916
Szerbia	222	134	101	106	82	97	742
Oroszország	207	176	85	122	62	52	704
Szlovákia	358	165	64	25	15	7	634
Kína	349	139	53	41	20	22	624
Ausztria	167	164	150	60	29	18	588
Lengyelország	296	160	51	35	13	11	566
Svájc	178	155	117	58	22	15	545
Nagy-Britannia	147	145	95	48	17	15	467
Olaszország	153	115	60	36	16	11	391
Bulgária	69	52	41	23	16	19	220
Belgium	88	67	33	10	3	7	208
Amerikai Egyesült Államok	53	49	42	29	8	8	189
Vietnám	64	41	31	22	11	8	177
Cseh Köztársaság	67	50	15	10	16	16	174
Franciaország	57	43	38	15	7	8	168
Görögország	36	15	19	30	19	39	158
A többi ország	528	399	244	166	80	97	1 514
Összesen	7 426	4 844	3 358	2 109	1 137	1 009	19 883

Forrás: NEAK adatai alapján a szerző szerkesztése

A legmagasabb szám adatok Németországból, Romániából és Ukrajnából származnak, és míg Ausztriába jelentős mennyiségű magyar ellátást folyósítunk, ebben a felsorolásban csak a 9. helyen szerepel ez az ország.

Hollandia azonban előkelő helyet kapott, és ez már egy kutatásokkal is megfigyelt terület, ugyanis a német, osztrák, holland és svájci nyugdíjasok, idősebb személyek szívesen választják a Balaton környékét célpontként egyrészt a kivételes természeti

⁵⁴ Lásd részletesen az öregségi nyugdíjkorhatárokat az EU, EGT államaiban és Svájcban: MISSOC (é. n.).

környezet, másrészt a nyugdíjak jobb vásárlóerejének érvényesítése érdekében.⁵⁵ A holland időskorúak Baranya és Nógrád megyét is kedvelik.

Ukrajna esetén arra gondolhatunk, hogy jelentősége lehet annak, hogy Magyarországon magasabb szintű szociális és egészségügyi ellátásban részesülhetnek, illetve a magyar jogszabályok alapján (lásd az egyezmény területi elven alapuló szabályozását) magasabb összegű nyugdíjat kaphatnak, mint Ukrajnában.⁵⁶

A táblázatból is látható, hogy *a környező országok képviseltetik magukat leginkább*. Általános megközelítésben, tehát nem csupán a 65 év feletti személyekre vonatkozóan a helyzet ezzel összecseng, vagyis a „külföldi állampolgárok száma 2011-re tíz év alatt másfélszeresére (154%) növekedett. Közülük a Kárpát-medence országaiból (Ausztria, Szlovákia, Ukrajna, Románia, Szerbia, Horvátország, Szlovénia) érkezők súlya domináns, 2011. február 1-jén a külföldi népesség felét tették ki, túlnyomó többségük magyar nemzetiségű. Állampolgárságok szerint a legtöbben Romániából, Németországból, Kínából, Ukrajnából, Szlovákiából és Szerbiából érkeztek hazánkba”.⁵⁷

A környező országok dominanciája teljesen érthető is arra tekintettel, hogy *hazánk kevésbé részese a globális vándorlásnak*, inkább a helyi, Kárpát-medencéből érkező vándorlás célpontja. Ebben az utóbbi időben némi elmozdulás volt tapasztalható (a nyugat-európai, az ázsiai, az afrikai, az amerikai mobil állampolgárok száma növekedett)⁵⁸ – ezt a tájszám táblázat széles spektruma is mutatja (lásd USA, Kína, Vietnám jelenléte), azonban a környező országok dominanciája megmaradt.

Ezzel függ össze, és érdemes kiemelni, hogy Kanada, Ausztrália milyen jelentős partnerünk és célországunk a külföldre utalások vonatkozásában, itt azonban egyik ország sem került be az első húsz táblázatába. Kanada 77 fővel, Ausztrália 42 fővel képviselteti magát ebben az adatbázisban.

A külföldre folyósítással foglalkozó tanulmányrész összegzése

Ebben a fejezetben a magyar nyugellátások külföldre folyósítását jártuk körbe.

A statisztikai adatok vizsgálata alapján megállapítottuk, hogy a külföldre folyósított magyar nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátásban részesülők száma 2018-ra folyamatos emelkedés mellett elérte a 36 132 főt, amelyből a férfiak 44%-ot, a nők 56%-ot képviselnek.

Korcsoporti összehasonlításban a külföldi személyek és az összes ellátottak köre hasonló képet mutat, de nem azonos koreloszlású a két személyi állomány. A külföldi ellátottak idősebbnek bizonyultak belföldi társaiknál, azaz a külföldiek körében a legmagasabb ellátotti szám az 1945–1949 között, míg az összes ellátott állományában

⁵⁵ KINCSES 2015, 82.

⁵⁶ KINCSES 2015, 60.

⁵⁷ KINCSES 2015, 82.

⁵⁸ KINCSES 2015, 22.

a leghangsúlyosabb az 1950 után születetteké. Úgy találtuk, hogy a legidősebbek (1924 előtt születettek) létszamaránya is a külföldiek körében magasabb.

A külföldre folyósított ellátások havi összegét elemezve azt tapasztaltuk, hogy az egyre magasabb belföldi összegek mellett a külföldre folyósított havi átlagösszegek egyre inkább lemaradnak (a külföldi ellátások aránya a belföldre folyósítottakhoz képest: 2010-ben 44%, 2019-ben már csak 33%).

A nyugdíjak hazautalásával kapcsolatban hipotézisünket igazolta a vizsgálatunk, azaz *sem a gazdasági aktivitás, sem a koreloszlás, sem a hazautalt összeg általános nagysága nem egyezik a nyugdíjasok profiljával, valamint földrajzi elhelyezkedésük is más képet mutat, mint a hazaküldők átlaga*. Ez azt jelenti, hogy jellemzően nem a külföldi magyar nyugdíjasok azok, akik pénzt vagy bármilyen más természetbeni juttatást küldenének Magyarországra.

A külföldre folyósított ellátások földrajzi eloszlására nézve a statisztikai adatok alapján láthatjuk, hogy *a külföldre utalások elsődleges célországa a teljes vizsgált időszakban Németország*. Az időszak elején Kanada, valamint az Amerikai Egyesült Államok állt szorosán mögötte, majd Ausztria vált jelentőssé. Létszámemelkedést tapasztaltunk az Egyesült Királyság, Szlovákia, Románia és Ausztrália esetében is.

A Magyarországon élő 65 év feletti, tajszámmal rendelkező külföldi személyek vizsgálata azt mutatta, hogy természetesen a legfiatalabb korosztály a legnépesebb, azaz 65–69 év között 7426 fő található (a teljes feltüntetett létszám 19 883 fő). Állampolgárság szerint pedig a legmagasabb létszámmal Németország, Románia és Ukrajna képviselteti magát a 114 felsorolt ország közül.

A fentiekben számos, a külföldre folyósított ellátások kapcsán beszédes tényezőzt vizsgáltunk meg, amelyek alapján jelentős tendenciákat is megfogalmazhattunk.

Jelenkori kihívások, mobilitási stratégiák a nyugdíjak szempontjából

Kivándorlás az állam szempontjából

Magyarországon a kötelező társadalombiztosítás részeként *felosztó-kirovó elvű nyugdíj-biztosítási rendszer* működik, amelynek *fejlesztését és működtetését a jogszabály az állam feladatául rendeli* [Tny. 1. § (1) bekezdés]. A felosztó-kirovó rendszer azt jelenti, hogy a befolyó bevételek az éppen aktuális nyugdíjak kifizetését szolgálják, azaz nem tőkét halmoznak fel.

A szolgáltatások alapját a járulékfizetés jelenti, ezt biztosítási alapelvként tartjuk számon, vagyis a társadalombiztosítási nyugdíj fedezetére külön törvényben meghatározottak szerint járulékot kell fizetni [Tny. 2. § (1) bekezdése].

A biztosított által fizetendő nyugdíjjárulék nagysága 2020-ban 10% [az 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.) 19. § (2) bekezdése], valamint ehhez kapcsolódóan a munkáltatót

terheli a szociális hozzájárulási adó, amelynek mértéke 17,5% ról 15,5%-ra csökken 2020. július 1-től.⁵⁹

A *szociális hozzájárulási adóból* befolyó összeg évente változó mértékben megoszlik a Nyugdíjbiztosítási és az Egészségbiztosítási Alap között: „A szociális hozzájárulási adó 2020-ban megfizetett összegének 71,63%-a az Ny. Alapot, 28,37%-a az E. Alapot illeti meg.” [2019. évi LXXI. törvény Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről 33. § (1) bekezdés.]⁶⁰

Az állam a társadalombiztosítási nyugellátások kifizetését akkor is biztosítja, ha a Nyugdíjbiztosítási Alap kiadásai meghaladják a bevételeket. Ha a tervezett kiadások meghaladják a bevételeket, a központi költségvetés a különbség összegét előirányzatként biztosítja [Tny. 2. § (2) bekezdés. Ez az *állami garancia*, amely szintén alapelv, és a nyugellátásban részesülők számára kiemelkedő jelentőségű.

A fentiekből látható már, hogy a nyugdíjak mindenkor kifizetése legelsősorban a befolyt járulékokra épül, és az állami háttérgarancia kiegészítő jelleggel van csak jelen. Emiatt érdemes egyrészt azt vizsgálni, hogy a kivándorlásban érintett személyek milyen életkorúak és hányan vannak, mert az úgynevezett nyugdíjrendszeri fenntarthatóság egyik eleme, hogy kik és hányan fizetnek be a felosztó-kirovó rendszerbe.

Ezt az összetett kérdést jelentősen érinti a magyar kivándorlás, ugyanis *a mobil munkavállalók jellemzően pont a befizetői rétegből kerülnek ki* Magyarországon (is). A KSH statisztikai adatai szerint újdonság azonban, hogy a több éve tartó kivándorlás trendje a 2019-es évben megfordulni látszik: 21 900 magyar állampolgár távozott külföldre ebben az évben, és ennél több fő tért haza (lásd bővebben lejjebb).

A kivándorlási célországokkal korábban is foglalkoztunk, és itt is igazolódik, hogy a 2019-ben kivándorló magyarok 34%-a Ausztriát, 28%-a Németországot és 13%-a az Egyesült Királyságot választotta célként a kiköltözéskor.

A nyugdíjbiztosítás szempontjából egyik legfontosabb elem, hogy külföldre leginkább a fiatal korosztályok tagjai vándorolnak: a kivándorló magyarok 45%-a 30 év alatti, 71%-a pedig még nem érte el a 40 éves életkort 2019-ben.

Nemcsak kiáramlás történik azonban Magyarországról, hanem a már elvándorolt személyek növekvő mértékben vissza is jönnek hazánkba: 2019-ben 23 200 korábban kivándorolt, Magyarországon született magyar állampolgár tért vissza. A visszavándorló magyarok 30%-a Ausztriából, 28%-a Németországból és további 21%-a az Egyesült Királyságból tért haza. A korosztály itt is fontos: a hazatérők 64%-a 40 évesnél fiatal-

⁵⁹ A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről szóló 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet alapján.

⁶⁰ A szociális hozzájárulási adó láthatóan nem csak a nyugdíjbiztosítási területet érinti, a kötet egészségbiztosítással foglalkozó részében dr. Gellérné dr. Lukács Éva külön foglalkozik ennek értelmezésével az *Egyéb fizetési kötelezettség* című alponban.

labb, 28%-a 30 év alatti volt.⁶¹ Prognózisunk szerint a hazatérők száma a koronavírus következtében növekedni fog a közeljövőben.

A nyugdíjrendszer fenntarthatósága szempontjából elengedhetetlen, hogy a befizetői oldal legyen a felhasználói oldalhoz képest előnyben, és ugyan a 2019-es év úgy tűnik, hogy trendfordító, az egyensúly fenntartása érdekében hiányzik a 2010 után jelentősen megemelkedett, összességében több százezer fős kivándorló kör.

A magyar nyugdíjrendszerbe be nem fizetett járulékok hiánya azonnal jelentkezik, viszont ennek a másik, az állam szempontjából kedvezőnek mondható oldala csak később valósul meg, azaz hogy a külföldön töltött időszakra nyugdíjat sem kell majd fizetnie a magyar nyugdíjrendszernek. E fordulat azonban a jellemzően most 40 éves kor alatti kivándorlóink esetén csak 25-30 év múlva fog bekövetkezni.

A hiányzó tömeg természetesen egy összetett kérdés, ugyanis nem csupán a kivándorlás és visszavándorlás játszik benne szerepet, hanem a hazánkba történő beáramlás is más országokból, valamint a mindeközben lejátszódó demográfiai tényezők (előregedés, gyermekszületések) is alakítják azt.

A mérleg másik oldalán a felosztó-kirovó rendszerben azok a személyek állnak, akik számára a nyugellátást az állam folyósítja. Itt szintén nem elhanyagolható, hogy milyen létszámról beszélünk. A korábbiakban már érintettük, elemeztük, hogy a most nyugdíjba vonuló, 1950-es években született korosztály milyen sokaságot képvisel, emiatt erre itt nem térünk ki újra. Nyilvánvaló, hogy ezt a növekvő létszámot szükséges lenne egy stabil befizetői rétegre alapítani.

Az előzőekben szintén vizsgáltuk *a külföldön megszerzett jövedelmek* hazautalási lehetőségét. Ez azonban az itthon maradt személyek életkörülményeit, megélhetését javítja,⁶² és nem a nyugdíjjárulék körforgásba érkezik meg közvetlenül, így *a nyugdíjbiztosítás aspektusából nem releváns* elem.

A fentieket *összegezve* úgy látjuk, hogy a járulékfizetői réteg kivándorlásával egy jelentős kockázatot azonosíthatunk a nyugdíjbiztosítás fenntarthatósága szempontjából, és bízunk benne, hogy a tavalyi évben bekövetkezett visszavándorlási fordulat egy hosszú, előnyös folyamat kezdete lesz.

Kivándorlás az egyén nyugdíjbiztosítása szempontjából

A jogalkotók hazánkban már az 1950-es években felismerték, hogy az országok között mozgó személyek, jellemzően munkavállalók védelmét egyezmények megkötésével lehetne megoldani, az Európai Unió pedig ugyanilyen megfontolásból a szociális biztonsági koordinációt dolgozta ki. A töredezett életpálya hátrányainak kiküszöbölésére ezek

⁶¹ A felsorolt statisztikai adatokra vonatkozóan itt most a legfrissebb, 2019-es évet idézzük, azonban a tendencia az ezt megelőző évekre is igaz, azok megtekinthetők a *Népmozgalom* adatai között: KSH 2020.

⁶² KAJDI et al. 2019, 872.

alapján figyelembe veszik a más államokban megszerzett szolgálati időket, így összességében nem kerülnek ezek a személyek rosszabb helyzetbe, mint otthon maradó társaik.

Az államok közötti folyamatos együttműködés gyümölcse, hogy rendszeresen jelennek meg új kétoldalú szociális biztonsági egyezmények, valamint újulnak meg korábban megkötött megállapodások (lásd például a magyar–oroszi egyezmény, amely az Oroszországi Föderáció tekintetében váltja fel a korábbi magyar–szovjet egyezményt). *A külföldön élő személyek minél szélesebb körű egyezményes lefedése a mobil munkavállalók kiemelkedő érdeke.* A kivándorlás szempontjából különleges helyszínek (például az USA, Ausztrália stb.) bevonása nagyon is kedvező volt a számukra, és lesz is az a jövőben a nyugdíj előtt állók számára.

Az uniós koordináció folyamatos megújulása és a tagállamok közötti szociális biztonsági együttműködés elősegítése szintén állandó feladat mind az uniós szervek, mind a tagállamok számára.

Tekintettel arra, hogy a mobil munkavállalók teljes életpályájának lefedését a kétoldalú egyezmények, illetve az uniós koordináció elősegíti, *kockázatot inkább az úgynevezett harmadik országban élő személyekre vonatkozóan* lehet azonosítani. E helyszínekre nézve az egyezmények kidolgozása jelenthet megoldást.

A másik, jelenleg aktuális kockázat, ahogy arra már az adott korábbi fejezetben is utaltunk, az Egyesült Királyság brexit utáni szociális biztonsági helyzetének megfelelő rendezése, hiszen ez az ország hazánk szempontjából kiemelkedő kivándorlási célország.

Összefoglalás

Nyugdíjbiztosítási kutatásunk során először a nemzetközi vonatkozású öregségi nyugdíjasok helyzetét vizsgáltuk, és azonosítottuk főbb jellemzőiket.

A Magyar Államkinestár adatállományából kiindulva rámutattunk arra, hogy az általánosan is tapasztalható (ki)vándorlási tendenciák a nyugdíjbiztosítás terén is éreztetik a hatásukat, és ennek megfelelően a nemzetközi öregségi nyugdíjasaink létszáma is növekszik. A magyar nyugdíjbiztosítás nem csupán az egyszer kivándorolt és utána külföldön maradt jogosultakat fedi le, hanem azokat a személyeket is, akik cirkulárisan, a külföldi munkavégzés után visszatérve Magyarországra igénylik karrierjük végén a nyugellátásukat, továbbá azokat is, akik egy másik államban kezdik pályájukat, és utána Magyarországon dolgoznak, telepsznek le.

Konkrét statisztikai adatokat bemutatva éves szinten a nemzetközi öregségi nyugdíjasaink száma mintegy négyezer fővel gyarapszik, kiugró érték volt a 2016-ban realizált 6712 új megállapítás.

Tényszerű észrevételünk volt, hogy a nemzetközi öregségi nyugdíjasok létszámában jellemzően a férfiak képviselnek magasabb számot, míg ha az összes öregséginyugdíj-megállapítást tekintjük, akkor a nőké volt az elsőbbség. Itt elég valószínű, hogy a *Nők 40* öregségi nyugdíj hatását érezzük.

Az adott évi új megállapítások létszámát számos tényező befolyásolja, hiszen a nyugdíjbiztosítás sok szállal kötődik más jelentős területekhez, mint a jogi, gazdasági, munkaerőpiaci helyzet. Láthattuk, hogy egy nemzeti vagy nemzetközi jogszabályváltozás akár létszámnövelő, akár csökkentő módon is hathat az egyes években.

A demográfiai megközelítés szintén nem elhanyagolható tényező a nyugdíjba vonuló sokaság vizsgálatakor, főleg a nyugdíjrendszer fenntarthatósága szempontjából nem. Itt az 1950-es évek demográfiai robbanása mellett utalunk a harmadik részben elemzett kivándorlási hatásokra és kockázatokra, amely szerint a mind magasabb nyugdíjaslétszámhoz szükség lenne egy minél szélesebb járulékfizetői körre hazánkban. A kivándorlási trend 2019-es megváltozása remélhetőleg a jövőben abban is segít majd, hogy a visszatérő személyek a járulékok befizetését itthon folytatva hozzájáruljanak a nyugdíjrendszer fenntarthatóságához is.

Kutatásunk során megvizsgáltuk az öregségi nyugdíjba vonult személyek szolgálati idejének átlagát. Statisztikai adataink a Magyarországon megszerzett szolgálati időt tartalmazzák, és ezeket elemezve igazolódott az előzetes hipotézisünk. Ez azt jelenti, hogy konkrét adatokkal támasztottuk alá azt a megfontolást, miszerint a nemzetközi esetekben természetesen maradnak el a szolgálati idő hosszára vonatkozó értékek a nemzeti esetek adataitól. Az átlagos szolgálati idő-volumenek 15,9 év (2012) és 23,7 év (2018) között mozogtak.

A különbség mértéke pedig a vizsgált időszakban mintegy 17 évet tett ki.

Ez annak köszönhető, hogy a nemzetközi öregségi nyugdíjasok a legnagyobb létszámban maximum 15 év szolgálati idővel rendelkeznek, és ez a trend a vizsgált időszakban szinte egyáltalán nem vagy csak finoman változott.

Itt megállapíthatjuk a statisztikai adatok alapján, hogy a szolgálati idő esetén jelentősebb elem a (ki)vándorlás az életpályában, mint hogy milyen nemű a jogosult.

Az öregségi nyugdíjak havi átlagos indulóösszegének értékelése során vizsgáltuk, hogy vajon megjelenik-e a nemzetközi ügyekben is az az általánosan tapasztalt jellemző, miszerint a férfiak indulóösszege magasabb, mint a nőké. Az adatok elemzése után ezt itt is megalapozottnak találtuk.

Alacsonyabbak továbbá az adott évben újonnan megállapított nemzetközi havi induló összegek az összes öregségi nyugdíjmegállapítással érintett személy öregséginyugdíj-értékeinél is. Itt most utalunk a második részben található, külföldre folyósított nyugellátások során vizsgált adatokra, ugyanis ott szintén alacsonyabbak lettek a külföldre folyósított havi ellátási összegek, mint a belföldi kifizetések. A különbség azonban itt nagyon jelentős, 60% körüli, míg az új megállapítások differenciája csak mintegy 16%-os. Ezek alapján összességében elmondhatjuk, hogy a legrosszabb anyagi helyzetben a külföldön élő női nyugdíjasaink vannak.

Konkrét volumennel bemutatva és érzékeltetve a fentieket, a nemzetközi vonatkozású öregségi nyugdíjasok induló nyugdíjösszegének átlaga 2012-ben 83 713 Ft/hó és 2018-ban 129 299 Ft/hó, az összes öregségi nyugdíjas havi induló átlagösszege 2012-ben 98 474 Ft/hó, 2018-ban 148 040 Ft/hó volt.

Ezeket kiegészítő észrevételünk az, hogy ha a havi indulóösszegeket szolgálati idő-
periódusok szerint felbontva vizsgáljuk, azt tapasztaljuk, hogy a nemzetközi induló öregségi
nyugdíjösszegek szinte minden esetben magasabbak, mint az összes öregséginyugdíj-
megállapítás során létrejövő átlagos havi összegek. Az ellentmondás feloldását ott
kereshetjük, hogy pont a legalacsonyabb szolgálati idő oszlopában (0–14 év) adódott
többször is az, hogy magasabbak voltak az összes öregséginyugdíj-megállapítás induló
értékei. Mivel ebben az oszlopban koncentrálódik a nemzetközi öregségi nyugdíjasok
létszámának legnagyobb része (26-31%-a), valamint a standardizálási módszer hatása
miatt végeredményben az előző bekezdésben bemutatott eredmény jön létre.

A tanulmány második részében a külföldre folyósított nyugellátások jellegzetességeivel foglalkoztunk.

A külföldön élő magyar nyugdíjasok létszáma is stabilan növekszik. A vizsgált ki-
indulópontunkhoz (2006) képest 2018-ra 194%-os, majd 2019-re 220%-os emelkedést
figyelhettünk meg, így elérve a 41 040 főt. Az állományban a nők dominanciája végig
megfigyelhető, az arányuk némi gyengülést követően szinte teljesen azonos a kiindu-
láskor tapasztalattal (57,2%).

A születési évjárat szerinti megoszlás elemzése során úgy találtuk, hogy a kül-
földi ellátottak idősebbnek bizonyultak belföldi társaiknál. Mindkét személyi állomá-
ny hasonló koreloszlást mutat, azonban a külföldiek körében a legmagasabb ellátotti
szám az 1945–1949 közötti, míg az összes ellátott állományában a leghangsúlyosabb
az 1950 után születetteké. Megfigyelhető, hogy a legidősebbek (1924 előtt születettek)
létszámaránya a külföldiek körében magasabb. Az a megállapítás, hogy a külföldön élő
nyugdíjasaink idősebbek, nem új keletű. Illés Sándor vonatkozó tanulmánya⁶³ 2013-ban
ugyanerre a következtetésre jutott, és a tendencia 2019-re sem változott.

A külföldön és belföldön felvett nyugdíjak összegének különbsége egy régóta kuta-
tott terület, adatok már a 2000-es évre vonatkozóan is rendelkezésre állnak.⁶⁴ Ezek
alapján egy húszéves dinamikát írhatunk le úgy, hogy a mind magasabb belföldi nyug-
díjösszegek mellett a külföldre folyósított havi nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátási átlag-
összegek egyre inkább eltávolodnak egymástól. A külföldi ellátások aránya a belföldre
folyósítottakhoz képest a korábbi kutatásban szereplő 2000. évre vonatkozó adat szerint
71%, a saját tanulmányunkban feltárt számítás szerint pedig ugyanez 2010-ben 44%-ot,
2018-ban már csak 36%-ot tett ki.

A hazautalások általános vizsgálatára jelen kötet külön fejezete szolgál, a mi felada-
tunk itt a nyugdíjasok perspektívájának elemzése volt. Kutatásunk igazolta azt az elő-
zetes hipotézisünket, hogy sem a gazdasági aktivitás, sem a koreloszlás, sem a hazautalt
összeg általános nagysága nem egyezik a nyugdíjasok profiljával, valamint földrajzi
elhelyezkedésük is más képet mutat, mint a hazaküldők átlaga.

A statisztikai adatokból tényszerűen megállapítható, hogy a munkavállalási céllal
külföldre induló, jellemzően fiatal társadalmi réteg az, amelyik a hazautalásban nagy

⁶³ ILLÉS 2013, 135.

⁶⁴ ILLÉS 2013, 138.

szerepet játszik, és segíti a külföldön megszerzett jövedelméből az itthoni családtagjait (jellemzően a szüleit). A hazautalás jelensége során a nyugdíjasok így nem a küldő, hanem a fogadó oldalán találhatók a folyamatnak, azaz inkább haszonélvezői, mint kezdeményezői annak.

A külföldre folyósított nyugellátások földrajzi eloszlását 2010 és 2018 közötti adatokkal vizsgáltuk meg. Ezek alapján láthatjuk, hogy a külföldre utalások elsődleges célországa a teljes vizsgált időszakban Németország. Ez egybevághat azzal az általános kivándorlási ismerettel, amely szerint a magyarok számára ez az ország az egyik legfőbb célpont munkavállalási szempontból is.

Az időszak elején a külföldre folyósítás terén Kanada, valamint az Amerikai Egyesült Államok állt szorosán Németország mögött, majd Ausztria vált jelentőssé. Létszámemelkedést tapasztaltunk az Egyesült Királyság, Szlovákia, Románia és Ausztrália esetében is.

Itt fokozatosan leképeződik az a generális trend, amely szerint Ausztria és egyre inkább az Egyesült Királyság a népszerűbb célország a kivándorlók körében. Nyugdíjbiztosítási jelentősége az újabb keletű kivándorlási célországoknak jellemzően csak évekkel, esetleg évtizedekkel később lesz, hiszen ahogy már említettük, a kivándorló sokaság fiatal (leginkább 40 év alatti), és jellemzően munkavállalási céllal hagyja el az országot.

Kitekintésként feldolgoztunk egy olyan adatbázist, amely a Magyarországon élő 65 év feletti, érvényes tajszámmal rendelkező külföldi személyeket tartalmazta. Ez az egyetlen olyan adatbázisunk a tanulmányban, amely állampolgársági elemet tartalmaz, hiszen ahogy a tanulmány elején említettük, a nyugdíjbiztosításban az állampolgárság kérdésének csak szűk jelentősége van, és emiatt nincs statisztikai állománya.

Az adatforrásban feltüntetett teljes létszámból (19 883 fő), természetesen a legfiatalabb korosztály a legnépesebb, azaz 65–69 év között 7426 fő található. Állampolgárság szerint pedig a legmagasabb létszámmal Németország, Románia és Ukrajna képviselteti magát.

Az ebben az adatbázisban szereplő személyek nyugdíjbiztosítási érintettségéről nincs adatunk, csak sejthetjük, hogy életkorukból adódóan ők már nyugdíjban részesülnek.

Kutatásunk harmadik részében a mobilitási kockázati tényezők szempontjából is elemeztük a kivándorlás folyamatát, és ahogy már említettük, összekapcsoltuk azt a demográfiai tényezőkkel is, valamint a járulékfizetés és az állami garancia jelentőségének bemutatásával is. Fő megállapításunk, hogy a jellemzően fiatalokból álló elvándorló sokaság égetően hiányzik a járulékfizetői rétegünkéből. Miközben a magyar nyugdíjbiztosítás szempontjából vett előny, hogy a mobil munkavállalók számára a külföldön töltött időszakra nem is kell majd magyar nyugdíjat kifizetni, csak húsz, harminc év múlva jelentkezik majd.

Az egyén szempontjából vizsgált kockázati tényezők csak akkor kerülnek előtérbe, ha a nyugdíjigénylő élete során olyan országban szerez a magyar mellett szolgálati időt, amelyet nem fed le az uniós koordináció vagy valamely nyugdíjbiztosítási egyezményünk hatálya. Ilyenkor ugyanis előállhat az a helyzet, hogy ha nem rendelkezik a jogosultsághoz szükséges szolgálati idő magyar küszöbértékével, ellátásra sem tarthat igényt Magyarországtól. Az egyén szempontjából a brexittel kapcsolatos megfelelő nyugdíjbiztosítási helyzet kialakítása szintén elengedhetetlen arra is tekintettel, hogy az Egye-

sült Királyság ma már Németország és Ausztria után a legjelentősebb kivándorlási célpontként jelenik meg.

A nemzetközi nyugdíjügyek elbírálásához alapot adó jogi háttér feltérképezése is megtörtént tanulmányunkban. Itt kiemelkedő jelentőségűek az uniós koordinációs rendeletek, valamint a tételesen elemzett szociálpolitikai és szociális biztonsági egyezmények, amelyek elősegítik a kivándorló személy teljes életpályájának egységes kezelését. A nyugdíjbiztosítási vonatkozású kétoldalú egyezmények létrehozása és a már meglévők megújítása folyamatos feladata az államnak.

Fontos elem a külföldre folyósítás esetén, hogy a jogosult többféle módon juthat hozzá a már megállapított ellátásához, valamint az is, hogy esetükben az adategyeztetési (más szóval életbenléti) eljárás minden évben megtörténik.

A fentiek alapján elmondhatjuk, hogy a Magyarországról történő kivándorlás és hazánkba történő be-, illetve visszavándorlás hatásai a nyugdíjbiztosítás területén is leképeződnek. Megfigyelhető ez a vonatkozó nyugdíjasszámok növekedésén, érezteti hatását a mobil polgárok alacsonyabb magyar szolgálati idejében, és a létrejövő öregségi nyugdíjösszegben is.

A nyugellátások külföldre folyósítása is egyre magasabb létszámot ér el, földrajzi szempontból pedig már behálózza az egész Földet.

Kockázati oldala is van a kivándorlásnak nyugdíjbiztosítási szempontból, emiatt különösen üdvös a fentebb részletesen vázolt trendforduló, amely szerint 2019-ben a hazánkból történő kiáramlás megszakadt, és ebben az évben már többen tértek haza, mint ahányan elhagyták Magyarországot.

Irodalomjegyzék

BLASKÓ Zsuzsa – GÖDRI Irén (2014): Kivándorlás Magyarországról: Szelekció és célország-választás az „új migránsok” körében. *Demográfia*, 57. évf. 4. sz.

Európai Foglalkoztatási Szolgálat (EURES) (2019): *Tájékoztató a külföldről hazatérő magyar munkavállalók és családtagjaik számára, 11. Nyugdíj*. Elérhető: https://eures.munka.hu/Lapok/hazaterok_11_nyugd%C3%ADj.aspx (A letöltés dátuma: 2020. 06. 03.)

Eurostat (2018): *Gender Pay Gap Data 2018*. Elérhető: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Gender_pay_gap_data2018_EU27-01.jpg (A letöltés dátuma: 2020. 04. 20.)

FÜRJES Annamária (2014): *Szociális biztonsági koordináció az Unióban – különös tekintettel a nyugdíjakra*. Doktori értekezés. Szeged, Szegedi Tudományetem.

GHAILANI, Dalila – GUARDIANCICH, Igor – NATALI, David – FERRERA, Maurizio – JESSOULA, Matteo (2011): *Scope of the Coordination System in the Pension Field*. Brussels, European Social Observatory Deliverable.

ILLÉS Sándor (2013): *Időskori nemzetközi migráció – magyar eset*. Budapest, Tullius Kiadó.

International Labour Organization (ILO) (2010): *Coordination of Social Security Systems in the European Union: An Explanatory Report on EC Regulation No. 883/2004 and its Implementing Regulation No 987/2009*. Budapest, ILO.

- JORENS, Yves – HAJDÚ József (2008): *European Report 2008*. Training and Reporting on European Social Security (TrESS). Ghent, Ghent University.
- KAJDI László (2018): Hazautalások Magyarországra – egy új adatfelvétel első eredményei. *Hitelintézeti Szemle*, 17. évf. 3. sz. 85–108.
- KAJDI László – LIGETI Anna Sára – NAGY-JAMALIA, Natalie – SCHWARTZ Antónia Éva (2019): A külföldi hazautalásokat fogadó magyar háztartások jellemzői. *Statisztikai Szemle*, 97. évf. 9. sz. 855–877.
- KINCSES Áron (2015): *A nemzetközi migráció Magyarországon és a Kárpát-medence magyar migrációs hálózatai a 21. század elején*. Központi Statisztikai Hivatal Műhelytanulmányok 8. Budapest, KSH.
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (2016a): *Népmozgalom 2015*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepmozg/nepmoz15.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 20.)
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (2016b): *Nyugdíjak és egyéb ellátások 2016*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/regiok/orsz/nyugdij/nyugdij16.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 20.)
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (2017a): *A nők és a férfiak élete Európában. Statisztikai portré*. Elérhető: www.ksh.hu/interaktiv/eurostat/womenmen/images/pdf/WomenMenEurope-DigitalPublication-2017_hu.pdf?lang=hu (A letöltés dátuma: 2020. 04. 20.)
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (2017b): *Magyarország 2016*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2016.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 20.)
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (2018a): *A nők és a férfiak élete Európában. Statisztikai portré*. Elérhető: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Gender_pay_gap_data2018_EU27-01.jpg (A letöltés dátuma: 2020. 04. 20.)
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (2018b): *Népmozgalom 2017*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepmozg/nepmoz17.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 20.)
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (2018c): *Nyugdíjak és egyéb ellátások 2018*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/regiok/orsz/nyugdij/nyugdij17.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 20.)
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (2019a): *Népmozgalom 2018*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepmozg/nepmoz18.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 20.)
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (2019b): *Nyugdíjak és egyéb ellátások 2019*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/regiok/orsz/nyugdij/nyugdij19.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 02.)
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (2020): *Népmozgalom 2019*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepmozg/nepmozg19/index.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 18.)
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (é. n. a): *A születések és a termékenység irányzatai és demográfiai jellemzői*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/szuletések_termekenyseg/index.html#egyrenagyobbszerep jutaszlkpeskornkltszmvltozsnakaszletsszmalaktsban (A letöltés dátuma: 2020. 05. 20.)
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (é. n. b): *A bruttó hazai termék (GDP) értéke forintban, euróban, dollárban, vásárlóerő-paritáson (1995–)*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpt015.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 17.)
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (é. n. c): *Népesség, népmozgalom (1900–)*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_wdsd001a.html?down=10 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 02.)
- Központi Statisztikai Hivatal (é. n. d): *Nyugdíjak, ellátások, járadékok és egyéb járandóságok, sajátjogú nyugdíjak (2000–)*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp001.html (A letöltés dátuma: 2020. 06. 06.)
- Magyar Államkincstár (MÁK) (2011): *Igényelbírálási adatok 2010*. Elérhető: https://nyugdijbiztositas.tcs.allamkincstar.gov.hu/m/pdf/ignyelbrls_1012.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 26.)
- Magyar Államkincstár (MÁK) (2012): *Igényelbírálási adatok 2011*. Elérhető: https://nyugdijbiztositas.tcs.allamkincstar.gov.hu/m/pdf/ignyelbrls_1112.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 26.)

- Magyar Államkincstár (MÁK) (2013): *Igényelbírálási adatok 2012*. Elérhető: https://nyugdijbiztositas.tcs.allamkincstar.gov.hu/m/pdf/Statisztika/Igeenyelbiiraalaas_1212.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 26.)
- Magyar Államkincstár (MÁK) (2014): *Statisztikai évkönyv 2013*. Elérhető: https://nyugdijbiztositas.tcs.allamkincstar.gov.hu/m/pdf/Statisztika/ONYF_Statisztikai_Evkonyv_2013.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 24.)
- Magyar Államkincstár (MÁK) (2017): *Nyugdíjban, ellátásban, járadékban és egyéb járandóságban részesülők állománystatisztikai adatai, 2017. január*. Elérhető: https://nyugdijbiztositas.tcs.allamkincstar.gov.hu/m/pdf/Statisztika/Nyugdijban_ellaataasban_jaaradeekban_ees_egyeeb_jaarandoosaagban_reeszuesueloek_aallomaanystatisztikai_adatai_2017_januaar.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 08.)
- Magyar Államkincstár (MÁK) (2020): *A veszélyhelyzet miatt a 2020. évi adategyeztetési nyomtatványok visszaküldésére vonatkozó tájékoztató*. Elérhető: <https://nyugdijbiztositas.tcs.allamkincstar.gov.hu/hu/aktualit%C3%A1sok/2402-a-vesz%C3%A9lyhelyzet-miatt-a-2020-%C3%A9vi-adategyeztet%C3%A9si-nyomtatv%C3%A1nyok-visszak%C3%BCld%C3%A9s%C3%A9re-vonatkoz%C3%B3-t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3.html> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 26.)
- Magyar Államkincstár (MÁK) (é. n. a): *Az ellátás külföldön élő jogosultak részére történő folyósításának lehetőségei*. Elérhető: <https://nyugdijbiztositas.tcs.allamkincstar.gov.hu/hu/%C3%BCgyint%C3%A9z%C3%A9s/%C3%BCgyint%C3%A9z%C3%A9si-t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3k/116-nyugd%C3%ADjfol%C3%B3s%C3%ADt%C3%A1s/1351-t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3-az-ell%C3%A1t%C3%A1s-k%C3%BClf%C3%B6ld%C3%B6n-%C3%A9l%C5%91-jogosultak-r%C3%A9sz%C3%A9re-t%C3%B6rt%C3%A9nel%C5%91-foly%C3%B3s%C3%ADt%C3%A1s-%C3%A1nak-lehet%C5%91s%C3%A9geir%C5%91-2014.html> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 26.)
- Magyar Államkincstár (MÁK) (é. n. b): *Statisztikai évkönyvek (2007–2015)*. Elérhető: <https://nyugdijbiztositas.tcs.allamkincstar.gov.hu/hu/dokumentumok/kiadvanyok.html> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 26.)
- Magyar Államkincstár (MÁK) (é. n. c): *Fontosabb tudnivalók a nyugdíjban, ellátásban, járadékban és egyéb járandóságban részesülők állománystatisztikai adat-összeállításának módszertanáról*. Elérhető: <https://nyugdijbiztositas.tcs.allamkincstar.gov.hu/hu/component/weblinks/category/40-dokumentumok/37-kiadv%C3%A1nyok/148-%C3%A1llom%C3%A1nystatisztikai-adatok.html?Itemid=101> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 26.)
- MÉSZÁROS Árpád (2019): Magyarország szociális biztonsági egyezményei és az azokban alkalmazott főbb szabályozási elvek. *Munkajog*, 2019/4. sz. 30–39.
- MISSOC (Mutual Information System on Social Protection) (é. n.): *Öregségi nyugdíjak korhatárai és egyéb jogosultsági feltételei az EU, EGT államaiban és Svájcban*. Elérhető: <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/results/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 07.)
- MOLNÁRNÉ DR. BALOGH Márta – MOLNÁR-HIDASSY Dóra (2013): *Társadalombiztosítási jog*. Jogi szakvizsga kézikönyvek. Budapest, Novissima Kiadó.
- Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) (2010): *Évkönyv 2009*. Budapest, ONYF.
- Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) (2012): *Évkönyv 2011*. Budapest, ONYF.
- Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) (2015): *Portré a magyar társadalombiztosítási nyugdíjrendszerről 2014*. Budapest, ONYF.
- Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) (2016): *Portré a magyar társadalombiztosítási nyugdíjrendszerről 2015*. Budapest, ONYF.
- Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) (2017): *Portré a magyar társadalombiztosítási nyugdíjrendszerről 2016*. Budapest, ONYF.
- Pensionsversicherungsanstalt (2020): *Tájékoztató külföldi nyugdíjasok részére*. Elérhető: www.pensionsversicherung.at/cdscontent/load?contentid=10008.577798 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 20.)

Jogszabályok

1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról

A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtására kiadott 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet

1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről (2020. július 1-től hatályon kívül, felváltja az új Tbj., azaz a 2019. évi CXXII. törvény)

2018. évi LII. törvény a szociális hozzájárulási adóról

2019. évi LXXI. törvény Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről

A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről szóló 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet

Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról, valamint annak végrehajtására kiadott 987/2009/EK rendelete

Az 1959. évi 20. számú törvényerejű rendelettel kihirdetett, a Magyar Népköztársaság és a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság kormányai között az állampolgáraik szociális biztonságával kapcsolatos kérdések rendezése tárgyában Budapesten, 1957. október 7-én megkötött Egyezmény

Az 1963. évi 16. számú törvényerejű rendelettel kihirdetett, a Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a szociális ellátás területén való együttműködés tárgyában Budapesten, 1962. december 20-án kötött Egyezmény

A 2003. évi LXIX. törvénnyel kihirdetett, a Magyar Köztársaság és Kanada között a szociális biztonságról szóló, 2002. március 4-én, Budapesten aláírt Egyezmény

A 2006. évi XVII. törvénnyel kihirdetett, a Magyar Köztársaság Kormánya és Québec Kormánya között a szociális biztonságról szóló, 2004. május 12-én, Ottawában aláírt Megállapodás

A 2006. évi LXXIX. törvénnyel kihirdetett, a Magyar Köztársaság és a Koreai Köztársaság között a szociális biztonságról szóló, 2006. május 12-én, Budapesten aláírt Egyezmény

A 2008. évi LXXII. törvénnyel kihirdetett, a Magyar Köztársaság és Montenegró Köztársaság között a társadalombiztosításról és a szociális biztonság egyes kérdéseiről szóló, 2008. május 20-án, Budapesten aláírt Egyezmény

A 2009. évi II. törvénnyel kihirdetett, a Magyar Köztársaság és Bosznia és Hercegovina között a társadalombiztosításról és a szociális biztonságról szóló, 2008. június 12-én, Sarajevóban aláírt Egyezmény

A 2010. évi XXIX. törvénnyel kihirdetett, a Magyar Köztársaság és az Indiai Köztársaság között a szociális biztonságról szóló, 2010. február 2-án, Budapesten aláírt Egyezmény

A 2011. évi CXVII. törvénnyel kihirdetett, a Magyar Köztársaság és Ausztrália között a szociális biztonságról szóló, 2011. június 7-én, Gödöllőn aláírt Egyezmény

A 2011. évi CXVIII. törvénnyel kihirdetett, a Magyar Köztársaság és Mongólia között a szociális biztonságról szóló, 2011. június 10-én, Budapesten aláírt Egyezmény

A 2013. évi CLII. törvénnyel kihirdetett, Magyarország és Japán között a szociális biztonságról szóló, 2013. augusztus 23-án, Budapesten aláírt Egyezmény

A 2013. évi CCXXXIII. törvénnyel kihirdetett, Magyarország és a Moldovai Köztársaság között a szociális biztonságról szóló, 2013. november 28-án, Chişinăuban aláírt Egyezmény

A 2013. évi CCXXXIV. törvénnyel kihirdetett, Magyarország és a Szerb Köztársaság között a szociális biztonságról szóló, 2013. november 29-én, Budapesten aláírt Egyezmény

- A 2015. évi XVIII. törvénnyel kihirdetett, Magyarország és az Albán Köztársaság között a szociális biztonságról szóló, 2014. december 10-én, Tiranában aláírt Egyezmény
- A 2015. évi XXIII. törvénnyel kihirdetett, Magyarország és a Macedón Köztársaság között a társadalombiztosításról és a szociális biztonságról szóló, 2014. november 20-án, Budapesten aláírt Egyezmény
- A 2015. évi XXIX. törvénnyel kihirdetett, Magyarország Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya között a szociális biztonságról szóló, 2015. február 3-án, Budapesten aláírt Egyezmény
- A 2015. évi XXX. törvénnyel kihirdetett, Magyarország Kormánya és a Török Köztársaság Kormánya között a szociális biztonságról szóló, 2015. február 24-én, Budapesten aláírt Egyezmény
- A 2020. évi XIV. törvénnyel kihirdetett, Magyarország és az Oroszországi Föderáció között a szociális biztonságról szóló Egyezmény – még nem hatályos

Irodalomjegyzék

- BLASKÓ Zsuzsa – LIGETI Anna Sára – SIK Endre (2014): Magyarok külföldön – Mennyien? Kik? Hol? In KOLOSI Tamás – TÓTH István György szerk.: *Társadalmi Riport 2014*. Budapest, TÁRKI. 351–372.
- BORLÓI Rudolf (2016): *Gondolatok a magyar nyugdíjrendszerről, 3. melléklet: A migrációs folyamatok fő jellemzői*. Budapest, Gondolat Kiadó. 169–174.
- CSORTOS Orsolya – KÓCZIÁN Balázs (2017): A külföldön élő magyarok jövedelmeinek és folyó átutalásainak elemzése. *Hitelintézeti Szemle*, 16. évf. 2. sz., 5–27.
- DE WISPELAERE, Frederic – DE SMEDT, Lynn – PACOLET, Jozef (2019): *Coordination of Social Security Systems at a Glance 2019 Statistical Report*. Leuven, HIVA-KU.
- HAJDÚ József (2007): A szociális biztonsági rendszerek koordinációjának alapkérdései az Európai Unióban. *Munkaügyi Szemle*, 2007. november–december. 81–83.
- HAUTZINGER, Zoltán szerk. (2019): *Dynamics and Social Impact of Migration*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- ILLÉS, Sándor (2007): Hungarian Pensioners in the World. *Demográfia*, Vol. 50, No. 5, english edition. 60–74.
- ILLÉS Sándor – GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva (2017): *IUSSP XXVIII IPC 2017*. Az International Population Conference – Világnépesedési Konferencia előadásanyaga. Cape Town, 2017. október 29. – november 4.
- ILLÉS Sándor (2008): Magyar nyugdíjasok a Kárpát-medencében. In SZÓNOKY ANCSIN Gabriella szerk.: *Magyarok a Kárpát-medencében*. Szeged, SZT TIK Gazdaság- és Társadalomföldrajz Tanszék. 235–244.
- KAJDI László (2015): Hazautalt pénzek — nemzetközi áttekintés és a főbb mérési nehézségek. *Statisztikai Szemle*, 93. évf. 4. sz. 353–375.
- KUREKOVÁ, Lucia (2011): *The Role of Welfare Systems in Affecting Out-Migration. The Case of Central and Eastern Europe*. Oxford, International Migration Institut. Working Papers Series 2011, No. 46.
- Social Security Programs Throughout the World* (s. d.) Elérhető: www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 20.)
- VLACHANTONI, Athina – FENG, Zhixin – EVANDROU, Maria – FALKINGHAM, Jane (2016): Ethnic Elders and Pension Protection in the United Kingdom. *Ageing & Society*, Vol. 37. 1025–1049. Cambridge – New York, Cambridge University Press.

Vákát oldal

Egészségügyi szolgáltatások igénybevétele

Bevezetés

Az Európai Unió alapértékeként meghatározott személyek szabad mozgásához való jog egyre több lehetőséget biztosít az uniós polgároknak arra, hogy külföldön egészségügyi szolgáltatást vegyenek igénybe, a biztosításuk helye szerinti tagállam finanszírozása mellett. A forráshiánnyal küzdő egészségügyi ellátórendszerek elé ez komoly kihívásokat állíthat, ha a saját biztosítottjaik által más tagállamban igénybe vett egészségügyi ellátást nekik kell finanszírozniuk. A fejezet célja annak vizsgálata, hogy az uniós polgárok mint páciensek szabad mozgását milyen alapelvek szabályozzák az EU-ban, különös tekintettel arra, hogy a magyar jog hogyan kapcsolódik az uniós joghoz. Jelen fejezet unikális a tekintetben, hogy egymásra vetíti a magyar jogot és az uniós jogot, azokat együttesen tárgyalja. Emellett a fejezet a kérdéskör gyakorlati aspektusaira is rávilágít, nevezetesen, hogy a magyar biztosítottak hogyan vesznek részt az EU-tagállamok közötti betegmozgásokban; szintén egyedülálló módon a cikk elemzi a rendelkezésre álló magyar statisztikai adatokat a betegmozgások terén.

Az 1–2. fejezetek mutatják be a magyar jog vonatkozó részét, nevezetesen hogy kiket illet meg betegként az EU-ban történő szabad mozgás joga (vagyis kik a biztosítottak), illetve ennek az egész EU-n belüli szabad betegmozgásnak hol található meg a fedezete (vagyis hogyan épül fel az egészségbiztosítási ellátások fedezete). A 3. fejezet Magyarországnak az uniós jogból folyó jogi kötelezettségeit elemzi (anyagi jog) és az eljárási jogi mechanizmusokat. Végül a 4. fejezet tartalmazza a statisztikai adatelemzést, amelyből képet kaphatunk a magyar és az uniós jog együttes alkalmazásának gyakorlati oldaláról. A tényalapú vizsgálat kulcsfejezete tehát a 4. fejezet. Több szempontból elemezzük a magyar biztosítottak mozgásait és az ide érkező uniós polgárok és családtagjaik egészségügyi ellátását, többek között a nem tervezett és tervezett ellátások igénybevételeének megosztása alapján, évek és kiadások szerint, végül kísérletet teszünk néhány trend vázolására.

A magyar jog szerint egészségügyi ellátásra jogosultak köre

Magyarországon az *Alaptörvény fekteti le a szociális biztonsági területet érintő alapelveket*.¹ A szociális biztonság szempontjából jelentős rendelkezéseket a XIX. cikk

¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

tartalmazza. Ezen cikk (1) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság és – beleértve a munkavégzéssel összefüggésben keletkezett – betegség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az állampolgárok és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. A XX. cikk szerint mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.

Az 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről (a továbbiakban: Tbj.) és végrehajtási rendelete, a 195/1997. (XI. 5.) Korm. rendelet a Tbj. végrehajtásáról, illetve várhatóan 2020. július 1-jétől a 2019. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Új Tbj.) fektetik le a jogosultak és az igénybe vehető ellátások körét. A Tbj. határozza meg, hogy ki minősül *biztosítottnak és egészségügyi szolgáltatásra jogosultnak*. Csak ezek a személyek vehetnek igénybe más uniós tagállamban is egészségügyi szolgáltatásokat.²

Biztosítottak és kivételek

A kötelező tagságon és generációs szolidaritáson alapuló magyar rendszer egyik alapvető célja tehát, hogy *a törvényben meghatározott személyek lehetőség szerint széles körben legyenek jogosultak a társadalombiztosítási rendszer ellátásaira*. A rendszer *kedvezményezettjei* a biztosítottak, akik mind pénzügyi, mind természetbeni ellátásokra jogosultak lehetnek.³ Biztosított a Tbj. 5. §-a szerint – többek között – a munkaviszonyban álló személy (teljes vagy részmunkaidőben), a szövetkezet tagja bizonyos feltételek esetén,⁴ az álláskereső (az 1991. évi IV. tv. szerint), az egyéni vagy társas vállalkozó, ha nem kiegészítő tevékenységet folytat (azaz nem nyugdíjas), a munkavégzésre irányuló

² A Tbj. és az Új Tbj. a magyar társadalombiztosítás összefoglaló *lex generalis* törvényei, utóbbi hatályon kívül helyezi majd a most hatályos Tbj.-t és annak végrehajtó rendeletét is. Az egészségbiztosítást és a nyugdíjbiztosítást érintő *lex specialis* törvények viszont hatályban maradnak: a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) és a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.). Hasonlóképpen nem érinti az alapvető változás a szociális hozzájárulási adóról szóló 2018. évi LII. törvényt (a továbbiakban: Szochó tv.) sem. Következésképpen számos szabály érintetlen marad az Új Tbj. hatályba lépését követően is.

³ Tbj. 6. § (1) „A biztosítottak – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a társadalombiztosítás valamennyi ellátására jogosultságot szerezhetnek.”

⁴ Tbj. 5. § (1) b) „[...] a szövetkezet tagja, aki a szövetkezet tevékenységében munkaviszony, vállalkozási vagy megbízási jogviszony keretében személyesen közreműködik, kivéve az iskolaszövetkezet nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató tanuló, képzésben részt vevő személy, hallgató tagját – 25. életévének betöltéséig a tanulói, hallgatói, felnőttképzési jogviszonya szünetelésének időtartama alatt is –, a közérdekű nyugdíjas szövetkezet öregségi nyugdíjban vagy átmeneti bányászjáradékban részesülő tagját, valamint a szociális szövetkezetben tagi munkavégzés keretében munkát végző tagot [...]”

egyéb jogviszonyban álló (ha az e tevékenységéből származó, tárgyhavi járulékalapot képező jövedelme eléri a minimálbér 30%-át, illetőleg naptári napokra annak harmincad részét) – és az egyházi személy, a mezőgazdasági östermelő, a főállású kisadózóként bejelentett személy.

A Tbj. 11. §-a határozza meg a *kivételeket*. Az (1) bekezdés szerint a biztosítás nem terjed ki a külföldi állam Magyarországra akkreditált diplomáciai és konzuli képviselete személyzetének külföldi állampolgárságú tagjára, illetve házastársára, gyermekére és háztartási alkalmazottjára sem, ha utóbbiak a küldő állam vagy más állam társadalombiztosítási rendszerének hatálya alá tartoznak. Hasonlóan, a nemzetközi szervezet mentességet élvező tisztségviselője sem fog a Tbj. hatálya alá tartozni, illetve házastársa vagy gyermeke, ha utóbbiakra kiterjed a nemzetközi szervezet szociális biztonsági rendszere. Nem tartozik a hatály alá továbbá az Európai Parlament képviselője és a külföldi előadóművész;⁵ valamint a hallgatói munkaszerződés alapján létrejött jogviszony.⁶

A Tbj. 11. § (2) bekezdésének *a)* pontja szerint a biztosítás nem terjed ki a következő jogviszonyokra: „a magyar jogszabályok szerint be nem jegyzett külföldi munkáltató által Magyarország területén foglalkoztatott, harmadik állam állampolgárságával rendelkező és külföldinek minősülő munkavállalóra, ha a munkavégzésre kiküldetés, kirendelés vagy munkaerő-kölcsönzés keretében kerül sor, feltéve, hogy e munkavégzés a két évet nem haladja meg; e rendelkezés ismételtelen nem alkalmazható ugyanarra a munkavállalóra, ha az előző belföldi munkavégzés befejezésétől számítva három év nem telt el [...]”.

Eszerint tehát a magyar jog egyoldalú, feltételhez vagy viszonyossághoz nem kötött *mentességet* ad a Tbj. hatálya alá tartozás alól, ha egy külföldi munkáltató harmadik állam állampolgárságával rendelkező munkavállalót Magyarországon kiküldetés, kirendelés vagy kölcsönzés keretében foglalkoztat. Az egyetlen korlát időbeli korlát: a Tbj. 11. § (2) bekezdésének *a)* pontja szerint két évig élhet a mentesség.

A Tbj. 56/K. §-a tovább pontosítja ezt a tényállást, és pedíg, hogy mi történik, ha az érintett kiküldött, kirendelt vagy kölcsönzött munkavállaló mégis két évnél tovább marad Magyarországon. Eszerint a második év végétől már fennáll a biztosítási és járulékfizetési kötelezettség. Ellentétben például a kettős adóztatási egyezményekkel, a biztosítási kötelezettség tehát nem visszamenőlegesen jön létre a jogviszony létrejöttének időpontjára, hanem csak a mentesség lejártá után lép életbe. Az Új Tbj. szabályai megtartják a Tbj. elveit. A végrehajtás elősegítése érdekében az Új Tbj. 18. §-a előírja, hogy a „rendelkezés olyan harmadik államból kiküldött személy esetében is alkalmazható, aki a harmadik államban fennálló biztosítását az 1. melléklet szerint igazolja”. Az 1. melléklet 2–3. pontjai meghatározzák az igazolás konkrét adattartalmát.

⁵ Az Szja. törvény 1/B. § hatálya alá tartozó természetes személyként.

⁶ A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 44. § (1) bekezdés *a)* pontja szerint jogviszony.

Az uniós jog alapján biztosítottá váló személy

Fontos szabályt tartalmaz a Tbj. 13. §-a az uniós jog és a nemzetközi egyezmények primátusáról. Eszerint a Tbj. rendelkezéseit

„a) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról és annak végrehajtásáról szóló uniós rendeletek,

b) a nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozó személyre az egyezmény szabályai szerint kell alkalmazni.”

Az Ebtv. is tartalmazza ugyanezt a szabályt: „(1) E törvény rendelkezéseit az uniós rendeletek hatálya alá tartozó személyekre és ellátásokra az uniós rendeletekben meghatározott módon kell alkalmazni. (2) E törvény rendelkezéseit a nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozó személyre az egyezmény szabályai szerint kell alkalmazni”.⁷ A Tbj. 13. §-a és az Ebtv. 8/A. §-a is tehát kimondja az uniós jog primátusát az Alaptörvénnyel összhangban. Eszerint, ha egy adott tényállás alapján az uniós jog szerint a magyar jogot kell alkalmazni (lásd az uniós jog alapjairól a következő fejezetet), akkor ettől a magyar jog sem térhet el.

Elképzelhető, hogy furcsa helyzetekben kell a magyar jogot alkalmazni, ahogy ezt például a Tbj. 5. § (3) bekezdése is előírja: „Biztosított az a természetes személy is, aki a munkát külföldi foglalkoztató számára Magyarország területén kívül végzi, és a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló közösségi rendelet vagy Magyarország által kötött kétoldalú szociális biztonságról szóló egyezmény alapján e törvény hatálya alá tartozik”.

Az uniós jog olyan esetekben is a magyar jog (magyar Tbj.) kötelező alkalmazását írhatja tehát elő, amikor a munkavállaló külföldi foglalkoztató számára a munkát Magyarország területén kívül végzi. Mi köti akkor mégis Magyarországhoz, ha nem dolgozik itt és a foglalkoztató sincs Magyarországon? A válasz, hogy magyarországi lakóhelye. A Tbj. logikájától teljesen eltérően úgy kell a magyar jogot alkalmazni, hogy sem a foglalkoztató, sem a munkavégzés nem Magyarországon van. A biztosítási jogviszonyt ezekben az esetekben a biztosított lakóhelyére alapítja az uniós jog, ami egyébként sosem történik meg a magyar Tbj. hatálya alatt gazdasági tevékenységhez kapcsolódóan (egészségügyi szolgáltatásnál igen, ahogy a következő pontban bemutatjuk, de gazdaságilag inaktív személyek esetében). Ez a szabály kógens norma, ettől eltérni az uniós jog primátusa miatt nem lehetséges.⁸

Egészségügyi szolgáltatásra jogosultak

A magyar Tbj. rendszere régóta azt az elvet követi, hogy *minden személynek önállóan kell az egészségbiztosítási ellátásokhoz jogosultsággal rendelkeznie* (nincs olyan jellegű csa-

⁷ Ebtv. 8/A. §.

⁸ SOMSSICH 2011.

ládi biztosítás, mint például Németországban, amióta megszűnt – még 2007-ben – az el- tartott hozzátartozó kategóriája).⁹ Ez az Új Tbj.-vel is megmarad. Az Új Tbj. a biztosítási kötelezettség elbírálására, a biztosítás tartamára, a biztosítási jogviszony szünetelésére is ugyanazokat az általános és speciális rendelkezéseket tartalmazza, mint a hatályos Tbj.¹⁰ Az egészségügyi szolgáltatásra (természetbeni ellátásokra, például háziorvosi ellátás, fogorvosi ellátás, kórházi ellátás) jogosultak körét illetően sem történt változás, ugyanazon személyi csoportok jogosultak egészségügyi szolgáltatást igénybe venni (a biztosítottakon túl). Egyrészt azok, akik nem végeznek keresőtevékenységet, de nem kell külön járulékot fizetniük, mert egy adott kategóriába tartozásuk miatt az állam vállalja át járulékukat (például kiskorúak, gyermeknevelési ellátásban¹¹ részesülő szülők, nyugdíjasok, szociálisan rászorultak, hajléktalanok).¹² Másrészt azok, akik nem végeznek keresőtevékenységet, az előző csoportba nem tartoznak, de lakóhellyel rendelkeznek Magyarországon.¹³ Ők – tartózkodásuk miatt – kötelező jelleggel egészségügyi szolgáltatási járulékot fizetnek (2020-ban havi 7710 forintot).

A Tbj. 4. § *u)* pontja szerint *belföldinek* minősül a

„1. Magyarország területén a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény szerint bejelentett lakóhellyel rendelkező magyar állampolgár, a bevándorolt és a letelepedett jogállású, valamint a menekültként vagy oltalmazottként elismert személy,

2. a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozó személy (a továbbiakban: a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy), aki a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodás jogát Magyarország területén gyakorolja, és a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény szerint bejelentett lakóhellyel rendelkezik, valamint

3. a hontalan.”

Az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettséget meghatározó, a magyar állampolgárokra vonatkozó Tbj. szerinti rendelkezések kiterjednek az EGT-tagállamok Magyarországon belföldiként élő állampolgáira is.

Végül ki kell térni az úgynevezett *megállapodást kötők* kategóriájára.¹⁴ Ők havi járulékfizetés mellett – néhány speciális korlátozó szabály alkalmazásával – szintén hozzáférhetnek a természetbeni ellátásokhoz. A megállapodást kötőkre érvényes szabályok a hatályos törvényben *Az ellátások fedezete* címszó alatt szerepelnek, ehhez képest az Új Tbj. egy teljesen új fejezetet (V. fejezet) szentel ennek *Megállapodás társadalombiztosítási ellátásra* címmel. A konstrukció alkalmazhatósága megmarad, azonban a visszaélések

⁹ FAZEKAS–KONCZ 2013, 9.

¹⁰ Tbj. 39. § (2) bekezdés és Új Tbj. 8–16. §. A mentesülés tekintetében lásd az új Tbj. 17–20. §-át.

¹¹ Gyermeknevelést segítő ellátás (gyes) és gyermeknevelési támogatás (gyet).

¹² Új Tbj. 22. §.

¹³ Új Tbj. 43. § (1) bekezdés *a)* pont.

¹⁴ Tbj. 34. § (10) bekezdés.

megakadályozása érdekében szigorodik, mert a megállapodás megkötésekor az egészségügyi állapot felmérése kötelező, azzal a céllal, hogy már meglévő egészségkárosodás, betegség kezelésére ne lehessen megállapodást kötni.

A Tbj. 11. §-ban meghatározott személyek és azok, akik más módon nem jogosultak a magyar társadalombiztosítás ellátásaira (tehát nem biztosítottak és nem is jogosultak egészségügyi szolgáltatásokra a Tbj. 16. §-a szerint), a Tbj. 34–35. §-ai szerint az ellátások igénybevételére megállapodást köthetnek. A megállapodást kötők ugyanakkor nem jogosultak a magyar joghatósági területen kívül ellátások igénybevételére a magyar biztosító teherviselése mellett!

Uniós betegek

Az Ebtv. külön fogalmat vezetett be 2013-ban *uniós beteg* néven, amely kiterjesztette a Magyarországon egészségügyi ellátásra jogosult személyek körét. Uniós beteg:

„*r*) uniós beteg: az 1. § (1) bekezdés *a*) pontja hatálya alá tartozó személyek kivételével:

ra) a magyar állampolgár és az Európai Unió más tagállamának állampolgára,

rb) a 8/A. § (1) bekezdése szerinti uniós rendeletek értelmében biztosított személy, valamint családtagja és túlélő hozzátartozója,

rc) az Európai Unió más tagállamában egészségügyi ellátásra jogosult személy,

amennyiben Magyarországon egészségügyi szolgáltatást nem az uniós rendeletek szabályai szerint vesz igénybe.”¹⁵

Az uniós beteg a magyar rendszerben egyenlő bánásmódra jogosult. Ha az uniós beteg a biztosítottal azonos feltételek mellett veszi igénybe Magyarországon az egészségügyi ellátást, akkor a biztosítottal azonos jogállás illeti meg azzal, hogy „*a*) az ellátásra irányadó, az igénybevétel idején érvényes belföldi költség mértékének megfelelő összegű térítési díjat, illetve a II. fejezet 2. címe alá tartozó egészségügyi szolgáltatások esetén bruttó fogyasztói árat fizet, és *b*) esetében nincs területi ellátási kötelezettséggel rendelkező egészségügyi szolgáltató”.¹⁶

Az uniós beteg a méltányosságból igénybe vehető egészségügyi ellátások és a külföldi gyógykezeléseken kívül minden egyéb egészségügyi szolgáltatást azonos jogokkal vehet igénybe, mint egy magyar biztosított vagy egyéb okból ellátásra jogosult személy. Így a térítésmentes egészségügyi szolgáltatásokat, az árhoz nyújtott támogatást, és a biztosított által részleges térítés mellett igénybe vehető egészségügyi szolgáltatásokat biztosítani kell számára.

Az uniós beteg a magyar ellátórendszerben megjelenhet olyan személyként, akinek *az utazása alatt van szüksége egészségügyi ellátásra* (nem tervezett ellátási igényként), *de azt nem EU-kártyával veszi igénybe*.¹⁷ A nem beutalóhoz kötött ellátásokat az uniós

¹⁵ Ebtv. 5/B. §. *r*) pont.

¹⁶ Ebtv. 8/B. § (2) bekezdés.

¹⁷ Lásd az EU-kártyáról a későbbi fejezeteket.

betegek szintén igénybe vehetik, ráadásul esetükben az ellátást nem lehet arra való hivatkozással megtagadni, hogy vonatkozásukban az egészségügyi szolgáltató területi ellátási kötelezettséggel nem rendelkezik. *Az egészségügyi szolgáltató csak akkor tagadhatja meg az uniós beteg ellátását, ha a területi ellátási kötelezettségből eredő feladatainak folyamatos ellátását az uniós beteg fogadása veszélyeztetné.*¹⁸ Az elutasítást azonban írásban kell indokolni. Az uniós beteg a magyar egészségügyi ellátórendszerben azonban megjelenhet úgy is, mint *egy más tagállam egészségügyi szakembere által beutalóval továbbküldött beteg* (tervezett ellátást igénybe vevő), amely esetben szintén kötelező az ellátása, kivéve, ha a beutaló az egészségügyi szolgáltató számára nem érthető vagy nem nyújt elég információt a beteg egészségi állapotáról és az ennek alapján orvosilag szükséges beavatkozások köréről. Az uniós beteg kérdésköre az uniós joghoz kapcsolódik, amelyről részletesen lesz szó *Az uniós irányelv a határon átnyúló betegjogokról* című pontban.

Az ellátások fedezete általában

Az állam a társadalombiztosítási rendszer működéséről és a nemzetgazdaság lehetőségeivel összhangban álló fejlesztéséről egyrészt az egyes ellátások megállapításával, másrészt az ezek fedezetére szolgáló fizetési kötelezettségek meghatározásával gondoskodik. Ezek megfelelő gyakorlati végrehajthatóságát pedig *adminisztratív szabályokkal* biztosítja, ezek a fizetési kötelezettség megállapítására, bevallására, befizetésére, beszédésére, nyilvántartására és ellenőrzésére vonatkoznak.¹⁹

A fizetési kötelezettségek előírásának egyik pillére a *járulék*. A Tbj. 4. § 1) pontja szerint: „Járulék: az egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulék (a természetbeni egészségbiztosítási járulék, a pénzbeli egészségbiztosítási járulék és a munkaerőpiaci járulék), a nyugdíjjárulék, a táppénz-hozzájárulás, az egészségügyi szolgáltatási járulék.”

Járulékot fizet a biztosított és a foglalkoztató. A Tbj. 2. § (3) bekezdése szerint „[...] a biztosított [...] az e törvényben meghatározott járulékfizetési kötelezettség alapján szerezhet jogot saját maga és törvényben meghatározott hozzátartozója javára az egyes társadalombiztosítási ellátásokra.” Továbbá a Tbj. 2. § (6) bekezdése alapján „[a] foglalkoztatót a társadalombiztosítás keretében nyújtott ellátások pénzügyi fedezetéhez törvényben meghatározott járulék- és hozzájárulás-fizetési kötelezettségek terhelik”.

Emellett *egyéb fizetési kötelezettség is előírható a foglalkoztató részére*, amelyet a Tbj. 2. § (6a) bekezdése tesz lehetővé: „[...] törvény a társadalombiztosítás pénzügyi

¹⁸ Ebtv. 18. § (3) bekezdés: „A biztosított tekintetében területi ellátási kötelezettséggel nem rendelkező egészségügyi szolgáltató a (2) bekezdés a), illetve b) pontja szerinti esetben az e törvény végrehajtásáról szóló rendeletben meghatározottak szerint az ellátást – az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 77. §-ában meghatározott eset kivételével – megtagadhatja, ha a területi ellátási kötelezettségű feladatainak folyamatos ellátását a területen kívüli betegek fogadása veszélyeztetné.”

¹⁹ Tbj. 3. §.

alapjainak költségvetését egészben vagy részben megillető olyan fizetési kötelezettséget is megállapíthat, amelynek megfizetése társadalombiztosítási ellátásra való jogot nem keletkeztet.” Eme utóbbi a *szociális hozzájárulási adó*.

Végül, egy fontos törvényi kitétel található a Tbj. 3. § (2) bekezdésében, miszerint: „Az állam a társadalombiztosítási ellátások fedezetét akkor is biztosítja, ha a társadalombiztosítás kiadásai a bevételeket meghaladják.”

Az ellátások pénzügyi fedezete tehát alapvetően három pilléren nyugszik:

- biztosított és a foglalkoztató járulékfizetési kötelezettsége;
- foglalkoztatót terhelő hozzájárulásfizetési kötelezettség;
- állam helytállási kötelezettsége a központi költségvetésből, ha a kiadások a bevételeket meghaladják.

Ezek a szabályok főszabály szerint *neutrálisak a tekintetben, hogy van-e külföldi elem a tényállásban*. Ha ugyanis a Tbj. valamely alanyt foglalkoztatóvá vagy biztosítottá minősít (lásd az I. fejezetet), onnantól a fenti fizetési kötelezettségek vonatkoznak rá. Emiatt van kiemelt jelentősége a két korábban tárgyalt fogalomnak. Ahol pontosító szabályként megjelenik külföldi tényállási elem, ott viszont arra kifejezetten utalok (például a járulékalapnak minősülő jövedelemnél).

Járulékfizetési kötelezettség

Járulékfizetési kötelezettséget csak törvény írhat elő. Ez a törvény maga a Tbj. A Tbj. teljes IV. fejezete az ellátások fedezetével foglalkozik.

A Tbj. 18. §-a szerint az alábbi fizetési kötelezettségek keletkeznek:

- a biztosított természetbeni egészségbiztosítási járulékot, pénzbeli egészségbiztosítási járulékot és munkaerőpiaci járulékot (együtt: egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulék), valamint nyugdíjjárulékot, a kiegészítő tevékenységet folytató egyéni és társas vállalkozó nyugdíjjárulékot fizet;
- a kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vállalkozó, a kiegészítő tevékenységet folytató társas vállalkozó után a társas vállalkozás, valamint a Tbj. 39. § (2) bekezdésében említett személy egészségügyi szolgáltatási járulékot fizet.

A foglalkoztató pedig a táppénzkiadásokhoz hozzájárul, a biztosított betegsége miatti kereséktevelensége, valamint a kórházi (klinikai) ápolása időtartamára folyósított táppénz egyharmadát hozzájárulás címén fizeti meg.²⁰ A foglalkoztató és a biztosított által fizetendő, a Tbj. 18. §-ában meghatározott járulékokat és azok százalékos arányát az alábbi táblázat szemlélteti.

²⁰ Tbj. 19. § (5) bekezdés.

1. táblázat: A foglalkoztató és a biztosított által fizetendő járulékok

A fizetendő járulékok megoszlása					
Foglalkoztató által fizetendő	Biztosított által fizetendő				
Táppénz-hozzájárulás	Nyugdíjjárulék		egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulék		
	nem mpt.tag	mpt. tag	természetbeni egbirt. járulék	pénzbeli egbirt. járulék	munkaerő-piaci járulék
Táppénz 1/3-a	10%	10%	4%	3%	1,5%

Forrás: NAV-adatok és Tbj. alapján a szerző szerkesztése

Emellett a Tbj. 39. § (2) bekezdésében említett személy²¹ egészségügyi szolgáltatási járulékot fizet.

A járulékfizetési kötelezettség alapja a *járulékalap*, ennek %-os arányában kell megfizetni a járulékokat. Több biztosítási kötelezettséggel járó jogviszony egyidejű fennállása esetén a járulékalap után mindegyik jogviszonyban meg kell fizetni a nyugdíjjárulékot és az egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulékot.²²

A *járulékalapot képező jövedelem* főszabályként az Szja tv. szerinti adóelőleg-alap számításánál figyelembe vett jövedelem (és egyéb speciális kategóriák), ennek hiányában pedig a munkaszerződésben meghatározott alapbér vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony esetén a szerződésben meghatározott díj havi összege. A 2. pont keletkezésének oka a kettős adóztatást kizáró egyezményekhez kapcsolódik.

A Tbj. 4. § k) 2. pontját akkor alkalmazzák, ha nem Magyarországon van az szja-fizetési kötelezettség, hanem más országban, mégis keletkezik Magyarországon tb-járulékfizetési kötelezettség. Az szja-fizetés országának kijelöléséről a kettős adóztatásról szóló egyezmények rendelkeznek. Ebben az esetben tehát a tb biztosítási és -fizetési kötelezettség Magyarországon van, ami eltér a személyijövedelemadó-fizetési kötelezettség helyétől. Ekkor – szja-adóalap hiányában – meghatározott átlag- vagy alapbér figyelembevételével kerül meghatározásra a járulékalap. A Tbj. Vhr. korm. rendelet²³ szerint: „1. § (2) A Tbj. 4. § k) pont 2. alpontja szerinti alapbér az adott munkakörben foglalkoztatott kiküldetését megelőző egy évben a munkavállaló teljesítményétől, ledolgozott munkaidejétől közvetlenül függő, a munkavállaló alapbérén, illetve az alkalmazott bérformán alapuló, ténylegesen számfejtett és kifizetett munkabér (a statisztikai elszámolások szerinti törzs-bér) havi átlagos összege. Ennek hiányában a tárgyhavi alapbér a járulékalap”.

²¹ Tbj. 39. § (2) Az a belföldi személy, aki nem biztosított és egészségügyi szolgáltatásra a 16. § (1) bekezdésének a)–p) és s)–w) pontja, valamint a 13. § szerint sem jogosult, köteles a 19. § (4) bekezdésében meghatározott egészségügyi szolgáltatási járulékot fizetni.

²² Tbj. 31. § (1) bekezdés.

²³ 195/1997. (XI. 5.) Korm. rendelet a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény végrehajtásáról. 1. § (2) bekezdés.

Ilyen helyzet például, hogy Magyarországról történő kiküldetés esetén, 183 napot meghaladó munkavégzés esetén a foglalkoztatás helye szerint kerül sor az szja-fizetésre, de Magyarországon (kiküldetés országa) történik a tb-járulék megfizetése.

Két külföldi elem is megjelenik a járulékalapnál:

- az egyik, hogy a szerződésben meghatározott díj havi összegét kell alapul venni akkor is, ha a munkát külföldi jog hatálya alá tartozó munkaszerződés alapján végzik; illetve
- hogy járulékalapba tartozik az a jövedelem, aminek a kifizetése már egy másik, külföldi jogviszony ideje alatt történik meg, de a kifizetés egy korábbi, még a Tbj. hatálya alá tartozó időszakra tekintettel történik. Ilyen, ha elhúzódik egy kifizetés egy már elvégzett munka kapcsán (vagy prémiumot fizetnek), és a kifizetéskor az érintettnek már másik, külföldi jogviszonya van.

Ezek a pontosítások rendelkeznek a tipikus, külföldi elemet érintő helyzetek esetén irányadó szabályokról. Fentiek megerősítést nyernek még a Tbj. 22. §-ában is, amely mintegy fordítottja a Tbj. 4. § *k*) pont 3. alpontjának, miszerint: „Nem kell járulékalapot képező jövedelemként figyelembe venni azt a jövedelmet, amelynek kifizetése (juttatása) olyan időszakra tekintettel történik, amely időszakban a 11. §, a 11/B. § vagy a 13. § alapján nem állt fenn biztosítási jogviszony, függetlenül a kifizetés (juttatás) időpontjától.” Tehát a magyar Tbj. hatálya alá tartozás előtt keletkezett jogcímű, de ténylegesen már a Tbj. hatálya alá tartozás időszaka alatt szerzett jövedelem nem minősül járulékalapba tartozónak.

Az Új Tbj. IV. fejezete tartalmazza az *ellátások fedezetét* megalapozó rendelkezéseket.²⁴ Itt szabályozták a járulékot érintő változást, és itt találjuk a járulékalapot képező jövedelem és a járulékalapot nem képező jövedelem fogalmának meghatározását is.²⁵ Az új Tbj. értelmében 2020. július 1-jétől a 10%-os mértékű nyugdíjjárulékot és a 8,5%-os mértékű egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulékot – amely 4%-os mértékű természetbeni egészségbiztosítási, 3%-os pénzbeli egészségbiztosítási és 1,5%-os munkaerőpiaci járulékból áll –, egy egységes 18,5%-os mértékű társadalombiztosítási járulék váltja fel. Ez a lépés jelentős adóadminisztrációcsökkentést valósít meg, mivel ezzel a biztosított személyek után teljesítendő havi adó- és járulékbevallás, valamint a járulék megfizetése jelentősen egyszerűbbé fog válni.²⁶ Az egységes társadalombiztosítási járulék bevezetésével a családi járulékkedvezményként érvényesíthető kedvezményösszeg 18,5%-ra nő.

Új rendelkezéseket vezettek be arra az esetre, ha *Magyarországon nem keletkezik az Szja tv. szerinti összevont adóalapba tartozó önálló és nem önálló tevékenységből származó jövedelem, de az érintett személy Magyarországon biztosított* (ilyen eset lehet egy középtávú kiküldetés az Európai Unió egy tagállamába). A 2020. június 30-áig hatályos szabályok az alapbért vagy a törzsbért írják elő ilyen esetben járulékalapnak, de ez az új Tbj.-vel megváltozik. 2020. július 1-jétől járulékalap az alapbér, de legalább

²⁴ GERGELY 2020.

²⁵ Új Tbj. 27–32. §.

²⁶ Új Tbj. 23. § (1) bekezdés *a*) pont, 25. § (1) bekezdés.

a tárgyévet megelőző év július hónapjára a Központi Statisztikai Hivatal által a teljes munkaidőben alkalmazásban állók tekintetében közzétett nemzetgazdasági szintű bruttó átlagkereset vagy a tevékenység ellenértékéeként a tárgyhónapban megszerzett – munkaviszony esetében a tárgyhónapra elszámolt – jövedelem, ha az nem éri el az előzőekben foglalt szerinti összeget.²⁷

Végül, az új Tbj. tartalmazza, hogy a befizetett társadalombiztosítási járulékok *melyik alapba* kerülnek: az állami adóhatóság 54%-ot nyugdíjjárulék címén a Nyugdíjbiztosítási Alapnak (a továbbiakban: Ny. Alap), 37,9%-ot egészségbiztosítási járulék címén az Egészségbiztosítási Alapnak (a továbbiakban: E. Alap), 8,1%-ot munkaerőpiaci járulék címén a Nemzeti Foglalkoztatási Alapnak naponta utal át.²⁸ Ez a százalékos megoszlás az alapok között tükrözi a 10%-os mértékű nyugdíjjárulék, 7%-os mértékű egészségbiztosítási járulék és a 1,5%-os mértékű munkaerőpiaci járulék 2020. június 30-áig hatályos megoszlását. A társadalombiztosítási járulék tehát ugyanolyan mértékben illeti meg az alapokat, mint ahogy jelenleg részesülnek a hozzájuk címkézett járulékból.

Egyéb fizetési kötelezettség

A Tbj. 2. § (6a) bekezdése szerint „[...] törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetését egészben vagy részben megillető olyan fizetési kötelezettséget is megállapíthat, amelynek megfizetése társadalombiztosítási ellátásra való jogot nem keletkeztet.”

Ez a fizetési kötelezettség a *szociális hozzájárulási adó*. A szociális hozzájárulási adóról szóló 2018. évi LII. törvény (Szochó tv.) szerint az adófajta *célja*, hogy fedezze a szociális biztonság biztosításának költségeit. A Szochó tv. 4. § (1) bekezdés szerint: „A szociális biztonsághoz, valamint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesítését szolgáló egyes szociális ellátások fedezetéhez, továbbá az egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásához szükséges államháztartási források biztosítása céljából az adóból származó államháztartási bevétel a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott arányok szerint megoszlik a társadalombiztosítás egyes pénzügyi alapjai és a törvényben meghatározott elkülönített állami pénzalap költségvetése között.”

A Szochó tv. megerősíti,²⁹ hogy ez az adófajta olyan, amelyre a Tbj. 2. § (6a) bekezdése is utal, miszerint az adó megfizetése államháztartási forrásból fedezett ellátásra (ideértve különösen a társadalombiztosítási ellátást és az álláskeresői ellátást) vagy államháztartási forrásból folyósított támogatás igénybevételére való jogot nem keletkeztet, valamint az adó alapja és összege az ilyen ellátás, támogatás összegét nem befolyásolja.

²⁷ Új Tbj. 27. § (1) bekezdés b) pont.

²⁸ Új Tbj. 26. §.

²⁹ Szochó tv. 4. § (3) bekezdés.

Nem esik az adófizetési kötelezettség alá e tevékenysége, jogállása alapján szerzett jövedelme tekintetében „g) az olyan személynek juttatott bevétel, akire a Tbj. 11. §-a, 11/B. §-a, és 13. §-a szerint a biztosítási kötelezettség nem terjed ki”.³⁰

Nincs szochó fizetési kötelezettség akkor sem, ha „d) a külföldi kifizető által Magyarországon kiküldetés, kirendelés vagy munkaerő-kölcsönzés keretében munkaviszonyban foglalkoztatott olyan – bevándorolt vagy letelepedett jogállással nem rendelkező – természetes személy részére kifizetett, juttatott bevétel (ideértve a munkaszerződésben meghatározott alapbért is), aki harmadik állam állampolgára, feltéve, hogy a foglalkoztatás időtartama nem haladja meg a két évet, valamint az említett feltételek szerinti korábbi foglalkoztatásától számítva a foglalkoztatás ismételt megkezdéséig legalább három év már eltelt; e rendelkezés olyan harmadik államból kiküldött személy esetében is alkalmazható, aki a harmadik államban fennálló biztosítását igazolja, függetlenül attól, hogy a kiküldött személy állampolgársága szerinti állammal Magyarországnak szociális biztonsági egyezménye áll fenn, továbbá olyan harmadik államból kiküldött személy esetében is alkalmazható, aki a harmadik államban fennálló biztosítását igazolja és nem tartozik a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról és annak végrehajtásáról szóló uniós rendeletek hatálya alá”.³¹

Az adó *mértéke* az adóalap 17,5%-a, az adó fizetésére kötelezett az a személy, aki az Szja tv. szerint nem önálló tevékenységből származó jövedelmet juttat (ideértve a külföldi kifizetőt),³² tehát a Tbj. szerinti foglalkoztató. Amennyiben az Szja tv. szerinti nem önálló tevékenységből származó jövedelem külföldi kifizetőtől származik, és a Tbj. szerint járulékalapot nem képez, az adó fizetésére kötelezett személy a természetes személy, szintén összhangban a Tbj. 56/A. §-ával.

Megtalálható a későn beérkező ellentételezésre vonatkozó Tbj.-szabálynak megfelelő szabályozás is a Szochó tv.-ben. Nem esik az adófizetési kötelezettség hatálya alá „i) az a jövedelem, amelynek kifizetése (juttatása) olyan időszakra tekintettel történik, amely időszakban a Tbj. 11. §-a, 11/A. §-a, 11/B. §-a vagy 13. §-a alapján nem áll fenn biztosítási jogviszony, függetlenül a kifizetés (juttatás) időpontjától”.

A mindenkor *költségvetési törvény* határozza meg, hogy a szociális hozzájárulási adóból befolyt összeg *hogyan oszlik meg* a társadalombiztosítási alapok között. A Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény (költségvetési törvény) tartalmazza az aktuális arányokat, amelyek szerint a szochóbevételek megoszlik a társadalombiztosítási alapok között. Eszerint: „A szociális hozzájárulási adó 2020-ban megfizetett összegének 71,63%-a az Ny. Alapot, 28,37%-a az E. Alapot illeti meg. A szociális hozzájárulási adó megfizetett összegéből az Ny. Alapot és az E. Alapot megillető részt a Nemzeti Adó- és Vámhivatal állapítja meg, és naponta utalja át a jogosult számlájára”.³³

³⁰ Szochó tv. 5. § (2) bekezdés g) pont.

³¹ Szochó tv. 5. § (2) d) pont.

³² Szochó tv. 3. § (1) bekezdés.

³³ Költségvetési törvény 33. § (1) bekezdés.

Figyelemre méltó, hogy 2020-ban az E. Alap a korábbi évekhez képest nagyobb %-os arányú szochó-bevételekre lesz jogosult, illetve, hogy a Nemzeti Foglalkoztatási Alap 2020-ban sem részesül a szociális hozzájárulási adóból. Összehasonlításképpen:

- 2019-ben a szociális hozzájárulási adó 2019-ben megfizetett összegének 70,22%-a az Ny. Alapot, 27,31%-a az E. Alapot, 2,47%-a a Nemzeti Foglalkoztatási Alapot illette meg;³⁴
- 2018-ban a szociális hozzájárulási adó 2018-ban megfizetett összegének 79,5%-a az Ny. Alapot, 20,5%-a az E. Alapot illette meg;³⁵
- 2017-ben a szociális hozzájárulási adó 2017-ben megfizetett összegének 71,61%-a az Ny. Alapot, 20,50%-a az E. Alapot és 7,89%-a a Nemzeti Foglalkoztatási Alapot illette meg.³⁶

Költségvetési hozzájárulás – az állam mögöttes helytállási kötelezettsége

A költségvetési törvény tartalmazza 2020-ra az ellátások fedezetéül szolgáló (tervezett) bevételeket és kiadásokat. A LXXI. melléklet foglalkozik a Ny. Alappal, míg a LXXII. melléklet az E. Alappal. Ebből látható, hogy 2020-ra a Ny. Alap tervezett költségvetése 3587,9 Mrd Ft, míg az E. Alap költségvetése 2681,4 Mrd Ft.

A költségvetési törvény rendelkezik arról is, ha a NY. Alap vagy az E. Alap év végi többletet mutatna. Ebben az esetben a „kincstár intézkedik a többlet összegének visszautalásáról, amely a XLII. *A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai* fejezet, 35. cím, 1. alcím, 5. *Kiadások támogatására pénzeszköz-átadás* jogcímcsoport szerinti kiadást csökkenti”.³⁷

Az ellátások fedezetét nagy részben a befizetett járulékok és a szociális hozzájárulási adó biztosítja. Jellegeből fakadóan az E. Alap bevételi oldala részletesebb, több elemből tevődik össze, mint a Ny. Alap.

A Ny. Alap bevételi oldalát az alábbi ábra mutatja.

³⁴ 2018. évi L. törvény Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről, 34. § (1) bekezdés.

³⁵ 2017. évi C. törvény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről, 34. § (1) bekezdés.

³⁶ 2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről, 33. § (1) bekezdés.

³⁷ Költségvetési törvény 33. § (2)–(3) bekezdés.

LXXI. NYUGDÍJBIZTOSÍTÁSI ALAP

millió forintban

Cím szám	Al-cím szám	Jog-cím-csop. szám	Jog-cím szám	Elő-ir. csop. szám	Kiemelt előir. szám	Cím név	Al-cím név	Jog-cím-csop. név	Jog-cím név	Elő-ir. csop. név	LXXI. FEJEZET	2020. évi előirányzat			
											Kiemelt előirányzat neve	Működési kiadás	Működési bevétel	Felhalmozási kiadás	Felhalmozási bevétel
1						Nyugdíjbiztosítási ellátások fedezetéül szolgáló bevételek									
	1					Szociális hozzájárulási adó Ny. Alapot megillető része és munkáltatói nyugdíjbiztosítási járulék						1 907 900,0			
	2					Biztosított nyugdíjjárulék									
		1				Biztosított által fizetett nyugdíjjárulék						1 600 800,0			
	3					Egyéb járulékok és hozzájárulások									
		2				Megállapodás alapján fizetők járuléka						630,0			
		5				Egyszerűsített foglalkoztatás utáni közteher						21 800,0			
	5					Késedelemi pótlék, bírság						4 200,0			
	6					Költségvetési hozzájárulások									
		7				Tervezett pénzeszköz-átvétel						46 928,0			
	7					Nyugdíjbiztosítási tevékenységgel kapcsolatos egyéb bevételek									
		3				Kifizetések visszatérülése és egyéb bevételek						5 614,0			

I. ábra: A Nyugdíjbiztosítási Alap bevételi oldala

Forrás: Költségvetési törvény, LXXI. melléklet

Látható, hogy 1907,9 Mrd Ft a szociális hozzájárulásból származó bevétel, és 1600,8 Mrd Ft a biztosítottak által fizetendő járulék. A költségvetési hozzájárulás összege (tervezett pénzeszköz-átvétel) ehhez képest igen alacsony, mindösszesen 46,5 Mrd Ft.

Az E. Alap bevételi oldalát az alábbi ábra mutatja.

1	Egészségbiztosítási ellátások fedezetül szolgáló bevételek		
1		Szociális hozzájárulási adó E. Alapot megillető része és munkáltatói egészségbiztosítási járulék	755 700,0
2		Biztosított egészségbiztosítási járulék	1 079 700,0
3		Egyéb járulékok és hozzájárulások	
	1	Egészségügyi szolgáltatási járulék	32 200,0
	2	Megállapodás alapján fizetők járulékal	300,0
	4	Munkáltatói táppénz hozzájárulás	39 097,2
	5	Egyszerűsített foglalkoztatás utáni közteher	300,0
4		Egészségügyi hozzájárulás	100,0
5		Késedelmi pótlék, bírság	2 400,0
6		Költségvetési hozzájárulások	
	2	Egészségügyi feladatok ellátásával kapcsolatos költségvetési hozzájárulás	5 400,0
	6	Járulék címen átvett pénzeszköz	463 365,0
	10	Tervezett pénzeszköz-átvétel	117 734,2
7		Egészségbiztosítási tevékenységgel kapcsolatos egyéb bevételek	
	1	Terhességmegszakítás egyéni térítési díja	525,0
	2	Baleseti és egyéb kártérítési megtérítések	6 953,1
	3	Kifizetések visszatérítése és egyéb bevételek	1 021,4
	7	Gyógyszergyártók és forgalmazók befizetései	
	1	Szerződések szerinti gyógyszergyártói és forgalmazói befizetések	28 131,4
	2	Folyamatos gyógyszerellátást biztosító gyógyszergyártói és forgalmazói befizetések és egyéb gyógyszerforgalmazással kapcsolatos bevételek	63 630,3
8		Nemzetközi egyezményből eredő ellátások megtérítése	
	1	EU tagállamokkal kapcsolatos elszámolások	6 408,4
	2	Nem EU tagállamokkal kapcsolatos elszámolások	80,0
	11	Egészségügyi szolgáltatók visszafizetése	
	1	Gyógyszertámogatással, gyógyászati segédesszköz támogatással kapcsolatos ellenőrzésekből eredő visszafizetések	150,0
	2	Egészségügyi szolgáltatók egyéb visszafizetése	300,0
	12	Baleseti adó	100,0
	13	Népegészségügyi termékadó	77 600,0

2. ábra: Az Egészségbiztosítási Alap bevételi oldala

Forrás: Költségvetési törvény, LXXII. melléklet

Az E. Alap bevételi oldala szerint a legnagyobb bevételi tétel a biztosítottak egészségbiztosítási járuléka, 1079,7 Mrd Ft összegben. A szociális hozzájárulási adó 755,7 Mrd Ft.

Összegezésben fentieket követik a különböző jogcímen utalt költségvetési hozzájárulások. Ezek közül kiemelkedik a 463,3 Mrd Ft-ot kitevő járulék címen átvett pénzeszköz. Ez azoknak a személyeknek az ellátását hivatott fedezni, akik a természetbeni egészségügyi szolgáltatásokra térítésmentesen jogosultak, tehát akik a Tbj. 16. §-ának

hatálya alá tartoznak. Ők járulékot nem fizetnek, tulajdonképpen helyettük az állam fizeti meg a járulékot. Emellett további 117,7 Mrd Ft van betervezve tervezett pénzeszköz-átvétel címen, és 5,4 Mrd Ft az egészségügyi feladatok ellátásával kapcsolatos kiadásokra.

Látható, hogy arányaiban nagyobb a költségvetési hozzájárulások összege az E. Alap esetében. Ez azonban némileg látszólagos, ugyanis ennek fő oka, hogy a szociális hozzájárulási adó bevétele nagyobb része a költségvetési törvény alapján a Ny. Alapot illeti meg.

Megfigyelhető továbbá, hogy az Új Tbj. szerinti, 2020. július 1-jétől bevezetésre kerülő társadalombiztosítási járuléknak a három alapba történő folyósítási %-a lényegesen eltér attól a %-os aránytól, amely a szociális hozzájárulási adó %-os megoszlását érinti a költségvetési törvény szerint.

2. táblázat: A társadalombiztosítási járulék és a szociális hozzájárulási adó alapok közötti megoszlása (%)

2020. 07. 01-től	Társadalombiztosítási járulék (%)	Szociális hozzájárulási adó (%)
Ny. Alap	54	71,63
E. Alap	37,9	28,37
NFA	8,1	0

Forrás: az Új Tbj. és a költségvetési tv. alapján a szerző szerkesztése

A biztosítottak által fizetendő társadalombiztosítási járulékok arányosan nagyobb része illeti majd meg az E. Alapot és a Nemzeti Foglalkoztatási Alapot 2020-ban, mint amely arányban a foglalkoztató által fizetendő szociális hozzájárulási adó illeti meg az alapokat. Természetesen a társadalombiztosítási járulékok alapok közti megoszlása is változhat a jövőben, ugyanúgy, ahogy a szociális hozzájárulási adó arányai is évről évre változnak.

Uniós jogi kötelezettségből fakadó egészségbiztosítási ellátások

A társadalombiztosítási rendszerek felépítésének kialakítása és működtetése az államok kizárólagos hatásköre, még az egyébként széles körű jogosultságokkal bíró Európai Unió sem kompetens ezekben a kérdésekben. Az uniós jog ugyanakkor határoz meg koordinációs szabályokat,³⁸ illetve az államok kétoldalú megállapodásokkal igyekeznek határainkon túl is, úgynevezett extraterritoriális védelmet nyújtani polgáraiknak.³⁹ A kötelező normákat tartalmazó nemzetközi kötelezettségeknek két fő vizsgált pillére van: az uniós jog és a kétoldalú megállapodásokból álló szerződésrendszer.

Amint erre az 5.1. fejezetben utaltam, az uniós jogi kötelezettségek a Tbj. és az Ebtv. szabályai szerint⁴⁰ primátust élveznek a magyar jog alkalmazásával szemben. Ez azt jelenti, hogy az uniós jog vagy a kétoldalú megállapodás szabályai döntenek el, hogy egyáltalán alkalmazni kell-e a magyar szabályokat, vagy esetleg egy másik ország rendelkezései

³⁸ HOFFMAN 2019; FAZEKAS 2000; GELLÉRNÉ LUKÁCS 2011.

³⁹ MÉSZÁROS 2019.

⁴⁰ Tbj. 13. § és Ebtv. 8/A. §.

érvényesülnek. Ha alkalmazni kell a magyar jogot, akkor az a maga teljességében értendő, tehát akkor mind a biztosított státuszra, mind az ellátásokra vagy azok fedezetére vonatkozó magyar előírások kötelezőek. Az uniós jog működésének azonban csak az egyik aspektusa az, hogy a magyar jogot a maga teljességében alkalmazni kell.

A másik aspektus, hogy vannak *különleges uniós jogi előírások*, amelyeket követni kell, ilyen például hogy Magyarországnak ki kell adnia biztosítottjai részére az Európai Egészségbiztosítási Kártyát (EU-kártya), és viselnie kell az ilyen kártyák használatából felmerült teljes költséget.⁴¹ Továbbá, hogy el kell ismerni a magyar biztosítottak jogát arra, hogy EU-kártya nélkül is igénybe vehessenek engedélyhez nem kötött egészségügyi szolgáltatást más EU-tagállamban, amelynek a költségét belföldi költségen meg kell téríteni a biztosítottak részére. Ezek a tagállami kötelezettségek és biztosított jogok már nem a magyar jogalkotó szuverén döntését képezik, hanem az EU szervei által meghozott jogi aktusokból következnek. Ezen jogi aktusokról lesz szó a következő fejezetben. Először az uniós rendelettel (883/2004/EK rendelet) foglalkozom, majd az uniós irányelvvel (2011/24/EU irányelv).

Az uniós rendeletek alkalmazása

A kötelező uniós rendeletek a következők: a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EU rendelet (a továbbiakban: Rendelet) és a végrehajtására kiadott 987/2009/EU rendelet (a továbbiakban: Vhr).⁴² Emellett számos Európai Bíróság által eldöntött jogeset foglalkozik a két rendelet értelmezésével, amelyek – az uniós jog másodlagos jogforrásaiként – ugyancsak kötelezők a tagállamokra.

A szociális biztonsági koordinációnak viszont nem célja, hogy uniós szintű, egységes szociális biztonsági rendszert hozzon létre. Tiszteletben tartja a tagállamok hatáskörét saját szociális biztonsági rendszerük kialakítására, a jogosultsági feltételek meghatározására, tehát továbbra is a nemzeti jog határozza meg, hogy milyen feltételekkel lehet valaki biztosított, milyen fajtájú és milyen mértékű ellátásokra jogosult.⁴³

Az EUMSZ⁴⁴ külön rendelkezik az uniós polgárok szociális biztonsági jogainak védelméről. Az EUMSZ. 48. cikke szerint: „A Tanács a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően a szociális biztonság területén elfogadja azokat az intézkedéseket, amelyek a munkavállalók szabad mozgásának biztosításához szükségesek; e célból olyan eszközrendszert hoz létre, amely a migráns munkavállalók és az azok jogán jogosultak számára biztosítja

⁴¹ S1. határozat (2009. június 12.) az európai egészségbiztosítási kártyáról (2010/C 106/08).

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács 987/2009/EK rendelete (2009. szeptember 16.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról, HL L 284., 2009. 10. 30., 1–42.

⁴³ C-120/95. sz. *Nicolas Decker kontra Caisse de maladie des employés privés* ügy (ECLI:EU:C:1998:167).

⁴⁴ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés.

(a) a különböző országok jogszabályai szerint figyelembe vehető összes időszak összevonásának a juttatásokhoz való jog megszerzése és fenntartása, valamint a juttatások összegének kiszámítása céljából;

(b) a juttatások kifizetését a tagállamok területén lakó személyek számára.”

Az EUMSZ-t végrehajtó rendelet (a továbbiakban: R.) és a Vhr. személyi hatálya minden uniós polgárra és családtagjára kiterjed. A R. 2. cikke szerint: „Ezt a rendeletet a tagállamok állampolgáira, egy tagállamban lakóhellyel rendelkező hontalanokra és menekültekre – akik egy vagy több tagállam jogszabályainak hatálya alá tartoznak vagy tartoztak –, valamint ezek családtagjaira és túlélő hozzátartozóira kell alkalmazni.” Eszerint minden olyan személy, aki valaha a magyar jog szociális biztonságot érintő jogszabályainak hatálya alá tartozott vagy tartozik, automatikusan az uniós jog hatálya alá is kerül.

A szociális biztonsági koordináció elsődleges célja, hogy *meghatározza az adott tényállásra aktuálisan joghatósággal rendelkező tagállamot*, vagyis azt a tagállamot, amely eljárhat az ügyben. Különös jelentősége van a joghatóság megállapításának, mert a joghatósággal bíró tagállam szedi be a járulékot a munkavállaló után, és ő fizeti neki (és sok esetben családtagjainak) a pénzbeli ellátásokat, illetve nyújt számos természetbeni ellátást a gazdaságilag inaktív uniós polgároknak is. Ezért a joghatóság kérdése alapvető az uniós polgár számára, de az érintett tagállam számára is. Számos vitát generál a tagállamok között, hogy melyik bírjon joghatósággal, vannak ügyek, főleg a kiküldetés terén, amelyek több évig húzódnak, mire eldől, hogy az érintett személyeket melyik országban kell biztosítottnak tekinteni.⁴⁵ *Az uniós rendelet alapelve az egy tagállam joghatóságának elve*, a 11. cikk (1) bekezdése szerint „(1) Az e rendelet hatálya alá tartozó személyekre csak egy tagállam jogszabályai alkalmazandóak”.

Az 5.1. fejezetben a biztosított fogalmánál jeleztem, hogy a Tbj. 5. § (3) bekezdés szerint „[b]iztosított az a természetes személy is, aki a munkát külföldi foglalkoztató számára Magyarország területén kívül végzi, és a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló közösségi rendelet vagy Magyarország által kötött kétoldalú szociális biztonságról szóló egyezmény alapján e törvény hatálya alá tartozik”. Jeleztem azt is, hogy ez akkor történhet, ha az érintettnek magyarországi lakóhelye van.

Ez a furcsaság a R. 13. cikkéből fakad, amely a következőket írja elő két vagy több tagállamban végzett tevékenység esetére:

„(1) A két vagy több tagállamban szokásosan munkavállalóként tevékenységet végző személy a következők hatálya alá tartozik:

(a) a lakóhely szerinti tagállam jogszabályai, ha tevékenységének jelentős részét abban a tagállamban végzi; vagy

(b) ha tevékenységének nem jelentős részét végzi a lakóhely szerinti tagállamban:

(i) annak a tagállamnak a jogszabályai, amelyben a vállalkozás vagy munkáltató bejegyzett székhelye vagy üzletviteli helye található, ha a személyt egyetlen vállalkozás vagy munkáltató alkalmazza; vagy

⁴⁵ GELLÉRNÉ LUKÁCS 2018.

(ii) annak a tagállamnak a jogszabályai, amelyben a vállalkozások vagy munkáltatók bejegyzett székhelye vagy üzletviteli helye található, ha a személyt két vagy több vállalkozás vagy munkáltató alkalmazza, és e vállalkozások bejegyzett székhelye vagy üzletviteli helye egyetlen tagállamban található; vagy

(iii) annak a lakóhely szerinti tagállamtól eltérő tagállamnak a jogszabályai, amelyben a vállalkozás vagy munkáltató bejegyzett székhelye vagy üzletviteli helye található, ha a személyt két vagy több vállalkozás vagy munkáltató alkalmazza, amelyek bejegyzett székhelye vagy üzletviteli helye két tagállamban található, amelyek egyike a lakóhely szerinti tagállam; vagy

(iv) a lakóhely szerinti tagállam jogszabályai, ha a személyt két vagy több vállalkozás vagy munkáltató alkalmazza, amelyek közül legalább kettőnek a bejegyzett székhelye vagy üzletviteli helye a lakóhely szerinti tagállamtól eltérő tagállamokban található.”

A Tbj. 5. § (3) bekezdésében hivatkozott eset tehát a R. 13. cikke (b) bekezdésének (iv) pontját ülteti át magyarázó jelleggel a magyar jogba, miszerint a lakóhely jogát kell alkalmazni, ha az érintett munkavállalót foglalkoztatók közül legalább kettő nincs a lakóhely tagállamában, és a munkavállaló nem végzi tevékenysége jelentős részét a lakóhelyén.

A szociális biztonsági koordináció másodlagos célja, hogy *minden tagállam által követendő elveket írjon elő*. Ilyen, hogy a joghatósággal bíró tagállamnak egyenlő bánásmódban kell részesítenie a jogszabályai hatálya alá tartozó uniós polgárt és családtagját.⁴⁶ Továbbá, hogy a tagállami juttatások kiszámításához a tagállami hatóságoknak az érintett teljes biztosítási történetét figyelembe kell venniük, illetve a jogosultságok igénybe vehetőségét garantálniuk kell. Ez a szociális biztonsági koordinációs szabályrendszer két alappillére:

- az egyenlő bánásmódon alapuló *belső*, hozzáférési aspektus; illetve
- a tagállamok közti információáramláson alapuló, a jogosult számára a bárhol megszerzett jogosultságaihoz való hozzáférést biztosító úgynevezett *külső*, intézményi aspektus.

A szociális biztonsági koordinációs rendelet minden szociális biztonsági alrendszerre kiterjed. A *R. tárgyi hatálya* alá tartoznak a szociális biztonsági rendszer társadalombiztosítási és univerzális elemei (1. csoport), valamint a határmezsgyén mozgó különleges, nem járulékalapú ellátások (2. csoport).

1. csoport:

- betegségi ellátások, beleértve a tartós ápolást;
- anyasági és azzal egyenértékű apasági ellátások;
- rokkantsági ellátások;
- öregségi nyugdíj;
- hozzátartozói ellátások;
- halál esetére járó juttatások;
- üzemi baleset, foglalkoztatási megbetegedés;

⁴⁶ 2/67. sz. *De Moor kontra Caisse de pension des employés privés* ügy (ECLI:EU:C:1967:28).

- munkanélküli ellátások;
- előnyügdíjak és
- családi ellátások.

2. csoport:

- a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátások, amelyek (a) az 1. csoportban felsorolt kockázatok esetén járó szociális biztonsági ellátásokat egészítik ki, pótolják vagy váltják fel, illetve (b) a fogyatékos személyeknek nyújtanak speciális védelmet. Ezen alrendszernek az egészségbiztosítási aspektusokkal foglalkozunk.

Az uniós rendeletek egészségbiztosítási aspektusai

A szociális biztonsági koordinációs rendeletek a *betegségi ellátások* körében biztosítják, hogy egy tagállami szociális biztonsági jog hatálya alá tartozó uniós polgár és családtagja egy másik tagállamban orvosilag szükséges ellátást vegyen igénybe, a biztosítás helye szerinti tagállam költségén.⁴⁷ Ezt az EU-kártyával tehetik meg. Az EU-kártya felhasználható közfinanszírozott szolgáltatóknál (privátoknál nem), bemutatása mentesíti a beteget az egészségügyi szolgáltatás költségének megfizetése alól. A költségeket egy elszámolási rendszerben az érintett biztosítója később megtéríti az ellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatóknak vagy az ő biztosítójának. A beteget az EU-kártya nem mentesíti a nem egészségügyi szolgáltatási költségek megfizetése alól, tehát például a vízidíjat, a hotelszolgáltatások díját ki kell fizetni, ha azt az igénybevétel országa szerinti biztosítottaknak is ki kell fizetniük. Nem érvényes továbbá az EU-kártya olyan egészségügyi szolgáltatásokra, amelyek nem járnak mindenkinek, hanem csak külön fizetés ellenében érhetők el (például ha az ország saját biztosítottjai is csak külön díjazás ellenében vehetnek igénybe mentőhelikoptert, akkor a más tagállami biztosítottak sem vehetik azt igénybe EU-kártyával, fizetés nélkül).

A rendeletben foglalt megoldás gyakorlatilag *kiterjeszti egy adott társadalombiztosítási rendszer jogvédelmét egy másik ország területére is* (ezt nevezzük extraterritoriális védelemnek), mert nem számít, hol történik az orvosilag szükségessé váló beavatkozás, a beteg ellátást fog kapni, és nem kell érte fizetnie. A költségek a biztosítottért egyébként is felelős egészségbiztosítót terhelik. Az EU-kártyával nemcsak ténylegesen orvosilag szükségessé váló (kissé leegyszerűsítve: sürgős) ellátást, hanem olyan ellátást is igénybe lehet venni, amely egy akut állapothoz köthető egészségromlás következménye.⁴⁸

⁴⁷ 883/2004/EK rendelet 19. cikke: „az illetékes tagállamtól eltérő tagállamban tartózkodó biztosított személy és családtagjai jogosultak a tartózkodásuk alatt orvosi okokból szükségessé váló természetbeni ellátásokra, figyelembe véve az ellátások jellegét és a tartózkodás várható időtartamát. Ezeket az ellátásokat az illetékes intézmény nevében a tartózkodási hely szerinti intézmény nyújtja, az általa alkalmazott jogszabályok rendelkezései szerint, mintha az érintett személyek az említett jogszabályok szerint lennének biztosítva.”

⁴⁸ C-326/00. sz. *Idryma Koinonikon Asfaliseon (IKA) v. Vasileios Ioannidis* ügy (ECLI:EU:C:2003:101).

Felhasználható továbbá olyan esetekben is, amikor egy folyamatos kezelés egy állomását kell egy másik tagállamban elvégezni (például kemoterápia, oxigénterápia vagy dialízis)⁴⁹ annak érdekében, hogy az érintettnek ne kelljen megszakítania más tagállami tartózkodását a kezelés miatt.

A szociális biztonsági koordinációhoz kötődik az a lehetőség is, hogy bizonyos orvosi beavatkozásokat az illetékes biztosító előzetes engedélyével igénybe lehet venni egy másik tagállamban, szintén a biztosítás helye szerinti tagállam költségén. Az engedélyt meg kell adni, ha a szóban forgó kezelés szerepel az érintett személy lakóhelye szerinti tagállam jogszabályai által előírt ellátások között, és ha az ilyen kezelést az orvosilag indokolt határidőn belül nem tudják biztosítani, figyelembe véve a személy aktuális egészségi állapotát és betegségének várható lefolyását.⁵⁰ Az Európai Bíróság az *Elchinov-és etben* kimondta, hogy ha a nemzeti rendszer csupán az illetékes intézmény által térített kezeléstípusokat határozza meg (például szemműtét), akkor meg kell adni az engedélyt, ha az ugyanolyan hatékonyságú alternatív kezelést a biztosított lakóhelye szerinti tagállamban nem tudják a megfelelő időn belül biztosítani.⁵¹ A *Petru-és etben*⁵² még tovább ment az Európai Bíróság, hangsúlyozta, hogy nemcsak az érintett állapotát érintő konkrét helyzet adhat alapot az engedély kötelező megadására, hanem az is, ha a kiindulási államban az általános ellátási színvonal nem megfelelő. Egy romániai kórházban elvégzendő nyitott szívűműtéttel összefüggésben merültek fel aggályok a betegbiztonságot érintően (általában a higiéniai viszonyok, a személyi és tárgyi feltételek tekintetében). Az Európai Bíróság hangsúlyozta, hogy a kórházban fennálló tárgyi infrastruktúra hiánya ezen orvosi szolgáltatások igénybevételére vonatkozó engedélyezési kötelezettséget keletkeztet a tagállam számára. A tagállami hatóság által kiadott előzetes engedélyt egy előre meghatározott formátumú nyomtatványon, az úgynevezett S2 nyomtatványon kell igazolni, amelyet minden más tagállami biztosító elfogad.

Végül, létezik az S1 nyomtatvány is, amelyet a kiküldött munkavállalók, áttelepült nyugdíjasok és családtagjaik kapnak illetékes biztosítóiktól, és amelynek birtokában nem vagy nemcsak a biztosításuk helye szerinti tagállamban, hanem a lakóhelyük szerinti tagállamban jogosultak ellátásra.

⁴⁹ S3. határozat (2009. június 12.) a 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 19. cikke (1) bekezdésének és 27. cikke (1) bekezdésének, valamint a 987/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 25. cikke A) pontja (3) bekezdésének hatálya alá tartozó ellátások meghatározásáról (HL C 106., 2010.4.24., 40.).

⁵⁰ 883/2004/EK rendelet 20 (2) cikke.

⁵¹ C-173/09. sz. *Elchinov-ügyben* (ECLI:EU:C:2010:581) a kiindulási államban csak olyan szeműtét állt rendelkezésre, amely a szemgolyó eltávolításával járt, míg Németországban lézeres megoldással, a szemgolyó megőrzésével tudták ugyanazt a hatékonyságot elérni. Az Európai Bíróság szerint meg kellett téríteni a költségeket, mert a bolgár jog tartalmazta a kezeléstípust (szeműtét), és nem tért ki arra, hogy milyen módszerrel kell azt végezni, ergo a lézeres megoldást is bele kellett érteni, amelyet viszont nem tudtak nyújtani.

⁵² C-268/13. sz. *Petru-ügy* (ECLI:EU:C:2014:2271).

Mindhárom fent vázolt esetben sor kerül a költségek illetékes tagállami hatóságok általi megtérítésére az ellátásokat ténylegesen nyújtó ország illetékes hatósága részére. Ezt a rendszert intézmények közti megtérítésnek (visszatérítésnek) hívjuk.

Pénzügyi szabályok

Az uniós rendeletek főszabálya, hogy az uniós polgár és családtagja egy másik tagállamban egészségbiztosítási ellátást vehet igénybe – orvosilag szükséges vagy előzetesen engedélyezett ellátást –, és ennek az ellátásnak a teljes költségét megtéríti a biztosítás helye szerinti tagállam intézménye az ellátás nyújtásának helye szerinti tagállam intézményének.

A R. és a Vhr. fekteti le a tagállami intézmények közötti megtérítések részletszabályait ezekre az ellátásokra. A R. 35. cikke szerint: „(1) Az egyik tagállam intézménye által egy másik tagállam intézménye nevében [...] nyújtott természetbeni ellátások teljes összegét meg kell téríteni.

(2) Az (1) bekezdésben említett megtérítéseket a végrehajtási rendeletben megállapított szabályoknak megfelelően határozzák meg és hajtják végre, a tényleges kiadások igazolása alapján, vagy rögzített összegek alapján az olyan tagállamok esetében, amelyek jogi vagy közigazgatási rendszere nem teszi lehetővé a tényleges kiadásokon alapuló megtérítés alkalmazását.

(3) Két vagy több tagállam, illetve azok hatáskörrel rendelkező hatóságai előírhatnak más megtérítési módszereket is, illetve lemondhatnak a joghatóságuk alá tartozó intézmények közötti valamennyi megtérítésről.”

Fő elv a R. 35. cikke szerint, hogy *teljes költségen* kerülnek megtérítésre a más tagállamban igénybevett egészségbiztosítási ellátások, és az elszámolás alapja kétféle lehet: a tényleges kiadások vagy rögzített – más néven átalány- – összegek. A tagállamok lemondhatnak bizonyos költségek egymás közti megtérítéséről, ilyen, hogy Magyarország és az Egyesült Királyság között nem kapcsolódott megtérítés az EU-kártyával igénybevett ellátásokhoz.

A Vhr. bontja ki a megtérítésre vonatkozó részletes szabályokat. A Vhr. IV. címe a *Pénzügyi rendelkezések* címet viseli, az I. fejezet fekteti le az ellátások költségeinek megtérítését érintő részletszabályokat a R. 35. cikkének alkalmazásában.

Az elszámolás főszabálya a Vhr. 62. cikke alapján a *tételes elszámolás*, miszerint a tagállam egy másik tagállamnak az egyes biztosítottak által konkrétan igénybe vett ellátási összegeket számlázza ki, a saját belső nyilvántartási rendszere alapján. A R. 35. cikkének (2) bekezdésében említett azon tagállamok felsorolását, amelyekben a jogi vagy igazgatási struktúra következtében a tényleges költségek alapján történő megtérítés nem alkalmazható, a Vhr. 3. melléklete sorolja föl. A mellékletbe való felvétel önkéntes, tehát minden tagállamot felvesznek oda, amelyik ezt kéri. Ergo minden tagállam maga döntheti el, hogy melyik elszámolást választja. Jelen pillanatban a 3. melléklet szerint átalányköltséges elszámolást működtet Írország, Spanyolország, Olaszország, Málta,

Hollandia, Portugália, Finnország, Svédország (és kilépéséig, 2020. december 31-ig az Egyesült Királyság). A többiek – így Magyarország – a tételes elszámolás talaján működtetik a megtérítési rendszerüket, tehát más tagállamok felé az azok biztosítottjai által okozott, ténylegesen felmerült költségeket számlázzák ki.

Az *átalányköltségek* alapján történő elszámolás azt jelenti, hogy egy adott személyi csoportra nem az esetenkénti, ténylegesen okozott költséget számítja fel a tagállam, hanem egy átlagos éves összeget, amit a korábbi évek statisztikai alapján számolnak ki. Ennek meghatározása nem lehet önkényes, olyannyira nem, hogy maga a Vhr. 64. cikkének (1) és (3) bekezdései előírják a számítási formulát is.⁵³

A tagállamok egymás között bilaterális alapon számolják el a költségeket, ehhez az szükséges, hogy belső rendszereikben megfelelően nyilvántartsák a más tagállami biztosítottak által EU-kártyával igénybe vett ellátásokat. Csak azokat a más tagállami biztosítottak által az EU-kártyával igénybe vett ellátási költségeket lehet értelemszerűen a biztosított másik tagállami teherviselőjétől kérni, amelyek megfelelően adminisztrálva vannak. Ehhez szükséges a biztosított azonosítása, az igénybe vett ellátás rögzítése az adott egészségügyi szolgáltatónál, majd az összes tagállami szolgáltatónál rögzített ellátás nemzeti adatbázisba rögzítése. A tagállamok egymás között az így összegyűjtött, nemzeti szinten egyesített összegeket számolják el egymással. Értelemszerű, hogy ehhez megfelelő informatikai rendszerek szükségesek.

Magyarország alapvetően két útvonalon érkezeti nyilvántartásaiba az ide érkező, más tagállamban biztosítottak ellátása által keletkező, tehát más tagállam felé kiszámálható költséget. Egyrészt az egészségügyi szolgáltatók – amennyiben ezen uniós polgárok rendelkeznek EU-kártyával vagy kártyahelyettesítő nyomtatvánnyal – az ellátást „E” térítési kategóriában jelentik, megadva az E-adatlapon az érvényes EU-kártya vagy kártyahelyettesítő nyomtatvány szükséges adatait. Azok a személyek pedig, akik életvitelszerűen élnek Magyarországon, a saját illetékes tagállamuk által kiadott jogosultságigazolás – S1 nyomtatvány – alapján magyar biztosítási kártyát (taj) kapnak. Ezáltal Magyarországon jogosultak teljes körű ellátásra. Egyenlő bánásmódot élveznek, ezért a szolgáltatónak zöld szín jelenik meg, és a NEAK felé a lejelentés 1-es kódon történik. Van viszont egy úgynevezett *egyezményes tajadatbázis*, ami minden bejövő S1 alapján kiadott tajsámot tartalmaz. Az informatikai rendszer kigyűjti az ilyen, életvitelsze-

⁵³ 64. (1) „Minden egyes hitelező tagállam esetében valamely naptári évre vonatkozóan az egy főre eső havi rögzített összeg (F) meghatározása úgy történik, hogy a korcsoportok (i) szerint bontott, egy főre jutó éves átlagos költséget (Y_i) elosztják 12-vel, és a kapott eredményt az alábbi képletnek megfelelően (X-szel) csökkentik: $F_i = Y_i \times 1/12 \times (1-X)$, ahol: az index (i=1, 2 és 3) a rögzített összegek kiszámítására alkalmazott három korcsoportot jelzi: i=1: 20 évnél fiatalabb személyek, i=2: 20 és 64 év közötti személyek, i=3: 65 éves és annál idősebb személyek, Y_i a (2) bekezdésben meghatározott, az i korcsoportra vonatkozó, egy főre jutó éves átlagos költség, az X együttható (0,20 vagy 0,15) a (3) bekezdésben meghatározott csökkentést mutatja.” (3) „A havi rögzített összeget érintő csökkentés általában 20% (X=0,20). Nyugdíjasok és családtagjaik esetében a csökkentés 15% (X=0,15), amennyiben az illetékes tagállam nem szerepel az alaprendelet IV. mellékletében található felsorolásban.”

rúen itt élőknek kiadott tajokkal kapcsolatos ellátási eseteket, és a NEAK informatikai rendszere (*Eform*) minden egyes ellátási esetről tételes, tényleges költségelszámolást lehetővé tevő E125 formanyomtatványt generál.⁵⁴ Ezek az esetek tehát csak a NEAK-nál jelennek meg külön, más tagállam felé elszámolható esetként, az egészségügyi szolgáltató nem tudja, hogy az ellátott zöld tajának háttérében valójában egy más tagállam által kiadott S1 nyomtatvány áll. A folyamat azzal zárul, hogy a NEAK az összes adott tagállam részére elkészült költségbekérő E125 nyomtatványt összegyűjti, és időszakonként egyben küldi ki a megfelelő más tagállami hatóság részére elszámolás és fizetés céljából.

Végrehajtó magyar szabályok

Az uniós rendeletek nemzeti jogba történő implementálása főszabály szerint nem lehetséges, a kettős szabályozás tilalma miatt.⁵⁵ Ez érvényesül a szociális biztonsági koordinációs rendeletek esetében is. *A magyar jog* ezért az 5.1. fejezetben bemutatott, jogosultakra vonatkozó szabályok mellett *csak részkérdéseket szabályoz*. Olyan fontos részkérdéseket viszont, amelyek az uniós rendelet végrehajtásához feltétlenül szükségesek. Az uniós rendeletek és a kapcsolódó S1 és S3 számú határozatok előírják, hogy milyen jogosultságokat jelenít meg az EU-kártya, sőt azt is, hogy a kártya hogy nézzen ki. Értelemszerűen, az EU-kártyát a nemzeti hatóságoknak kell kiállítani, ezért *a nemzeti jogban kell szabályozni a kiállítás feltételeit*, hogy mely hatóság és hogyan adja ki a kártyákat a jogosultaknak.

Az Ebtv. 27. §-a szerint: „(11) A biztosított által valamely EGT-tagállam területén történő ideiglenes tartózkodása során igénybe vett egészségügyi szolgáltatásra – az uniós rendeletek szerint – jogosító, az egészségbiztosító által kibocsátott Európai Egészségbiztosítási Kártyát (a továbbiakban: EU-kártya), illetve az azt helyettesítő nyomtatványt az egészségbiztosító a biztosított kérelmére, a (12) bekezdésben foglaltak kivételével díjmentesen, a külön jogszabályban foglaltak figyelembevételével bocsátja a biztosított rendelkezésére. (12) Az EU-kártya kiadásáért az általános tételű eljárési illetéknek megfelelő összegű igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetnie a biztosítottnak, ha annak kiadása a még érvényes EU-kártyának a jogosult birtokából való kikerülése (lopás, elvesztés, megsemmisülés) vagy megrongálódása miatt vált szükségessé.” Jelenleg a járási hivatalok állítják ki az EU-kártyákat, díjmentesen azoknak, akik Magyarországon megfelelnek a feltételeknek (tehát jogosultak egészségügyi szolgáltatás igénybevételére).

Magyarországnak ki kell állítani az EU-kártyát, ez az uniós jogból folyó kötelezettsége, polgárait olyan helyzetbe kell hoznia, hogy élvezhessék az uniós jogból fakadó előnyöket. A vonatkozó megtérítési eljárások alapján a keletkezett költségeket is meg kell téríteni más tagállamok felé. Azt azonban az uniós jog határozza meg, hogy pontosan milyen

⁵⁴ Ez hívjuk úgynevezett E125 formanyomtatványnak.

⁵⁵ SOMSSICH 2011.

ellátásokat tudnak igénybe venni más uniós tagállamban a magyar biztosítottak az EU-kártyával.

Így ér össze tehát az uniós rendeletek szerinti jogosultság meghatározása és a magyar jog szerinti igazgatási és pénzügyi feladatok szabályozása.

Az uniós irányelv a határon átnyúló betegjogokról

Évtizedeken keresztül csak az előző pontban tárgyalt uniós rendeletek tették lehetővé a betegek társadalombiztosítási finanszírozással együtt járó más EU-tagállami kezelést.⁵⁶ Az Európai Bíróság *Kohll és Decker ügyekben* hozott döntése⁵⁷ viszont új utakat nyitott e téren.⁵⁸ Ez volt az első olyan eset, ahol egy társadalombiztosítás hatálya alá tartozó, tervezett ellátást vettek igénybe más tagállamban, és kérték utólag a költségek megtérítését az illetékes tagállami biztosítótól.⁵⁹ Ezen eset eldöntésekor még csak az uniós rendeletek voltak hatályban. A biztosító megtagadta a megtérítést azon az alapon, hogy a konkrét, tervezett szolgáltatást (fogászati vizsgálatot) egy másik tagállam területén vették igénybe, és a megtérítéshez kellett volna előzetes engedély az uniós rendeletek alapján. Az Európai Bíróság viszont úgy határozott, hogy a megtérítés megtagadása indokolatlan akadályt emel a szolgáltatások, így a fogászati ellátások belső piacon történő szabad áramlása elé. Kimondta, hogy a külföldön igénybe vett tervezett egészségügyi ellátás költségei főszabályként előzetes engedély hiányában is visszatéríthetők a szolgáltatás szabad mozgása alapelvéből kifolyólag, ha a tagállam szociális védelmi rendszerének pénzügyi egyensúlyát ez nem sérti. Igaz, nem teljes költségen, hanem csak annyiban jár megtérítés, amennyibe a kezelés az illetékes tagállamban került volna (belföldi költségmértékig). A *Kohll és Decker* ügyet számos további ügy követte,⁶⁰ azonban az esetekben megjelenő új elvek számos bizonytalanságot rejtettek magukban a gyakorlati végrehajtás területén.⁶¹ Éppen ezért vált szükségessé a bírósági döntések esszenciájának másodlagos jogszabályban való rögzítése.⁶² Az Európai Bizottság 2008 júliusában nyújtotta be a kérdéses irányelvre vonatkozó tervezetét. Az irányelv hatályos szövege 2011. március 9-én került végső elfogadásra a magyar elnökség alatt, 2011/24/EU irányelvként, és a tagállamoknak 2013. október 25-ig kellett átültetniük azt nemzeti jogukba.⁶³

⁵⁶ GELLÉRNÉ LUKÁCS 2006, 63–83.

⁵⁷ C-120/95. sz. *Decker v. Caisse de Maladie des Employés Privés (Decker-)* and C-158/96, *Kohll v. Union des Caisses de Maladie (Kohll-)* ügy [ECLI:EU:C:1998:167].

⁵⁸ LUKÁCS 2002, 485.

⁵⁹ LUKÁCS 2002, 488.

⁶⁰ C-157/99. sz. *Smits and Peerbooms* ügy (ECLI:EU:C:2001:404).

⁶¹ A *Kohll-* és *Decker-ügyeket* követő *Vanbraekel-* és *Watts-ügyek* tovább cizellálták a szolgáltatások szabad áramlásán alapuló mechanizmust. C-368/98. sz. *Vanbraekel-ügy* (ECLI:EU:C:2001:400), C-372/04. sz. *Yvonne Watts-ügy* (ECLI:EU:C:2006:325).

⁶² GELLÉRNÉ LUKÁCS – GYENÉY 2014.

⁶³ A nemzeti átültető rendelkezések elérhetők itt: www.eur-lex.eu.

A 2011/24/EU irányelv gyökere tehát a szolgáltatások szabad áramlásában rejlik, *jogalapja a belső piaci jogalap mellett a 168. cikk, tehát a népegészségügyi kérdésekkel foglalkozó cikk*. Ez azt is jelenti, hogy az irányelv alkalmazásakor egyensúlyban kell lennie a belső piaci és a népegészségügyi, egészségvédelmi szempontoknak. Ez egy nagyon komplex kihívás, amelyben összhangba kell hozni az egészségügyi szolgáltatók, a betegek, a betegek biztosítói és a társadalombiztosításban részes más betegek lehetőségeit és érdekeit. Az irányelv éppen ezért egy törékeny kompromisszum.

Ez a kettősség jól tetten érhető az irányelv céljait megfogalmazó preambulumbekendésekben is. Az irányelv ezek között említi *a magas színvonalú ellátórendszer működtetését, az általános, egyetemes, méltányos és egyenlő hozzáférést*, amely mindenképpen az európai egészségügyi ellátórendszerek alapelve.⁶⁴ A (4) preambulumbekendés ugyanakkor világossá teszi, hogy *nem cél az egészségturizmus ösztönzése*: „[...] Továbbá ezen irányelvnek a nemzeti jogba történő átültetése és alkalmazása nem eredményezhet olyan helyzetet, amelyben a betegeket arra ösztönzik, hogy a biztosításuk helye szerinti tagállamon kívül vegyenek igénybe ellátást.”

Az irányelv rendezi az uniós polgárok által más tagállamokban igénybe vett, határon átnyúló egészségügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos tagállami felelősségi szabályokat és a költségek megtérítésének általános szabályait. Az irányelv szerint az ellátás helye szerinti tagállam szervezi és biztosítja az egészségügyi ellátást a más országból származó betegekkel való egyenlő bánásmód követelményét tiszteletben tartva. Gondoskodik az egészségügyi ellátás nyújtásához kapcsolódó minőségi és biztonsági normák és a személyes adatok védelmének betartásáról. A beteg fizeti a költségeket, amelyekről számlát kap. Az egészségügyi ellátás nyújtását követően a biztosítás helye szerinti tagállam feladata az ellátás költségeinek a biztosított személy részére történő megtérítése a számla alapján, amennyiben az igénybe vett kezelés a nemzeti jogszabályok szerint része az érintett személynek járó biztosítási csomagnak. Nem kötelező tehát a megtérítés nyújtása, ha az ellátás nem szerepel a „tagállami biztosítási csomagban”. A megtérítés mértéke pedig eltérhet az ellátás tényleges költségeitől. A megtérítés alapja az az összeg, amelyet a biztosítás helye szerinti finanszírozó biztosító fizetett volna az egészségügyi ellátást nyújtó hazai szolgáltatónak, ha az ellátást a saját területén vette volna igénybe az uniós polgár. A megtérített összeg viszont nem haladhatja meg az igénybe vett egészségügyi ellátás tényleges költségét.

Igénybe vehető ellátások köre

Az irányelv alapján az ellátások más tagállamban történő igénybevétele két módon történhet. *Az ellátások többségéhez nem kell engedély*, ezeket a biztosítottak saját elhatározásuk alapján igénybe vehetik. Ezek az egyszerűbb, rutinjellegű ellátások. Ilyen esetben a biztosított egyszerűen elhatározza, hogy egy adott ellátást egy másik tagállamban vesz

⁶⁴ Lásd erről bővebben: DA COSTA – BORGES 2011.

igénybe, kiutazik, igénybe veszi az ellátást, kifizeti, megkapja a számlát, majd hazakeresésekor kéri saját biztosítójától a költségek belföldi költségen történő megtérítését.

Az ellátások egyik része tehát a biztosított szabad döntési körébe tartozik. Az ellátások másik részének más tagállami igénybevételét ugyanakkor *a biztosítás helye szerinti tagállam engedélyhez kötheti, ha azok bonyolultak, tervezést igényelnek, vagy nagy költséggel járnak*. Az egyéjszakás kórházi tartózkodáshoz kötött ellátások és a költséges ellátások tekintetében a biztosítás helye szerinti tagállam előzetes engedélyezési rendszert alkalmazhat.

Az irányelv az engedélyezés tekintetében egyértelműen utal a fő szempontokra már a preambulumbekendésekben. Eszerint: „(40) A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a tagállamok előzetes engedélyhez köthetik a más tagállamban nyújtott kórházi ellátás költségeinek a nemzeti rendszer általi átvállalását. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy ez a követelmény egyszerre szükséges és észszerű, mivel a kórházak száma, azok földrajzi elhelyezkedése, működésük módja, a rendelkezésükre álló eszközök, sőt még az általuk nyújtott orvosi szolgáltatások típusai is mind olyan tényezők, amelyek tekintetében lehetségesnek kell lennie az általában különböző igényekre figyelemmel történő tervezésnek. A Bíróság úgy vélte, hogy e tervezés célja az, hogy az adott tagállamban biztosítsa a magas színvonalú és kiegyensúlyozottan sokrétű kórházi ellátáshoz való megfelelő és állandó hozzáférést.”

A Bíróság számos jogesetében kitért arra, hogy az előzetes engedélyezés *szükséges és észszerű*. Ugyanakkor a Bíróság is megerősítette azt, hogy az előzetes engedélyezés *jogszerű* keretek között kell gyakorolni, az eljárásnak *arányosnak* is kell lennie. Ez megjelenik az irányelv (44) preambulumbekendésében is: „A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az előzetes engedély megadásának vagy megtagadásának kritériumait az említett közérdeken alapuló kényszerítő okokra figyelemmel szükséges és arányos mértékre kell korlátozni.” Továbbá a nemzeti rendszerben *transzparens* módon elérhetővé kell tenni az előzetes engedélyezés alá eső ellátások listáját, annak átláthatónak és könnyen hozzáférhetőnek kell lennie, valamint a kritériumokat előzetesen nyilvánosságra kell hozni.

Az irányelv 7 (8). cikke szerint „A biztosítás helye szerinti tagállam a 8. cikkben meghatározott esetek kivételével nem köti előzetes engedélyhez a határon átnyúló egészségügyi ellátás nyomán felmerülő költségek visszatérítését.” A 8. cikkben részletesen lefektetésre kerülnek azok a feltételek, amelyek bekövetkezése esetén a tagállami hatóság egyáltalán alkalmazhatja az előzetes engedély követelményét. A 8. § (1) bekezdése megadja a lehetőséget kifejezetten az előzetes engedélyezés bevezetésére, a határon átnyúló egészségügyi ellátás költségeinek visszatérítése vonatkozásában. A szöveg hangsúlyozza az arányosság követelményét: „Az előzetes engedélyezési rendszer, ideértve a kritériumokat és azok alkalmazását is, valamint az előzetes engedély megtagadását kimondó egyedi határozatok nem léphetik túl az elérendő cél tekintetében szükséges és arányos mértéket, továbbá nem jelenthetnek önkényes megkülönböztetést, és nem akadályozhatják indokolatlanul a betegek szabad mozgását.” A (69) bekezdés utal arra, hogy mely esetben nem tagadható meg az engedély.

Az irányelv kiindulási alapja tehát, hogy amennyiben gondos előzetes tervezést igényelő vagy drága ellátásokról van szó, akkor a tagállamok jogosulttá válnak a megtérítés előzetes engedélyezésére. Az előzetes engedélyhez kötött ellátások listáját nyilvánosságra kell hozni, azt a betegek számára elérhető, transzparens rendszerben kell kezelni. A Bizottság kontra Franciaország esetben⁶⁵ az EuB lefektette, hogy költségesnek kell tekinteni az MRI-szkennert és a PET-szkennert. Az előzetes engedélyezésre csak szűk körben nyílik lehetőség; az irányelv pontosan rögzíti, hogy a biztosítás helye szerinti tagállam milyen okok alapján tagadhatja meg az előzetes engedély megadását.

Engedélyezési esetek a lehetnek a kórházi tartózkodást megkövetelő fekvőbeteg-ellátások és a speciális ellátások, amelyek esetében a tervezésnek és fenntarthatóságnak nagyobb szerep jut.

Az irányelvhez nagy várakozásokat fűztek, arra számítottak, hogy a betegek nagy arányban fognak élni a lehetőséggel, és más tagállamokban is vesznek majd igénybe egészségügyi szolgáltatásokat. A valóság nem igazolta ezeket a várakozásokat. Ennek okát a szak- részben az információhiányban látja.⁶⁶ Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy a tagállami polgárok közti jövedelemkülönbségek is akadályt képeznek. Ha előre ki kell fizetni egy ellátás teljes költségét, amelynek azt követően csak egy részét kapja vissza a beteg (saját országa belföldi költsége alapján, amely esetleg alacsonyabb), akkor vélhetően alaposan meggondolja, hogy vállalja-e az utazással, idegen nyelven történő ellátással kapcsolatos kihívásokat.

Az Európai Bizottság által gyűjtött 2017-es adatok⁶⁷ szerint *általánosan alacsony volt a betegmozgás* aránya az EU-ban, kivéve három országot, Franciaországot, Dániát és Lengyelországot. Az engedélyhez nem kötött ellátásokat érintő, összesen 236 ezer megtérítési kérelemből 147 ezret Franciaországban adtak be olyan betegek, akiket Spanyolországban vagy Portugáliában kezeltek. Lengyelországban 19 ezer kérelmet adtak be, és ennek 88%-át a Cseh Köztársaságban igénybe vett kezelést követően nyújtották be.⁶⁸ Megfigyelhető, hogy mindkét esetben szomszédos országba mentek célzottan a betegek, tehát nem merészkedtek távolabb, a számunkra ismerős, közeli ellátóhelyeket választották. Dániában pedig 30 ezer megtérítési kérelmet adtak le, aminek döntő része fogászati kezelés volt, tehát egy konkrét esetcsoporthoz kapcsolódott. Az Európai Bizottság 2017. évi jelentésében azt írja, hogy az uniós polgárok nem tájékozottak a tekintetben, hogy „egy másik uniós ország egészségügyi rendszerét is választhatják”, a felmérés alapján tízből egy beteg tudott az irányelvről és az azzal foglalkozó nemzeti kapcsolattartó pontok létezéséről, ami épp a betegek tájékoztatását szolgálná az őket megillető jogokról, valamint a minőséggel kapcsolatos és biztonsági kérdésekről.⁶⁹

⁶⁵ C-512/08. sz. *Bizottság kontra Franciaország ügy* (ECLI:EU:C:2010:579).

⁶⁶ European Commission 2018, 126. STRBAN et al. 2017; ANEC 2018.

⁶⁷ European Commission 2017.

⁶⁸ European Commission 2017, 26.

⁶⁹ Európai Bizottság 2017, 17.

Végrehajtó magyar jogszabályok

A végrehajtó magyar jogszabály a 340/2013. (IX. 25.) Korm. rendelet a külföldi gyógykezelésről (a továbbiakban: Kr.). A Kr. 7. cikke szabályozza az irányelv implementációját a magyar jogban. A 7. § (1) bekezdés szerint a beteg nyilatkozik arról, hogy az irányelvi utat választja, és hogy konkrét szolgáltatónál kívánja-e igénybe venni a külföldi ellátást: „Ha a külföldi gyógykezelésre jogosult személy a külföldi gyógykezelést az uniós rendeletek hatálya alá nem tartozó szolgáltatónál, illetve bármilyen más okból nem az uniós rendeletek szabályai szerint kívánja igénybe venni, vagy olyan engedélyt kér, amely kizárólag az ellátás igénybevételére jogosít az egészségügyi szolgáltató megjelölése nélkül, erről kérelmében nyilatkoznia kell.” A kérelem beadását követően az illetékes szerv ugyanazt az engedélyezési eljárást folytatja le, mint a rendelet esetében – a fent idézett 5. § (1)–(3) bekezdései szerint –, „[...] figyelembe véve a sürgősséget és az egyéb egyedi körülményeket. A jogszabályban meghatározott feltételeknek megfelelő kérelmet az OEP abban az esetben utasíthatja el, ha az ellátás orvosilag indokolt időn belül hazai közfinanszírozott egészségügyi szolgáltatónál biztosítható. Ha ez a feltétel nem áll fenn, az OEP a külföldi gyógykezelést engedélyezi, és döntése mellé kiadja a 4. melléklet szerinti bírálati lapot.”

Arról, hogy melyek pontosan az engedélyezés alá eső esetek, a 3. § (1) bekezdés által hivatkozott, 1. számú melléklet rendelkezik. Az 1. sz. melléklet 2013-as eredeti verzióját 2017-ben módosították.

A Kr. 2016-os verziója az alábbi ellátásokat szerepeltette engedélykötelesként:

- az egészségügyi szakellátás társadalombiztosítási finanszírozásának egyes kérdéseiről szóló 9/1993. (IV. 2.) NM rendelet (R.) 3. számú mellékletében foglalt fekvőbeteg-szakellátás esetében valamennyi fekvőbeteg-szakellátás, valamint az ehhez kapcsolódó, az R. 1. számú mellékletében felsorolt, tételes elszámolás alá eső, egyszer használatos eszközök és implantátumok, valamint az R. 1/A. számú mellékletében felsorolt, tételes elszámolású hatóanyagok;
- 9., 10. és 10/a. számú mellékletében felsorolt egynapos és kúraszerűen végzett ellátások;
- 8. számú mellékletében felsorolt nagy értékű, országosan nem elterjedt műtéti eljárások, beavatkozások, kivéve a szervátültetéshez kapcsolódó ellátások;
- 2. számú mellékletében felsorolt járóbeteg-szakellátások, valamint az R. 15. és 15/a. számú mellékletében felsorolt gondozási tevékenységek közül a nagy értékű diagnosztikai és terápiás beavatkozások (például CT, MR).

A 2017. január 1-jén hatályba lépő változat több, korábban engedélyköteles ellátást kivett az engedélyköteles körből, kifejezetten kikerültek egyes egynapos sebészet körébe tartozó, kevésbé speciális ellátások. A hatályos szöveg szerint engedélykötelesek az R. 9. számú mellékletében felsorolt egynapos ellátások *abban az esetben, ha azokat az ellátás nyújtása szerinti európai uniós tagállamban fekvőbeteg-szakellátás keretében nyújtották.* A következő egynapos ellátások – nagy értékük miatt – minden esetben engedélykötelesek: agyi gamma-sugár-sebészet (speciális intracranialis műtétek 18 év felett és alatt),

a szív elektrofiziológiai vizsgálata, angioplastica arteriae subclaviae PTA, angioplastica extremitatis inferioris PTA, angioplastica aa. pelveos PTA, pacemaker és defibrillátor beültetése, prostata egyéb alternatív LASER műtétei.

Eszerint egy ebben a listában nem szereplő, a magyar szabály szerint egynapos sebészet keretében nyújtható, és egy másik EU-tagállamban ténylegesen egynapos sebészet keretében nyújtott ellátás elvégzéséhez nem kell előzetes engedély, az engedélymentes. Főszabály szerint tehát nem kell előzetes engedély ezen ellátások más tagállami igénybeviteléhez, kivéve a nagy értékű egynapos sebészeti beavatkozásokat. Ez nem jelenti azt ugyanakkor, hogy nem lehetnek olyan feltételek, amelyeknek teljesülniük kell ahhoz, hogy a más tagállami ellátás igénybevitelét követően ténylegesen megtérítéssel lehessen élni. Ilyen feltétel a beutaló megléte, ha az ellátás a magyar jog szerint beutalóhoz kötött. Lehetséges tehát más tagállamban igénybe venni egy beutalóhoz kötött ellátást, de a megtérítési kérelemhez ebben az esetben majd csatolni kell a beutalót vagy annak másolatát is. Fontos tehát, hogy az előzetes engedély hiánya nem az adminisztratív feltételek teljesítésének hiányát jelenti!

Az irányelv lehetővé teszi, hogy a tagállamok védelmi mechanizmusokat vezessenek be, ha az uniós betegek ellátása veszélyezteti az egészségügyi ellátórendszereik működését. A veszélyeztetés akkor valósulhat meg, ha túl sok más tagállami beteg úgy fér hozzá az ellátásokhoz, hogy az veszélyezteti a saját betegek ellátását. A veszélyhelyzet magyarországi megállapításához adatgyűjtés szükséges, erről is tartalmaz rendelkezéseket a Kr. (*Monitoring* címszó alatt). Eszerint⁷⁰ a NEAK a kiadott engedélyekről és az azok alapján kifizetett költségekről, továbbá az engedélyhez nem kötött külföldi gyógykezelésekre kifizetett költségekről nyilvántartást vezet, és havonta jelentést készít az egészségügyért felelős miniszter részére, amelyben bemutatja az egyes ellátásfajtáknak a teljes költségeken belüli arányát. A Kr. tevékenységet is előír a kormányzat számára, ha túl sok más tagállami beteg ellátása történne. Ha ugyanis a más tagállamban engedélyhez nem kötött ellátásokra költött költség a tárgyévben eléri az E. Alap járóbeteg-szakellátás éves kiadási előirányzatának 1%-át, akkor az egészségügyért felelős miniszter megteszi a szükséges intézkedéseket a járóbeteg-szakellátás előirányzat-betarthatóságának a biztosítása érdekében. Ekkor tehát *lehetőség van beavatkozásra a saját betegek ellátásának védelme érdekében.*

Megtérítési eljárás

Nagyon fontos különbség a 883/2004/EK rendelet és az irányelv között, hogy *az irányelv nem tartalmaz rendelkezéseket a tagállamok közötti elszámolásra.* Ennek oka, hogy a tagállami teherviselők ebben a rendszerben nincsenek egymással kapcsolatban, a beteg van először kapcsolatban az ellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatóval, majd – a számla

⁷⁰ 340/2013. (IX. 25.) Korm. rendelet 16. §.

benyújtása révén – később kapcsolatba lép a saját biztosítójával. Ilyenformán tagállamok közti elszámolások nem léteznek, hanem olyan nemzeti eljárási szabályok vannak, amelyek az ellátást más tagállamban igénybe vevő beteg és a saját biztosítója közti kapcsolatot, konkrétan a megtérítést szabályozzák, belföldi hatókörrel.

A konkrét magyar eljárási szabályokat a már említett 340/2013. (IX. 25.) Korm. rendelet tartalmazza. A 7. § (3) bekezdés szerint a „[...] határon átnyúló egészségügyi ellátás igénybevétele esetén a külföldi gyógykezelésre jogosult személy az ellátás hitelt érdemlően igazolt tényleges költségének utólagos megtérítésére jogosult, azzal, hogy a NEAK által fizetendő térítés összege nem haladhatja meg az igénybevétel idején az ellátásra vonatkozó magyarországi közfinanszírozott ellátás belföldi költségének mértékét. Ebben az esetben a külföldi gyógykezelésre jogosult személynek teljesítenie kell a 8. § (2) bekezdés *b*) pontja szerinti elszámolási feltételeket. A belföldi költségmértéket az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló kormányrendeletben meghatározottak szerint kell megállapítani.” A jogszabály rögzíti a *megtérítés maximumát, ami a belföldi költség, illetve* – ha a tényleges költség alacsonyabb ennél, akkor – *a tényleges költség.*

Az említett elszámolási feltételek között a jogszabály kifejezetten nevesíti, hogy a külföldi gyógykezelésre jogosult személynek a *megtérítési kérelméhez csatolnia kell* a magyar jogszabályok szerint beutalóköteles ellátások esetében a beutalót vagy annak másolatát, és a külföldi számlát vagy ennek másolatát. Ki kell derülnie a számlából annak, hogy azt kiegyenlítették, annak is, hogy a jogosult milyen egészségügyi szolgáltatást és milyen időtartamban vett igénybe. Ha ez mégsem derül ki a számlából, akkor mellékelni kell a kérelemhez az ezen adatokat tartalmazó zárójelentést és ennek fordítását.

Ha a megtérítést gyógyszer vagy gyógyászati segédeszköz vonatkozásában kérik, akkor pedig csatolni kell a kiváltás alapjául szolgáló orvosi rendelvényt vagy annak másolatát, a vény kiállítását megalapozó egészségügyi dokumentációt és annak fordítását, valamint a külföldi számlát.

Az uniós jog alkalmazásának fedezete Magyarországon

Az uniós jog kötelező jellege miatt az azokkal kapcsolatos kiadásokat Magyarországnak vállalnia kell, legyen szó akár a 883/2004/EK rendeletről, akár a 2011/24/EU irányelvről.

A költségek viselésének és a fedezet biztosításának megoldását viszont minden tagállam – így Magyarország is – saját hatáskörében döntheti el. Ebben a fejezetben az uniós jog alkalmazásából eredő költségviselési szabályokkal és adatokkal foglalkozunk.

Általános költségvetési keretszámok

Abból indulhatunk ki, hogy Magyarországon 2014–2018 között *folyamatosan nőtt az egy főre jutó egészségügyi kiadások összege, noha a GDP-hez viszonyított arány (a GDP növekedése miatt) némileg csökkent.*⁷¹

3. táblázat: Az egy főre jutó egészségügyi kiadások összege és aránya a GDP-hez viszonyítva (2013–2018)

Referenciaév	Egy főre jutó folyó egészségügyi összes kiadás (e Ft/fő) ⁷²	GDP-arány (%)
2013	222,0	7,2%
2014	234,3	7,1%
2015	243,5	6,9%
2016	257,8	7,0%
2017	269,5	6,9%
2018	292,3	6,7%

Forrás: KSH adatbázisa alapján a szerző szerkesztése⁷³

A 7% körüli arány a régiós átlagnál kedvezőbb. Az alábbi ábra (egészségügyi kiadások a GDP arányában) tanúsága szerint 2006 és 2016 között az arány Magyarországon 7,1% és 7,8% között hullámzott, a V4 országokkal⁷⁴ történő összehasonlítás alapján a magyar egészségügyi kiadások aránya magasabb volt 2016-ban, mint a szlovákoké vagy a csehké (7,1-7,1%), illetve mint a lengyeleké (6,5%).⁷⁵ Ez az arány a teljes kiadást jelenti, ennek egy része közkiadás, míg más része magánkiadás.

⁷¹ OEP statisztika évkönyvek 2014–2018, nemzetközi kitekintés táblázatai alapján.

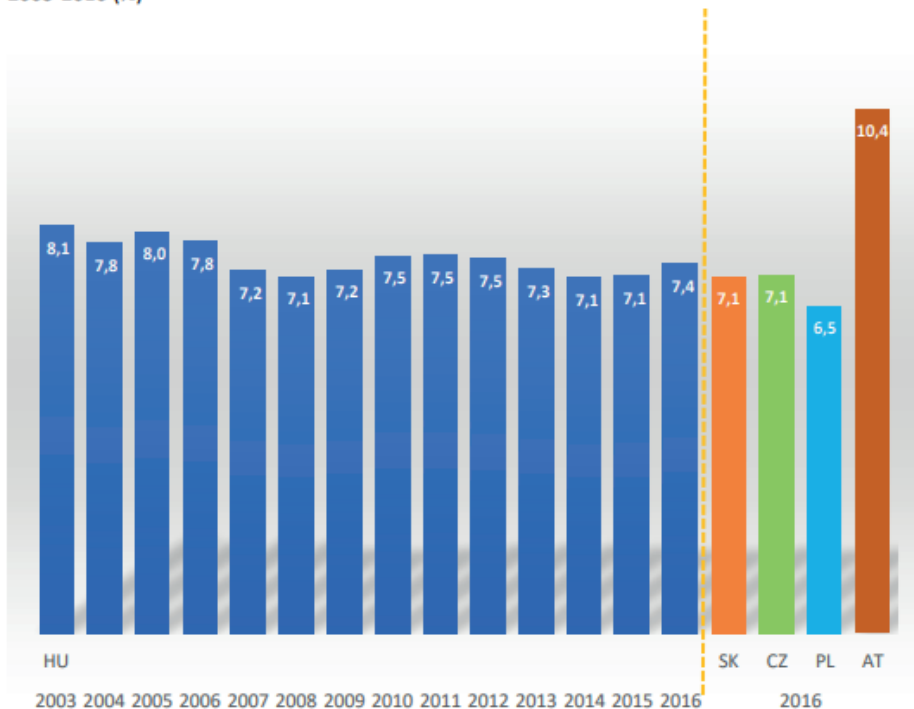
⁷² Magyarországon az egészségügyi rendszer finanszírozása a központi (kormányzati) és önkormányzati költségvetésből, az Egészségbiztosítási Alap költségvetéséből, a háztartások közvetlen és az önkéntes egészségfinanszírozási alrendszerek kifizetéseiből történik.

⁷³ KSH (é. n.).

⁷⁴ V4-országok: Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, Cseh Köztársaság.

⁷⁵ GKI 2019. Ausztria esetében ez az arány 10,4%, de ebben nagyobb százalékos arányt képviselnek a magánkiadások, mint a V4-országok %-os adataiban.

2003-2016 (%)



3. ábra: Magyarország GDP-arányos egészségügyi kiadásai (2003–2016) és a 2016-os adatok aránya a V4 országaihoz viszony viszonyítva

Forrás: GKI 2019, 24.

Az egészségügyi közkiadások tervezése a mindenkorai költségvetési törvényben, az E. Alap fejezetében kap helyet. A II. fejezetben már foglalkoztunk az E. Alap bevételeivel, és ott láthattuk is a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal érintett bevételek tervezését 2020-ra, amely ott egy 6,5 Mrd összegű bevételt jelzett az EU-tagállamokkal és nem EU-tagállamokkal történő elszámolás alapján.

Példaként bemutatjuk a 2019-es pénzügyi számokat, ezáltal teljesebb képet kaphatunk a tényleges tervezésről, a bevételekről és a kiadásokról. Az E-Alap teljes 2019-es pénzügyi számain (bevételek és kiadások) a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal érintett ügyekben az alábbi két táblázat tartalmazza.⁷⁶

⁷⁶ Az Egészségbiztosítási Alap 2019. I–XII. havi pénzforgalmi teljesítése. Közzététel napja: 2020. február 3. Elérhető: www.neak.gov.hu/felso_menu/rolunk/kozerdeku_adatok/gazdalkodasi_adatok/koltsegvetes_beszamolok/EAlap_bevetel_kiadas/havi_jelentes_archivum.html (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)

4. táblázat

**Az Egészségbiztosítási Alap 2019. évi költségvetésének pénzforgalmi teljesítése
(a Magyar Államkincstár 2020. január 02-ai előzetes adatszolgáltatása alapján)
adatok ezer forintban**

Cimrend	Megnevezés	2018. évi teljesítés	2019. évi eredeti előirányzat	2019. évi módosított előirányzat	2019. évi előzetes teljesítés	2019. évi teljesítés - 2019. évi módosított előirányzat	2019. évi teljesítés %-a	2019. évi telj. az eredeti el. %-ában (előirányos. 100.0 %)
		1.	2.	3.	4.	5=4-3.	6=4./3.*100	7=4./2.
	BÉVÉTELEK	2 350 132 177	2 442 068 200	2 443 486 615	2 433 445 769	-10 040 846	99,6%	99,6%
I.	Járadékbevételek és hozzájárulások	1 624 418 433	1 829 490 000	1 829 490 000	1 818 418 964	-11 071 036	99,4%	99,4%
1.1	Szociális hozzájárulási adó E. Alapot megillető része és munkáltatói egészségbizt. járuléka	495 358 399	750 484 200	750 484 200	713 844 384	-36 639 816	95,1%	95,1%
1.2	Biztosított egészségügyi szolgáltatási járuléka	889 875 439	984 976 000	984 976 000	992 266 074	7 290 074	100,7%	100,7%
1.3	Egyéb járulékok és hozzájárulások	62 092 667	66 487 500	66 487 500	67 377 820	890 320	101,3%	101,3%
1.3.1	Egészségügyi szolgáltatási járuléka	30 909 005	33 173 900	33 173 900	31 970 111	-1 203 789	96,4%	96,4%
1.3.2	Megállapodás alapján fizetők járuléka	285 425	315 000	315 000	285 401	-29 599	90,6%	90,6%
1.3.4	Munkáltatói téppénz hozzájárulás	30 626 344	32 756 000	32 756 000	34 830 236	2 074 236	106,3%	106,3%
1.3.5	Egyszerűsített foglalkoztatás utáni közteher	271 893	242 600	242 600	292 072	49 472	120,4%	120,4%
1.4	Egészségügyi hozzájárulás	174 796 623	24 100 000	24 100 000	42 046 628	17 946 628	174,5%	174,5%
1.5	Késedelemi pótlék, bírság	2 295 306	3 442 300	3 442 300	2 884 060	-558 240	83,8%	83,8%
I.6	Költségvetési hozzájárulások	536 303 800	442 896 600	442 896 600	442 896 600	0	100,0%	100,0%
1.6.2	Éü. feladatok ellátásával kapcsolatos költségvetési hozzájárulás	5 400 000	5 400 000	5 400 000	5 400 000	0	100,0%	100,0%
1.6.6	Járadék címen átvett pénzeszköz	465 532 400	437 496 600	437 496 600	437 496 600	0	100,0%	100,0%
1.6.10	Tervezett pénzeszköz-átvétel	65 371 400						
I.7	Egészségbiztosítási tevékenységgel kapcsolatos egyéb bevételek	188 103 318	169 246 800	169 246 800	169 177 565	-69 235	100,0%	100,0%
1.7.1	Terhességmegszakítás egyéni térítési díja	608 943	525 000	525 000	569 477	66 477	112,7%	112,7%
1.7.2	Baleseti és egyéb kártérítési megtérítések	6 769 606	6 264 600	6 264 600	7 154 537	889 937	114,2%	114,2%
1.7.3	Kifizetések visszatérítése és egyéb bevételek	2 151 492	1 553 900	1 553 900	2 140 138	-586 238	137,7%	137,7%
1.7.7	Gyógyszergyártók és forgalmazók befizetései	88 215 732	81 700 300	81 700 300	91 442 641	9 742 341	111,9%	111,9%
1.7.7.1	Szerződéses szerinti gyógyszergyártói és forgalmazói befizetések	29 716 776	23 728 200	23 728 200	30 284 084	6 555 884	127,6%	127,6%
1.7.7.2	Folyamatos gyógyszerellátást biztosító gyártói és forgalmazói befizetések	58 496 936	57 972 100	57 972 100	61 158 557	3 186 457	105,5%	105,5%
1.7.8	Nemzetközi egyezményből eredő ellátások megtérítése	6 306 225	4 585 000	4 585 000	7 055 086	2 470 086	153,9%	153,9%
1.7.8.1	EU tagállamokkal kapcsolatos elszámolások	6 282 684	4 550 000	4 550 000	7 020 147	2 470 147	154,3%	154,3%
1.7.8.2	Nem EU tagállamokkal kapcsolatos elszámolások	23 541	35 000	35 000	34 939	-61	99,8%	99,8%
1.7.11	Egészségügyi szolgáltatások visszafizetése	144 470	450 000	450 000	158 821	-291 179	35,3%	35,3%
1.7.11.1	Gyógyszer, GYSE tám. kapcsol. ellenőrzésekből eredő visszafiz.	32 881	150 000	150 000	35 248	-114 752	23,5%	23,5%
1.7.11.2	Egészségügyi szolgáltatások egyéb visszafizetése	111 589	300 000	300 000	123 572	-176 428	41,2%	41,2%
1.7.12	Baleseti adó	43 335 075	16 968 000	16 968 000	7 941 446	-9 026 554	46,8%	46,8%
1.7.13	Népegészségügyi termékadó	40 571 795	57 200 000	57 200 000	52 693 419	-4 506 581	92,1%	92,1%
3.1	Vagyonkezelődés bevétele	17 254	15 000	15 000	35 117	20 117	234,1%	234,1%
5.1	Működési célú bevételek	1 289 372	419 800	1 838 215	1 893 302	55 087	100,0%	451,0%
	Nem azonosított bevétel	0	0	0	1 024 221	1 024 221		

Forrás: NEAK

A kiadásokat a nemzetközi soron az alábbi táblázat mutatja:

5. táblázat: Az E. Alap nemzetközi kiadási oldala, 2019 (ezer Ft)

2.3.7	Nemzetközi egyezményből eredő és külföldön történő ell. kiad.	19 707 556	19 701 300	19 701 300	20 399 730	698 430	103,5%	103,5%
2.3.7.1	Sürgősségi ellátás EGT-n, Svájcban belül	16 215 839	16 264 900	16 264 900	17 481 965	1 217 065	107,5%	107,5%
2.3.7.2	Sürgősségi ellátás EGT-n kívül	411 961	330 200	330 200	490 690	160 490	148,6%	148,6%
2.3.7.3	Külföldön tervezett ellátások megtérítése	0	100 000	100 000	125	-99 875	0,1%	0,1%
2.3.7.4	Külföldön történt speciális ellátások	138 486	224 000	224 000	198 367	-25 633	88,6%	88,6%
2.3.7.5	Külföldön igénybevevett Mo. nem elérhető ell. Szolgáltatások	2 941 270	2 782 200	2 782 200	2 228 583	-553 617	80,1%	80,1%

Forrás: NEAK

A táblázatokból az alábbi észrevételek szűrhetők le. A bevételi oldalon mindösszesen két sort találunk, nevezetesen az EU-tagállamokkal kapcsolatos elszámolásokat és a nem EU-tagállamokkal kapcsolatos elszámolásokat. Ez azokat a bevételeket jelenti, amikor más uniós biztosítottak Magyarországon igénybe vett ellátásainak költségét térítik meg Magyarországnak más uniós tagállamok. Hasonlóan, a nem EU-s elszámolások pedig a kétoldalú megállapodással érintett országból Magyarországon tartózkodó személy által igénybe vett egészségügyi ellátások költségét jelenti.

Ezek a tervezett bevételi sorok találhatóak meg a 2019-es költségvetési törvényben is, az összeg 2019-ben 4,5 Mrd Ft-ot tett ki. A 2019-es költségvetési törvény LXXII. melléklete szerinti számok szerepeltek a 2019. évi előirányzat oldalán:

6. táblázat: Nemzetközi egyezményekből eredő egészségügyi ellátások bevételi előirányzati oldala, 2019

8		Nemzetközi egyezményből eredő ellátások megtérítése	
1		EU tagállamokkal kapcsolatos elszámolások	4 550,0
2		Nem EU tagállamokkal kapcsolatos elszámolások	35,0

Forrás: NEAK

Az eredeti tervhez képest láthatólag több költséget sikerült megtérítés útján érvényesíteni 2019-ben a Magyarországon uniós joggal vagy kétoldalú megállapodással érintett személyek által igénybe vett egészségügyi szolgáltatások költségei után, mint amennyi a tervben szerepelt, és pedig 7,055 Mrd Ft-ot. A növekmény majdnem 2,5 Mrd Ft-ot tett ki. A növekmény az EU-tagállamokkal történt elszámolásokról adódott.

A kiadások oldalán ennél magasabb összegek szerepelnek. A magyar biztosítottak által külföldön igénybe vett sürgősségi ellátások költségeinek megtérítését eredetileg 16,2 Mrd Ft-ra tervezték, a kiadások azonban ezt meghaladták, a végső szám 17,4 Mrd Ft lett az EGT-n belül. Ez azt jelenti, hogy a magyar biztosítottak jelentős EU-n belüli mozgást produkáltak, és a külföldi tartózkodások során sürgősségi egészségügyi ellátásokat vettek igénybe. A nagyobb összegű kiadások abból is származnak, hogy a magyar biztosítottak tipikus célországaiban (Ausztria, Németország, Olaszország) az egészségbiztosítási ellátások költsége magasabb, és ha az ellátás igénybevételére a R. alapján kerül sor, akkor a megtérítési szabálya a teljes költségtérítés.

Az E. Alap statisztikáiból az látszik, hogy 2019-ben a kiadások meghaladták a bevételeket, a különbség közel 10 Mrd Ft volt. Ezen különbséget a magyar biztosítottak és egészségügyi szolgáltatásra jogosultak extraterritoriális társadalombiztosítási védelme generálja, tehát a fedezete a biztosított járulékfizetési kötelezettség, de az állami hozzájárulás is (járulék címén átvett pénzeszköz). A pontos forrás nincsen nevesítve, de ez a jogosultság fennállása miatt nem is szükséges.

Az általános költségvetési keretszámok nem adnak viszont tájékoztatást arra nézve, hogy a kiadások milyen jogcímen keletkeztek, van-e korábbi évről áthúzódó költség, vagy ezek valóban 2019-ben felmerült költségek-e. Az tudható, hogy az uniós rendelet

alkalmazásából fakadnak a magyar társadalombiztosítás kiadásai *EU-tagállamokkal kapcsolatos elszámolások* címszó alatt, mert – ahogy azt bővebben kifejtettem az 5.3. pont alatt – tagállamok közötti elszámolások csak a rendeletek alapján léteznek, az uniós irányelv alapján nem.

Szükséges ezeknek az általános adatoknak az összevetése a pontos, éves NEAK-adatsorokkal.

Nem tervezett ellátások az uniós rendeletek alapján

Mind jogi, mind statisztikai szempontból úgy értelmezhető legjobban az uniós rendeletek szerinti igénybevétel, hogy mi az érintett esetben a más tagállamba távozás célja. Ez különbözteti meg a nem tervezett és tervezett ellátást. Ha az érintett kifejezetten egészségügyi szolgáltatást kíván igénybe venni, akkor tervezett ellátásról beszélünk. Ha az utazás célja más (például nyaralás, családlátogatás, munkavégzés), és eközben válik szükségessé az orvosi beavatkozás, akkor nem tervezett ellátásokról beszélünk. Eszerint elemezzük a rendelkezésre álló statisztikai adatsorokat is, a magyar adatok fő forrása az OEP/NEAK adatbázisa.⁷⁷

Uniós szintű adatsorok

Az orvosilag szükséges ellátások más tagállamban történő igénybevételéhez EU-kártyára vagy kártyahelyettesítő nyomtatványra van szükség. Az EU-kártya vagy kártyahelyettesítő nyomtatvány alapján történik a tényleges költségen alapuló elszámolás.⁷⁸ Az alábbi táblázat az EU-kártyák és kártyahelyettesítő nyomtatványok számát mutatja be EU-tagállamonként.⁷⁹

⁷⁷ PARAGH 2020.

⁷⁸ 2014-ig volt a tényleges költségelszámolás mellett átalányköltség-elszámolás is, de 2015-től már csak tényleges elszámolást alkalmaz Magyarország.

⁷⁹ European Commission 2015.

7. táblázat: EU-kártyával vagy kártyahelyettesítő nyomtatvány alapján igény vett ellátások száma EU-tagállamonként, 2014

The number of EHICs issued / in circulation / as a percentage of the insured population and the number of PRCs issued, 2014

MS	Number of EHICs issued	Number of PRCs issued	Total number of EHIC in circulation (A)	Number of insured persons (B)	% insured persons with an EHIC (A/B)
BE	2,623,665	32,644	3,556,792	10,815,037	32.9%
BG	150,282	28,189	278,546	6,078,287	4.6%
CZ	app. 4,100,000	n.a. ¹	app. 10,000,000	10,419,458	app. 100%
DK	2,275,302	56,171	3,494,522	5,600,000 ²	62.4%
DE	n.a.	n.a.	app. 45,000,000 ⁴	n.a.	n.a.
EE	77,741	12,231	n.a.	1,232,819	n.a.
IE	368,584	108,102	1,101,373	n.a.	app. 30%
EL	134,372	34,889	108,442	app. 9,900,000	1.1%
ES	1,893,858	813,474	3,417,348	46,420,010	7.4%
FR	4,737,581	2,528,005	4,737,581	58,800,000	8.1%
HR	248,852	4,151	248,081	4,349,958	5.7%
IT	app. 8,900,000	app. 100,000	app. 59,000,000	app. 59,000,000	app. 100%
CY	38,754	18	app. 44,789 ⁴	548,780	n.a.
LV	74,592	415	218,109	2,268,599	9.6%
LT	178,051	4,751	355,361	2,976,287	11.9%
LU	763,815	9,873	764,530	781,826	97.8%
HU	441,135	37,247	1,645,941	9,951,038	16.5%
MT	34,396	10	196,066	205,459	95.4%
NL	app. 4,844,000	app. 8,000	app. 16,000,000	16,823,215	95.1%
AT	1,106,232	app. 20,000	8,208,058	8,652,656	94.9%
PL	2,319,798	17,559	1,678,089	35,130,363	4.8%
PT	421,460	19,730	1,469,633		
RO	261,501	68,266	125,520 ³	17,174,986	0.7%
SI	510,608	125,809	726,376	2,163,317	33.6%
SK	712,072	85,305	2,619,879	5,177,717	50.6%
FI	804,267	11,531	1,462,950	5,474,155	26.7%
SE	1,632,561	8,567	app. 3,000,000 ⁴	n.a.	n.a.
UK	5,400,701	9,402	26,801,935	n.a.	n.a.
EU28	45,054,180	4,044,339	196,259,921		37.4% ⁵
IS	51,229	992	90,141	324,007	27.8%
LI	1,332	75	38,393	38,393	100.0%
NO	681,986	8,315	app. 1,500,000	n.a.	n.a.
CH	app. 797,667	n.a.	7,850,000	8,200,000	95.7%
Total	46,586,394	4,053,721	205,738,455		38.8%⁵

Forrás: Európai Bizottság 2015, 10.

Látható a táblázatból, hogy a magyar ellátásra jogosultak száma 2014-ben 9,9 millió fő volt, és ezen jogosulti kör mindössze 16,5%-a birtokolt EU-kártyát. Ez az arány az uniós átlag alatt van. A gyakorlat azt mutatja, hogy a magyar jogosultak nem vagy csak utólagosan – szükség esetén – igényelnek kártyát vagy kártyahelyettesítő nyomtatványt. Magyarországon a forgalomban lévő EU-kártyák száma 2014 és 2019 között százalékos arányban nagyságrendileg nem változott;⁸⁰ 2014-ben és 2019-ben is a magyar biztosítottak hozzávetőlegesen 16,5%-a rendelkezett EU-kártyával.⁸¹

⁸⁰ European Commission 2016, 12.

⁸¹ PARAGH 2020, 8.

A következő ábra az EU-kártyát használó személyek állampolgárságát mutatja egy adott tagállamban, illetve azt, hogy egy adott tagállam állampolgárai döntően hol érvényesítik az EU-kártyájukat. A legtöbb EU-tagállam esetében megadható egy kiemelt mobilitási célország, illetve az is megadható, hogy abban az adott tagállamban milyen állampolgárok használják leggyakrabban EU-kártyájukat.

8. táblázat: Az EU-tagállamokban EU-kártyát használó más tagállami polgárok, illetve az adott tagállamban az EU-kártyát felhasználó tagállamok állampolgárainak aránya, 2014

Concentration of reimbursements, 2014

MS A	MS A= Member State of stay		MS A= Competent Member State	
	Main competent MS	% share of expenditure	Main MS of stay	% share of expenditure
BE	FR	52.6%	FR	35.8%
BG	DE	19.7%	DE	51.6%
CZ	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
DK	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
DE	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
EE	FI	47.6%	DE	34.0%
IE	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
EL	DE	58.5%	NL	26.0%
ES	BE	72.8%	n.a.	n.a.
FR	UK	21.2%	BE	31.5%
HR	DE	70.9%	DE	51.7%
IT	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
CY	UK	88.9%	DE	83.3%
LV	NO	24.9%	DE	61.8%
LT	UK	26.5%	DE	28.9%
LU	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
HU	RO	35.2%	DE	44.1%
MT	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
NL	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
AT	DE	51.8%	DE	65.7%
PL	DE	42.5%	DE	59.3%
PT	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
RO	IT	60.6%	IT	25.3%
SI	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
SK	CZ	39.1%	CZ	32.4%
FI	EE	34.1%	ES	25.8%
SE	DE	22.8%	DE	31.3%
UK	PL	22.2%	ES	55.3%
IS	DE	33.7%	BE	38.0%
LI	CH	48.5%	AT	27.5%
NO	DE	33.3%	DE	26.7%
CH	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

* n.a.: No data available.

Source Administrative data EHC Questionnaire 2015

Forrás: Európai Bizottság 2015, 24.

Amennyiben csak az EU-kártyán alapuló igénybevételt és azok járulékos költségeit vizsgáljuk, a fenti táblázat alapján azt látjuk, hogy Magyarországon 2014-ben legnagyobb számban román biztosítottak után keletkezett követelés, az összes más tagállammal szemben fennálló követelés (bevétel) 35,2%-a román biztosítottak ellátása után folyt be. Ez azt jelenti, hogy többségében román biztosítottakat kezeltek Magyarországon EU-kártyával. A magyar biztosítottak pedig legnagyobb számban Németországban

generáltak költséget (az összes költség 44,1%-a Németországban használt EU-kártya alapján kerül kifizetésre).⁸²

Nem tervezett ellátások magyar statisztikái

A más EU-tagállamokban magyar biztosítottak által igénybe vett egészségügyi szolgáltatások esetszámai (beérkező költségigények) évek és fő célországok szerint az alábbiak:⁸³

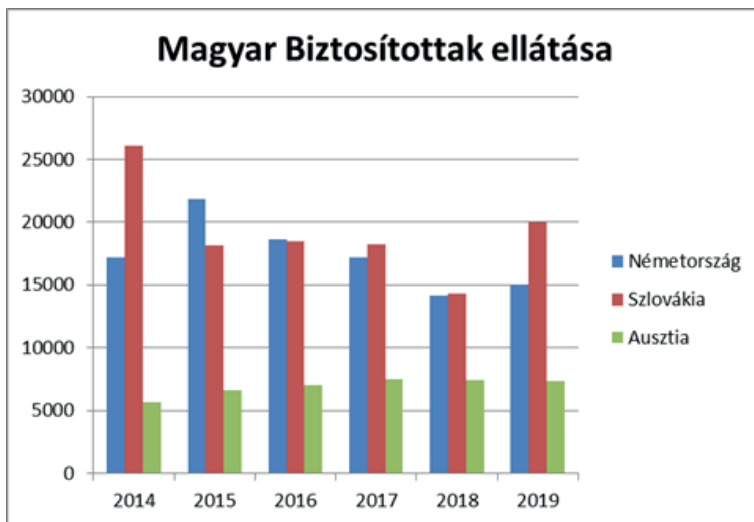
- 2014-ben az EGT államaiból magyar biztosítottak ellátása alapján 55 349 db elszámolási bizonylat érkezett az OEP-hez 6629 millió Ft értékben, ebből 26 115 Szlovákiából (47,18%), 17 223 (31,12%) Németországból és 5609 (10,13%) Ausztriából;
- 2015-ben az EGT államaiból magyar biztosítottak ellátása alapján 53 134 db elszámolási bizonylat érkezett az OEP-hez 7698,21 millió Ft értékben, ebből 21 862 Németországból (41,15%), 18 150 (34,16%) Szlovákiából és 6600 (12,42%) Ausztriából;
- 2016-ban az EGT államaiból magyar biztosítottak ellátása alapján 51 389 db elszámolási bizonylat érkezett az OEP-hez 8459,62 millió Ft értékben, ebből 18 605 Németországból (36,20%), 18 476 (35,96%) Szlovákiából és 6987 (13,58%) Ausztriából;
- 2017-ben az EGT államaiból magyar biztosítottak ellátása alapján 50 815 db elszámolási bizonylat érkezett a NEAK-hoz⁸⁴ 8753,94 millió Ft értékben, ebből 35,92% Szlovákiából (18 254 bizonylat), 33,80% Németországból (17 173 bizonylat) és 14,57% Ausztriából (7452 bizonylat);
- 2018-ban az EGT államaiból magyar biztosítottak ellátása alapján 43 717 db elszámolási bizonylat érkezett a NEAK-hoz 7937,58 millió Ft értékben, ebből 35,80% Szlovákiából (14 340 bizonylat), 32,35% Németországból (14 141 bizonylat) és 16,91% Ausztriából (7393 bizonylat);
- 2019-ben az EGT államaiból magyar biztosítottak ellátása alapján 51 389 db elszámolási bizonylat érkezett a NEAK-hoz 9061,51 millió Ft értékben, ebből 19 978 db Szlovákiából (38,68%), 15 050 db (29,14%) Németországból és 7301 db (14,14%) Ausztriából.

Az alábbi ábra szemlélteti képszerűen ezt az adatsort.

⁸² European Commission 2016, 24.

⁸³ Idézi PARAGH 2020, 10., 14.,16–18. (Forrás: OEP statisztikai évkönyv 2015–2018 és 2015–2019. évi költségvetési törvény beszámolója alapján.)

⁸⁴ 2017. január 1-jétől az Országos Egészségbiztosítási Pénztár megszűnt, az E. Alapért felelős szerv a Nemzeti Egészségbiztosítási Alap lett, a témánk szempontjából a hatáskörrel rendelkező szerv 2017-től a NEAK.



4. ábra: A magyar biztosítottak ellátása Németországban, Szlovákiában és Ausztriában, 2014–2019

Forrás: NEAK

Látható, hogy 2015–2018 között a német és a szlovák esetszám fej-fej mellett haladt, hol az egyik előzi meg a másikat, hol a másik (2016–2018 között néhány száz eset a differencia). Ausztria minden esetben a harmadik, stabilan 7000 körüli esetszámmal. Az adatsor egyenletes, a mobilitási irány és a célországstruktúra változatlan. 2019 azonban markáns változást jelez német-szlovák viszonylatban. Nagyobb lett a különbség a szlovákiai igénybevétel javára. Ez nem azt jelenti, hogy az EU-kártyát használó – vélhetően a kint ideiglenesen dolgozó munkavállalók, azokat meglátogató családtagok, ismerősök, akár turisták – száma lecsökkent volna Németországban, mert számszerűen ott nincs nagyságrendi változás. Szlovákiából van egy 5000 esetszamos növekedés, aminek oka vélhetően szintén nem az, hogy hirtelen megváltoztak a mobilitási trendek. A növekménynek technikai oka van, a pénzügyi elszámolási szabályokból fakadóan. Annyit tesz, hogy Szlovákia 2019-ben nyújtott be korábban vitás, majd megállapított költségigényt, tehát a 2019-et megelőző évek során felhalmozódott, úgynevezett görgetett költségeket számlázta ki.

A mobilitás kapcsán Magyarország nemcsak a küldő oldalon jelentkezik, hanem a fogadó oldalon is, tehát más uniós polgárok is vesznek igénybe egészségügyi szolgáltatásokat Magyarországon. Fontos hangsúlyozni, hogy a tényleges költségen alapuló követelések és kötelezettségek magyarországi nyilvántartásában egyaránt szerepelnek azok a biztosítottak, akik EU-kártyával vagy kártyahelyettesítő nyomtatvánnyal vesznek igénybe ellátást, és azok, akik életvitelszerűen élnek egy másik uniós tagállam területén, és Magyarországon a saját illetékes tagállamuk által kiadott jogosultságigazolás alapján jogosultak teljes körű ellátásra. Ezen biztosítottak S1 nyomtatvány (illetve korábbi megnevezés szerint E106/E109/E121 nyomtatvány) alapján kiállított magyar biztosítási

kártyával (taj) veszik igénybe a természetbeni ellátásokat, de az általuk generált költséget az érintettre illetékes biztosító megtéríti. E csoportba tartoznak a Magyarországra költöző nyugdíjasok.⁸⁵

Az ezen személyek által generált költséget a NEAK összegyűjti, úgy, hogy az ilyen személyek tajszáma kék, ami azt jelenti, hogy a tényleges teherviselő rájuk nézve egy másik EGT-tagállam. Tagállamonkénti szűrést követően a NEAK kiszámlázza a joghatósággal bíró tagállami biztosítónak azokat a költségeket, amelyeket az ő biztosítottjai keletkeztettek egy adott időintervallumban. A beérkező összeg értelemszerűen a bevételi oldalon jelenik meg.

A bevételi oldalon az alábbi tendenciák érvényesülnek:⁸⁶

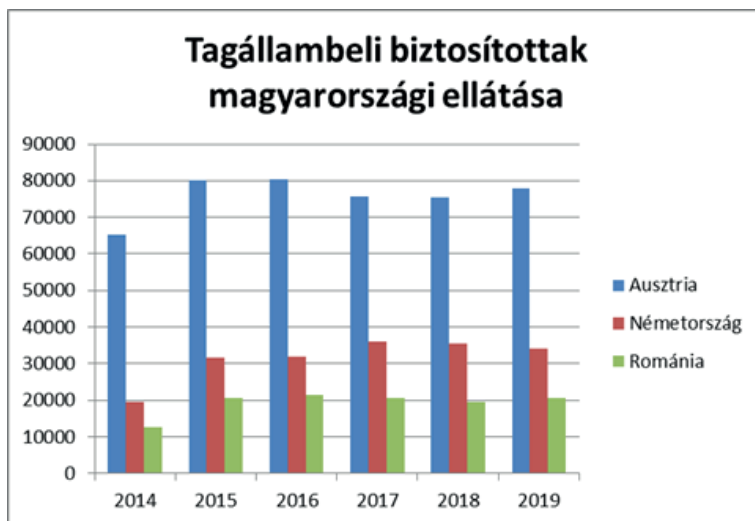
- 2014-ben más tagállambeli biztosítottak magyarországi ellátása alapján összesen 115 042 db tényleges kiadáson alapuló elszámolási bizonylatot állított ki az OEP 3458 millió Ft értékben, amelynek 56,58%-át, 65 087 darabot Ausztriába, 17,01%-át, 19 573 db-ot Németországba, 10,94%-át, 12 591 db-ot Romániába küldött meg;
- 2015-ben más tagállambeli biztosítottak magyarországi ellátása alapján összesen 156 352 db tényleges kiadáson alapuló elszámolási bizonylatot állított ki az OEP 5385,31 millió Ft értékben, amelynek 51,27 %-át, 80 166 darabot Ausztriába, 20,29%-át, 31 725 db-ot Németországba, 13,12%-át, 20 521 db-ot Romániába küldött meg;
- 2016-ban más tagállambeli biztosítottak magyarországi ellátása alapján összesen 157 259 db tényleges kiadáson alapuló elszámolási bizonylatot állított ki az OEP 5321,15 millió Ft értékben, amelynek 51,06%-át, 80 297 darabot Ausztriába, 20,25%-át, 31 850 db-ot Németországba, 13,62%-át, 21 426 db-ot Romániába küldött meg;
- 2017-ben más tagállambeli biztosítottak magyarországi ellátása alapján összesen 157 649 db tényleges kiadáson alapuló elszámolási bizonylatot állított ki a NEAK 6418,65 millió Ft értékben, amelynek 47,99%-át, 75 653 darabot Ausztriába, 22,81%-át, 35 955 db-ot Németországba, 13,00%-át, 20 489 db-ot Romániába küldött meg;
- 2018-ban más tagállambeli biztosítottak magyarországi ellátása alapján összesen 157 729 db tényleges kiadáson alapuló elszámolási bizonylatot állított ki a NEAK 7559,38 millió Ft értékben, amelynek 47,75%-át, 75 309 darabot Ausztriába, 22,51%-át, 35 503 db-ot Németországba, 12,40%-át, 19 563 db-ot Romániába küldött meg;
- 2019-ben más tagállambeli biztosítottak magyarországi ellátása alapján összesen 159 274 db tényleges kiadáson alapuló elszámolási bizonylatot állított ki a NEAK 8584,06 millió Ft értékben, amelynek 48,97%-át, 77 990 darabot Ausztriába,

⁸⁵ ILLÉS 2013.

⁸⁶ Idézi PARAGH 2020, 11., 14–16., 18–19. (Forrás: OEP statisztikai évkönyv 2015–2018 és 2015–2019. évi költségvetési törvény beszámolója alapján.)

21,39%-át, 34 076 db-ot Németországba, 12,88%-át, 20 508 db-ot Romániába küldött meg.

A fenti adatsort az alábbi ábra szemlélteti:



5. ábra: Ausztriai, németországi és romániai biztosítottak magyarországi ellátása, 2014–2019

Forrás: NEAK

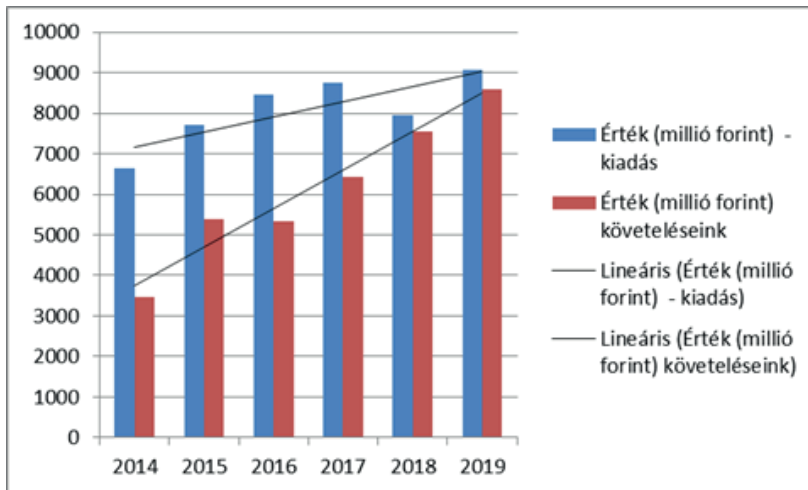
Látható, hogy – akárcsak a kiadási oldalon – a bevételi oldalon is évről évre növekedés volt tapasztalható az elmúlt években. Itt az országok sorrendje az esetszámok szerint 2014–2019 között ugyanaz, a legtöbb igénybevétel osztrák biztosítottak részéről történik, őket követik a németek és a románok. Az osztrák biztosítottak Magyarországi kezelése elviszi a bevételi oldal esetszámának nagyságrendileg felét, a német biztosítottakra körülbelül 35% jut, a maradék 15% pedig román biztosítottakhoz köthető. A német és osztrák biztosítottak egy része bizonyosan ott dolgozó magyar munkavállaló, aki hazajön családi vagy egyéb okból, és eközben orvosilag szükséges ellátást vesz igénybe, továbbá ezek családtagjai. A román biztosítottak pedig vélhetően Romániában élő magyarok vagy olyan román biztosítottak, akik itt dolgoznak ideiglenesen, vagy családot látogatnak. Az ő számuk szinte állandó 2014 óta.

A bevételi oldal esetszámai ugyanakkor nem feltétlenül korrelálnak a bevételi összegekkel. Az Európai Bizottság fenti adatbázisában 2014-re láttuk, hogy a román biztosítottak által generált bevétel a teljes bevétel 35%-a, amit láthatólag az esetszám 10,9%-át kitevő esetek okoznak. Fentiek alapján az látszik valószínűnek, hogy a román biztosítottak drágább ellátásokat vesznek igénybe Magyarországon EU-kártyával, mint az Ausztriában vagy Németországban biztosítottak.

Bizonyosan kitűnik a statisztikákból, hogy a bevételi oldalt 65%-ban dominálják a két szomszédos országban, Ausztriában és Romániában biztosítottak, tehát itt is regionális, lokális mobilitási trendeket figyelhetjük meg.

Végül, nemcsak az esetszámok, hanem a *tényleges költségek is jelentőséggel bírnak, nevezetesen az, hogy mennyire terheli meg a magyar költségvetést a nem tervezett, tehát nem egészségügyi ellátás igénybevételét célzó mobilitás.*

A magyar biztosítottak által más uniós tagállamokban igénybevett ellátások után évente más tagállamok által leszámított összegeket és a Magyarországon kezelt, más tagállami uniós polgárok által itt generált, a NEAK által más tagállamoknak leszámított költséget összefoglalóan az alábbi ábra szemlélteti.



6. ábra: Nem tervezett ellátásokkal kapcsolatos kiszámlázott tételek – Magyarország(kiadás/bevétel, 2014–2019)

Forrás: NEAK

A fenti ábra a 2014–2019 között kiszámlázott tételeket tartalmazza, amelyek összege folyamatosan növekszik. A kék érték a NEAK-nak mint kötelezettnek kiszámlázott érték (magyar biztosítottak által generált költség), a piros pedig azon tételeket tartalmazza, amelyek jogosultja a NEAK (más tagállami biztosítottak által igénybevett magyarországi ellátások). Az adatok az adott évben kiszámlázott tételeket jelentik, amelyek nagyrészt az abban az évben generált költségek, de az elszámolások általános szabályai miatt tartalmazhatják korábbi évek görgetett elszámolásait is. Mivel az *elszámolási szabályok ezen elhúzódó, görgetett jellege általános* jellemvonás, nem változott az elmúlt években, vagyis korrekciók minden évben szükségesek, kijelenthető, hogy az éves adatok egymással összevethetők.

Ami szembetűnő változás 2014–2019 között, hogy amíg kezdetben a kiadások majdnem a bevételek duplájára rúgtak, addig 2019-ben a két adatsor majdnem összeért: a magyar biztosítottak által más tagállamban igénybe vett ellátások költsége majdnem ugyanakkora lett, mint a Magyarországon más tagállamban biztosítottak által igénybe vett ellátások költsége. Ez annak köszönhető, hogy a kiadások kismértékben emelkedtek, viszont

a követelésállomány 150%-kal nőtt. Ennek legvalószínűbb oka, hogy az Ausztriában és Németországban dolgozó magyarok itthon kezeltetik magukat az osztrák vagy német biztosító által kiállított EU-kártyával vagy S1 nyomtatvánnyal. Ez egy erős hipotézisnek tekinthető, mert az általános migrációs trendek szerint is egyre nagyobb számban dolgoznak magyarok külföldi fióktelepen.⁸⁷

Az említett kiadásokkal párhuzamosan Magyarország követelése más EGT-országokkal szemben tehát folyamatosan növekednek; azaz mind a Magyarországon teljes körű ellátásra jogosulttá váló más tagállambeli biztosítottak, mind az EU-kártyával ellátást igénybe vevő biztosítottak egészségügyi ellátásainak továbbszámlázott költségei növekvő tendenciát mutatnak.

Tervezett ellátások az uniós rendeletek alapján

A magyar jogi szabályozás – mind a 227/2003. (XII. 13.) Korm. rendelet, mind a 340/2013. (IX. 25.) Korm. rendelet – összhangban a koordinációs rendeletekkel, azokon túlmenően is biztosította a lehetőséget a magyar biztosítottak számára, hogy az E. Alap terhére külföldön vegyenek igénybe gyógykezelést. A tervezett külföldi gyógykezelések E. Alapból történő finanszírozása során alapvető szabály, hogy kísérleti fázisban lévő *study-kezelésben* az E. Alap terhére nem lehet részt venni, *a kérelmezett kezelésnek szakmailag elfogadottnak kell lennie, és a beteg szempontjából reális egészségnyereséggel kell bírnia.* A fenti kitételek teljesülését sem a jelenlegi, sem a korábban hatályos kormányrendelet nem bízta az OEP/NEAK megítélésére – a finanszírozó minden esetben pártatlan a döntés meghozatalában. A kérelmek elbírálása az OEP/NEAK-tól független orvosszakmai bizottság vagy orvosszakértő feladata, akiknek azt kell megvizsgálnia és orvosszakmai szempontból megítélnie, hogy a szóban forgó kezelés szakmailag elfogadott és indokolt, valamint a beteg szempontjából reális egészségnyereséggel jár-e. Az orvosszakmai döntéshez az OEP/NEAK minden esetben kötve van. A döntés meghozatala során vizsgálni kell, hogy az adott ellátás Magyarországon befogadott ellátás-e, azaz a közfinanszírozott rendszer keretein belül elérhető-e, és amennyiben igen, úgy a beteg szempontjából indokolt időn belül biztosítható-e a hozzáférés az adott ellátáshoz.

Ahogy az előző pontban megállapítottuk, *a költségvetési törvény minden évben külön nevesíti az E. Alapon belül azt a sort, amely a Magyarországon el nem érhető, külföldön tervezetten igénybe vett egészségügyi ellátások költségeit hivatott fedezni.* A rendelkezésre álló költségvetési sor nem zárt. Fontos megjegyezni, hogy Magyarországnak az Eurotransplant nemzetközi szervezethez csatlakozását követően a nemzetközi szervvárólistára helyezés költsége, valamint a szervek behozatalának költsége is ezt a költségvetési sort terheli.⁸⁸

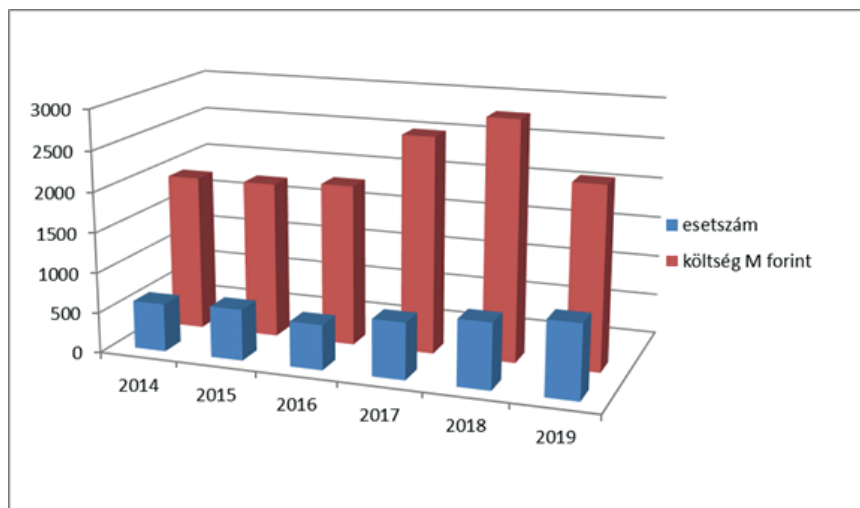
⁸⁷ GYENEY Laura (2020): *Mobilitási trendek Európában különös tekintettel Magyarországhelyzetére.* (Lásd jelen tanulmánykötetben, 1. fejezet.)

⁸⁸ PARAGH 2020, 24.

A tervezett külföldi gyógykezelés iránti *engedély megadása hatósági eljárás*, amelynek határidejét jogszabály határozza meg. A legrövidebb határidő alatt elbírált kérelmek a még aznap elbírált kérelmek, ezek tipikusan a sürgősségek, például tüdőtranszplantáció vagy újszülöttek, gyermekek sürgősségi élődonoros májátültetése esetén. A leghosszabb, maximális határidő 60 nap; ezen esetek száma azonban elenyésző – 2017–2018 során mindössze 10 ilyen eset volt.⁸⁹ Pozitív döntés esetén, amennyiben a kérelmezett kezelést az orvosszakértő vagy a tagozat támogatja, a NEAK az egészségügyi ellátás költségét teljes mértékben fedezi. Az ellátás költségén túlmenően, járulékos költségek vonatkozásában biztosít a jogszabály lehetőséget arra, hogy utazási költségeket is térítsen a NEAK a betegnek; illetve orvosszakmai indok alapján ehhez társulhat a kísérő utazási költsége is. Ezen túlmenően egyéb kiadásokhoz (például szállásköltség, tolmácsolási költségek stb.) jogalap hiányában a NEAK-nak nem áll módjában hozzájárulni.

A NEAK által előzetesen engedélyezett ellátások igénybevételére az esetek 99%-ában EGT-tagállamban, illetve Svájcban került sor; a kérelmezett ellátások főként Németország, Ausztria, Hollandia, Svájc, Belgium és Spanyolország egészségügyi rendszerében nyújtott ellátások. Az engedélyezett ellátások olyan, Magyarországon nem végzett ellátások, amelyek orvosszakmailag elfogadottak, és a beteg szempontjából reális egészségnyereséggel járnak.⁹⁰

Az esetszámokat és kapcsolódó költségeket az alábbi ábra szemlélteti.



7. ábra: Az engedélyezett tervezett egészségügyi ellátások esetszáma és költsége, 2014–2019

Forrás: PARAGH 2020, 30.

⁸⁹ PARAGH 2020, 27.

⁹⁰ PARAGH 2020, 31.

A tervezetten, S2 nyomtatvánnyal egészségügyi ellátást igénybe vevő magyar biztosítottak száma láthatólag nem jelentős (500-900 eset körüli), többnyire Magyarországon elérhető genetikai vizsgálatokra és más tagállamban biztosított, de Magyarországon lakóhellyel rendelkezők terhesgondozására és szülésére kiállított nyomtatványokról beszélhetünk; illetve kisebb számú, de nagy értékű elektív műtéti beavatkozások igénybevételéről.⁹¹ Ezek lehetnek például tüdő-, vese- vagy májtranszplantáció, idegsebészeti beavatkozás, illetve bonyolult mellkassebészeti beavatkozás.

Kiadások az uniós irányelv alapján

A rendelkezésre álló adatok kapcsán annyit korábban, előljáróban már jeleztünk, hogy a 2011/24/EU uniós irányelv igénybevétele EU-szinten alacsony, az engedélyhez kötött ellátások száma 235 ezer volt 2017-ben, míg az engedélyköteles ellátások száma alig 3 ezer.⁹²

A 2017-es igénybevételi adatokat mutatja be az Európai Bizottság jelentése, amely szemlélteti az EU-tagállami adatokat az engedélyhez nem kötött megtérítési igények vonatkozásában.⁹³

⁹¹ EU statistical reports 2014–2018 on PD S2.

⁹² European Commission 2018, 13., 25. Az engedélyköteles ellátásokat érintő adat vélhetően nem adekvát, mert csak 17 tagállam adott adatot a 28-ból.

⁹³ European Commission 2018, 29.

9. táblázat: Az engedélyhez nem kötött ellátások megtérítési igényei EU-tagállamonként, 2017

Country of Affiliation	Prior notification system adopted Y/N	Number of received requests for reimbursement	Number of authorised requests for reimbursement	Number of refused requests for reimbursement	Number of withdrawn requests for reimbursement
Austria	N	11	11	0	0
Belgium	no data	no data	no data	no data	no data
Bulgaria	N	16	6	6	0
Croatia	N	309	191	95	23
Cyprus	no data	no data	no data	no data	no data
Czech Republic	N	608	583	25	0
Denmark	Y	31416	25183	5764	263
Estonia	Y	79	74	5	0
Finland	N	8680	8680	no data	no data
France	N	147,807	130,070	17734	n/a
Germany	no data	no data	no data	no data	no data
Greece	no data	81	81	0	0
Hungary	N	0	0	0	0
Ireland	N	4,266	2011	39	1973
Italy	Y	108	91	16	n/a
Latvia	N	18	14	4	0
Lithuania	N	98	95	2	0
Luxembourg	N	no data	no data	no data	no data
Malta	Y	4	4	0	0
Netherlands	N	no data	no data	no data	no data
Poland	Y	18974	17146	249	560
Portugal	Y	11	1	0	0
Romania	N	635	190	77	24
Slovakia	N	7632	6577	430	0
Slovenia	Y	1670	1519	35	116
Spain	N	18	10	9	0
Sweden	no data	no data	no data	no data	no data
UK	Y	2040	1073	319	426
Norway	Y	11060	9943	2118	365
Iceland	no data	no data	no data	no data	no data
TOTALS		235,541	203,553	26,927	3,750

Forrás: Európai Bizottság 2018

Magyarországot nézve az állapítható meg, hogy nem került benyújtásra sem előzetes engedélyezés iránti kérelem, sem utólagos megtérítési igény engedélyhez nem kötött ellátáshoz kapcsolódóan az irányelv alapján.

Összefoglalás

A kutatás célja annak vizsgálata volt, hogy az uniós polgárok mint páciensek szabad mozgását milyen alapelvek mentén szabályozzák az EU-ban, különös tekintettel arra, hogy a magyar jog hogyan kapcsolódik össze az uniós joggal. Jelen fejezet unikális a tekintetben, hogy egymásra vetíti a magyar jogot és az uniós jogot, azokat együttesen tárgyalja. A fejezet újdonsága, hogy a kérdéskör gyakorlati aspektusaira is rávilágít, nevezetesen, hogy a magyar biztosítottak hogyan vesznek részt ezekben a betegmozgásokban, szintén egyedülálló módon a cikk elemzi a rendelkezésre álló magyar statisztikai adatokat a betegmozgások terén.

A magyar jog szerint egészségügyi ellátásra jogosultak köre című fejezet a magyar jogról szól, fókuszában az egészségügyi szolgáltatásokra jogosultak állnak. A magyar jog szuverén módon határozza meg, hogy kik a jogosultak, de ezzel együtt az uniós jog erre vonatkozó szabályait is alkalmazni kell. Ezt például a Tbj. 5. § (3) bekezdése is előírja, miszerint ha a természetes személy a munkát külföldi foglalkoztató számára Magyarország területén kívül végzi, akkor a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló rendelet alapján tartozhat a Tbj. hatálya alá. Ehhez magyarországi lakóhely szükséges. Az uniós jog olyan esetekben is a magyar jog (a magyar Tbj.) kötelező alkalmazását írhatja tehát elő, amikor a munkavállaló külföldi foglalkoztató számára a munkát Magyarország területén kívül végzi, és az köti ide, hogy itt lakik. A biztosítási jogviszonyt ezekben az esetekben a biztosított lakóhelyére alapítja az uniós jog, ami egyébként sosem történik meg a magyar Tbj. hatálya alatt, ha van gazdasági tevékenység.

Az ellátások fedezete általában című fejezet az egészségbiztosítási ellátások fedezeti oldalával foglalkozik. Az ellátások pénzügyi fedezete alapvetően három pilléren nyugszik:

- a biztosított és a foglalkoztató járulékfizetési kötelezettsége;
- a foglalkoztatót terhelő hozzájárulás-fizetési kötelezettség (szociális hozzájárulási adó fizetésének kötelezettsége) és
- az állam helytállási kötelezettsége a központi költségvetésből, ha a kiadások a bevételeket meghaladják.

A fedezeti oldal bemutatás azért szükséges, mert nincs elkülönült forrása az uniós polgárságból fakadó betegmozgásoknak, azok fedezetét az általános – *Az ellátások fedezete általában* című fejezetben bemutatott – források képezik.

Az Unió jogi kötelezettségéből fakadó egészségbiztosítási ellátások című fejezet bemutatja az egészségügyi szolgáltatásokra vonatkozó uniós jogot. Egyrészt kitér a szociális biztonsági rendszerek koordinálásával foglalkozó 883/2004/EK rendeletre és végrehajtási rendeletére, másrészt az uniós betegjogi irányelvre (2011/24/EU irányelv). Az uniós rendeletek főszabálya, hogy az uniós polgár és családtagja egy másik EGT-tagállamban egészségbiztosítási ellátást vehet igénybe – orvosilag szükséges vagy előzetesen engedélyezett ellátást –, és a biztosítás helye szerinti tagállam intézménye ennek teljes költségét megtéríti az ellátás nyújtásának helye szerinti tagállam intézményének. Emellett előzetes engedélyezés során is sor kerülhet más tagállami ellátás igénybevételére

a rendeletek szerint minden olyan esetben, amikor az ellátás tervezett, engedélyre van szükség. Az uniós rendeletek főszabálya a tagállami intézmények közötti megtérítés. A R. 35. cikke szerint teljes költségen térítik meg a más tagállamban igénybe vett egészségbiztosítási ellátásokat. Az elszámolás tétes alapú, tehát a ténylegesen igénybe vett ellátások költségeit számlázzák ki egymásnak a tagállamok.

Az uniós betegjogi irányelv pedig számos olyan lehetőséget tartalmaz, amikor a beteg előzetes engedély nélkül – de bizonyos adminisztratív formalitások betartásával – vehet igénybe ellátást más uniós tagállamban, a biztosítása helye szerinti tagállam költségviselése mellett. Ebben az esetben a biztosítás helye szerinti tagállam magának a betegnek téríti meg a költségeket, és nincsenek tagállamok közti elszámolások. A megtérítés főszabálya a belföldi költség, tehát a beteg biztosítója azt az összeget téríti meg, amelybe az igénybe vett kezelés a biztosítás helye szerinti tagállamban került volna (de legfeljebb a tényleges költséget, ha az alacsonyabb, mint a belföldi költség). Az irányelv alapján is vannak olyan esetek, amikor előzetes engedélyezés szükséges a megtérítéshez (költséges vagy kórházi ottalvást igénylő beavatkozások). A megtérítés azonban az irányelv alapján előzetes engedélyezés esetén sem haladhatja meg a belföldi költséget.

Az uniós jog alkalmazásának fedezete Magyarországon című fejezet az uniós jogi kötelezettségekből származó ellátások költségeivel foglalkozik. Az uniós jog kötelező jellege miatt az azokkal kapcsolatos kiadásokat Magyarországnak vállalnia kell. A költségek viselésének és a fedezet biztosításának megoldását minden tagállam – így Magyarország is – saját hatáskörében döntheti el. A költségek tervezése a mindenkori költségvetési törvényben, az E. Alap fejezetében kap helyet. Először bemutattam az E. Alap főbb költségvetési számain, amelyen belül a nemzetközi kötelezettségvállalások kifejezetten is fel vannak tüntetve. A fejezet részletesen ezt azösszegezésében kisebb, mégis az EU-n belüli betegmozgások szempontjából kardinális kérdést járja végig. Nevezetesen, a szociális biztonsági rendszerek koordinálásával foglalkozó 883/2004/EK rendelet és végrehajtási rendelete (Vhr.) betegségi ellátásokra vonatkozó fejezetének magyar pénzügyi végrehajtó szabályait és statisztikáit.

Az adatok az adott évben kiszámlázott tételeket jelentik, amelyek nagyrészt az abban az évben generált költségek, de az elszámolások általános szabályai miatt tartalmazhatják korábbi évek görgetett elszámolásait is. Mivel az elszámolási szabályok ezen elhúzódó, görgetett jellege általános jellemvonás, nem változott az elmúlt években, vagyis korrekciók minden évben szükségesek, kijelenthető, hogy az éves adatok egymással összevethetők. Biztonsággal megállapítható, hogy az uniós rendeletek által lehetővé vált külföldi ellátások költsége – akár tervezett, akár orvosilag szükségessé vált nem tervezett ellátásokról beszélünk – folyamatosan növekvő összeget jelent az E. Alapon belül.

Az adott évben a magyar biztosítottak által más EU-tagállamokban igénybe vett ellátások számát és azok költségének összegét azonban nem lehet pontosan megállapítani az alábbiak miatt. Az E. Alap 2019-es kiadásainak összege a nem tervezett ellátási soron 17,4 Mrd forint volt. A NEAK statisztikái szerint 2019-ben az EGT államaiból a magyar biztosítottak ellátása alapján 51 389 db elszámolási bizonylat érkezett a NEAK-hoz 9061,51 millió Ft (9,061 Mrd Ft) értékben. A beérkezett követelések összege tehát közel

8 Mrd forinttal volt kisebb, mint a ténylegesen az E. Alap költségvetésébe kiadásként beállított (kifizetett) összeg. Ennek oka, hogy 2019 folyamán kellett teljesíteni, azaz kifizetni korábbi években beérkező és utána validált elszámolási bizonylatot, tételt is, tehát a 2017-ben, 2018-ban generált költségek egy részét is. Tovább árnyalja a képet, hogy a 2019-ben beérkező elszámolási bizonylatok sem fedik le a 2019-ben igénybe vett ellátások számát, hiszen 2019 elején a 2018-ban magyar biztosítottak által igénybe vett ellátási költségeket számlázzák le felénk, a 2019. év utolsó hónapjaiban magyar biztosítottak által generált költségeket pedig csak 2020 elején. Fontos megállapítás, hogy az éves kiadási adatok tehát nem korrelálnak az abban az évben igénybe vett ellátások számával és azok összegével. Időben elhúzódó elszámolási pénzügyi technikák érvényesülnek, ezért éves szintre lebontott adat nem képezhető.

Ami a fentiek fényében mégis kiemelhető, szembetűnő változás 2014–2019 között, hogy amíg a fenti módszerrel számolt kiadások kezdetben majdnem a bevételek duplájára rúgtak, addig 2019-ben a két adatsor majdnem összeért: a magyar biztosítottak által más tagállamban igénybe vett és elszámolt ellátások költsége majdnem ugyanakkora lett, mint a Magyarországon más tagállamban biztosítottak által igénybe vett és elszámolt ellátások költsége. Ez annak köszönhető, hogy a kiadások kismértékben emelkedtek, viszont a követelésállomány 150%-kal nőtt. Ennek legvalószínűbb oka, hogy az Ausztriában és Németországban dolgozó magyarok itthon kezeltetik magukat az osztrák vagy német biztosító által kiállított EU-kártyával vagy S1 nyomtatvánnyal. Ez egy erős hipotézisnek tekinthető, mert az általános migrációs trendek szerint is egyre nagyobb számban dolgoznak magyarok külföldi fióktelepen.

A tervezetten, S2 nyomtatvánnyal egészségügyi ellátást igénybe vevő magyar biztosítottak száma nem jelentős, az utóbbi években 600-900 eset körül mozgott évente. Itt Magyarország állítja ki a nyomtatványt, tehát annak értelmezése lehetséges éves bontásban. S2 nyomtatvánnyal a betegek olyan különleges ellátásokat vesznek igénybe más EU-tagállamban, mint például tüdő-, vese- vagy májtranszplantáció, idegsebészeti beavatkozás, illetve bonyolult mellkassebészeti beavatkozás.

Megállapítható továbbá, hogy az uniós irányelv igénybevétele a magyar biztosítottak által gyakorlatilag egy üres halmaz, néhány gyógyszerkiváltáson kívül a magyar biztosítottak nem élnek az irányelv adta lehetőséggel. A Magyar Orvosi Kamara is rendszeresen szemlézi a statisztikai adatokat, és úgy tűnik, hogy a 2018 őszén tett megállapításuk, miszerint „az uniós irányelv hatálybalépésével sem növekedett érdemben a tervezett külföldi gyógykezelések száma”, még ma is helytálló.⁹⁴

Összességében fentiek alapján megállapítható, hogy a magyar biztosítottak növekvő számban részesülnek az uniós jog által kínált előnyökből, egyre többen használják az EU-kártyát vagy a kártyahelyettesítő nyomtatványt, vagyis vesznek részt az uniós betegmozgásokban. Három pontosító megállapítást kell tennünk: egyrészt a növekedés kizárólag azokra az extraterritoriális védelmi helyzetekre vonatkozik, amikor a biztosítottaknak nem kell előre fizetniük, mert a teljes költséget az uniós rendeletek pénzügyi szabályai

⁹⁴ Nem akarunk külföldön gyógyulni? 2018.

alapján a magyar egészségbiztosító állja (a fentiekben részletezett pénzügyi szabályok szerint). Másrészt viszont az EU-kártya használata az uniós átlaghoz képest még mindig nagyon alacsonynak tekinthető. Harmadrészt regionális, lokális hálózati jellegzetességgel bír a folyamat, mert mind a kiadási, mind a bevételi oldalon Ausztria és Németország a három legfontosabb partner közül kettő; a kiadásin mellettük Szlovákia, a bevételi oldalon pedig Románia jelenik meg harmadik legjelentősebb partnerországgént.

Irodalomjegyzék

- ANEC – Cross-Border Healthcare (2018): *Accessing Medical Treatment in Other EU Countries: Consumer Attitudes and Experiences*. Brussels, Belgium.
- BERKE Gyula – KAJTÁR Edit – BANKÓ Zoltán (2006): *Bevezetés a társadalombiztosítási jogba*. Pécs, JPTE Állam- és Jogtudományi Kar.
- DA COSTA, Leite – BORGES, Danielle (2011): European Health Systems and the Internal Market: Reshaping Ideology? *Health Care Anal*, Vol. 19. 365–387. DOI: 10.1007/s10728-010-0158-4
- Európai Bizottság (2017): *Jelentés a Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A polgárok jogainak megerősítése a demokratikus átalakulás uniójában: Az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentés*. Brüsszel 2017. 1. 24., COM (2017) 30 final. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2017:0030:FIN:HU:PDF> (A letöltés dátuma: 2019. 09. 22.)
- European Commission (2015): *The European Health Insurance Card, Reference Year 2014*. Luxembourg. Elérhető: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/df8b7465-4c7e-11ea-b8b7-01a-a75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 22.)
- European Commission (2016): *The European Health Insurance Card, Reference Year 2015*. Luxembourg.
- European Commission (2017): *Member State Date on Cross-Border Patient Healthcare Following Directive 2011/24/EU*. Elérhető: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/cross_border_care/docs/2017_msdata_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- European Commission (2018): *Study on Cross-Border Health Services: Enhancing Information Provision to Patients*. Elérhető: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/542b7b51-af6a-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 20.)
- FAZEKAS Marianna – KONCZ József (2013): Egészségügyi jog és igazgatás. In LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet, Humán közszolgáltatások igazgatása*. Budapest, Complex Kiadó.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva (2006): Az 1408/71/EGK tanácsi rendelet modernizációja. In KIRÁLY Miklós szerk.: *Európai jogi Tanulmányok 7*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi Magánjog és Európai Gazdasági Jogi Tanszék. 63–83.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva – GYENEY Laura (2014): *Élesedő kontúrok – gyakorlati kihívások a határon átnyúló egészségügyi ellátás területén*. Pázmány Law Working Papers, 2014/2015. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem. Elérhető: http://plwp.eu/docs/wp/2014/2014-15_Gellerne-Gyenyey.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)
- GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva (2018): European Labour Authority: The Guardian of Posting Within the EU? *Hungarian Labour Law Journal*, No. 1. 1–21.
- GERGELY Katalin (2020): Bemutatjuk az új tb. törvényt. *Önadózó*, 2020/1. sz. 55–61.

- GKI (2019): *Az egészségügy helyzete Magyarországon nemzetközi összehasonlításban*. Elérhető: www.gki.hu/wp-content/uploads/2019/05/GKI-Az-eg%C3%A9szs%C3%A9g%C3%BCgy-helyzete-20190409.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)
- HAJDÚ József – HOMICSKÓ Árpád Olivér szerk. (2018): *Bevezetés a társadalombiztosítási jogba*. Budapest, Patrocinium.
- HOFFMAN István (2019): Az Európai Unió jogának és politikáinak hatása a szociális személyes szolgáltatásokra. *Munkajog*, 2019/3. sz. 46–50.
- ILLÉS Sándor (2013): *Időskori nemzetközi migráció – magyar eset*. Budapest, Tullius Kiadó.
- KSH (é. n.): *Egészségügyi kiadások alakulása (2003–)*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fec001b.html?down=122 (A letöltés dátuma: 2020. 06. 17.)
- LUKÁCS Éva (2002): Ki fizeti a számlát? – A személyek szabad mozgása és az egészségügy kapcsolata az EU tagállamaiban. *Magyar Jog*, 2002/8. 485.
- MÉSZÁROS Árpád (2019): Magyarország szociális biztonsági egyezményei és az azokban alkalmazott főbb szabályozási elvek. *Munkajog*, 2019/4. sz. 30–39.
- NAV (2015): *Tájékoztató a magyar jogszabályok szerint bejegyzésre nem kötelezett külföldi vállalkozások 2015. évi társadalombiztosítási és szociális hozzájárulási adó kötelezettségének teljesítéséhez*. Elérhető: www.nav.gov.hu/nav/ado/jarulek/Tajekoztato_a_magyar_20150115.html (A letöltés dátuma: 2020. 03. 20.)
- NAV (2019 a): *49. tájékoztató füzet – A szociális hozzájárulási adófizetési kötelezettség*. Budapest, NAV.
- NAV (2019 b): *73. számú információs füzet – A családokat érintő adóalap-kezdmények (első házasság kedvezménye és családi kedvezmény) 2019. évi szabályai*. Elérhető: <https://nav.gov.hu/search/keyword-search?query=csal%C3%A1di-kezdvm%C3%A9ny> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 20.)
- NAV (é. n.): *Kitöltési útmutató a 20T34 jelű adatlaphoz*. Elérhető: www.nav.gov.hu/nav/letoltesek/nyomtatvanykitolto_programok/nyomtatvanykitolto_programok_nav/adatbejelentok_adatmodositok/20T34.html (A letöltés dátuma: 2020. 03. 20.)
- Nem akarunk külföldön gyógyulni? (2018) *Mok.hu*, 2018. 09. 13. Elérhető: <https://mok.hu/hirek/lapszemle/nem-akarunk-kulfoldon-gyogyulni> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 22.)
- PARAGH Brigitta (2020): *A kötelező uniós jog alkalmazásából adódó kötelező E. Alap-kiadások elemzése 2014–2019 adatok alapján*. Kézirat. Budapest, Tullius Kiadó.
- SOMSSICH Réka (2011): *Az európai jog fogalmai*. Budapest, ELTE ÁJK.
- STRBAN, GREGA – BERKI, GABRIELLA – CARRASCOSA, D. – OVERMEIREN, F. VAN (2017): *Analytical Report 2017: Access to Healthcare in Cross-Border Situations*. Brussels, FreSsco.

A brexit hatása a magyar vándorlási folyamatokra

Bevezetés

Az Egyesült Királyság kilépése az Európai Unióból (a továbbiakban: EU) történelmi volumenű esemény, hiszen az első olyan alkalom, amikor egy uniós tagállam aktiválta az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikkét (a továbbiakban: EUSz).¹ Míg az Egyesült Királyságban a *Brexiters-csoport* ünnepelte győzelmét, addig a tagországok elitjeit az a félelem kerítette hatalmába, hogy esetlegesen más államok is a kilépés mellett döntenek.² Négy kérdés körül forgott és forog a mai napig a vita, amikor az Egyesült Királyság kilépési tárgyalásaira gondolunk:

1. Elsőként a Belső Piacca kapcsolatos kérdéskör szabályozását kell említenünk – különös tekintettel az Egyesült Királyságnak a jövőben az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) joghatósága alá tartozására.³
2. Az EU-politikákba való bekapcsolódás kérdésköre a továbbiakban, hiszen a kilépés után megszűnik az Egyesült Királyság befizetési kötelezettsége.⁴
3. Észak-Írország és az Ír Köztársaság közötti eddigi nyílt határ kérdésköre.⁵
4. Az uniós polgárok szabad mozgása és az azokkal kapcsolatos jogok.⁶

Az átmeneti időszak alatt az uniós polgárok szabad mozgásáról szóló uniós jogszabályok továbbra is alkalmazandók lesznek.⁷ A ratifikált kilépési szerződésnek hála, az átmeneti időszak az Egyesült Királyság kilépésének napján (azaz 2020. január 31-én – a *tényleges brexit* napján) kezdődött, és jelen tudásunk szerint 2020. december 31-ig tart.

A szabad mozgás európai alapszabadsága szempontjából minden jog 2020 végéig fennmarad, mintha az Egyesült Királyság még mindig az Európai Unió tagja lenne. Ez azt jelenti, hogy az uniós polgárok a 2020-as év végéig élvezhetik az Egyesült Királyságban a szabad mozgáshoz kapcsolódó valamennyi uniós jogot. Természetesen, a viszonyosságból kiindulva ugyanez vonatkozik az Egyesült Királyság állampolgáira is az EU-ban.

¹ Az 50. cikk alkalmazására vonatkozó tárgyalások az Egyesült Királysággal témájában lásd: *Brexit – az Egyesült Királyság kilépése az EU-ból* 2020.

² Lásd például: Európai Parlament 2016.

³ Lásd például: Az Európai Unió Bírósága (é. n.).

⁴ Lásd például: MTI 2020.

⁵ Lásd például: MTI 2019.

⁶ Lásd például: Európai Bizottság 2018.

⁷ A kilépésről rendelkező megállapodás lehetővé teszi az átmeneti időszak meghosszabbítását az EU és az Egyesült Királyság kölcsönös hozzájárulásával.

Jelen tanulmány arra a kérdésre ad választ, milyen jogi helyzettel szembesülnek a kint élő magyarok az átmeneti idő lejártá után, illetve mennyiben várhatók elvándorlási, cirkuláris migrációs folyamatok.

A kint élő magyarság statisztikái

„Szétszórtságunk nemcsak problémákat ad, nemcsak elválaszt egymástól, hanem egyben új feladatokat is jelöl ki. Olyan intézményekkel kell alátámasztani az Egyesült Királyságban a szórványéletet, mely megteremti körülöttünk a magyar környezetet, mely lehetővé teszi, hogy szépen éljünk, magyarul éljünk.”⁸

Az Egyesült Királyság nem rendelkezik a magyar jogi definícióinknak megfelelő népeség-nyilvántartással, sem személyi igazolványokkal, sem átfogó be- és kiléptetési adatbázissal, mert ugyan – természetesen minden uniós országnak megfelelően – alapstatisztikai adatokat gyűjtenek, így például a beutazások számát rögzítik, de a kiutazásokat már nem tartják nyilván. Ennek megfelelően nagyon nehéz pontos és mindenre kiterjedő adatokat találni arról, hány és milyen nemzetiségű lakos él az országban.⁹

A kiindulási alap

A brit statisztikai hivatal (*Office of National Statistics – ONS*), valamint a jóléti juttatások tekintetében illetékes tárca (*Department of Work and Pensions*) valamennyi adatbázisa – egy kivétellel – becsléseken, mintavételeken és kérdőíves felméréseken alapul.¹⁰

Az egyetlen tételes adatbázis a társadalombiztosítási szám nyilvántartása (*National Insurance Number – NINO*), amely az ellátások igénybevételéhez nélkülözhetetlen. Kötelező kiváltani munkavállalás vagy bármilyen más ellátás igényléséhez (például diák támogatások) vagy adókedvezményekhez (*tax credit*). A NINO összesítése ugyanakkor két ok miatt kezelendő fenntartással: egyrészt a regisztrációkat nem feltétlenül törlik, tehát több éve hazatért, egykor a szigetországban dolgozó személy is szerepelhet benne, másrészt nem tartalmazza az ellátásokat igénybe nem vevő és nem dolgozó népességet (családtagok, önfoglalkoztatók stb.).

A társadalombiztosítási számot és az éves népességi felmérést leszámítva az adatok EU15 (2004 előtti tagállamok), EU8 (2004-ben csatlakozott közép-európai és balti országok) és EU2 (Bulgária, Románia) bontásban érhetőek el (egy esetben ezt kiegészíti az *EU other* kategóriája, amely a szabad mozgás jogával még nem rendelkező Horvátországot, illetve a Brit Nemzetközösséghez tartozó Ciprust és Máltát tartalmazza).

A 2019. augusztus 13-án kiadott *hivatalos brit statisztikában* az EU8-akra vonatkozó adat 952 ezer munkavállaló (16 év feletti foglalkoztatott).

⁸ CSEH 1973, 79.

⁹ ONS 2020.

¹⁰ BAJEKAL–HARRIES–BREMEN–WOODFIELD 2004; ONS 2016.

I. táblázat: Munkavállalói létszám (fő)

Valamennyi európai munkavállaló: 2 490 000
Ebből EU-s munkavállaló: 2 368 000
EU14 (Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Olaszország, Luxembourg, Hollandia, Portugália, Spanyolország, Svédország): 1 019 000
EU8 (Csehország, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia): 952 000
EU2 (Románia, Bulgária): 375 000
Egyéb EU (Ciprus, Málta, Horvátország): 22 000

Forrás: a szerző szerkesztése

A *népesség nyilvántartására szolgáló éves felmérés (Annual Population Survey)* háztartásokon alapuló nyilvántartás, részben a munkaerőpiaci statisztikák felhasználásával és azok éves mintavételekkel való kiegészítésével készül, szintén becslések alapján. A *munkaerőpiacot felmérő Labour Force Survey* negyedévente körülbelül 40 ezer háztartás, egyben 100 ezer egyén felmérésén alapul a körülbelül 65 milliós országban, a minta 20%-át cserélik negyedévente; a részvétel részben kijelöléssel, részben önkéntesen történik.

A 2017 júliusa és 2018 júniusa közötti időszakra vetített becslés 84 ezer (+/-14 ezer) Magyarországon született, illetve 83 ezer (+/-14 ezer) magyar nemzetiségűt jelzett, amivel hazánk a 11. helyet foglalta el, holtversenyben Szlovákiával.

A legutolsó *brit társadalombiztosítási (National Insurance) nyilvántartási számok* szintén csak az EU8 vonatkozásában adják meg az adatokat.

A 2016. júniusi állapot szerint 2002 óta összesen 210 501 magyar állampolgár kért NI-számot, de ebben a rendszerből kilépőket, az országot elhagyókat nem regisztrálták, vagyis nem lehetséges pontosan megmondani, hogy hányan vannak még az Egyesült Királyságban.¹¹ Másrészt ez az adat tartalmazza a legálisan munkát vállalókat, az önként regisztrált családtagokat, illetve az ösztöndíjjal ott levő diákokat, de nem tartalmazza sem a nem munkavállalási céllal kint tartózkodó magyarokat (sok családtag nem regisztrál, mert nem akarják a brit egészségügyi rendszer szolgáltatásait igénybe venni, ha betegek, visszamennek Magyarországra), sem a nem ösztöndíjjal tanuló diákokat.

2019 első öt hónapjában a következő uniós országok állampolgárai regisztráltak legnagyobb számban (ebben a sorrendben): Románia, Olaszország, Lengyelország, Bulgária, Spanyolország.

A *londoni magyar nagykövetséghez*¹² *intézett megkeresésre adott válasz alapján* elmondható, hogy hozzávetőlegesen 150-200 ezres magyar közösség élhet az Egyesült Királyságban, beleértve a munkavállalókon túl a családtagokat, diákokat, munkanélkülieket is.

Az *uniós polgárok regisztrációjáról* a brit belügyi tárca 2020. március 19-én nyilvánosságra hozta a brexit utáni letelepedett státusz (*letelepedett státusz* vagy *ideiglenesen letelepedett státusz*) megszerzésére irányuló kérelmek számát. A magyar

¹¹ Magyaroldal.co 2019.

¹² Magyarország Nagykövetsége London 2020.

állampolgárok (a 10. helyen állva) összesen 94 ezer kérelmet nyújtottak be, február hónapban 5500-at. Az állampolgársági sorrendben nem következett be változás: a lengyel állampolgárok állnak első helyen 639 ezer kérelemmel, a románok 543 ezerrel, majd az olaszok 340 ezerrel. A regisztrációra 2021. június 30-ig van lehetőség.¹³

Adatok az ONS alapján

A kutatás során az *Egyesült Királyság Migrációs Hivatala* – megkeresésre válaszul – az alábbi adatokat (adathalmazt) közölte a *kint élő magyarok számáról*,¹⁴ amelyek 2019. június hónapig bezárólag tartalmaznak információt.¹⁵ Mivel egyes személyek nem tartoznak e felmérés hatálya alá, az ebben a táblázatban szereplő becslések eltérnek az ONS évközi népességbecslésétől, amely az összes szokásos lakosra vonatkozik. Meg kell jegyezni, hogy az LFS kizárja azt a diákokat, aki nem rendelkezik az Egyesült Királyságban rezidens (értsd: állandó lakóhellyel rendelkező) szülővel, nem tartalmazza azokat emberek, akik egyéb szálláshelyeken (például szállodák, panziók, hostelek, mobil otthonok stb.) élnek. A következő általános adatok prezentálják, hogyan oszlik meg ezen személyek között a Magyarországban születettek állampolgársága.¹⁶

2. táblázat: Az Egyesült Királyság területén élő személyek állampolgársági megoszlás alapján

Brit állampolgár	Magyar állampolgár	Egyéb nemzetiségű, de Magyarországon született
13 ezer +/- 5000	73 ezer +/- 13 ezer	1 ezer +/- 2 ezer

Forrás: a szerző szerkesztése

Az adatokból látható, hogy összesítve nagyjából 68–107 ezer honfitársunk él kint az Egyesült Királyság területén.

Jelen adatok alátámasztják a szociális turizmussal foglalkozó tanulmányban közölt adatokat, miszerint „[a]z Eurostat adatai szerint 2018-ban még tovább nőtt a kivándorló magyarok száma: körülbelül 452 ezer magyar állampolgár élt az Európai Unió más tagállamában.¹⁷ Mindez 315 ezerrel több a 2010-es adatokhoz képest. A három fő célországot tekintve a kivándorlás mértéke változatlan: Németországban 40%-uk, az Egyesült Királyságban 21%-uk, míg Ausztriában 16%-uk élt ekkoriban. 2019-ben azonban

¹³ Interjú TAKÁCS Szabolcs miniszteri biztos úrral, aki az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépésének (brexit) Magyarországot érintő külpolitikai és külgazdasági hatásai kezelésének összehangolásáért felelős, 2020. április 1. (szerda) 12.00–15.00.

¹⁴ Adatok forrása: Dr. James ROBARDS Senior Research Officer, e-mailes megkeresésre válasz időpontja: 2020. 04. 20.

¹⁵ A fentiekben már kifejtetteknek is megfelelően az adatok az éves népességi felmérésen (APS) alapulnak, amely a munkaerő-felmérés (LFS) 1 és 5 méréséből adódik, hozzáadva eleve a CI-t (Confidence Interval), azaz az eltérés lehetőségét, amit általában 95%-ban állapítanak meg.

¹⁶ Az ONS APS alapján a kutató kimutatása.

¹⁷ Eurostat 2020.

Ausztria átvette Németországtól a vezető helyet” – a tanulmány pontosan 94 ezer angliai magyarral számol.

Egy másik irányú megállapítás, hogy a magyarok megőrzik magyar állampolgárságukat az Egyesült Királyságban, és nem cserélik azt le a brit állampolgárságra.¹⁸ A magyar emberek 84%-a nem hajlandó elveszíteni hazájához kötődését, amelyet az állampolgárság fejez ki.¹⁹ Amikor állampolgárságtól függetlenül a születési országot szemléljük, a következő adatokkal találkozunk:

3. táblázat: Az Egyesült Királyság területén élők születési ország szerint

Az Egyesült Királyságban született	Magyarországon született	Más országban született
6 ezer +/- 4 ezer	73 ezer +/- 13 ezer	10 ezer +/- 5 ezer

Forrás: a szerző szerkesztése

A Magyarországon született emberek közül minimum 80 000 távozott az Egyesült Királyság területére a 2014–2019 közötti időszakban. A nemi megoszlás a következők szerint alakul:²⁰

4. táblázat: A 2014–2019 között az Egyesült Királyságba távozott, Magyarországon született személyek nemi megoszlása

Össességében	Férfi	Nő
88 ezer +/- 14 ezer	44 ezer +/- 10 ezer	44 ezer +/- 10 ezer fő

Forrás: a szerző szerkesztése

A fenti adatok is megerősítették azt, hogy 88 ezer a kint élő magyarok száma, akiknél megközelítőleg 50-50% a férfiak és nők aránya.²¹

Az Egyesült Királyság migrációs hivatala által rendelkezésünkre bocsátott másik adathalmaz az *Egyesült Királyság területén élők számát* méri fel. Ez a felmérés nem munkaalapú, hanem egyfajta közvélemény-kutatási módszertannal dolgozott. Itt a következő adatokkal találkozunk:²²

5. táblázat: Az Egyesült Királyság területén élő magyarok száma

Az Egyesült Királyság területén élő magyarok száma, akik bevallásuk szerint Magyarországon születtek	Az Egyesült Királyság területén élő magyar állampolgárok száma
86 ezer +/-14 ezer	88 ezer +/- 14 ezer

Forrás: a szerző szerkesztése

¹⁸ *Check If You Can Become a British Citizen 2020.*

¹⁹ *Leave 2020.*

²⁰ *MigStat 2019.*

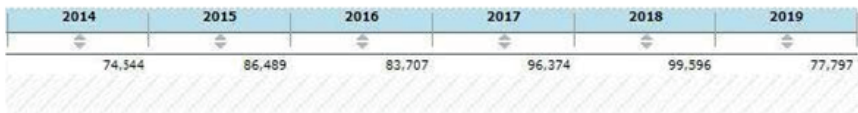
²¹ A vezető kutató úr telefonos beszélgetésünk során általánosságban megjegyezte, hogy amennyiben a statisztikában a nők és férfiak aránya teljesen azonos, az arra utalhat, hogy nincsen pontos információ a nemi eloszlásról, azt nem tudták vizsgálni.

²² ONS (é. n. a).

Ezek az adatok is korrelálni látszanak a fenti számokkal, amelyek szerint 88 ezer +/- 14 ezer magyar él kint az Egyesült Királyság területén. A tanulmány elején említett londoni követségi adatok ennél magasabbak, de hivatalosan ez a szám tekintendő statisztikailag alátámasztottnak.

A KSH adatai

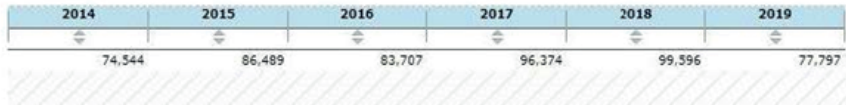
Az adatokat szükséges összevetni más forrásokkal, így a magyar Központi Statisztikai Hivatal (KSH) adatbázisával.²³ A KSH adatai 2014-ig nyúlnak vissza:²⁴



1. ábra: Az Egyesült Királyságban élő magyarok száma 2014–2019

Forrás: KSH adatai alapján a szerző szerkesztése

Az Eurostat adatai teljes mértékben megegyeztek a KSH által rendelkezésre bocsátott adatokkal.²⁵ Ennek oka, hogy az Eurostat adatgyűjtési tevékenységet nem végez, számára az adott tagállamok statisztikai hivatalai szolgáltatnak adatokat, így jelen esetben a KSH. Biztosan megállapítható a kint élő magyarok számát tekintve, hogy legalább 77 797 magyar állampolgár él kint az Egyesült Királyság területén.



2. ábra: Az Egyesült Királyság területén élő magyarok száma 2014–2019

Forrás: Eurostat adatai alapján a szerző szerkesztése

A hivatalos adatok tehát 80-90 ezer főben határozzák meg a kint élő magyarok számát.

²³ Ezúton szeretném megköszönni a KSH vezető statisztikai kutatójának, Dr. Sinkovics Katalinnak a segítségét.

²⁴ Iktatószám: EU-INFO 2020-03-06-1049-2 HU430.

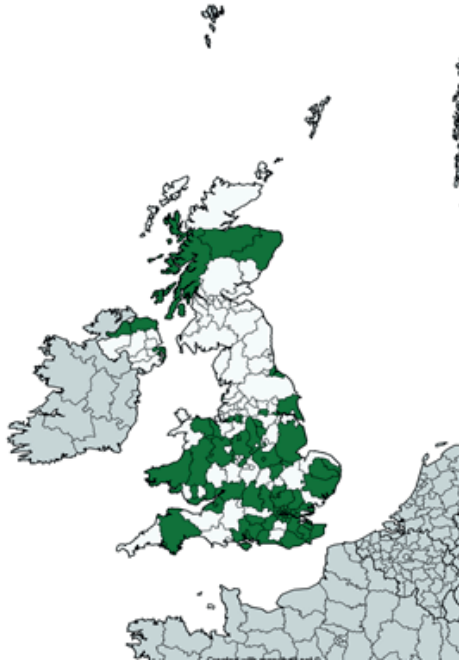
²⁵ Eurostat Assist.

Az Egyesült Királyságban élő magyarok területi eloszlása

A következő ábra a statisztikák alapján kint élő magyarság területi eloszlását mutatja be. Ez az ábra még nem tartalmazza a diaszpórák pontos megoszlását, csupán indikatívan jelzi, hogy a magyarság melyik NUTS 3 régió szintjén található meg. Előzetesen, a hipotézis az volt, hogy a magyarok elsősorban a közép-, illetve déli részeken tartózkodnak, és nagyrészt városokban vagy közepes méretű településeken élnek.

Safran a következőképpen definiálja a diaszpóra fogalmát: külföldi kisebbségi közösség, amely (1) egy eredeti *központból* legalább két *periferikus* helyre került át, (2) megőrizve emlékeit, vízióit, mítoszait az eredeti otthonnak, (3) akik úgy sejtik, hogy a befogadó ország nem – s talán sohasem – fogja teljesen elfogadni őket, (4) akik úgy tekintenek az elhagyott otthonra, mint ahová vissza fognak térni, ha eljön az idő, (5) akik ezt az otthon megőrizni és újrateremtteni készen állnak, és (6) akik identitása és közösségük szolidaritása ehhez az otthonhoz fűződő kapcsolaton keresztül érthető meg.²⁶

A külföldön élő magyarság tekintetében a fenti fogalmat tekintem irányadónak, hiszen a Kárpát-medencét is leszámítva a kicsivel több mint 1,5 millió magyar tekintetében a szakirodalom is ebből indul ki.²⁷

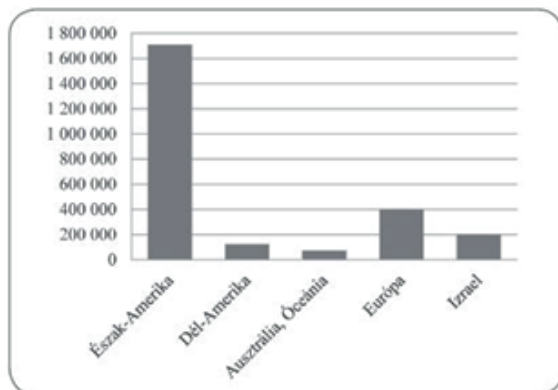


3. ábra: Az Egyesült Királyságban élő magyarok területi megoszlása

Forrás: az ONS adatai alapján a szerző szerkesztése

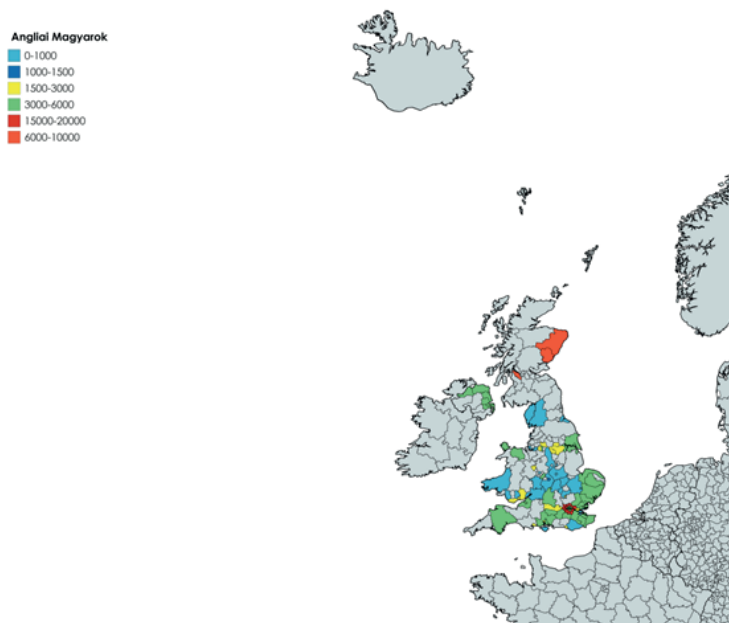
²⁶ SAFRAN 1991.

²⁷ Például: KOCSIS – KOCSISNÉ HODOSI 1991, 9. Az ábra forrása: GAZSÓ 2016.



4. ábra: A diaszpórában élő magyarság NUTS 3 régiók szerinti területi megoszlása
 Forrás: MTA 2011; PAPP 2010, 621–638. és GAZSÓ 2016 alapján a szerző szerkesztése

Az angliai diaszpóra kapcsán megjegyzendő, hogy a területi eloszlás megosztott. Amennyiben NUTS 3 régiószinten vizsgáljuk az Egyesült Királyság adatait,²⁸ akkor a következő földrajzi eloszlást láthatjuk:



5. ábra: Az Egyesült Királyságban élő magyarok területi megoszlása NUTS 3 régiószinten
 Forrás: ONS adatai alapján a szerző szerkesztése

²⁸ ONS (é. n. b).

A kint élő magyar populáció 3 nagyobb gócponttal rendelkezik: London, Manchester, Edinburgh. Ezen központok nagyjából a kinti kulturális élet központját is alkotják.²⁹ Ha az Egyesült Királyságot főbb régiós bontásban szemléljük, a következő eredményt kapjuk az ott élő magyarok számáról:³⁰

5. táblázat: Az Egyesült Királyságban élő magyarok számának megoszlása főbb régiók szerint

Anglia	76–90 ezer
Skócia	7–10 ezer
Észak-Írország	1–2 ezer

Forrás: a szerző szerkesztése

A legkevesebb magyar az Egyesült Királyság északkeleti részén él (Egyesült Királyság C NUTS 1-es régió), hiszen itt a kint élő diaszpóra száma nem éri el a 1000 főt. Az északnyugati régióban (Egyesült Királyság D NUTS1-es Régió) már 7-10 000 főnyi magyarral találkozhatunk, kiemelendő Blackpool és Greater Manchester (Met Country – Egyesült Királyság D 3 – elsősorban Manchester Egyesült Királyság D 33 NUTS 3-as régió) központ. Yorkshire and the Humber-ben (Egyesült Királyság E NUTS 1-es régió) összesen 6 ezer magyar él. Ezt a számot állapíthatjuk meg az East Midland-i régióra is (Egyesült Királyság F NUTS 1-es tartomány).

A West Midlands-i régió (Egyesült Királyság G NUTS 1-es régió) már növekedést mutat a nagyjából 8000 fős közösségével. A keleti régió (East of England – Egyesült Királyság H régió) tartalmazza a teljes kint élő magyar populáció 27%-át, hiszen itt egy 24 ezer fős magyarság él, különösen kiemelendő Hertfordshire (Egyesült Királyság H23 – NUTS 3-as régió), ahol egy 14 ezres közösség él. A keleti tartományon belül ezt követi az úgynevezett East Anglia (Norfolk és Suffolk központtal), ahol összességében egy 10 ezer fős közösséggel számolnak a helyi statisztikák.³¹

Sokszor elhangzik a köznyelvben, hogy *London a második legnagyobb magyar város*. Sajnálatos módon ezt a statisztikák nem támasztják alá, hiszen Londonban (Egyesült Királyság L NUTS 1-es régió) területén 21-33 ezer magyar él. Különösen érdekes tény, miszerint a londoni magyarság 81%-a Külső-Londonban él, ezáltal Belső-London területére 4-8000 magyar ember tehető. A fennmaradó 17-25 ezer fős népesség pedig Külső-London területén lakik. A következők a pontos számok:

6. táblázat: A külső-Londonban élő magyarok száma (ezer fő)

Outer London	17	8
Barking and Dagenham	.	.
Barnet	3	4
Bexley	.	.

²⁹ TAKÁCS Szabolcs miniszteri biztos úrral való interjú.

³⁰ Table A: Population resident in the United Kingdom, excluding some residents in communal establishments, by individual country of birth (A to K) adatai alapján készített saját táblázat.

³¹ Annual Population Survey 2019 (ONS)-től kapott adatok elemzése után a kutató önálló kimutatása.

Outer London	17	8
Brent	c	c
Bromley	.	.
Croydon	c	c
Ealing	c	c
Enfield	.	.
Greenwich	1	2
Harrow	3	3
Havering	.	.
Hillingdon	.	.
Hounslow	c	c
Kingston upon Thames	.	.
Merton	c	c
Redbridge	.	.
Richmond upon Thames	2	2
Sutton	.	.
Waltham Forest	4	4

Forrás: a szerző szerkesztése

Belső Londonban a magyarok Haringey, Hammersmith és Fulham között oszlanak meg.³²

Ha az Egyesült Királyság további részeit nézzük, a South East-i (délkeleti, Egyesült Királyság NUTS 1-es régió) régióban 24 ezer magyar állampolgár él, Southhampton és Portsmouth, Kent és Hampshire központokkal az élen.

Oxfordshire (Egyesült Királyság 14 NUTS 3-as régió) kiemelkedően magas számot mutat, a régió belül a 2-5000 fős diaszpóráközösséggel számolhatunk. Ennek nagy valószínűséggel a továbbtanulási indok állhat a háttérében.

Ezzel ellentétben a soknak várt Surrey régió mindösszesen 3-4 ezer főt számlál, ami különösen érdekes, ha figyelembe vesszük, hogy ezt a számot Kent megye is megelőzi.

Természetesen elmondható, hogy a South East-i régió egyfajta Londoni alvóváros-tömeget vonz, így London vonzáskörzetébe tartozik.³³

A South West-i régió (délnyugati, Egyesült Királyság NUTS 1 régió) összesen 8-12 ezer magyart számlál. Ami a diaszpóra itteni érdekessége, hogy itt nincs egy kiemelkedő központ, a NUTS 3 szintű régiók (Egyesült Királyság 11-43) nagyjából ugyanannyira kicsi népességszámot hordoznak, 0–1000 fő között. A régió központja, Bristol is alig emelkedik ki ebből, összesen 2-3000 főt számláló közösséget tudhat a magáénak.

Wales a fentiekhez képest is lemaradóban van a magyarság számát tekintve, hiszen mindösszesen 2-3000 magyar él ezen a területen. Cardiff városában gyűlik össze az itteni népesség fele, azaz nagyjából 1000 fővel számolnak a kinti statisztikusok is.³⁴

Skócia egy kifejezetten érdekes történet, amikor a kint élő magyarság adatait vizsgáljuk, ugyanis nincsen NUTS 3 régióra való lebontás, mint Anglia esetében. Így becsléssel kell dolgozni a kérdéskörben.³⁵ Érdekes módon 1995 óta ugyanazzal a számmal

³² BEKE et al. 2003-ban megfogalmazottak értelmében.

³³ FIELDING 1992.

³⁴ Dr. James ROBARDS Senior Research Officer válasza erre a kérdésemre.

³⁵ Lásd például: HAJDU–MCKEE–BOJAN 1995.

találkozunk, ami 7-10 000 fő közé teszi a kint élő magyarok számát. Ugyanez mondható el Wales-re, annyi különbséggel, hogy adatok a magyarokról 2014 előtt ott konkrétan nem léteznek.³⁶ A 2019-es statisztika 2 ezer főt tartalmaz.

Hazatérési adatok

A migrációs hálózatok működését segíti elő a hazatérés folyamata is, amely lehet időszakos és ismétlődő oda-vissza történő mozgás, illetve a letelepedett mobil uniós polgárok végleges hazaköltözése egyaránt.³⁷ A legnegatívabb becslések szerint a magyarok 16,82%-a „veszíti el” magyar állampolgárságát.³⁸ Tehát a magyarok nagy többsége megőrzi nemzeti identitását és szokásait.³⁹ Ami a befogadó országot illeti, Anglia tekintetében a szakirodalom egységes⁴⁰ abban, hogy teljes mértékben sosem lesz egy *mobil uniós polgár* egyenlő a brit állampolgárral, még ha a jogi különbségek el is tűnnek, a közgazdasági (keresetbeli), valamint a szociológiai elhatárolódásokat (úgynevezett kirekesztés⁴¹) nem lehet az országon belül kiküszöbölni.

Hazatérést segítő folyamatok

Amit a külföldön élő magyarok – így a kutatás szempontjából – az egyesült Királyságból hazatérők hazatérési szándéka kapcsán el lehet mondani, az a különféle programok hatására (például MTA Lendület Program,⁴² Szent-Györgyi Albert Hazahívó Ösztöndíj,⁴³ Markusovszky-ösztöndíj, Than Károly-ösztöndíj,⁴⁴ *Gyere haza, fiatal!*⁴⁵ stb.) növekszik a hazatérők száma, szinte minden szakmában.⁴⁶ Általánosságban elmondható, hogy a Massey és Espinoza kutatópáros által már 1997-ben megállapított hazatérést ösztönző elvek⁴⁷ 2020-ban is érvényesek:

³⁶ Dr. SINKOVICS Katalin KSH-kutatóval való egyeztetésem, 2020. 03. 12.

³⁷ MASSEY–DENTON 1987.

³⁸ Elérhető: <https://kisebbsegkutato.tk.mta.hu/kettosallampolgarsag/sajto/MFketosI.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 06.09.) A pontos adatot a kutató számolta ki az ONS, LFS, valamint a KSH által szolgáltatott adatok alapján.

³⁹ GAZSÓ 2016.

⁴⁰ Például: WALLACE–KULU 2013; GEE et al. 2004.

⁴¹ FÜLÖPNÉ ERDŐ 2009-ben meghatározott fogalom szerint.

⁴² Elérhető: <https://mta.hu/lendulet/lendulet-program-2020-evi-palyazati-felhivasa-110354>

⁴³ Elérhető: www.pafi.hu/_pafi/palyazat.nsf/ervdocidweburlap/60CFCD0AC34372A0C1257B4E0039ECEA

⁴⁴ Elérhető: www.enkk.hu/index.php/hun/szakkepzes-tamogatasi-foosztaly/rezidens/hireink

⁴⁵ Elérhető: www.pafi.hu/_pafi/palyazat.nsf/ervdocidweburlap/906D1ABC929E41C8C1257E3C004C6CC1

⁴⁶ KÁLMÁN 2016.

⁴⁷ MASSEY–ESPINOSA 1997.

- az első mobilitás bekövetkezésének esélyét erősen növeli a társadalmi tőke;
- a mobilitás folytatódására specifikus változók erősen hatnak, különösen a házastárs mobil uniós polgár volta szignifikánsan növeli ennek esélyét;
- a gyors (egy éven belüli) hazatérés esélyét a gyermek léte növeli legerősebben;
- a végleges hazatérés esélye a mobil uniós polgári lét hosszával csökken, és csökken az is, ha a feleség és a gyerekek is kint élnek.

*A határon túli magyarság diaszpóráként való megítélésének kétféle nézete*⁴⁸

Az egyik nézet szerint a nyugati magyarság diaszpóra, mert migráció eredményeként jött létre, ellenben a Kárpát-medence magyarsága nem (vagy jobbra nem) az, mert nem migráció áll a kialakulása hátterében.⁴⁹ Az angliai magyarság tekintetében a vizsgálatunk támaszkodik a diaszpórákutatók elméleti kereteire.⁵⁰ Természetesen a kinti magyarság tekintetében az általános fogalomtól erős eltérések mutatkoznak. Annak ellenére, hogy a NUTS 3 régió szintű eloszlása a korábban kifejtettek szerint diverz eloszlást követ, mégis kirajzolódik 3 fő gazdasági és kulturális központ. A szörvényben élés nem érvényesül maradéktalanul, a Magyarok Országos Szövetségének hála a különféle közösségek tudnak egymásról.⁵¹ A kutató kiemeli, hogy a fenti megállapítással ellentétes álláspont is létezik.⁵²

A nemzetközi diaszpórapolitikákkal foglalkozó szakirodalom⁵³ általában nem tesz különbséget a diaszpórák és a nemzeti kisebbségek között, és az anyaország e csoportokra irányuló politikáját is egységesen *diaspora politics*, esetleg *kin-state politics*⁵⁴ címszó alatt elemzi. Mégis érdemes a két csoportot különválasztani, legalább az olyan államok esetében, ahol mindkét csoport elég szignifikáns ahhoz, hogy külön eszközrendszer rendelődjön az Egyesült Királyságra irányuló kormányzati politikákhoz.⁵⁵

⁴⁸ Eredetileg megjelent: SIK 2000.

⁴⁹ GAZSÓ 2019.

⁵⁰ „Amikor azt mondja az Egyesült Királyság, hogy diaszpóra, akkor általában a nyugati magyarokra gondolunk, akik, eltérően a kárpát-medenceiektől, nagymértékben szétszórtatásban élnek” (BÁTHORY 2010).

⁵¹ Elérhető: <https://maosz.org.uk/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 10.)

⁵² „Diaszpórának azokat a kisebbségeket nevezzük, amelyek a szülőföldjüket valamilyen oknál fogva, kényszer hatására vagy önkéntesen elhagyták. Diaszpóra a nyugati magyarság, mert elvándorlás eredményeképpen született, de a határon túli magyarok ősei 1100 év óta ugyanott élnek, ahol élnek. Tehát ezeket semmiképpen nem lehet diaszpórának nevezni. Kisebbségben élő nemzeti közösségek, de a kisebbségi kifejezést ők maguk nem szeretik, a diaszpóra pedig egyáltalán nem érvényes rája” – Tabajdi. Lásd MÁK 2000.

⁵³ Lásd például: DÉLANO–GAMLEN 2014.

⁵⁴ A *kin-state politics* kifejezés kimondottan a történelmi, határon túl élő nemzeti kisebbségekre irányuló anyaországi politikák megnevezésére használatos, amelyre magyarul a *nemzetpolitika* kifejezést használjuk.

⁵⁵ HERNER-KOVÁCS 2018.

Jelen fogalmi meghatározás körében azt tartjuk irányadónak, hogy a Kárpát-medencei magyarságot nem lehetne diaszpórának tekinteni őslakosságára figyelemmel, azonban az angliai magyarok pont ezen indok ellentétéként további probléma nélkül megfelelnek a diaszpóra fogalmának. Ezt erősíti meg a magyar kormány politikája is – megfelelően az Európai Unió kötelező jogi aktusainak. A kint élő magyarok⁵⁶ például magyar tadjártyára nem jogosultak, ha az NHS rendszerébe tagozódnak be az Egyesült Királyságban tartózkodásuk alatt.⁵⁷

A *diaszpóratanulmányok*, vagyis a diaszpórák vizsgálata szociológiai, politikai, valamint identitásváltozás szempontjából, illetve az anyaország diaszpóra felé irányuló politikájának elemzése viszonylag új tudományterületnek számít. Noha a diaszpórák – elsősorban szociológiai szempontból – az 1960-as évek óta élvezik a kutatók figyelmét, a diaszpórapolitikák, vagyis az anyaország e csoportok megszólítására, megnyerésére, elkötelezésére (adott esetben akár a csoport létrehozására) irányuló törekvései csak az utóbbi 20-25 évben nyertek lendületet. Ezzel párhuzamosan tudományos figyelmet is kaptak ezek az állami gyakorlatok, ami a *transznacionális életforma* korábban ismeretlen minőségi szintre jutásával magyarázható.⁵⁸ Jó példa a Magyarok Angliai Országos Szövetségének (MAOSZ) tevékenysége,⁵⁹ amely az Egyesült Királyságban élő magyarság különböző egyesületeinek országos ernyőszervezete, amely mentes mindenféle párt-politikai és vallási beállítódástól. Kifejezett célkitűzéseik:

- a magyar nyelv, kultúra és hagyományok ápolása;
- magyar iskolák és közösségek támogatása;
- a tagszervezetek és az egyének közötti együttműködés elősegítése;
- a magyarság érdekképviselete;
- a NYEOMSZSZ-szel (Nyugat Európai Országos Magyar Szervezetek Szövetsége) való szoros együttműködés.

Látható tehát, hogy alulról indulnak a közös kezdeményezések, amelyeket természetesen a magyar kormány minden téren támogat. Ilyenek többek között a hétvégi magyar iskolák, a Londoni Kulturális Központ létrehozása, interaktív mesék készítése, közös *Föld napja* program, a Batyus Bál vagy a Tanoda működtetése.⁶⁰ A brexit kapcsán külön kiemelendő, hogy a MAOSZ központilag szervez magyar nyelven személyes jogsegély-tanácsadást is.⁶¹

⁵⁶ Elérhető: <https://konzuliszolgalat.kormany.hu/europa-utazasi-tanacsok?nagy-britannia>

⁵⁷ GÁCSI 2019.

⁵⁸ Lásd irodalmi példának: POGONYI 2014; FAIST et al. 2010; BAUBÖCK 2010; ØESTERGAARD-NIELSEN 2003; ESMAN 2009.

⁵⁹ Elérhető: <https://maosz.org.Egyesült Királyság/rolunk/>

⁶⁰ Elérhető: <https://maosz.org.Egyesült Királyság/beszamolok/> – Ezúton is köszönet Zilahi Eszternek a hozzáférés megadásáért.

⁶¹ Elérhető: <https://maosz.org.Egyesült Királyság/brexit/>

Magyarok a mozgólépcső-régiókban

A magyarság egy része az Egyesült Királyság területén az úgynevezett *mozgólépcső-régiókba* költözik.⁶² A mozgólépcső-régió elnevezést elsősorban a délkeleti régióra alkalmazza a tudomány,⁶³ mivel az ugyanolyan diplomával/képzettséggel rendelkező emberek – akik ugyanolyan munkavégzést végeznek az Egyesült Királyságban – mégis más szociális osztálybeli megítélésben részesülnek ezekben a régiókban. Tipikusan a fiatal, kezdő munkavállalók estében figyelték meg ezt a jelenséget a kutatók.⁶⁴

Erre korábban a legjobb példa az 1980-as évek Angliája volt, ahol a fiatalok közötti munkanélküliség kiemelkedően magas volt a főbb ipari központok körül, kifejezetten az északi és a nyugati brit területeken és a West Midlands területén. A legalacsonyabb munkanélküliségi rátát pedig Londonban és a londoni vonzáskörzetben tapasztalták, valamint az önálló déli városokban. Ennek megfelelően a fiatal népesség ide vándorolt.⁶⁵ Részben ez alapozta meg a jelen tanulmány keretei között bemutatott tendenciát is, miszerint a magyar népesség is ezekben a régiókban sűrűsödik. A mozgólépcső-régió jellemzői:

1. A régió sok fiataalt vonz a munkalehetőségekkel; különösen fejlődési potenciállal rendelkező fiatalokat, akik vagy nem rendelkeznek képzéssel és azt akarják megszerezni, vagy rendelkeznek képzéssel, de szakmai gyakorlattal nem. Ez az első lépés a mozgólépcsőn.⁶⁶
2. A régió biztosítja azt a környezetet, amelyben sokan a régió munkaerő- és lakás-piacain belüli mozgás révén felgyorsult felfelé irányuló társadalmi mobilitásban vesznek részt.⁶⁷ Ez a második fázis, amit a mozgólépcső vesz fel.
3. Majd következik a kivándorlás, amelynek következtében a régió népessége veszít, ennek jelentős része azért történik, mert ezt a felfelé irányuló társadalmi mobilitást másutt folytatják az emberek.⁶⁸ Ez a harmadik szakasz, amikor megtörténik a mozgólépcsőről való lelépés.

A legtöbb magyar ezekben a régiókban helyezkedik el, azonban a magyarság ezekben a régiókban sem a legnépesebb kisebbségek egyike. Ha számukat összevetjük a többi bevándorlóval, akkor a top 5-öt sosem érjük el. A South East (délkelet), amely talán a leginkább mozgólépcsőnek minősíthető régió, ahová a magyar honfitársaink is szeretnek bekapcsolódni, a következő adatokat mutatja:

⁶² FIELDING 1992.

⁶³ OGILVY 1982; STILLWELL et al. 1992.

⁶⁴ A korábbi kutatásokra lásd MEDGYESI 2005, 32–62.

⁶⁵ ASHTON et al. 1987

⁶⁶ KECZER é. n., 6.

⁶⁷ BÁNDY 2014, 35.

⁶⁸ GÖDRI 2008.

7. táblázat: A délkeleti mozgólépcső-régió bevándorlási adatai (ezer fő)

thousands

South East (E12000008)			
	Country	estimate	CI +/-
1	India	107	18
2	Poland	90	16
3	South Africa	82	16
4	Germany	58	13
5	Pakistan	51	12

Forrás: a szerző szerkesztése

Az angliai magyarok számára – minden kritika ellenére – továbbra is fellegvárnak tekinthető Londonban minden adatot összevetve a következő számokat tudjuk prezentálni:

8. táblázat: London bevándorlási adatai (ezer fő)

thousands

London (E12000007)			
	Country	estimate	CI +/-
1	India	307	35
2	Romania	160	26
3	Bangladesh	150	25
4	Poland	142	24
5	Italy	117	22

Forrás: a szerző szerkesztése

Amennyiben a fenti vizsgálódásunkat kivetítjük a teljes Egyesült Királyságra, a következő eredményt kapjuk:⁶⁹

9. táblázat: Az Egyesült Királyság bevándorlási adatai (ezer fő)

thousands

London (E12000007)			
	Country	estimate	CI +/-
1	India	837	44
2	Poland	827	44
3	Pakistan	533	35
4	Romania	434	32
5	Republic of Ireland	358	29

Forrás: APS és ONS adatai alapján a szerző szerkesztése

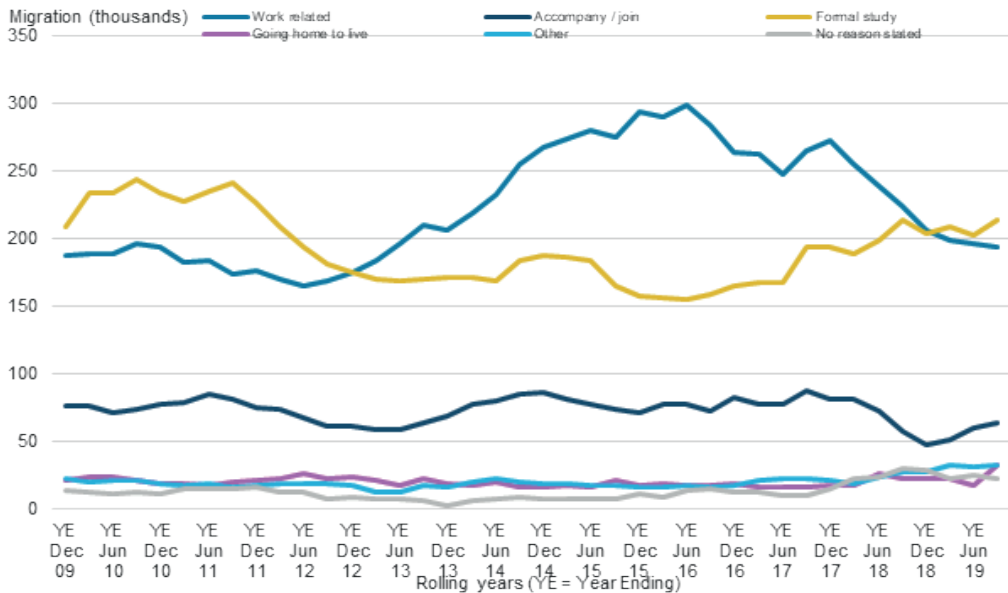
A kint élő magyar népesség összesen a 30. helyet foglalja el, érdekes módon 86 +/- 14 ezer fővel számolva. Kiemelendő, hogy a 29. helyen a török népesség áll összesen 88 +/- 14 ezer fővel, valamint az utánunk jövő 31. helyen szereplő hollandok már 76 +/- 14 ezer fővel szerepelnek.

⁶⁹ Annual Population Survey (APS) adatai alapján a MigStat 2019 kimutatása.

Általánosan elmondható, ha minden egyes területre elvégeznénk ezt a vizsgálatot, nagy valószínűséggel népelemszámában India és Lengyelország versengene az első helyért, és őket követné egy majdnem 200%-os lemaradással (ergo fele annyian vannak, mint a fenti két népesség) Litvánia és Írország.

A migráció okai

A hosszú távú migrációs okok változását a következő ábrával tudjuk szemléltetni⁷⁰:



6. ábra: A hosszú távú migrációs okok változásai

Forrás: ONS

Tisztán látható, hogy a munkalehetőség miatti kivándorlás a leginkább meghatározó tényező – amikor Magyarországról való kivándorlásról beszélünk. Emellett az is egyértelműen látszik, hogy a külföldi tanulmányok végzése is meghatározó az Egyesült Királyság területére bevándorlók között. Kifejezett érdekességként állapítható meg, hogy a legtöbb más uniós országból az Egyesült Királyságba bevándorlóhoz csatlakozik egy vagy két családtagja is, így a csatlakozó családtagok száma is egy konstans tényezőnek számít. Kiemelendő még, hogy akik egyszer már kint élnek – így a magyarok nagy

⁷⁰ Elérhető: www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/datasets/migrationstatisticsquarterlyreportprovisional/longterminternationalmigration/longtermestimates Chart 3a. (A letöltés dátuma: 2020. 03. 14.)

többsége is –, főszabály szerint hosszú távra terveznek. Ezt a hipotézist a kint élő gyerekek Egyesült Királyságon kívüli tanulásának alacsony aránya, valamint a leszármazók közötti visszatérési tervek nagyon alacsony mértéke alapozza meg.

2019-ben az EU8-ra vonatkozó kint tartó okok a következők voltak:⁷¹

10. táblázat: Az Egyesült Királyságba vándoroltak indokai a kint tartózkodásra

Munkával kapcsolatos ⁷²	Hivatalos tanulmányok ⁷³	Kísérő/csatlakozó ⁷⁴	Egyéb okok ⁷⁵
751 ezer +/- 42 ezer	107 ezer +/- 16 ezer	344 ezer +/- 28 ezer	108 ezer +/- 16 ezer

Forrás: a szerző szerkesztése

Diszkrimináció a fogadó országban

Az uniós mobilitás általában magában hordozza a diszkrimináció lehetőségét. Ez természetesen az Egyesült Királyság területén élő összes etnikai és nemzeti kisebbség tekintetében is érvényesül, következtetésképpen a magyarokkal szemben is.⁷⁶ A kivándorló magyaroknak kihívás, hogy megszabaduljanak a *külföldön született* bélyegétől, az akcentussal beszéléstől vagy attól, hogy képesítését egy másik államban szerezte. Egy 2012-es kutatás szerint a kint élő kisebbségek 8%-a kérdőíves formában is bevallotta, hogy diszkrimináció alanya.⁷⁷ Az elmúlt időszakban ez a szám, elsősorban a mobil uniós polgár szülők már az Egyesült Királyság területén született gyermekei tekintetében felment 16%-ra (a 2016–2018 időszakot vizsgálva). Figyelemre méltó, hogy ez a szám az EU8 tekintetében kicsit magasabb, 17%. Mindennek ellenére a kint élő *külföldi* populáció 72%-a gondolja azt, hogy az Egyesült Királyság egy alapvetően befogadó és élhető ország egy mobil uniós polgár számára, és hogy a külföldi is könnyen tud előre lépni a karrierjében, amennyiben keményen dolgozik (91%).

⁷¹ Szeretném megköszönni dr. Kaposi Ambrus (ELTE TTK) segítségét az adatok informatikai „bányászásában”, valamint azok rendelkezésemre szolgáltatásában.

⁷² A „Munkával kapcsolatos” kategóriába tartoznak azok a válaszadók, akik foglalkoztatási okokból érkeztek az Egyesült Királyságba.

⁷³ A „Hivatalos tanulmányok” kategóriába tartoznak azok a válaszadók, akik tanulmányi okokból érkeztek az Egyesült Királyságba.

⁷⁴ A „Kísérő/csatlakozó” kategóriába tartoznak azok a válaszadók, akik az Egyesült Királyságba egy egyesült királyságbeli állampolgár házasársaként/eltartottjaként vagy az Egyesült Királyságba érkező személy házasársaként/eltartottjaként érkeztek.

⁷⁵ Az „Egyéb” kategóriába tartoznak azok a válaszadók, akik azért érkeztek az Egyesült Királyságba, hogy vagy összeházasodjanak, vagy élettársi kapcsolatot alakítsanak ki, menedékjogot kérjenek, mint látogató érkeztek, vagy teljesen más okból adódóan tartózkodnak az Egyesült Királyság területén.

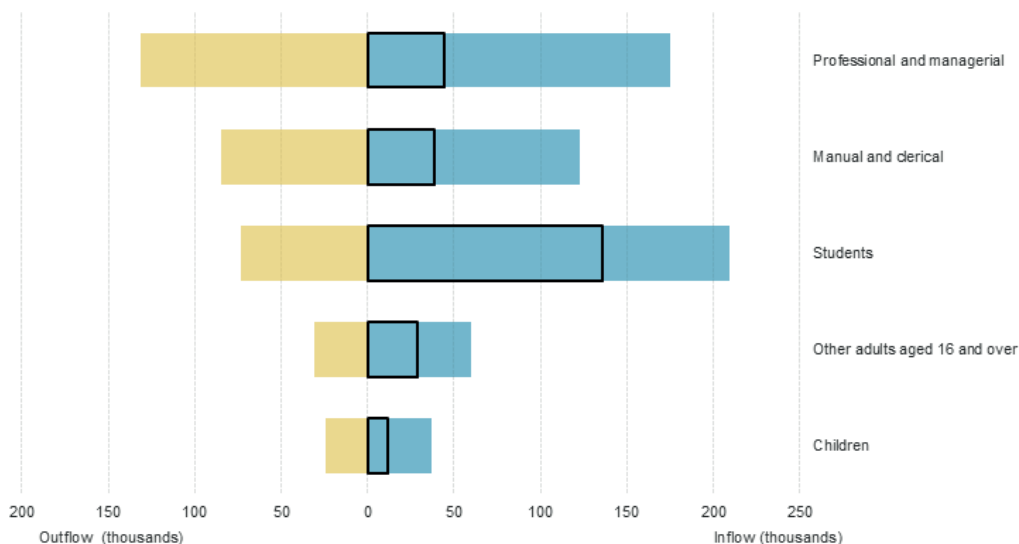
⁷⁶ European Commission (é. n.).

⁷⁷ A Diszkrimináció mérése – TÁMOP-4.1.2.-08-/2/a/KMR projekt.

A kivándorlók munkavégzéssel kapcsolatos adatai

Az ONS-adatok alapján⁷⁸ megállapítható, hogy az EU8 államai közül a kivándorlók 30,7%-a a társadalmi alsóbb osztályokból érkezik. Az alsóbb középosztály 38,44%-kal vezeti a folyamatot. A felső középosztály 22,12%-a is markánsan meghatározó tényező. A felső osztály, az elit, a mobil uniós polgárok mindösszesen 8,37%-ot tesznek ki.

Ha a *munkaidőre* tekintünk, 14 vagy annál kevesebb órát 2,93% végez. 15–19 órás munkákban 4,86% dolgozik. 20–24 órás, nagyjából rész munkaidős beosztásban 6,56% dolgozik. 25–29 munkaórát 3,28% vállal. 30–39 órát 31,23% vállal. 40–49 órás munkabeosztásban 44,09% dolgozik. A maradék 7,06% pedig 50 vagy annál több órát dolgozik hetente. Ami kifejezetten érdekes, hogy a 2017-es adatok szerint 46,88% a képzésének megfelelő munkakörben dolgozik, 40,35% túlkvalifikált a munkaköréhez képest, és 12,76% alulkvalifikált ahhoz a munkához képest, amit végez.



7. ábra: Az Egyesült Királyság területén dolgozók által betöltött munkakörök a mobilitásuk előtt

Forrás: a szerző szerkesztése

Ha a *munkakört* nézzük, azt látjuk, hogy vezetői vagy partneri szintre 3,12% jut el, a kutatók illetve kutatási asszisztensek (*associate professional*) aránya 6,23%-ot tesz ki. Adminisztratív és hasonló munkákat 6,59% végez, kereskedői jogállású munkát 14,68% végez, wellness és hasonló rekreációs szolgáltatásokat 7,39% nyújt, 4,73% az eladói és egyéb fogyasztókiszolgáló szolgáltatásokat nyújt, 19,86% a különféle mechanikai

⁷⁸ ONS 2017.

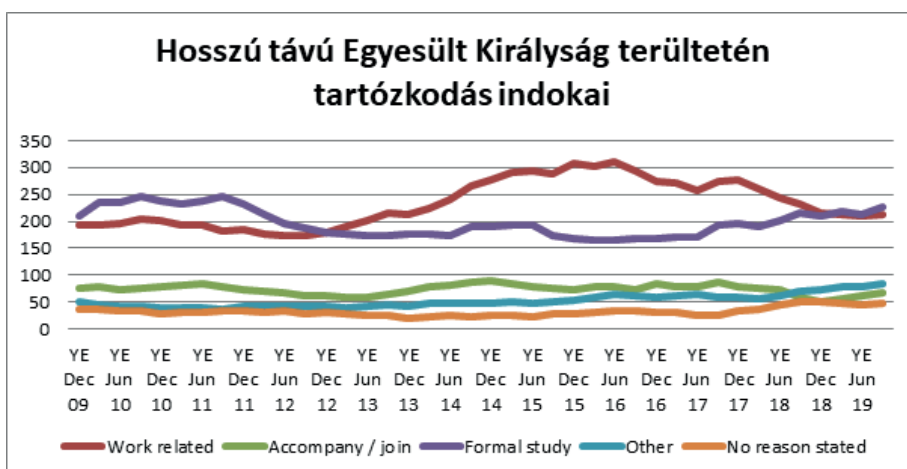
képesítéssel végezhető munkát, 34% pedig fizikai munkát végez (takarító, raktári rakodó, mezőgazdasági idénymunkás). Az érintettek 1/3-a tehát fizikai munkás.

Ami még kifejezett érdeklődésre tarthat számot, hogy az EU8-tagállambeliek 23,84%-a rendelkezik egyetemi vagy főiskolai végzettséggel, 11%-a érettségivel vagy annak megfelelő képesítéssel. A különleges angliai vizsgának megfelelő szakképzettséggel (GCE A Level) 12,7% rendelkezik, minden egyéb képesítés 35,6%-ot tesz ki.

A következő ábra azt mutatja be szemléletesen, hogy ki milyen munkakört töltött be előzetesen a mobilitása előtt. Kiemelendő az ábra alapján, hogy nemcsak az Egyesült Királyság területére érkező EU8-állampolgárokat vizsgálja, hanem az Egyesült Királyság területéről hazatérő embereket is figyelembe veszi.

Ebből kiindulva egy átlagos magyar valószínűleg az alsóbb középosztályhoz tartozik, 40–49 órát dolgozik hetente, tipikusan valamilyen képesítéssel (főiskolai vagy egyetemi) rendelkezik, épp a képesítésének megfelelő vagy a képesítéséhez képest eggyel alacsonyabb kvalifikációt igénylő munkakörben végzi mindezt. Az átlagos fizetését tekintve pedig 8,33 fontot keres óránként.⁷⁹

Felmerül kérdésként, hogy melyek a kint tartózkodás okai, amelyeket az alábbi ábra foglal össze:⁸⁰



8. ábra: Az Egyesült Királyság területén való hosszú távú tartózkodás okai

Forrás: Long Term International Migration into the Egyesült Királyság 2009–2019 adatai alapján a szerző szerkesztése

⁷⁹ Elérhető: www.ons.gov.uk/england/populationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/articles/migrationandthelabourmarketEgyesultKiralyseg/2016#next-steps Figure 12.

⁸⁰ Long Term International Migration into the Egyesült Királyság 2009–2019 adatok alapján saját szerkesztés.

Látható, hogy nagyjából korrelálnak az ezres nagyságrendre kerekített adatok az általános migrációs okokkal, azonban kiesik az Egyesült Királyság szempontjából a külföldre vándorolt, majd hazatérő bevándorlók száma. Így ami tisztán állítható, hogy a külföldön maradás legnagyobb veszélyében azon honfitársaink vannak, akik kint szereznek valamilyen képesítést, valamint azok, akik vagy ebből kifolyólag, vagy Magyarországon megszerzett képesítésükkel olyan munkakörben dolgozhatnak, amiben érzésük szerint jobban fejlődhetnek külföldön. Nem mehetünk el azonban azon tény mellett, hogy 2018-tól megfordult az Egyesült Királyság területén a hosszú távú migrációs folyamat az EU8-állampolgárok tekintetében. Ezt szemléletli az alábbi táblázat.

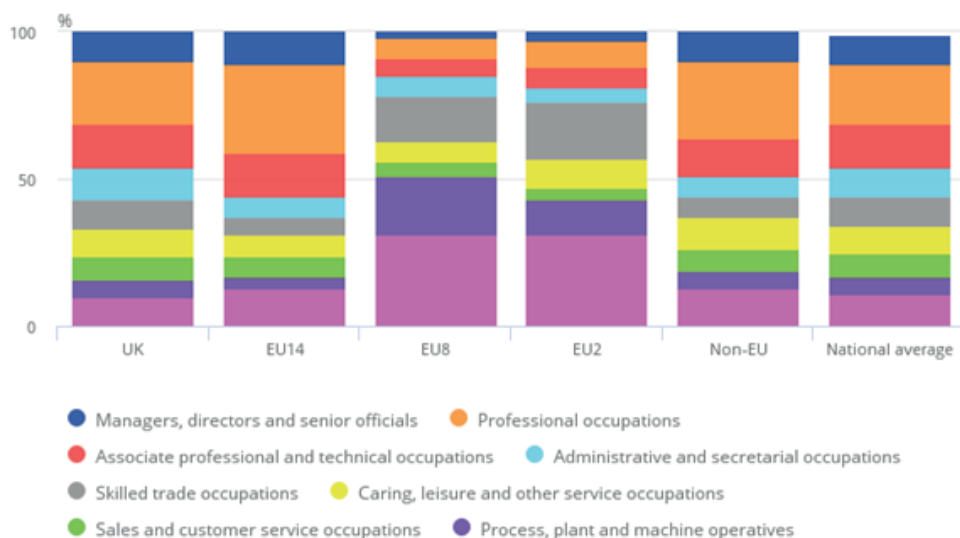
11. táblázat: Az EU8-állampolgárok migrációs mérlege 2004–2018 (ezer fő)

Év	Bevándorlók száma	Kivándorlók száma	Egyenleg
2004	67	6	+61
2005	95	25	+75
2006	115	33	+71
2007	136	35	+101
2008	108	90	+18
2009	81	64	+17
2010	102	45	+57
2011	89	47	+42
2012	73	38	+35
2013	82	33	+49
2014	95	41	+54
2015	85	34	+51
2016	58	53	+5
2017	64	58	+6
2018	45	58	-13

Forrás: a szerző szerkesztése

Ami a szektorális elhelyezkedést érinti, a következők mondhatók el egy 2016-os statisztika szerint:

Figure 6: Distribution of workers in each nationality group by occupation
UK, 2016



Source: Annual Population Survey, Office for National Statistics

9. ábra: Az Egyesült Királyság munkavállalóinak szektorális megoszlása, 2016

Forrás: a szerző szerkesztése

A brit egészségügy jövője a brexit után

„Time is of the essence to ensure that once the UK and EU enter their post-Brexit relationship, citizens can continue to enjoy safe, simple and rapid access to high-quality healthcare and the latest treatments.”

Niall Dickson, Chief Executive, NHS Confederation

Előrevetíthető módon az új brit bevándorlási rendszer problémákat fog okozni az egészségügyi ellátásban (National Health Service, a továbbiakban: NHS).⁸¹ A rendszer jelentős munkaerőhiánnyal küzd, és jelenleg nagymértékben épít a külföldi munkavállalókra, akik az új rendszerben nem fognak megfelelni a kritériumoknak. A brit egészségügyi rendszerben dolgozók körülbelül hatodát teszik ki külföldiek. Különösen

⁸¹ TAKÁCS Szabolcs miniszteri biztossal készült interjú.

jelentős problémák várhatók az idősek és fogyatékosok ellátásban, ahol a fizetés tipikusan 20 000 GBP alatt van, és az is problémát fog okozni, hogy legtöbbször nem is rendelkeznek megfelelő szintű (A-level) érettségivel.

Az NHS nagymértékben függ az uniós munkavállalóktól. Az Egyesült Királyság polgárai egészségügyi ellátásának finanszírozása veszélybe kerülhet, csakúgy, mint egyes tőkealapokhoz való hozzáférés, hiszen a brexit egészében veszélyezteti az általános gazdasági teljesítményt. A gyógyszerekhez, a technológiához, a vérhez és a szervátültetésre szánt szervekhez való hozzáférés eddig sosem látott mértékben korlátozódhat.

A nemzetközi összehasonlításhoz használt információk használhatatlanná fognak válni, csakúgy, mint a kölcsönös szolgáltatásnyújtások rendszere, különösen Észak-Írországgal. Ezek az aggályok a közegészségügyre, a versenyjogra és a kereskedelmi jogra, valamint a kutatásra is vonatkoznak majd.

Az Európai Unióból való kilépés vitathatatlanul a legnagyobb, békeidőben jelentett kihívás, amellyel az Egyesült Királyság valaha is szembesült. A jövő különösen bizonytalan a 2017-es általános választások után, amely a kormányt kisebbségben hagyta a parlamentben. Az egészségügyi ellátásra és az egészségügyre gyakorolt lehetséges hatás jelentős lesz, ami befolyásolja a gyógyszerek és gyógyászati/orvostechikai eszközök engedélyezésének módját, az uniós polgárok⁸² NHS-ben való foglalkoztatását, az egyesült királyságbeli uniós polgárok egészségügyi ellátáshoz való jogát és fordítva, a kutatás szabályozását és még sok más.

A brit kormány foglalkozott ezekkel a kulcsfontosságú kérdésekkel, azonban úgy tűnik, hogy a közszolgálat nehezen birkózik meg a helyzettel, különösen az egészségügyi minisztériumon belül, ahol nagymértékű elbocsátásokat tapasztaltak már korábban is.⁸³ Az EU-ból való kilépésért felelős minisztérium kezdetben nem tekintette a kölcsönös egészségügyi megállapodásokat kulcsfontosságúnak,⁸⁴ és ennek okán az egészségügyi minisztériumot kizárták a hivatalos tárgyalási folyamatból is.⁸⁵

A kvázi Európai Gazdasági térség megoldása

A következő táblázat megkísérli a WHO fogalomrendszerével⁸⁶ leírni a brexit hatását az NHS rendszerére.⁸⁷

⁸² MCKEE–GALSWORTHY 2016.

⁸³ Health Committee 2017b.

⁸⁴ European Commission 2020b.

⁸⁵ Health Committee 2016.

⁸⁶ WHO 2007.

⁸⁷ A táblázat a WHO fent hivatkozott szempontjai alapján, dr. TAKÁCS Szabolcs miniszteri biztos úrral való egyeztetésem alapján készült.

12. táblázat: A brexit hatása az NHS rendszerére

Az NHS-dolgozók felvétele és megtartása	Valószínűleg az uniós mobilitásra vonatkozó korlátozások miatt közepesen visszaesik.
A szakmai képzések kölcsönös elismerése	Valószínűleg változatlan marad.
Az egészségügyi dolgozók munkajogai	A már meglévő jogok valószínűleg a jövőben is fennmaradnak.
Kölcsönös egészségügyi támogatások	Az államközi megállapodások nagy eséllyel megmaradnak.
Az NHS központi finanszírozása	Továbbra is számítanak az Európai Befektetési Bankra.
A brexit indirekt hatása az NHS finanszírozására	Tekintve, hogy egy nagyobb gazdasági visszaesés prognosztizálható, így az NHS sem maradhat ki ebből.
Gyógyszeripar	Valószínűleg továbbra is megmaradt a gyártási folyamat már meglévő része a UK területén, de a globális befolyását elveszíti.
Egyéb egészségügyi eszközök	Az ellátás megoldott marad.
Az egészségügyi dolgozók munkaidéje	Az NHS-en belüli munkavállalószám várható csökkenésének következtében nőni fog a munkaidő.
European Reference Networksben részvétel	Továbbra is megmarad.
Határokon átnyúló egészségügyi szolgáltatások	Nincs pontos információk jelen pillanatban róluk.

Forrás: a szerző szerkesztése

A magyar kormányzat szerint⁸⁸ az egészségügyi dolgozók különösen ki vannak téve a brexit hatásainak, ami jelentősen befolyásolja az uniós állampolgárok NHS-en belüli felvételét és megtartását, és ezen keresztül a brit a szociális ellátórendszert.

Az EGT-tagállamokra támaszkodás

Az Egyesült Királyság számára nagyon nehéz lesz saját forrásból biztosítani az egészségügyi és szociális ellátó személyzetet a belátható jövőben. 2017-ben az Egyesült Királyságon kívüli országokból több mint 60 000 ember dolgozott az NHS-ben, és 90 000-en dolgoznak a tartós ápolást nyújtó szociális ellátásban.⁸⁹ Az Egyesült Királyságban minden tizedik orvos az Európai Gazdasági Térségben (EGT) végzett.⁹⁰ Az Egyesült Királyság Egyetemi Kórházainak Szövetsége szerint az EU-tagság nagymértékben növelte az Egyesült Királyság vonzerejét, mind a kutatási és klinikai lehetőségek, mind a karrierépítés terén.⁹¹ A brexit viszont az Egyesült Királyságot kevésbé vonzóvá teheti az EU többi részéből származó egészségügyi dolgozók számára, mivel alááshatja az ő és családtagjaik szerzett jogosultságait (függetlenül attól, hogy családtagjuk uniós polgár-e vagy sem).

Ezek a jogosultságok nemcsak a tartózkodási jogokat foglalják magukban, hanem azt a jogot is, hogy az Egyesült Királyságba való belépéskor állampolgársági alapon ne érje őket semmilyen módon hátrányos megkülönböztetés (például lakhatás, szociális támogatások, iskoláztatási segítség a gyermekeiknek, nyugdíj és bizonyos demokratikus

⁸⁸ Interjú dr. TAKÁCS Szabolcs miniszteri biztos úrral, aki az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépésének (brexit) Magyarországot érintő külpolitikai és külgazdasági hatásai kezelésének összehangolásáért felelős, 2020. április 1. (szerda) 12.00–15.00.

⁸⁹ Health Committe 2017b.

⁹⁰ European Commission 2017.

⁹¹ Magyarország Nagykövetsége London 2020.

jogok, mint például a helyi választásokon való szavazati jogok; valamint bármely uniós ország képesítéseinek kölcsönös elismeréséhez való jog, figyelemmel a nyelvi kompetenciákra is). Ennek hatásai már látszanak: 2019-ben háromszor annyi nővér hagyta el az NHS-t, mint valaha korábban, ami pontosan a fenti folyamatot láttatja bizonyítani.⁹²

Becks Fisher, a Brit Egészségügyi Alapítvány egyik elnöke azt mondta, hogy az orvosok normális életvitelének lehetősége (*work-life balance*) teljes NHS-szerte hiányzik. „A naponta meghozott orvosi döntések száma hatalmas. Sokan úgy érzik, hogy már elvesztette a jelentését a »rutin óra«. Nem ritka, hogy több mint 12 órát dolgoznak (hiszen nincsenek elegendő kórházban), és ennek elkerülhetetlen hatása lehet a magánéletre. A fenti gyakorlat gyors kiegészítéshez vezethet, még a komoly teherbírással rendelkező kollégáknál is, és sokan emiatt fognak elmenni.”⁹³ Az NHS Digital szerint az egészségügyi szolgálat statisztikai ága által gyűjtött adatok elemzését vizsgálva megállapítható, hogy az NHS már küzd, hogy hogyan töltsse ki a közel 103 000 megüresedett egészségügyi álláshelyet – ami az országos munkaerőhiány közel 9,1%-át jelenti. Ezek közé tartozik 40 877 betöltetlen ápolási álláshely és 9337 üres orvosi álláshely.⁹⁴

Az elbocsátások értékelése

13. táblázat: Az NHS-ben dolgozó EU-állampolgárok aránya a teljes egészségügyi dolgozói létszámhoz viszonyítva, 2016 (fő)

Table 1: HCCH staff with EU nationality by staff group, in NHS Trusts and CCGs in England September 2016

	EU staff	All staff	% of all staff
All staff	59,796	1,175,668	5.1%
HCCH doctors	10,386	112,875	9.2%
of which:			
Consultant (including Directors of Public Health)	4,013	46,955	8.5%
Specialty Registrar	3,359	30,999	10.8%
Nurses including health visitors	22,227	318,104	7.0%
Midwives	1,355	25,466	5.3%
Ambulance staff	283	20,195	1.4%
Scientific, therapeutic & technical staff	6,943	150,529	4.6%
Support to doctors and nurses	9,227	280,224	3.3%

Source: NHS Digital

Forrás: a szerző szerkesztése

2016-ban az Egyesült Királyságon (kivüli) uniós országokból több mint 60 000 ember dolgozott az NHS-ben, és mintegy 90 000-en dolgoztak a tartós felnőttápolási szociális

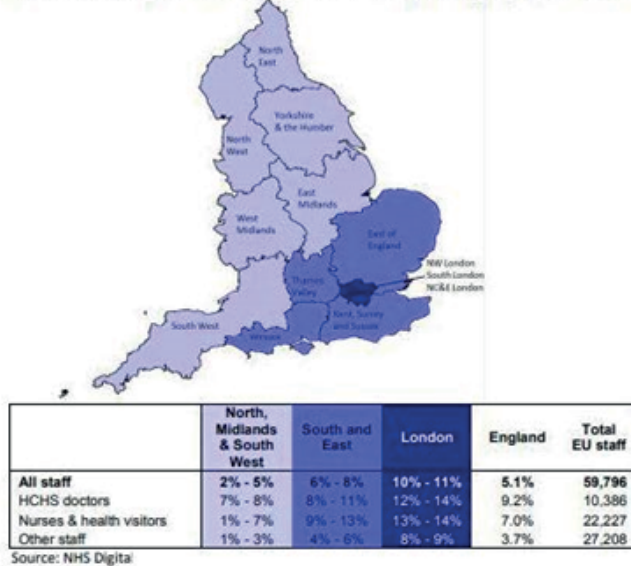
⁹² CAMPBELL 2019.

⁹³ Elérhető: <https://twitter.com/becksfisher> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 19.)

⁹⁴ NHS 2019a.

ellátásban az akkori statisztikák szerint.⁹⁵ Területi eloszlás szerint ez a következőképpen alakult:⁹⁶

Chart 2: Percentage of staff who are EU nationals by HEE region, September 2016



Source: BRE 97

10. ábra: Az NHS-ben dolgozó uniós állampolgárok területi megoszlása, 2016

Forrás: BRE alapján a szerző szerkesztése

Az egészségügyi szakembereken, ápolókon kívül sok olyan fontos, nélkülözhetetlen alkalmazott van, akik nélkül az NHS mint egyfajta szociális ellátás nehezen működne hatékonyan. Professzor Ian Cumming, a Health Education England vezérigazgatója példaként említette e körben, hogy „az NHS szolgáltatásain belül, a kórházi konyhákban, elég sok olyan munkavállalót fogunk találni, aki EGT-állampolgár vagy az Egyesült Királyságon kívüli, nem EGT-állampolgár”.⁹⁷

Ezen munkavállalók száma már csökkenést is mutat a 2015. évhez képest.⁹⁸ Ezt a tendenciát jól tükrözi a nővérek NHS-be való regisztrációs számának változása is:

⁹⁵ Director of Workforce (Department of Health) 2017.

⁹⁶ Director of Workforce (Department of Health) 2017.

⁹⁷ RAYNER 2006.

⁹⁸ *Written Evidence from the Nursing and Midwifery Council (BRE0103)* 2017.

14. táblázat: Az NHS-be regisztrált nővérek száma, 2010–2016

Months	Monthly average of EU nurses and midwives joining the register for the first time
Sept–Dec 2010	226
Sept–Dec 2011	211
Sept–Dec 2012	277
Sept–Dec 2013	527
Sept–Dec 2014	707
Sept–Dec 2015	820
Sept–Dec 2016	204

Source: BRE 103

Forrás: BRE alapján a szerző szerkesztése

A fenti számok alapján egyértelműen látható már magának a *brexit-referendumnak is a kedvezőtlen hatása az NHS felvételi adataira*. A brexit okozta bizonytalanságot adja a csökkenő számok indokát.⁹⁹

Danny Mortimer, az NHS-munkaadók képviselője a következőket mondta: „Az NHS egyes kórházaiban sokan dolgoznak uniós állampolgárok. Cambridge például meglehetősen kiterjedt felmérést végzett, és számos beszélgetést folytatott munkatársaival. Számos jelentés arról számol be, hogy a bizonyosság jelenlegi hiánya felveti azt a kérdést, hogy hosszabb távon maradjanak-e. A népszavazás eredménye óta ebben az átmeneti időszakban maradtak, de valamivel többen aggódnak amiatt, hogy hosszabb távon el kell-e hagyniuk a UK területét.”

Az NHS rendszerében mutatkozó problémák

Előregedés

A közfinanszírozott egészségügyi szolgáltatások és az általános gazdasági szolgáltatások az egészségügy terén *számos kihívással* találkoznak, elsősorban a személyzet előregedésével és a növekvő betegigény kielégítésével, valamint a nyújtandó szolgáltatások összetettségével.

A legtöbb háziorvos 5 éven belül nyugdíjba fog vonulni, míg az újonnan képzett háziorvosok gyakran csak részmunkaidőben dolgoznak. A háziorvosreform 2004-ben javította az alapellátásban részt vevő szakemberek helyzetét és jövedelmét, de ez viszonylagos az alapellátásba történő beruházásokhoz képest, amelyek az évtized hátralévő részében csökkentek. Még az NHS England 2014/15-ös létrehozását követően is rosszabbodott a finanszírozási helyzet, a folyamat pedig 2018/19-re sem okozott 180 fokos fordulatot. A helyi háziorvosokhoz forduló betegszám mindeközben exponenciális nőtt,

⁹⁹ Letter from Professor Ian Cumming OBE, Chief Executive Health Education England to Dr Sarah Wollaston, Chair, Health Committee 2017.

és általánosan elmondható, hogy a legnagyobb hiány a gyakorlattal rendelkező és a körzeti szinten tevékenykedő ápolókból van.¹⁰⁰

Aggasztó adat, hogy a 30 év alatti orvosok és ápolók száma, az egyéb egészségügyi dolgozók aránya alig haladja meg összességében a 30%-ot. Ez előre vetíti, hogy a rendszer 10 éven belül *hatalmas személyzeti hiánnyal* fog szembesülni, tekintve, hogy a jelenlegi 70% túlnyomó többsége már nem lesz akkor munkára fogható. Emellett a szakképzett munkaerő újratermelése is valamilyen oknál fogva nem látszik megoldottnak.

Növekvő betegszám

További probléma, hogy *növekvő betegszámot* figyelhetünk meg, ami elsősorban a növekvő átlagéletkorra,¹⁰¹ valamint a kor előrehaladtával a romló egészségre alapozható.¹⁰²

15. táblázat: A várható életkorok alakulása a nagyobb EU-tagállamokban, 2016

Table 1: Life expectancy and proportion of life in poor health, from birth and age 65 years, males and females, largest EU countries, 2016.

Country	Males				Females			
	Life expectancy at birth	Proportion (%) in poor health	Life expectancy at age 65	Proportion (%) in poor health	Life expectancy at birth	Proportion (%) in poor health	Life expectancy at age 65	Proportion (%) in poor health
France	79.5	6.4	19.6	16.3	85.7	8.1	23.7	18.6
Germany	78.6	6.4	18.1	14.4	83.5	7.8	21.3	18.3
United Kingdom	79.4	6.9	18.8	13.8	83.0	8.0	21.1	13.7
EU average	78.2	6.5	18.2	17.6	83.6	8.7	21.6	23.1

Note: Poor health is defined as the difference between life expectancy and healthy life expectancy.

Source: European Statistics (EUROSTAT). Healthy life years and life expectancy at age 65 by sex. 2018.

Forrás: Eurostat 2018

¹⁰⁰ NHS 2019c, 1.5. pont.

¹⁰¹ KINGSTON et al. 2017, 9.

¹⁰² RALEIGH 2018.

Fluktuáció

További problémát jelent – minden pozitív szám és statisztika ellenére –, hogy az NHS rendszere hatalmas fluktuációval küzd. 2017 szeptemberétől 2018 szeptemberéig bezárólag 257 406 dolgozó csatlakozott az NHS-hez, és 233 998 ember hagyta azt el.¹⁰³ Ha az adatokat hosszabb távban szemléljük, akkor a következő összefoglaló táblázatot kapjuk:¹⁰⁴

16. táblázat: Az NHS-ből távozó munkavállalók száma, 2010–2018

	Jun 2010 to Jun 2011	Jun 2011 to Jun 2012	Jun 2012 to Jun 2013	Jun 2013 to Jun 2014	Jun 2014 to Jun 2015	Jun 2015 to Jun 2016	Jun 2016 to Jun 2017	Jun 2017 to Jun 2018
All staff	104 167	116 462	118 620	99 255	110 403	113 265	117 282	117 463
HCHS Doctors	13 011	13 808	14 732	14 078	14 062	15 647	14 800	15 095
Nurses & health visitors	21 041	26 520	22 596	23 333	25 901	26 559	27 860	26 776

Forrás: NHS adatai alapján a szerző szerkesztése

Ebből látszik, hogy habár növekedés tapasztalható a brexit bejelentése utáni munkahelyi eltávozásokban, azok nem kirívóan magasak, az okok nemcsak ezzel függenek össze. Amikor az indokait vizsgáltam annak, hogy egy NHS-dolgozó miért hagyja el a rendszert, a statisztikák alapján a következő táblázatot tudtam megalkotni.¹⁰⁵

17. táblázat: A NHS elhagyásának indokai

Elhagyás indoka	Orvos	Nővér és egyéb ápoló-személyzet	Összes NHS-személyzet tekintetében
Leépítés	28	103	1 221
Halál	40	155	816
Elbocsátás	69	683	4 004
Felmondás	2 902	13 784	57 884
A munkaszerződés közös megállapodással való megszüntetése	5	47	477
Egyéb érdemi indok	20	104	806
Kiküldetés vége (Employee Transfer)	172	1 048	4 787
Határozott idejű munkaszerződés lejárt	6 827	379	15 007
Nyugdíj	792	1 119	15 410
Terhesség	3	7	37
Ismeretlen	4 227	5 051	15 095

Forrás: NHS adatai alapján a szerző szerkesztése

Látható tehát, hogy az NHS-mértékű probléma valahol magában a rendszerben keresendő, és ahogy az NHS vezetői is kiemelték, a *rendszer szintű probléma* forrása a betöltetlen

¹⁰³ NHS 2019b.

¹⁰⁴ NHS 2019b.

¹⁰⁵ NHS (é. n.) keresztüli konzultáció eredménye – a táblázat adatai 2017. június – 2018. június időtartalmat fedik le.

állások miatti munkateher-növekedés. Kiemelhető a rendszer problémájának az emberi oldala is. *A rendszer 2 dologra érzékeny különösen:* 1. a pénzügyi finanszírozottsága; 2. a humán erőforrás személyes benyomása.

A legnagyobb kérdés a személyi vonatkozások kérdéskörében a munkaerőmorál. A brit kormány jelen tudomásunk szerint a következőkkel próbálja a rendszer stabilitását biztosítani:¹⁰⁶

- közös kötelezettségvállalás és a feladatkörök megosztása szükséges a Klinikai Vezető Csoportok (CCGs) és az NHS-szolgáltatók között, hogy megvalósuljon az NHS *háromas célja*: jobb egészséget mindenkinek, jobb ellátást a betegeknek és növelni a fenntarthatóságot mind a helyi, mind a szélesebb értelemben vett NHS tekintetében;
- a speciális előremeneteli eljárási akadályok megszüntetése és átdolgozása;
- a NHS rendszerébe integrált önkéntes betegellátási alapok támogatása;
- az általános versenyjogi szabályok és eljárások megvizsgálása, a kontraproduktív hatások kiküszöbölése;
- kötelező közbeszerzési eljárás megszüntetése az NHS tekintetében (nem lesz kötelező ajánlatkérő), mert megemeli a költségeket és növeli a szállítási időket;
- növelni az NHS flexibilitását az árazásban;
- egyszerűbbé tenni az NHS Anglia és az NHS Fejlesztés közös munkáját a szorosabb együttműködés elérése érdekében.

Kint élő magyar orvosok

A *General Medical Council (GMC)* regisztrációs nyilvántartás 2015. évi állapota¹⁰⁷ szerint az Egyesült Királyságban dolgozó magyar orvosok száma meghaladja az 1700 főt. Ez a szám 2019. augusztus 15-re 1021 főre csökkent.¹⁰⁸

Magyar részről érdemes megemlíteni, hogy a Brit Magyar Orvosszövetség – HMA-UK (Hungarian Medical Association of the United Kingdom),¹⁰⁹ amely 2015. június 6-án

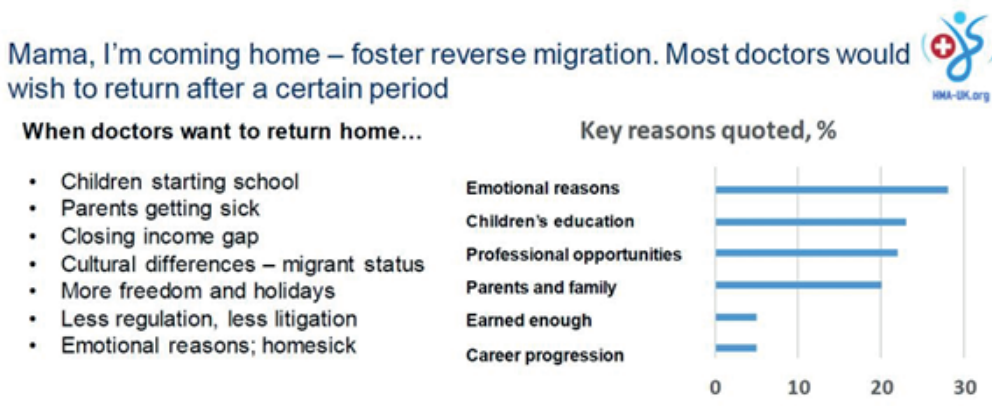
¹⁰⁶ The NHS Long Term Plan has been developed based on the advice and experience of clinical experts and other stakeholders, patients and the public. Engagement has been integral at all points of the developing the Plan., working groups that ensured our proposals benefited from a breadth of expertise and experience, with membership drawn from a range of organisations including patient groups, staff and clinical representatives and senior doctors, nurses or Allied Health Professionals (AHPs), and local NHS leaders; 200 distinct engagement events, and over 2,500 responses to our engagement questions from a range of respondents and organisations together representing a combined total of 3.5 million individuals or organisational members/supporters; work in partnership with the Patients Association and Healthwatch England to engage patients and the public, with Healthwatch England submitting evidence from over 85,000 people.

¹⁰⁷ General Medical Council 2020.

¹⁰⁸ ONS 2019, Figure 4, Line 105. (2020. 02. 22.)

¹⁰⁹ Végh Attila, Rákóczy György és Kerecsényi Péter a szövetség elnöke és alelnökei. A Szövetség központja Manchesterben van.

alakult meg, folytatott egy közvélemény-kutatást a kint élő magyarok körében.¹¹⁰ Eszerint *a legtöbb magyar orvos nem tervezi, hogy egy életen át kint maradjon az Egyesült Királyságban, sőt sokan hosszabb időtávot sem szeretnének külföldön eltölteni.* A következő ábra összefoglalja, hogy a kint élő orvosok számára milyen indokok szólnak az esetleges/biztos hazaköltözés mellett:



11. ábra: A magyar orvosok Egyesült Királyságból hazatérésének indokai

Forrás: HMA-UK

Ezek között az érzelmi okok és a gyermekek oktatása szerepelnek a legnagyobb súllyal. Következtetésként annyit tudunk levonni,¹¹¹ hogy *a magyar orvosok nemzeti identitása mindenképpen magas*, hiszen több mint egyharmaduk elsősorban hazaszeretetből jön/jönne haza. Kiemelendő a patriotizmus hatása abban a körben is, hogy a gyermekek neveltetését Magyarországon képzelik el. Pontosabb indokokat nem tudunk, de lehet a hazai oktatási rendszer előnyére értékelni ezt a tényt, annyi bizonyos.

Az is látható, hogy a legtöbb orvosunk elsősorban a *tapasztalatszerzés* miatt megy az Egyesült Királyság területére dolgozni, ami szinte biztos, hogy később az itthoni szakmai előmenetelében pluszt jelent. Ennek visszaigazolása, hogy amint akad egy lehetőség az előrelépésre az itthoni munkakörnyezetben – esetleg egy vezető állás megszerzése révén –, nagy eséllyel hazajön a kint élő orvos. Az is kiemelendő, hogy a legtöbb orvos – habár családjával együtt él kint – a kiterjedt család tekintetében erős magyarországi kötelékekkel rendelkezik. Így ez is egy hazavonzási erő lehet.

Az egyik olyan terület, ahol egyesek a brexit utáni fejlődés lehetőségét látják, az a *szakmai szabályozás megmaradása*.¹¹² A sajátos készségeket – így az orvosi készségeket is – a munkáltatók külön értékelik, ami már az uniós szabályozási szinten is

¹¹⁰ HMA-UK 2019.

¹¹¹ Interjú dr. MERSICH Istvánnal, agysebész vezető orrossal, a HMA-UK tagjával, 2020. 04. 22.

¹¹² Health Committee 2017a.

megjelenik.¹¹³ Az Egyesült Királyság szakmai szabályozói azonban (akik az elmúlt években más uniós országok szabályozóinál nagyobb mértékben bővítették feladataikat)¹¹⁴ úgy vélik, hogy ezt a jó szokást meg is kell tartani, és a szakembereknek az Egyesült Királyságban való munkagyakorlásra való alkalmasságának elismerésére vonatkozó követelményeik megerősítésében fejlődési potenciált látnak. Tekintettel az EU által folytatott tárgyalások viszonyossági elvére, ez valószínűleg az egészségügyi szakemberek Egyesült Királyságból EU-ba irányuló mobilitásának megfelelő nehézségeit fogja okozni. Azaz, azt lehet elmondani, hogy a jelenleg kint élő orvosok, nővérek és minden más egészségügyi dolgozó *megtartja állását*, és továbbra is az Egyesült Királyság területén folytatja tevékenységét.

NHS a brexit után

Az elérhető információk szerint az Egyesült Királyság ingyenes egészségügyi ellátást biztosít a *kilépési megállapodás* hatálya alá tartozóknak a kilépés után is. Nem kizárt, hogy a később érkezőknek már fizetniük kell majd az NHS ellátásaiért.¹¹⁵

Az Egyesült Királyság 650 millió fontot fizet az Európai Unió területén élő angol állampolgárok után, amelyből körülbelül 500 millió a nyugdíjellátásra fordítódik, és nagyjából 50 milliót kap vissza az EU-ban biztosított, az Egyesült Királyságban ellátást igénybe vevő személyek után.¹¹⁶ Ez az összeg a teljes NHS-költségvetéshez képest elenyészőnek mondható (<0,5%).¹¹⁷ Az Európai Beruházási Bank 2001 óta több mint 3,5 milliárd eurót¹¹⁸ biztosított alacsony lejáratú hitelként az NHS-nek, ami jelentős mértékben hozzájárult a köz- és magánszféra közötti partnerségek finanszírozásához. Ennek megtartása mindenképpen elsődlegesen szükséges az angol kormány számára.

Az NHS az Egyesült Királyság közkiadásainak egyik legnagyobb része, így az Egyesült Királyság gazdaságát érintő események valószínűleg jelentős hatást gyakorolnak az NHS finanszírozására is. A munkaerőhiány és az importált gyógyszerek magasabb ára miatt felmerülő többletköltségek miatt az Economist Intelligence Unit az NHS költségeinek évi 7,5 milliárd fontra becsült növekedésére kell számítani a 177 milliárd font összkiadásból.¹¹⁹

A *Brexit Deal* orvosi munkaidőről és képzésben való alkalmazásáról szóló uniós jogszabályokkal való összhangja a kezdetek óta vita tárgyát képezi az Egyesült Királyságban.

¹¹³ A szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (az IMI-rendelet) módosításáról szóló, 2013. november 20-i 2013/55/EU irányelv (HL L 354., 2013. 12. 28., 132.).

¹¹⁴ SOLE et al. 2014.

¹¹⁵ ARGAR 2019a.

¹¹⁶ Brexit: Will Britons Living in the EU Still Get Healthcare? (2019).

¹¹⁷ OECD (é. n.).

¹¹⁸ European Investment Bank 2017.

¹¹⁹ The Economist Intelligence Unit 2016.

Ez volt az egyik olyan terület, amelyet a volt brit miniszterelnök, David Cameron 2013-ban problémának minősített, amikor elindította a brexit-népszavazáshoz vezető folyamatot.¹²⁰ A jogszabályról alkotott vélemények még most is vegyesek. Egyrésztől a szakmai szabályozók a munkaidőre vonatkozó meglévő szabályok enyhítésével a rugalmasság javítására irányuló lehetőséget látnak. Másrészt a kezdő orvosok ragaszkodtak ahhoz, hogy a munkaidő-irányelv rendelkezéseit kifejezetten belevegyék az új nemzeti munkaszerződésükbe.

Ritka betegségek esetében nem praktikus vagy lehetetlen minden egyes országban igénybe venni az ellátást, mivel az egész EU-ban csak néhány szakértői központ létezhet. Az EU európai referenciahálózatokat hozott létre, hogy ezeket a rendkívül specializált központokat meghatározott kezelési területekre szánt hálózatokba hozza össze, lehetővé téve a betegek számára, hogy a rendelkezésre álló legjobb szakértelemmel diagnosztizálják és kezeljék őket még akkor is, ha egy másik uniós országban vannak. Ezek a hálózatok megkönnyítik a kutatást és a klinikai vizsgálatokat is azáltal, hogy az egyébként lehetségesnél nagyobb betegállományra támaszkodnak, az ismeretek megosztására és iránymutatások kidolgozására. Az Egyesült Királyságban a 24 meglévő európai referenciahálózatból 22-ben 33 kórház vesz részt.¹²¹ A betegségek ritkaságából adódóan itt a túlnyomórészt érdek mind a két fél oldalán, hogy ez a rendszer továbbra is így fennmaradjon.¹²²

A brexit miatt két régióban valószínűleg jelentős fennakadások lesznek tapasztalhatók a szolgáltatásnyújtásban: Észak-Írországban és Gibraltárban. Észak-Írországban évtizedek óta erőfeszítéseket tesznek a határokon átnyúló egészségügyi együttműködés előmozdítására a békefolyamat részeként, amelynek keretében az EU,¹²³ az Egyesült Királyság és Írország közigazgatása aktív támogatást élvező projekteket hozott létre.¹²⁴ Ezek a projektek sok, speciális egészségügyi szükségletekkel rendelkező beteg ellátását biztosítják, beleértve a cukorbetegséget, az étkezési zavarokat és az autizmust.¹²⁵

2020. március 18-án az Európai Bizottság *Task Force for Relations with the United Kingdom* csoportja közzétette a *Draft Text of the Agreement on the New Partnership with the United Kingdom* elnevezésű nyilatkozatot, amely az Egyesült Királyság és az Európai Unió jövőjét szabályozó rendelkezéseket tartalmazza. A megállapodás 6. fejezete

¹²⁰ CAMERON 2013.

¹²¹ Elérhető: www.england.nhs.uk/commissioning/spec-services/highly-spec-services/ern/ (The National Health Service Commissioning Board was established on 1 October 2012 as an executive non-departmental public body. Since 1 April 2013, the National Health Service Commissioning Board has used the name NHS England for operational purposes) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 08.)

¹²² SCARPA 2018.

¹²³ KOŁODZIEJSKI 2020.

¹²⁴ A Tanács (EU) 2020/135 Határozata (2020. január 30.) a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodás megkötéséről.

¹²⁵ HALMOS 2016.

foglalkozik az egészségügyi kérdéskörrel.¹²⁶ Ennek értelmében egyik fél sem fogadhat el vagy tarthat fenn olyan nemzeti jogszabályi rendelkezéseket, olyan joggyakorlatokat, amelyek gyengítik vagy csökkentik a jelenlegi környezetvédelmi és egészségügyi szintet, vagy ellehetetlenítenék a megállapodott célok teljesítését az EU és az Egyesült Királyság közötti ideiglenes időszak lejártá után.

A határokön átnyúló súlyos egészségügyi veszély esetén az Egyesült Királyság írásbeli kérésére az EU ad hoc hozzáférést adhat a *korai előrejelző és gyorsreagáló rendszerhez (EWRs)*, különösen olyan veszély tekintetében, ahol a riasztás indokoltsága, a közegészségügyi kockázatok felmérése alapján a közegészség védelméhez az elengedhetetlenül szükséges az intézkedések megtétele érdekében.¹²⁷

A legújabb fejlemények közé sorolhatjuk továbbá a *Brexit Health Alliance sajtótájékoztatóját*, amely 2020. év februárjában jelent meg.¹²⁸ Ebben kifejtik, hogy az egészségügy jövője érdekében a legfontosabb elemek közé tartozik a polgárok kölcsönös egészségügyi ellátása; az orvosi kutatásban való együttműködés támogatása és a kapcsolódó keretprogramok, amelyek lehetővé teszik a szabványok és a kereskedelmi megállapodások, a gyógyszerekre és az orvostechikai eszközökre vonatkozó intézkedések és a hozzáférések védelmét, valamint a megosztott közegészségügyi hálózatok és riasztási rendszerek ismeretét.

Az EU-val kötendő jövőbeli *kereskedelmi megállapodás* jelenleg tervezett rövid időkeretei kihívást jelentenek, és fennáll annak a veszélye, hogy az egészségvédelmi tárgyalások során figyelmen kívül maradnak a probléma megoldására szolgáló tervezetek. Ebben az esetben az eddigi rendelkezések maradnak életben, és mint azt láttuk, a *Draft Agreement* ugyan tartalmaz bizonyos rendelkezéseket az egészségügyi együttműködésre, azonban azok teljességének állítása enyhén eltúlzott lenne. A jéghegy csúcsát sikerült lefedni, de a tervezet végleges elfogadására nem került sor. Kulcsfontosságú az a megállapítás, miszerint a *Brexit Health Alliance* biztosította a munkavállalókat, hogy az *Egyesült Királyság és az EU polgárai továbbra is bírnak az egészségügyi ellátáshoz való jogosultságokkal* ugyanúgy, mint az EU bármely tagállamában, és hogy biztosítva lesz ezáltal az egyszerű, megfizethető és biztonságos hozzáférés az állatáshoz mind munkavégzés, mind életvitelszerűen kint tartózkodás, vagy csak utazás esetén is.

Konklúzió

Az Egyesült Királyságban élő magyarok száma 80 és 200 ezer fő között van, a statisztikai adatok szerint 88-95 ezer magyar állampolgár tartózkodik az Egyesült Királyságban. E szűk intervallumon belül is a 95 ezres szám tűnik a valóságot legjobban tükrözőnek. A magyarok eloszlását tekintve 3 fő gazdasági-kulturális központ azonosítható a kint

¹²⁶ European Commission 2020a.

¹²⁷ European Commission 2020a, Article HS.1: Cooperation in health security 1. pont.

¹²⁸ Brexit Health Alliance 2020.

élő diaszpóra tekintetében: London, Manchester, Edinburgh. Ez megerősíti azt a hipotézist, hogy a magyarok elsősorban a közép-, illetve déli részekben tartózkodnak, és nagyrészt városokban élnek. 2018 óta megfigyelhető a trend, hogy az EU8 országok (köztük Magyarország) állampolgárai esetében számszerű csökkenés figyelhető meg az Egyesült Királyságban.

Külön a magyarokról nincs munkaköröket elemző statisztika, arra az EU8 tagállamokra gyűjtött statisztikákból tudunk következtetni. Az EU8 tagállambeliek 23,84%-a rendelkezik egyetemi vagy főiskolai végzettséggel, 11%-a érettséggel vagy annak megfelelő képesítéssel. A különleges angliai OKJ-vizsgának megfelelő szakképzettséggel (GCE A Level) 12,7% rendelkezik, minden egyéb képesítés (ide tartozik egy általános iskolai bizonyítvány is) 35,6%-ot tesz ki. Az érintettek 1/3-a tehát fizikai munkás.

Vizsgáltuk, hogy a migrációs trendek testet ölthetnek-e abban, hogy a jól képzett, az Egyesült Királyságban dolgozó magyar orvosokat Magyarország hazacsábítsa. Ennek lehet esélye, mert az NHS komoly anyagi gondokkal és humánerőforrás-kihívással küzd. Előnyt jelentene, ha ezek a képzett szakemberek cirkuláris migráció keretében más EU-tagállamok helyett Magyarországra vándorolnának vissza. A migráció általános trendjei itt is érvényesülnek, nevezetesen, hogy azok csábíthatók vissza, akikben erős a haza iránti felelősség, és a gyermeküket Magyarországon kívánják iskolába járatni. Továbbá, a mozgólépcső-effektus akár Magyarország felé is működhet, nevezetesen, hogy a képzett, a társadalmi ranglétrán feljebb lépett szakemberek a korábbi országot hátrahagyva, a megszerzett humán és szakmai tőke birtokában még nagyobb lépést tehetnek felfelé a szakmai ranglétrán.

Az EU és az Egyesült Királyság jövőbeni egészségügyi együttműködése terén a leginkább kulcsfontosságú kérdéseket, kifejezetten a járványügyet egyeztetették a felek. Megnyugtató, hogy mind az Egyesült Királyság, mind az Európai Unió úgy gondolja, hogy egy olyan kulcsfontosságú területen, mint az egészségügy, nem lehet véglegesen egymás kezét elengedni. Ennél fontosabb, hogy a brexit gazdasági hatásai egyfajta öngerjesztő folyamatként (*spill-over effect*) az NHS rendszerét is érinteni fogják. A jelenlegi, ingyenes hozzáférés az egészségügyi ellátórendszerhez abban az esetben lesz továbbra is lehetséges, amennyiben az Európai Befektetési Bank továbbra is folyósítja a megfelelő hitelkereteket az NHS számára. Lehetséges, hogy ez a hihetetlenül kedvező rendszer egy részben önköltséges rendszerré alakul át? Erre százalékosan talán nagyobb is a valószínűség.

Néhány konkrét kutatási kérdést érintünk még a konklúzióban.

*A tanulási célú migráció és az idősek vándorlása Magyarország felé egyre dinamikusabb lesz-e?*¹²⁹

Magyarországon a felsőoktatás színvonalas, sok más országhoz képest magasabbak az intézmények elvárásai a hallgatókkal szemben, és az itthoni egyetemek uniós, de világszinten is versenyképes diplomákat adnak ki. A tanulási célú migráció szempontjából

¹²⁹ Interjú PÁRKÁNYI Eszter politikai elemző hölgygel 2018. május 19-én.

azonban hátrányt jelenthet, hogy nem minden felsőoktatási intézmény biztosít idegen nyelvű képzést.

Van, ahol csak bizonyos számú kurzus érhető el külföldi hallgatók számára, jellemzően az Erasmus-program keretében. Megállapítható azonban, hogy például a magyar egészségügyi képzések (orvos-, fogorvos-, gyógyszerész-, állatorvosképzés) sok külföldi hallgatót vonzanak, de ez az utóbbi években egyre inkább igaz a mérnökképzésre és egyéb műszaki tanulmányokra is. Egyre többen érkeznek nemcsak keletről, hanem nyugatról is nagy számban, mindemellett a magyar kormány számos ösztöndíjas helyet is létrehozott a harmadik országból érkezők számára.

Már évtizedek óta látható, hogy számos, jellemzően nyugat-európai idős ember választja Magyarországot hazájának nyugdíjas éveire. Ennek oka eleinte pénzügyi megfontolás volt, mivel Nyugat-Európához mérten a megélhetés olcsóbb, de az utóbbi években a migrációs válság és annak a Nyugatra gyakorolt hatása miatt a biztonság is szerepet játszhat azoknak a döntésében, akik idős korukban Magyarországra költöznek.

Elképzelhetőnek tartom, hogy a jövőben ez az arány növekedhet, amit az is jól mutat, hogy Nyugat-Magyarországon kifejezetten növekszik az ingatlanok iránti kereslet.

Lehet-e rövid távú hipotézist adni arról, a Covid-19 hogyan érinti az uniós mobilitást?

Az államok egyelőre óvatosak a határok megnyitásával és a külföldiek beutazásával kapcsolatban. Ily módon tehát az Európai Unión belüli vándorlásra is hatással van a járvány, az uniós határok lezárása pedig a harmadik országokból érkező migrációra is, legyen az legális vagy illegális. Azonban a járvány miatt bevezetett korlátozások hatására globálisan növekszik a munkanélküliség, miközben csökken a termelés és a munkahelyek száma – a harmadik világbeli országokban is. Utóbbiakban – főleg a fiatalok – amúgy is kevesebb lehetőséggel rendelkeznek, mint a világ más részein, így egy jobb élet reményében többen útra kelhetnek.

Lehet-e hipotézist adni arra, hogy a migrációban 5-10 év múlva mi várható?

Az elmúlt években tapasztalható volt az Európai Unión belül más országokban letelepedett magyar állampolgárok hazavándorlása. Ez véleményem szerint nagy részben köszönhető a politikai stabilitásnak, a biztonságának és a magyar családpolitikának is, a mindennapi megélhetéshez szükséges életfeltételek egyre javulnak hazánkban. Azon kell tovább dolgozni, hogy ezt a folyamatot erősítsük.

Sok nyugaton dolgozó magyar már eddig is szembesült azzal, hogy másodrendű polgárként tekintenek rá, magasak a megélhetési költségek, és sokszor nehéz az egyes bevándorló kisebbségekkel való együttélés a nagyvárosokban, nem megfelelő a helyi oktatási intézmények színvonala. A mostani járványhelyzet sok külföldön dolgozó magyar polgárt elgondolkodtathat a hazatelepülésen.

Tudunk-e kockázatokat beazonosítani Magyarországot szempontjából?

Abban nincs kockázat, sőt, kifejezetten kívánatos, ha külföldön tanuló vagy élő magyar honfitársaink hazaköltöznek, és gyarapítják az itthoni gazdaságot, társadalmi életet tudásukkal és munkájukkal. Számos olyan ágazat van Magyarországon, ahol szükség van rájuk. Sok magas hozzáadott értékű szektor van itthon, amelyek nagyon felfutóban vannak: ilyen az információstechnológia-ipar, a gépjárműszektor, a zöld gazdaság, de

akár az egészségügy vagy a humánszektorok is. Hazánkban eddig is szerettek nyugat-európai polgárok dolgozni, és ez fokozódhat a következő években. Ez a magyar vállalatok számára is további lehetőségeket biztosíthat.

Továbbra is fenyegetést jelenthet hazánkra az illegális migráció és a déli határra nehezedő folyamatos nyomás, amely előreláthatóan fokozódni is fog a jövőben. A magyar kormány politikájának köszönhetően azonban a határ védett, és a balkáni útvonalon elhelyezkedő harmadik országokkal is jó kapcsolatot ápol Magyarország, így közösen van módunk fellépni a tömeges illegális migráció ellen. Veszélyt az jelenthet, ha az EU továbbra is fenntartja szándékát az érkező illegális mobil uniós polgárok tagállamok közötti kötelező szétosztására. Ezért is fontos a közép-európai együttműködés, hiszen az segít egy erős migrációellenes álláspont képviselésében, és támaszkodhatunk a küzdelemben a szövetségeseinkre, elsősorban a Visegrádi Négyekre.

Van-e változás a középtávú migrációs politikában?

A következő években nagy mozgások várhatók a világban, de Magyarország az elmúlt 5 évben jól vizsgázott, és világos álláspontot képviselt a migráció kérdésében. Az államigazgatás és a rendvédelem felkészült az újabb nagy nyomásokra is, mindeközben hazánk egy erős közép-kelet-európai és balkáni szövetségi rendszert épített ki.

A magyar állampolgárok esetében jó, ha szereznek külföldi tapasztalatot és világot látnak, de még jobb, ha minél többen hazatérnek, és a megszerzett tudást itthon kamatoztatják, itt alapítanak családot. Ezen a területen a szándékban nincs változás, a megvalósításán pedig folyamatosan dolgozni kell.

Függelék

*Nagy-Britannia 2020. január 31-én kilépett az EU-ból, és új pályára lépett.*¹³⁰

Egyelőre nem sok változott. Az ország továbbra is az EU egységes piacán és vámuniójában van, a kereskedelem akadálytalan, és a személyek szabad mozgása még mindig érvényben van. Azonban ez csak átmeneti állapot.

Az Egyesült Királyság brexit utáni átmeneti időszakának december 31-i végével sziklaperemre jutott. Az, hogy milyen meredek lesz az esés, attól függ, hogy az Európai Unió és az Egyesült Királyság közötti jövőbeni kapcsolatra vonatkozó, most zajló tárgyalások milyen sikerrel zárulnak.

2020. március 1.

Mindkét fél azt szeretné, ha az EU és az Egyesült Királyság közötti jövőbeli kapcsolatokról szóló tárgyalások gyorsan megkezdődnének. Az EU célja, hogy március 1-jén megállapodás szülessen a tárgyalási mandátumáról (Brüsszel reméli, hogy a 27 tagállam európai miniszterei egy február 25-i ülésen aláírhatják azt).¹³¹ Ez jogi felhatalmazást adna az Európai Bizottságnak arra, hogy tárgyalásokat folytasson az Egyesült Királysággal.

¹³⁰

¹³¹ Az Európai Unió Tanácsa 2020.

Mindkét fél egyetértett abban, hogy a tárgyalások egyik prioritása egy szabadkereskedelmi megállapodás kikötése lesz, amely új jövőbeli gazdasági kapcsolat magja lesz. Az EU és az Egyesült Királyság azt mondta, hogy a célkitűzésnek a kvótamentes, vámmentes árukereskedelemnek kell lennie. De egyelőre nem sok változás történt.

2020. július 1. határidőig várható

A Johnson miniszterelnök EU-val kötött brexit-megállapodásának részét képező politikai nyilatkozat mindkét felet arra kötelezi, hogy az európai halászhalk számára az Egyesült Királyság halászati vizeihez való hozzáférésről szóló megállapodásra törekedjenek.¹³² A kérdés rendkívül fontos mintegy nyolc part menti állam, köztük Franciaország számára, és az EU vezetői egyértelművé tették, hogy a kereskedelmi tárgyalások megfognak állni, ha nem születik megállapodás.¹³³ A két félnek az a célja, hogy ezen időpontig döntéseket hozzon egymás pénzügyi szolgáltatási piacaihoz való hozzáférésről is. Brüsszel úgy látja, hogy ez a tárgyalások másik eszközforrása, tekintettel arra, hogy London városa fontos szerepet tölt be az Egyesült Királyság gazdasága számára.¹³⁴

2020. november 26. határidőig várható

Az EU tisztviselői azt mondják, hogy a kereskedelmi megállapodást eddig az időpontig meg kell tárgyalni, ellenőrizni, lefordítani és be kell mutatni az Európai Parlamentnek, ha azt az év végéig ratifikálni kívánják.

A képviselők november utolsó hetében, Strasbourgban üléseznek az utolsó előtti, 2020-as plenáris ülésükön. Az utolsó, december közepén már túl késő lenne, hogy aláírjanak bármilyen megállapodást az Egyesült Királysággal.¹³⁵ Az uniós tárgyalófelek megjegyezték, hogy a gyakorlatban körülbelül hat hónapot venne igénybe, hogy ténylegesen politikai tárgyalásokat folytassanak Nagy-Britanniával.¹³⁶

2020. december 31. határidőig várható

A szikla szélén. Ha nincs kereskedelmi megállapodás, akkor Nagy-Britannia vissza fog esni a Kereskedelmi Világszervezet alapvető feltételeire, ami azt jelenti, hogy az árura kivetett vámok és a zökkenőmentes határellenőrzések terén kevés gyakorlati együttműködés áll fenn.¹³⁷

Az eredmény gyakorlatilag ugyanaz lenne, mint a megállapodás nélküli brexit, és mindkét félnek elő kell készülnie arra, hogyan birkóznak meg a 2021-es gazdasági következményekkel.¹³⁸

2020 után¹³⁹

Annak ellenére, hogy ha az év végére sikerülne egyezsége lépni, a jövőbeli kapcsolati tárgyalások várhatóan 2020 után is folytatódnak majd. Michel Barnier, az EU

¹³² Európai Bizottság 2020; Szász 2020.

¹³³ RÓNAY 2019.

¹³⁴ Konzuli tájékoztatás: Európa 2020.

¹³⁵ Európai Parlament 2020.

¹³⁶ Az 50. cikk alkalmazására vonatkozó tárgyalások az Egyesült Királysággal 2020.

¹³⁷ WTO: Az árukereskedelemmel kapcsolatos megállapodás 2017.

¹³⁸ 47 év után megtörtént a Brexit – Mi vezetett ide és hogyan tovább? (2020)

¹³⁹ BREINLICH et al. 2020.

brexit-ügyi főtárgyalója egyértelművé tette, hogy az átmenet lejárta előtt hátralévő időben nem lehet mindent kezelni, és hogy egyes területeken az EU elfogadhat átmeneti intézkedéseket.¹⁴⁰ Példákat adott az európai parlamenti képviselőknek, beleértve a légi és közúti közlekedést is, ahol az EU egyszerűen ideiglenes engedélyeket adhat Nagy-Britanniának, hogy a dolgok a szokásos módon folytatódjanak. Az alapvető kereskedelmi megállapodást kiegészíthetik a 2020 utáni további megállapodások is, különösen a szolgáltatások területén, amelyek létfontosságúak lesznek az Egyesült Királyság gazdasága számára.¹⁴¹

Irodalomjegyzék

- 47 év után megtörtént a Brexit – Mi vezetett ide és hogyan tovább? (2020) Portfolio.hu, 2020. 02. 01. Elérhető: www.portfolio.hu/unios-forrasok/20200201/47-ev-utan-megtortent-a-brexit-mi-vezetett-ide-es-hogyan-tovabb-414421 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 13.)
- A magyar állampolgároknak és családtagjaiknak szóló információk (2020). Elérhető: <https://brexit.kormany.hu/a-magyar-allampolgaroknak-es-csaladtagjaiknak-szolo-informaciok> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)
- ARGAR, Edward (Minister of State for Health) (2019a): *Nyilatkozat*. 2019. szeptember 26.
- ARGAR, Edward (2019b): *Update on Reciprocal Healthcare Arrangements for Brexit: Written statement – HCWS1832*. Elérhető: www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-statement/Commons/2019-09-26/HCWS1832/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)
- Az 50. cikk alkalmazására vonatkozó tárgyalások az Egyesült Királysággal (2020.) Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/LSU/?uri=CELEX%3A12016M050> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)
- Az Európai Unió Bírósága (é. n.): *Felelősségkizáró nyilatkozat (brexit)*. Elérhető: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_hu (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)
- Az Európai Unió Tanácsa (2020): *Tárgyalások az Európai Unió és az Egyesült Királyság között a jövőbeli kapcsolatokról*. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-Egyesült Királyság-negotiations-on-the-future-relationship/](http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-Egyesült%20Királyság-negotiations-on-the-future-relationship/) (A letöltés dátuma: 2020. 02. 21.)
- BAJEKAL, Madhavi – HARRIES, Tim – BREMAN, Rachel – WOODFIELD, Kandy (2004): *Review of Disability Estimates and Definitions – A Study Carried out on Behalf of the Department for Work and Pensions*. London, National Centre for Social Research. 20–25.
- BÁNDY Katalin (2014): *A magasan képzett magyar munkaerő migrációs hajlandósága és a tanulmányi mozgás, mint motivációs tényező*. PhD-értekezés. Győr, Széchenyi István egyetem RGDI.
- BÁTHORY János (2010): Magyar cigánypolitika. *Magyar Szemle*, 19. évf. 7–8. sz. Elérhető: www.magyar-szemle.hu/cikk/magyar_ciganypolitika (A letöltés dátuma: 2020. 04. 12.)
- BAUBÖCK, Rainer (2010): *Diaspora and Transnationalism: Concepts, Theories and Methods*. IMISCOE Research. Amsterdam–Manchester, Amsterdam UP – Manchester UP.
- BEKE Dezső – ERDÉLYI Zoltán – SZABÓ István – CSERHÁTI Csaba – LANGER Gábor – DARÓCZI Lajos (2003): *Diffúzió Nanoskálán*. Elérhető: www.epa.hu/00700/00775/00058/pdf/EPA00691_magyar_tudomany_2003-09_1130-1137.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 26.)

¹⁴⁰ Michel Barnier: Britek akadályozzák a brexit utáni megállapodásokat (2020).

¹⁴¹ Az Európai Parlament 2018. március 14-i állásfoglalása az EU és az Egyesült Királyság közötti jövőbeli kapcsolatok keretéről.

- BEKE Károly (2020): Hivatalosan is elismerték: sokkal több magyar él az Egyesült Királyságban, mint eddig hittük. *Portfolio.hu*, 2020. 02. 16. Elérhető: www.portfolio.hu/gazdasag/20200216/hivatalosan-is-elismertek-sokkal-tobb-magyar-el-az-egyedul-kiralysagban-mint-eddig-hittEgyesult Kiralysag-415911?fbclid=IwAR0AVh0OslHanG_oaYlHB5678ubv6no3OpYSknJtb3ilIufgCLornZ77yKo (A letöltés dátuma: 2020. 05.12.)
- BEN-RAFAEL, Eliezer (2010): Diaspora. *Sociopedia*, 2010/1. Letöltés helye: www.sagepub.net/isa/resources/pdf/Diaspora.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 25.)
- BREINLICH, Holger – LEROMAIN, Elsa – NOVY, Dennis – SAMPSON, Thomas (2020): Voting with their Money: Brexit and Outward Investment by UK Firms. *European Economic Review*, Vol. 123. DOI:10.1016/j.eurocorev.2020.103400
- Brexit – az Egyesült Királyság kilépése az EU-ból* (2020). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=hu> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 24.)
- Brexit Health Alliance (2020): *Brexit Transition Prioritising Health in Our Future Relationship with the EU*. Elérhető: www.nhsconfed.org/-/media/Confederation/Files/Publications/Documents/BRIEFING_Prioritising-health-in-our-future-relationship-with-the-EU.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 29.)
- Brexit: Will Britons Living in the EU Still Get Healthcare? (2019) *BBC News*, 11 Oct 2019. Elérhető: www.bbc.com/news/health-47213212 (A letöltés dátuma: 2020. 04.12.)
- CAMERON, David (2013): *EU Speech at Bloomberg*. Elérhető: www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg (A letöltés dátuma: 2020. 05. 12.)
- CAMPBELL, Denis (2019): Record Numbers of NHS-Staff Quitting Due to Long Hours. *The Guardian*, 17 Feb 2019. Elérhető: www.theguardian.com/society/2019/feb/17/nhs-staff-quit-record-numbers-work-life-balance (A letöltés dátuma: 2020. 04. 23.)
- Check If You Can Become a British Citizen* (2020). Elérhető: www.gov.Egyesult Kiralysag/british-citizenship (A letöltés dátuma: 2020. 04. 12.)
- CSEH Tibor (1973): A szétszórtsági életforma lehetőségei. *ITT-OTT Szeminárium*, 5. évf. 1. sz. 79–81.
- DÉLANO, Alexandra – GAMLEN, Alan (2014): Comparing and Theorizing State–Diaspora Relations. *Political Geography*, Vol. 41. 43–53.
- Director of Workforce (Department of Health) (2017): *BRE 97 para 1*. Elérhető: <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/health-committee/brexit-and-health-and-social-care/written/48051.html> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 11.)
- ESMAN, Milton J. (2009): *Diasporas in the Contemporary World Polity*. Cambridge, Malden.
- Európai Bizottság (2018): *Kérdések és válaszok – Az uniós polgárok és az Egyesült Királyság állampolgárainak jogai a 2018. november 14-én közzétett kilépésről rendelkező megállapodásban foglaltak szerint*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/2018-11-26_qa_citizens_rights_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)
- Európai Bizottság (2020): *Az EU és Egyesült Királyság közötti, a kilépésről rendelkező megállapodás*. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/eu-Egyesult Kiralysag-withdrawal-agreement_hu (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)
- European Commission (2017): *Citizen's Rights*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_table_citizens_rights_-_third_round.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 01.)
- European Commission (2020a): *Draft Text of the Agreement on the New Partnership with the United Kingdom*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/200318-draft-agreement-gen.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 22.)
- European Commission (2020b): *Public Health. European Semester: Publication of Country Reports*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/newsroom/sante/newsletter-specific-archive-issue.cfm?archtype=spe>

- cific&newsletter_service_id=327&newsletter_issue_id=20135&page=1&fullDate=Wed%2026%20Feb%202020&lang=default (A letöltés dátuma: 2020. 03. 02.)
- European Commission (é. n.): *Business and Consumer Surveys*. Data seasonally adjusted, moving averages. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/business-and-consumer-surveys_en (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)
- European Investment Bank (2017): *Projects Financed on Health in the UK*. Elérhető: www.eib.org/projects/loan/list/?from=®ion=§or=5002&to=&country=GB (A letöltés dátuma: 2020. 03. 26.)
- Európai Parlament (2016): *Viták*. 2016 június 28. Elérhető: www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2016-06-28-ITM-004_EN.html (A letöltés dátuma: 2020. 03. 08.)
- Európai Parlament (2020): *Az Európai Parlament jóváhagyta a brexitet*. Elérhető: www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20200128IPR71204/az-europai-parlament-jovahagyta-a-brexitet (A letöltés dátuma: 2020. 03. 11.)
- European Reference Networks (2019): *Guidance on the Recognition of Healthcare Providers and UK Oversight of Applications*. Elérhető: www.england.nhs.uk/commissioning/spec-services/highly-spec-services/ern/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 12.)
- FAIST, Thomas et al. eds. (2010): *Transnationalisation and Institutional Transformations*. COMCAD Arbeitspapiere Working Papers No. 87.
- FIELDING, Adam John (1992): Migration and Social Mobility: South East England as an Escalator Region. *Regional Studies*, Vol. 26, No. 1. 1–15. DOI: 10.1080/00343409212331346741
- FÜLÖPNÉ ERDŐ Mária (2009): Befogadás vagy kirekesztés? In KÁLLAI Ernő – KOVÁCS László szerk.: *Megismerés és elfogadás. Pedagógiai kihívások és roma közösségek a 21. század iskolájában*. Budapest, Nyitott Könyvműhely. 119–132.
- GÁCSI Mihály (2019): *TAJ-kártya igénylése külföldi számára*. Elérhető: www.immigrationlawyershungary.com/single-post/2019/02/10/TAJ-k%C3%A1rtya-ig%C3%A9nyl%C3%A9s-%C3%BCf%C3%B6ldi-sz%C3%A1m%C3%A1ra (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)
- GAZSÓ Dániel (2016): A magyar diaszpóra fejlődéstörténete. *Kisebbségi Szemle*, 1. évf. 1. sz. 9–35. Elérhető: https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI_folyoiratok/kisebbségi_szemle/2016_01/ksz201601_04gazso.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 23.)
- GAZSÓ Dániel (2019): A magyar diaszpóra intézményesülésének és anyaországi viszonyainak története. In AMBRUS László – RAKITA Eszter szerk.: *Amerikai magyarok – magyar amerikaiak. Új irányok a közös történelem kutatásában*. Eger, Líceum Kiadó. 19–33.
- GEE, Joseph Norman et al. (2004): Systems and Methods for Rendering Graphical Data 2003. In PALLONI, Alberto – ARIAS, Jodi eds.: *Handbook of Sociology of Aging*. New York, Springer.
- GELLÉR-LUKÁCS, Éva – TÖTTÖS, Ágnes – ILLÉS, Sándor (2016): Free Movement of People and the Brexit. *Hungarian Geographical Bulletin*, No. 2016/4. 421–432.
- General Medical Council (2020): *The Medical Register*. Elérhető: www.gmc-uk.org/registration-and-licensing/the-medical-register (A letöltés dátuma: 2020. 03. 11.)
- GÖDRI Irén (2008): Bevándorlók munkaerő-piaci integrációját meghatározó tényezők Magyarországon – a kapcsolati erőforrások szerepe. *Statistikai Szemle*, 86. évf. 6. sz. 533–563. Elérhető: www.ksh.hu/stat-szemle_archive/2008/2008_06/2008_06_533.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)
- Guidance: Living in Hungary* (2013). Elérhető: www.gov.uk/guidance/living-in-hungary#history (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)
- HAJDU, Peter – MCKEE, Martin – BOJAN, Ferenc (1995): Changes in Premature Mortality Differentials by Marital Status in Hungary and in England and Wales. *European Journal of Public Health*, Vol. 5, No. 4. 259–264. DOI: <https://doi.org/10.1093/eurpub/5.4.259>

- HALMOS Szilvia (2016): *A fogyatékoság orvosi és társadalmi modelljének szintézise, különösen a munkajog területén*. Elérhető: http://real-phd.mtak.hu/452/1/Halmos_Sz_dolgozatv.pdf DOI: 10.15774/PPKE.JAK.2016.002 (A letöltés dátuma: 2020. 02. 24.)
- Health Committee (2016): *Brexit and Health and Social Care— People & Process*. Eighth Report of Session 2016–17. London, House of Commons. Elérhető: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmhealth/640/640.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 14.)
- Health Committee (2017a): *Brexit and Health and Social Care – People & Process*. Eighth Report of Session 2016–17, HC 640. London, House of Commons.
- Health Committee (2017b): *Oral Evidence: Brexit and Health and Social Care*. HC 640 (2016–17). London, House of Commons. Elérhető: <http://data.parliament.Egyesült Királyság/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/health-and-social-care-committee/brexit-and-health-and-social-care/oral/48236.html> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 23.)
- HERNER-KOVÁCS Eszter (2018): Klasszikus és kelet-európai diaszpórapolitikák. *Regio*, 26. évf. 3. sz. 155–234. DOI: 10.17355/rkkpt.v26i3.229
- HMA-UK (2019): *Konferencia, 2019*. Elérhető: www.hma-uk.org/2019-konferencia (A letöltés dátuma: 2020. 05. 11.)
- HMA-UK (é. n.): *About Us*. www.hma-uk.org/about (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)
- KÁLMÁN Judit (2016): *A hazatérést ösztönző közpolitikák Európában*. Elérhető: http://real.mtak.hu/37232/1/kozelkep_271.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)
- KECZER Gabriella (é. n.): *A közösségi főiskola szervezeti modellje*. Elérhető: <https://u-szeged.hu/download.php?docID=52292> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 12.)
- KINGSTON, Andrew – WOHLAND, Pia – WITTENBERG, Raphael – ROBINSON, Louise – BRAYNE, Carol – MATTHEWS, Fiona – JAGGER, Carol (2017): Is Late Life Dependency Increasing or Not? A Comparison of the Cognitive Function and Ageing Studies (CFAS). *The Lancet*, Vol. 390, No. 10 103. 1676-1684. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(17\)31575-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(17)31575-1)
- KOŁODZIEJSKI, Marek (2020): *Az észak-írországi PEACE program*. Strasbourg, Európai Parlament. www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/102/az-eszak-irorszagi-peace-program (A letöltés dátuma: 2020. 04. 06.)
- KOCSIS Károly – KOCSISNÉ HODOSI Eszter (1991): *A Magyarok a határokon túl*. Budapest, Tankönyvkiadó. Elérhető: www.mtafki.hu/konyvtar/kiadv/Magyarok.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 22.)
- Konzuli tájékoztatás: Európa* (2020). Elérhető: <https://konzuliszolgalat.kormany.hu/europa-utazasi-tanacsok?belgium> (A letöltés dátuma: 2020.03.11.)
- Leave (2020). *The Free Dictionary*. Elérhető: <https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Leave> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 12.)
- Letter from Professor Ian Cumming OBE, Chief Executive Health Education England to Dr Sarah Wollaston, Chair, Health Committee* (2017). 19 January 2017.
- LOSONCZ Miklós (2017): *Az Egyesült Királyság kilépése az EU-ból és az európai integráció*. Elérhető: <http://publikaciotar.repositorium.uni-bge.hu/933/1/Losoncz-Miklos-Az-Egyesult-Kiralysag-0228.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)
- LUDÁNYI András (2015): Szétszórtsági magyar sors: múlt, jelen, jövő. *Minority Studies*, 24. évf. 2. sz. 113–121.
- Magyaroldal.co (2019). Magyarok londoni információs oldala. Elérhető: <https://magyaroldal.co>.Egyesült Királyság/ni-szam-igenyelse/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 08.)
- Magyarország Nagykövetsége London (2020): *Brexittel kapcsolatos tájékoztató*. Elérhető: <https://london.mfa.gov.hu/page/brexit-tajekoztato> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 16.)

- MÁK Ferenc (2000): Az új nemzeti politika és a Határon Túli Magyarok Hivatala (1989–1999). *Magyar Kisebbség*, 6. évf. 3. sz. Elérhető: www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapiid=16&cikk=m000315.html (A letöltés dátuma: 2020. 03. 29.)
- MASSEY, Douglas S. – DENTON, Nancy A. (1987): Trends in the Residential Segregation of Blacks, Hispanics and Asians 1970–1980. *American Sociological Review*, Vol. 52, No. 6. 802–825. DOI: 10.2307/2095836
- MASSEY, Douglas S. – ESPINOSA, Kristin E. (1997): What’s Driving Mexico – U. S. Migration? A Theoretical, Empirical, and Policy Analysis. *American Journal of Sociology*, Vol. 102, No. 4. 939–999.
- McKEE, Michael – GALSWORTHY, Mike (2016): Brexit: A Confused Concept that Threatens Public Health. *Public Health*, No. 38. 3–5.
- MEDGYESI Márton (2005): *Nemzedékek közötti transzferek és a társadalmi státusz áttörése*. PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem. Elérhető: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/85/1/medgyesi_marton.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)
- Michel Barnier: Britek akadályozzák a brexit utáni megállapodásokat (2020). *Euronews*, 2020. 04. 24. Elérhető: <https://hu.euronews.com/2020/04/24/michel-barnier-britek-akadalyozzak-a-brexit-utani-megallapodasokat> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 12.)
- MigStat (2019): *Migration Statistics Quarterly 2019*. Elérhető: www.ons.gov.uk (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)
- MTI (2019): Johnson: Nem lesz vámellenőrzés az ír-északír határon a Brexit után. *Magyar Hírlap online*, 2019. október 2. Elérhető: www.magyarhirlap.hu/kulfold/20191002-johnson-nem-lesz-vamellenorzes-az-ir-eszakir-hataron-a-brexit-utan (A letöltés dátuma: 2020. 02. 25.)
- MTI (2020): Brexit: A brit nagykövet szerint a kilépés után szuverénebb lesz az Egyesült Királyság. *Origo.hu*, 2020. 01. 31. Elérhető: www.origo.hu/itthon/20200131-brexit-a-brit-nagykovet-szerint-a-kilepes-utan-szuverenebb-lesz-az-egyedul-kiralysag.html (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)
- NHS (2019a): *Emergency Readmissions. Summary Position Paper January 2019*. Elérhető: <https://files.digital.nhs.uk/A4/C28FE3/Emergency%20Re-admissions%20Summary%20Position%20Paper%201.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 22.)
- NHS (2019b): *Joiners and Leavers from Each Organisation, September 2017–2018*. Elérhető: <https://digital.nhs.uk/data-and-information/find-data-and-publications/supplementary-information/2019-supplementary-information-files/leavers-and-joiners/joiners-and-leavers-from-each-organisation-september-2017--2018> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- NHS (2019c): *Long Term Plan*. Elérhető: www.longtermplan.nhs.uk/wp-content/uploads/2019/01/nhs-long-term-plan-june-2019.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)
- NHS (2020): *Leavers from the NHS by Age and Reason for Leaving 2010–2019 AH3120*. Elérhető: <https://digital.nhs.uk/data-and-information/find-data-and-publications/supplementary-information/2019-supplementary-information-files/leavers-and-joiners/leavers-from-the-nhs-by-age-and-reason-for-leaving> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)
- NHS (é. n.): *Monthly NHS Hospital and Community Health Service (HCHS) Workforce Statistics*. Elérhető: <http://digital.nhs.uk/hchs> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 06.)
- OECD (é. n.): *OECD Stat*. Elérhető: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeId=9> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 26.)
- Office for National Statistics (ONS) (2016): *Guidance: Alternative Claimant Count Statistics: Background Information and Methodology*. Elérhető: www.ons.gov.uk/methodology/methodologytopicsandstatisticalconcepts/howwecreateouroutputs (A letöltés dátuma: 2020. 06. 09.)
- Office for National Statistics (ONS) (2017): *Migration, the European Union and Work: How Much Do You Really Know?* Elérhető: www.ons.gov.uk.Egyesült Királyság/peoplepopulationandcommunity/

- populationandmigration/internationalmigration/articles/migrationtheuropeanunionandworkhowmu chdoyoureallyknow/2017-07-19 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 18.)
- Office for National Statistics (ONS) (2019): *Hospital and Specialist Workforce in England*. Elérhető: www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/articles/internationalmigrationandthehealthcareworkforce/2019-08-15#hospital-and-specialist-workforce-in-england (A letöltés dátuma: 2020. 02. 22.)
- Office for National Statistics (ONS) (2020): *Population Estimates for the UK, Mid-2019: Methods Guide*. Elérhető: www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/methodologies/methodologyguideformid2015ukpopulationestimatesenglandandwales-june2016 (A letöltés dátuma: 2020. 06. 09.)
- Office for National Statistics (ONS) (é. n. a): *Population of the UK by Country of Birth and Nationality*. Elérhető: www.ons.gov.uk.Egyesült Királyság/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/datasets/populationoftheunitedkingdombycountryofbirthandnationality (A letöltés dátuma: 2020. 03. 21.)
- Office for National Statistics (ONS) (é. n. b): *Population of the UK by Country of Birth and Nationality: Individual Country Data*. Elérhető: www.ons.gov.uk.Egyesült Királyság/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/datasets/populationoftheunitedkingdombycountryofbirthandnationalityunderlyingdatasheets (A letöltés dátuma: 2020. 02. 26.)
- ØESTERGAARD-NIELSEN, Eva ed. (2003): *International Migration and Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations*. London, Palgrave Macmillan.
- PAPP Zoltán Attila (2010): A nyugati magyar diaszpóra és szervezeti élete néhány demográfiai, társadalmi jellemzője. *Kisebbségkutatás*, 19. évf. 4. sz. 621–638.
- POGONYI, Szabolcs (2014): *Diaspora as a Symbolic Resource in Hungary*. Konferencia-előadás. New York, Association for the Studies of Nationalities, Columbia University.
- RALEIGH, Veena (2018): *What is Happening to Life Expectancy in the UK? The Health Foundation*. Elérhető: www.kingsfund.org.uk/publications/whats-happening-life-expectancy-uk (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)
- RAYNER, Jay (2006): Hospital Food – It’s Enough to Make You Sick. *The Guardian*, 24 Sep 2006. Elérhető: www.theguardian.com/society/2006/sep/24/hospitals.health (A letöltés dátuma: 2020. 04. 11.)
- RÓNAY Tamás (2019): Macron szemben az EU-val. *Népszava.hu*, 2019. 10. 18. Elérhető: https://nepszava.hu/3054095_macron-szemben-az-eu-val (A letöltés dátuma: 2020. 03. 11.)
- SAFRAN, William (1991): Diasporas in Modern Societies: Myths of Homeland and Return. *Diaspora: A Journal of Transnational Studies*, Vol. 1, No. 1. 83–99. DOI:10.1353/dsp.1991.0004 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 22.)
- SCARPA, Maurizio (2018): *Speech*. Elérhető: <https://metab.ern-net.eu/wp-content/uploads/2018/07/Ladies-Gentlemen-Scarpa-talk-1.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)
- SIK Endre (2000): Kezdetleges gondolatok a diaszpóra fogalmáról és hevenyészett megfigyelések a diaszpórakoncepció magyar nézőpontból való alkalmazhatóságáról. In SIK Endre – TÓTH Judit szerk.: *Diskurzusok a vándorlásról*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete Nemzetközi Migrációs és Menekültügyi Kutatóközpont. 157–184.
- SOLE, Meritxell – PANTELI, Dimitra – RISSO-GILL, Isabelle – DORING, Nora – BUSSE, Reinhard – MCKEE, Martin – LEGIDO-QUIGLEY, Helena (2014): How Do Medical Doctors in the European Union Demonstrate that They Continue to Meet Criteria for Registration and licencing? *Clinical Medicine*, Vol. 14, No. 6. 633–639. DOI:10.7861/clinmedicine.14-6-633

- Szász Péter (2020): Boris Johnson olyan megállapodást kötne az EU-val, mint Kanada. [Napi.hu](http://napi.hu), 2020. 02. 03. Elérhető: www.napi.hu/nemzetkozi_gazdasag/boris_johnson_olyan_megallapodast_kotne_az_eu-val_mint_kanada.699649.html (A letöltés dátuma: 2020. 03. 11.)
- The Economist Intelligence Unit (2016): *Out and Down: Mapping the Impact of Brexit*. Elérhető: www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=Brexit (A letöltés dátuma: 2020. 03. 12.)
- UK Residents by Individual Countries of Birth and Citizenship, Broken Down by UK Country, Local Authority, Unitary Authority, Metropolitan and London Boroughs, and Counties. Estimates from the Annual Population Survey. Elérhető: www.ons.gov.uk. Egyesült Királyság/people/populationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/datasets/populationoftheunitedkingdombycountryofbirthandnationalityunderlyingdatasheets (A letöltés dátuma: 2020. 03. 25.)
- WALLACE, Matthew – KULU, Hill (2013): Migration and Health in England and Scotland: A Study of Migrant Selectivity and Salmon Bias. *Population, Space and Place*, Vol. 20, No. 8. 694–708. DOI:10.1002/psp.1804
- WHH (2018): *Board of Directors Meeting Part I*. Elérhető: https://whh.nhs.uk/application/files/5015/4168-/0794/z_Trust_Public_Board_Papers_-_26.09.2018.pdf p 66. (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)
- WHO (2007): *Everybody's Business: Strengthening Health Systems to Improve Health Outcomes: WHO's Framework for Action*. Geneva, World Health Organization. Elérhető: www.who.int/healthsystems/strategy/everybodys_business.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 24.)
- Written Evidence from the Nursing and Midwifery Council (BRE0103)* (2017). Elérhető: <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/health-committee/brexit-and-health-and-social-care/written/69007.html> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 11.)
- WTO: *Az árukereskedelemmel kapcsolatos megállapodás* (2017). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=uriserv:r11011> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 12.)
- Jogszabályok
- A szakmai képzések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (az IMI-rendelet) módosításáról szóló, 2013. november 20-i 2013/55/EU irányelv (HL L 354., 2013. 12. 28., 132.)
- A Tanács (EU) 2020/135 Határozata (2020. január 30.) a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodás megkötéséről. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:029:FULL&from=HU> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)
- Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems and the Regulation (EC) No 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems is applicable until the 31st of December 2020
- Draft text of the Agreement on the New Partnership with the United Kingdom. Elérhető: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/200318-draft-agreement-gen.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)
- Az Európai Parlament 2018. március 14-i állásfoglalása az EU és az Egyesült Királyság közötti jövőbeli kapcsolatok keretéről [2018/2573(RSP)]. Elérhető: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-03-14_HU.html (A letöltés dátuma: 2020. 03. 09.)

A magyarok érintettsége a szociális turizmus jelenségét illetően az Európai Unió egyes tagállamaiban

Bevezetés

Az 1993 novemberében hatályba lépett maastrichti szerződés az uniós polgárság jogintézményének bevezetésével *valamennyi tagállam állampolgára tekintetében elismerte a szabad mozgáshoz való jogot*, függetlenül attól, hogy az adott személy gazdaságilag aktív vagy inaktív polgárnak minősül-e.¹ A szabad mozgás egyrészt számos *előnyvel* jár az állampolgárok és általában az európai gazdaság egésze számára, másrészt *szükszerű konfliktusokat* is magában hord mindenekelőtt a gazdaságilag inaktív polgárok tekintetében.

Az Európai Unió 2004-es, majd 2007-es keleti bővítésével összefüggésben több tagállam is komoly aggályainak adott hangot, hogy munkaerőpiacik új tagállamok előtti megnyitásával a munkaerővel párhuzamosan gazdaságilag inaktív, a szociális ellátórendszerüket kiaknázó közép- és kelet-európai állampolgárokat is országaikba vonzanak majd. Erre a jelenségre a *szociális turizmus* (*Sozialtourismus, benefit/welfare tourism, poverty migration*) szóösszetétellel kezdtek hivatkozni, de elterjedtté váltak körükben a *szegénységi bevándorlás* (*Armutszuwanderung*), a *segélyturizmus*, illetve a *megélhetési turizmus* kifejezések használata is.² A fentiek jegyében 2013 áprilisában Ausztria, Németország, az Egyesült Királyság és Hollandia belügyminiszterei közös levélben fordultak az Európai Unió Tanácsának akkori ír elnökségéhez, valamint az Európai Bizottsághoz, felhívva azok figyelmét a rájuk nehezedő egyre erőteljesebb migrációs nyomásra. E nyomás mindenekelőtt abból fakad, hogy egyes uniós polgárok a szabad mozgás jogából fakadó előnyöket anélkül kívánják igénybe venni, hogy mindeközben eleget tennének az uniós jog szabta követelményeknek. Ezért kérték az Európai Bizottságot, hogy az mihamarabb dolgozzon ki javaslatokat e sürgető probléma mielőbbi megoldása érdekében.

Az Európai Bizottság válaszaként 2013 októberében közzétett tanulmány szerint ugyanakkor *nincs számokkal alátámasztható bizonyíték a szociális turizmus jelenségének létezésére, továbbá az uniós jog kellő biztosítékokkal szolgál a visszaélések elkerülésére*. Ezt az álláspontot a Visegrádi Négyek külügyminiszterei is osztották 2013-ban közzétett közös nyilatkozatukban. Emellett azt is kifejtették, hogy a kelet-közép-európai állam-

¹ GELLÉRNÉ LUKÁCS 2009.

² Maga a politikai fogalom egyébként már az 1990-es években kialakult, használata ugyanakkor csak a 2004-es EU-bővítés után vált elterjedtté, kifejezetten a keleti bővítéssel összekapcsolva azt.

polgárok mobilitása a célországok számára hatalmas gazdasági előnyökkel jár, a visszaélésekkel szemben pedig a meglévő uniós jogi kereteken belül, együttes erővel célszerű fellépni. Mindezek ellenére az ezen érveket nem osztó tagállamok, köztük az Egyesült Királyság, Németország és Ausztria szociális ellátórendszerükkel kapcsolatos szabályaik szigorító módosításáról döntött.

A szociális turizmussal kapcsolatos politikai vita a *jogi szintérre* is áttevődött. Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban röviden: Bíróság) egyre többször találta magát szembe a szociális turizmus feszítő kérdéskörével az uniós jog értelmezésére irányuló ítélkezési gyakorlata során. A Bíróság egészen a közelmúltig kiterjesztő joggyakorlatot folytatott az uniós polgárok szabad mozgásának jogával, valamint az egyenlő bánásmóddal összefüggésben. A *Dano-ítéletében* ugyanakkor egyértelműen megerősítést nyer az a tétel, miszerint annak a mobil uniós polgárnak, aki kifejezetten a szociális juttatások elnyerése céljából – azaz a társadalmi integráció szándéka nélkül – utazik a fogadó országba, a fogadó állam immár nem köteles egyenlő bánásmódot biztosítani a szociális juttatások elnyerése tekintetében. *A tagállamok a korábbiaknál tehát jóval szélesebb mérlegelési jogkört gyakorolhatnak a szociális ellátórendszerük működtetését illetően a társadalmi és szociális keretrendszerük lefektetésekor.*

Jelen *kutatási téma egyik fő nehézsége* a rendelkezésre álló statisztikai adatok gyér állománya, valamint a mérési módszertanok eltérése. Az e területen rendelkezésre álló adatok alapján ugyanakkor megállapítható, hogy a szociális ellátórendszerek (visszaélésszerű) igénybevételén alapuló migráció elmélete nem igazolható.

A kutatási projekt célkitűzése a szociális turizmus kérdéskörének vizsgálata a 2004–2018 közötti időtávon (különös tekintettel a magyarok által Ausztriában, Németországban és az Egyesült Királyságban igénybe vett támogatások kérdésére fókuszálva). Ami *a kutatás módszertanát* illeti, az elsősorban az uniós polgárokat megillető szabad mozgás jogának gyakorlása során felmerülő kihívásokra koncentrálnak. A kutatási projekt első részében a személyek szabad mozgásával kapcsolatos rövid, történeti áttekintést kívánunk adni. Ezt követően az évek során egyre hevesebb viták keresztjüztüzebe került szociális turizmus jelenségének vélt vagy valós kialakulása, illetve az arra adott tagállami és európai uniós szintű válaszreakciók képezik elemzésünk tárgyát. Majd a rendelkezésre álló számadatokat felhasználva kitérünk a jelenség létét nagyobb részt cáfoló érvekre, bemutatva az egyes tagállamok, az Európai Bizottság és az Európai Unió Bíróságának álláspontját az inaktív uniós polgárok által igénybe vett szociális juttatások vonatkozásában. A kutatási projekt záró fejezete már kifejezetten magukra a gazdaságilag inaktív uniós polgárokra és azok fő mobilitási jellemzőire fókuszál, kiemelt figyelemmel az inaktív magyar állampolgárok mozgására. A magyarok Európai Unión belüli mobilitására jellemző tendenciák ismertetését követően a mobilitás szempontjából legnépszerűbb országok képezik vizsgálatunk tárgyát a magyarok által e tagállamokban igénybe vett szociális juttatások tendenciaszerű változásainak elemzése során.

A személyek szabad mozgása az Európai Unióban

A *belső piac alapvető építőkövének* számító személyek szabad mozgása tekintetében a gazdaságilag aktív személyeket, így a munkavállalókat és az önfoglalkoztatókat már az 1950-es évektől megillette a szabad mozgás joga.³ Az integráció kezdetétől fontos szempont volt a munkaerő szabad áramlásának megvalósítása a gazdasági egyenlőtlenségek, a munkaerő-piaci keresleti-kínálati viszonyok kiegyensúlyozása érdekében, ezzel is elősegítve a magasabb szintű gazdasági jólét elérését, valamint erősítve a társadalmi-kulturális integrációt és ezzel az európai identitást.⁴ A gazdasági integráción túl a már politikai integrációt is céljául tűző, 1993-ban hatályba lépett maastrichti szerződés az uniós polgárság bevezetésével valamennyi tagállami állampolgárra kiterjesztette a szabad mozgáshoz való jogot, függetlenül a kérdéses személy gazdasági aktivitásától.

A 2007-es lisszaboni szerződés változást hozott annyiban, hogy az EKSZ-t felváltó szerződésben, így az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésben (EUMSZ) az uniós polgárság és a hozzá kapcsolódó jogok a megkülönböztetés tilalmával kerültek egy részbe (EUMSZ Második Rész, 18–25. cikkek). Ez lényegében véve megerősítette a Bíróság joggyakorlatában már jóval korábban kimondott tételt, amelynek értelmében az uniós polgárok a fogadó állam kvázi egyenértékű tagjaként, a nemzeti jogok tartalma szerint biztosított egyenlő bánásmód alapján élvezhetik a szabad mozgás kínálta előnyöket.⁵

Az Európai Unió 2004-es és 2007-es bővítése során az új tagállamokból érkező munkavállalók szabad mozgásával szemben egy legfeljebb hétéves (2+3+2 év)⁶ átmeneti időszak került bevezetésre. Ennek oka a fokozatos munkaerő-beáramlás biztosítása a régi tagállamok munkaerőpiacainak és ellátórendszerének védelme érdekében. Jelenleg csupán a 2013-ban csatlakozott Horvátország munkavállalói tekintetében vannak érvényben ilyen ideiglenes korlátozások, egészen 2020. június 30-ig. Ami pedig a brexitet illeti, az Egyesült Királyság esetében a jelen állás szerint 2020. december 31-ig (az átmeneti időszak végéig) még alkalmazandó az uniós jog teljes egészében. A kilépésről rendelkező megállapodás az átmeneti idő végéig védelmet biztosít azon uniós

³ Az 1952-ben hatályba lépett Európai Szén- és Acélközösséget (ESZAK) létrehozó párizsi szerződés már lehetővé tette a szén- és acélipar tekintetében a munkavállalók szabad mozgását. A római szerződés pedig – amely 1958-ban lépett életbe – már tartalmazta a munkaerő szabad áramlásának doktrínáját az Európai Gazdasági Közösség teljes területe vonatkozásában. A munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásának megvalósításáért tett első lépésekről szóló 15. sz. rendelet (*Verordnung Nr. 15 über die ersten Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft*) 1961-re datálódik. A szabad mozgás joga a gyakorlatban azonban a munkavállalók által is csak egy átmeneti idő után, 1969. január 1-jével volt gyakorolható. A részletszabályokról a munkavállalók közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK tanácsi rendelet rendelkezett, amelyet a ma is hatályos, a munkavállalók uniós belüli szabad mozgásáról szóló 492/2011/EU rendelet váltott fel. Az elsődleges jog tekintetében jelenleg lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 45–48. cikkeit a munkavállalók szabad mozgásáról.

⁴ ZIMMERMANN 2016, 3.

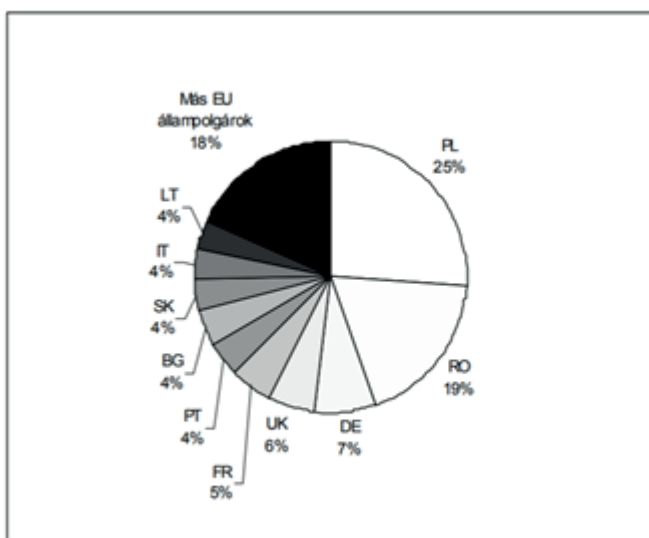
⁵ GELLÉRNÉ LUKÁCS 2009.

⁶ GELLÉRNÉ LUKÁCS–SZIGETI 2005.

polgároknak, akiknek az Egyesült Királyságban való tartózkodása megfelel a személyek szabad mozgására vonatkozó uniós szabályoknak.⁷

Kritikus hangok – a szociális turizmus vádja

Az előző fejezetben ismertetett, a munkaerő szabad áramlását az új tagállamokból érkező tömeges bevándorlástól való félelem okán *korlátozó átmeneti intézkedésekkel különböző mértékben éltek a tagállamok*. Amíg bizonyos országok alá-, addig mások túlbecsülték a mobilitási törekvéseket. Az Egyesült Királyság például a 2004-es bővítés során nem alkalmazott átmeneti korlátozásokat, aminek hatására sokkal nagyobb munkaerő-beáramlás történt a szigetországba: a brit kormányzat csupán néhány tízezres lengyel munkavállalói tömeggel kalkulált, amit a valóság végül messze túlszárnyalt.⁸



Forrás: Eurostat, európai uniós munkaerő felmérés (EU Labour Force Survey), éves adatok, 2007.

1. ábra: Az EU-n belül az utóbbi időben lakóhelyet változtató személyek állampolgársága (15–64 év közötti korosztály), 2007 (az összes, az EU-n belül az utóbbi időben lakóhelyet változtató személy számának százalékában)⁹

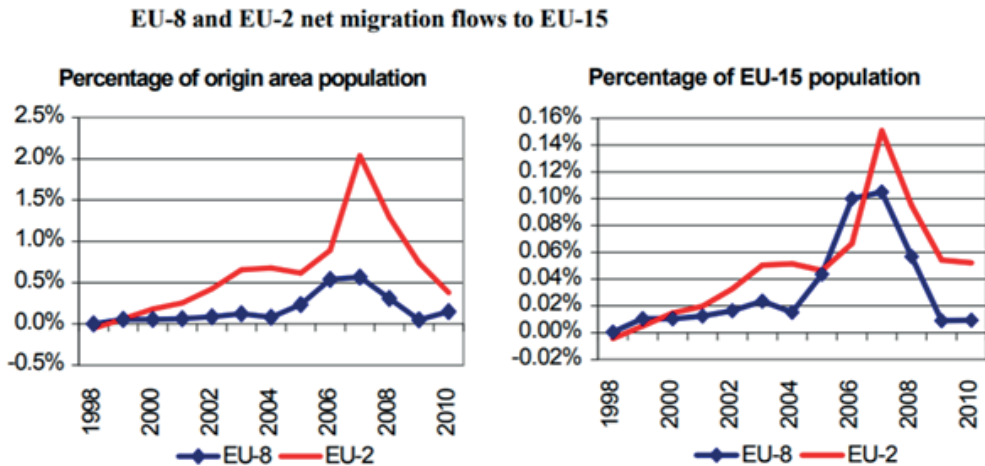
Forrás: Eurostat 2007

⁷ GELLÉRNÉ LUKÁCS 2019b.

⁸ ANDOR 2014, 365.

⁹ Az EU-n belül az utóbbi időben lakóhelyet változtató személyek azok, akik más tagállamban négy évig vagy ennél kevesebb ideig éltek.

Ahogy a fenti diagramon is látható, a lengyel állampolgárok körülbelül a 25%-át tették ki azoknak a 15–64 év közötti uniós polgároknak, akik 2004 és 2007 között más EU-tagállamban telepedtek le. Őket a románok követték 19%-kal, ami arra enged következtetni, hogy a Romániából származó kivándorlási folyamat az EU-tagállamaiba már az ország csatlakozását megelőzően megindult.



2. ábra: Az EU8- és az EU2-tagállamok polgárainak migrációja az EU15 országaiba, 1998–2010 (%)
 Forrás: NIESR Discussion Paper No. 379

(Magyarázat: EU8: Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia; EU2: Bulgária, Románia; EU15: Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország, Olaszország, Dánia, Egyesült Királyság, Írország, Görögország, Portugália, Spanyolország, Ausztria, Finnország, Svédország)

Szintén jól tükrözi a fenti összehasonlító ábra, hogy hogyan változott az EU8- és EU2-tagállamokból az EU15-tagállamokba vándorlók száma 1998 és 2010 között. Látható, hogy a 2004-es, majd a 2007-es csatlakozáskor gyors kiáramlás indult meg az új tagállamokból a régi tagállamok irányába, különösen Bulgária és Románia vonatkozásában. E növekedési trendet azonban jelentősen visszavetette a 2000-es évek végének világválsága. Megfigyelhető ugyanakkor, hogy a mobilitási arány továbbra is pozitív maradt, vagyis az új tagállamokból az EU15 országokba irányuló migráció a válságot követően sem szűnt meg. A magyar adatok alapján a nagyobb arányú kiáramlás kifejezetten a válságot követően erősödött meg.

Az EU 2004-es, majd 2007-es bővítése alkalmával *politikai közbeszéd tárgyává vált a szociális juttatásokkal való visszaélés kérdése*. Egyes tagállamok politikusai¹⁰ azt kezdték el hangoztatni, hogy munkaerőpiacaik megnyitásával nemcsak értékes

¹⁰ Elsősorban brit és német politikusok. A brit álláspontokat lásd részletesebben: DEMETRIOU 2018.

munkaerő, hanem gazdaságilag inaktív, dolgozni nem szándékozó, ugyanakkor szociális ellátórendszerüket visszaélészerűen kihasználó kelet-közép-európai állampolgárok özönlöttek be országaikba. Erre a jelenségre a szociális turizmus szóösszetétellel kezdtek hivatkozni. Maga a politikai fogalom már az 1990-es években kialakult, azonban használata a 2004-es EU-bővítés után vált egyre gyakoribbá,¹¹ és 2013–2014-ben szerepelt a leggyakrabban közéleti viták középpontjában.¹²

A szociális turizmussal kapcsolatos politikai viták felélénküléséhez elsősorban az vezetett, hogy a 2007-ben az Európai Unióhoz csatlakozott Bulgária és Románia munkavállalóival szemben 2013. december 31-én *megszűntek az átmeneti korlátozások*.¹³ Az egyes tagállamok arra számítottak, hogy 2014-től hatalmas migránsáradat érkezik majd e két országból, mivel a két új tagállam gazdasági teljesítménye és ebből fakadóan a bérek, illetve szociális juttatások mértéke jelentősen elmarad a régi tagállamokéitól.

A korábbi tapasztalatokból kiindulva és e *tömeges vándorlás megelőzése érdekében* 2013 áprilisában Ausztria, Németország, az Egyesült Királyság és Hollandia belügyminiszterei közös levélben¹⁴ fordultak az Európai Unió Tanácsának ír elnökségéhez, valamint az Európai Bizottsághoz, felhívva figyelmüket arra, hogy egyes tagállamokra jelentős nyomás nehezedik a más tagállamokból érkező uniós polgárok miatt. Ezen kör ugyanis élve a szabad mozgás jogával, bizonyos esetekben úgy élvezi az azzal járó előnyöket, hogy közben megfelelne az e joggal együtt járó követelményeknek. A miniszterek szerint az ilyen típusú mobilitás jelentős többletköltséggel terheli a fogadó tagállamot, különösen, ami az iskoláztatás, az egészségügyi ellátások és a megfelelő lakhatás biztosítását illeti. Emellett nagyszámú új bevándorló igényel szociális támogatást a fogadó országokban, gyakran valódi jogosultság nélkül, megterhelve ezzel a fogadó országok szociális jóléti rendszerét. Álláspontjuk szerint ez a fajta mobilitás veszélyezteti a közös uniós célokat, és a társadalmi kohézió, az uniós bevándorlók beilleszkedése és a szolidaritás ellen hat, valamint aláássa a szabad mozgás jogába vetett bizalmat. A négy tagállam miniszterei szerint *biztosítani kell a felelősségteljes joggyakorlást, a visszaélésekkel szemben pedig hatékony fellépésre van szükség, amihez elengedhetetlen mind jogi, mind pedig pénzügyi lépések megtétele*. Ennek fényében kérték az Európai Bizottságot, hogy az mihamarabb dolgozzon ki javaslatokat a probléma megoldása érdekében.

E tagállami jelzések hatására a 2013. júniusi Bel- és Igazságügyi Tanács ülésén a tagállamok felkérték az Európai Bizottságot, hogy készítsen elemző tanulmányt a szóban forgó helyzetről, 2013 végére halasztva az ezzel a témával kapcsolatos további uniós vitát.

¹¹ Ami azért is meglepő, mert GUILD 2014, 205. szerint az EU-intézmények célja az volt, hogy a bővítéssel kéz a kézben erősödjön a szociális szolidaritás is az Európai Unióban (lásd 2004/38/EK irányelv, 883/2004/EK rendelet).

¹² JANICH 2014.

¹³ Európai Bizottság 2011.

¹⁴ *Letter to the Irish Presidency of the Council of the European Union* 2013.

Válaszok a szociális turizmus vádjára

Az Európai Bizottság válasza

A szociális turizmus vádjára reagálva, a tagállamok fenti félelmeit enyhítendő és a kérdés jelentőségét hangsúlyozandó az *Európai Bizottság* 2013 októberében közzé is tette a tagállamok által kért *elemző tanulmányt*.¹⁵ Ebben a gazdaságilag inaktív uniós polgárok Európai Unión belüli mobilitásának a tagállami szociális ellátórendszerekre gyakorolt hatását vizsgálta.

Az elemzés összességében megállapította, hogy *az inaktív uniós polgárok tagállamokbeli aránya általában nagyon alacsony* volt, ahogy a különleges, nem járulékalapú ellátások kedvezményezettjeinek körében is, így *kérelmeik költségvetési hatása a tagállami jóléti rendszerekre igen csekély* volt. Következésképp a tanulmányban szereplő adatok nem támasztották alá a feltételezést, miszerint a más tagállamba költöző uniós polgárok fő ösztönzője a különféle szociális juttatások elnyerése lett volna, szemben a munkavállalási és a családi célzatú migrációs ösztönzőkkel. A tagállamok félelmeit a szociális turizmus és a jóléti mágnes hipotézisének veszélyeit illetően kellően komoly bizonyítékok tehát nem igazolták.¹⁶

Az Európai Bizottság ugyanakkor 2013 novemberében *közleményt*¹⁷ is megjelentetett, amelyben tovább elemezte a szabad mozgással kapcsolatos vitatott jogi helyzetet. A dokumentum megerősíti, hogy a más tagállamba költözés a legtöbb uniós polgár esetében munkavállalás céljából történt, továbbá rendszerint ezen uniós polgárok gazdaságilag aktívabbak, mint az adott tagállam állampolgárai, végül kevésbé valószínű, hogy azok szociális ellátásokat vesznek igénybe. A testület emellett e közleményben is nyomatékosította, hogy *a tagállamok és az Európai Unió közös felelőssége az uniós polgárok azon jogának fenntartása, hogy a sajátjuktól eltérő tagállamban éljenek és dolgozzanak*. A dokumentum továbbá kiemelte, hogy az uniós polgároknak a szabad mozgáshoz és a szociális ellátórendszer igénybevételéhez való jogát igenis biztosítani szükséges, amellyel szembeni visszaélések megelőzésére, a fennálló kötelezettségek teljesítésére, valamint a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerének indokolatlan terhelésének elkerülésére az uniós jog kellő biztosítékokkal szolgál.

Az Európai Unió Bíróságának válasza

A szociális turizmussal kapcsolatos politikai vita jogi megítélése tekintetében az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban röviden: Bíróság vagy EUB) adott iránymutatást. Jelen kötet külön kitér ennek elemzésére, így az EUB esetjogi megállapításait nem, csak

¹⁵ DG Employment, Social Affairs and Inclusion 2013.

¹⁶ EHATA – SEELEIB-KAISER 2017.

¹⁷ Európai Bizottság 2011.

az egyes tendenciaszerű változásokat kívánjuk ismertetni. A Bíróság ítéleteinek kiemelt jelentőségét az adja e témában, hogy annak egy, az uniós és a tagállami jog határmezsgyéjén fekvő területen kellett állást foglalnia. *Amíg ugyanis a tagállami szociális ellátórendszer jogosult körét a tagállam határozhatja meg, addig az uniós jog megköveteli az egyenlő bánásmód elvének alkalmazását a szabad mozgás jogával élő uniós polgárok körében.* Egyes szerzők szerint a szabad mozgás napjainkra szimbolikus funkciót nyert, és az aktuális gazdasági, társadalmi és politikai félelmek egyfajta kivételéseként is szolgál.¹⁸ Ezt bizonyítja az is, hogy az EUB kezdetben az uniós polgárságból fakadó jogok kiterjesztő értelmezésén alapuló joggyakorlatában 2014-ben fordulat állt be. A Bíróság ugyanis a gazdaságilag inaktív uniós polgárok szociális juttatásainak kérdéskörével foglalkozó újabb ítéleteiben¹⁹ *egyre nyomatékosabban ragaszkodik a másodlagos jog betű szerinti olvasatához* – különösen, ami a tagállami szociális ellátórendszer megóvását célzó rendelkezéseket illeti. Így az EUB az egyenlő bánásmód elve alóli kivételekre helyezve a hangsúlyt fel kíván lépni a szociális turizmus legkivívóbb eseteivel szemben.

Tagállami válaszok

Az új tagállamok 2004-es keleti bővítésétől kezdve vita tárgyát képezte a munkaerő szabad mozgásának kérdése, ezen belül is a szociális ellátórendszer igénybevétele a fogadó tagállamokban. A 2010-ig készült kapcsolódó tanulmányok rávilágítottak, hogy *a régi tagállamok félelmeire rációval, az új tagállamokból érkezők jelentős módon hozzájárultak a régi tagállamok gazdasági fejlődéséhez, termelékenységének a növekedéséhez, illetve nem jelentettek az ellátórendszereknek túlzott terhelést.*²⁰

Az Európai Bizottság 2013 novemberében közzétett, az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgására vonatkozó öt intézkedést magába foglaló közleményét a 2013. decemberi Bel- és Igazságügyi Tanácson vitatták meg a tagállamok. Az ülésen részt vevők túlnyomó többsége egyetértett abban, hogy az EU legfontosabb elveinek egyike a személyek szabad mozgáshoz való joga, amely valamennyi uniós polgárt megillet, és amelyet fenn kell tartani, illetve amelynek érvényesítését elő kell segíteni. Abban is egyetértettek a tagállamok delegáltjai, hogy a visszaélések ellen a meglévő jogi kereten belül a tagállamok helyi hatóságaival együttműködésben kell küzdeni.²¹

¹⁸ THYM 2015, 18–20.

¹⁹ Lásd többek között C-140/12. sz. Brey-ügy [ECLI:EU:C:2013:565], C-333/13. sz. Dano-ügy [ECLI:EU:C:2014:2358], C-67/14. sz. Alimanovic-ügy [ECLI:EU:C:2015:597]. A Brey-ügyben hozott ítélet VERSCHUEREN szerint ahelyett, hogy segítette volna a tisztánlátást, csak tovább fokozta a zűrzavart a Bíróság korábbi joggyakorlata tekintetében (lásd erről részletesebben: VERSCHUEREN 2014.) A Dano-ügy kapcsán VERSCHUEREN, VÁRNAY és THYM is megfogalmazott kritikus hangokat, amellyel kapcsolatban lásd: VERSCHUEREN 2015; VÁRNAY 2017 és THYM 2015. A Brey- és Dano-ügyek részletes elemzése tekintetében lásd még GYENÉY 2016.

²⁰ A kapcsolódó tanulmányok részletes elemzését illetően lásd GELLÉRNÉ LUKÁCS 2011, 63–67.

²¹ Európai Unió Tanácsa 2013.

A szabad mozgás pozitív megítélését az Eurobarométer 2013-as jelentése is alátámasztotta, amely szerint az uniós polgárok 56%-a vélte úgy, hogy a szabad mozgás az EU egyik legkomolyabb vívmánya.²² Továbbá az uniós polgárok 67%-a szerint a szabad mozgás gazdasági előnyökkel járt országának.²³

Emellett a Visegrádi Négyek²⁴ külügyminiszterei is közös nyilatkozatot (*joint statement*)²⁵ tettek a kérdéssel kapcsolatban – egyben reagálva David Cameron brit kormányfő azon felvetésére, miszerint szigorítani kell az Európai Unióban a munkaerő szabad áramlására vonatkozó előírásokat, főként a kelet-közép-európai migránsok miatt.²⁶ A V4-ek nyilatkozatukban kifejtették, hogy *a négy, egymástól elválaszthatatlan alapszabadságnak a tagállamok általi szelektív alkalmazása az egységes piac leépüléséhez vezet*. Külön is kiemelték, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján a Kelet-Közép-Európából az Egyesült Királyságba érkező uniós migránsok óriási hasznot hoztak a brit gazdaságnak. Emellett többségében fiatalok (80%-uk 44 év alatti), és gazdaságilag sokkal aktívabbak, mint az átlag brit munkaerő (70%-uk aktív). Továbbá az általuk igénybe vett szociális juttatások mértékét messze meghaladta a szigetország bevételeihez történő hozzájárulásuk. Mindezek mellett nagyobb valószínűséggel térnek majd vissza származási országukba, mint a fejlődő vagy a konfliktusokkal sújtott harmadik országokból érkezők. Ugyanakkor a V4-ek is elismerték, hogy előfordulhat, hogy a nagylelkű nemzeti jóléti rendszereket néhányan visszaélészerűen kihasználják. Álláspontjuk szerint azonban ez ellen *a meglévő uniós jogi kereten belül, együttesen és csakis a tényleges adatokkal, illetve elemzésekkel alátámasztott esetekben kell hatékonyan fellépni*.

Az ezen érveket nem osztó tagállamok 2014-től a szociális ellátórendszerükkel kapcsolatos szabályaik szigorító módosításáról döntöttek.

Példaként az *Egyesült Királyságban* első intézkedésként 2014. január 1-jétől az álláskereséssel kapcsolatos szociális ellátás korlátozásaira irányuló rendelkezések léptek életbe. Ezek alapján a szigetországba érkező uniós polgárok az első három hónapban nem vehetnek igénybe álláskeresőknek járó juttatásokat, illetve a három hónap elteltét követően is csak hat hónapos időtartamig részesülhetnek ilyen juttatásokban, kivéve, ha bizonyítani tudják, hogy reális esélyük van arra, hogy belátható időn belül álláshoz jussanak. Emellett 2014. április 1-jétől lakhatási támogatást sem igényelhetnek az álláskeresők. Az Egyesült Királyság a családi támogatások és a gyermek után járó adójóváírás tekintetében is új, korlátozó feltételeket szabott, köztük azt, hogy a gazdaságilag inaktív uniós polgár csak három hónapos tartózkodást követően igényelhet ilyen juttatásokat úgy, hogy eközben meg kell felelniük a 2004/38/EU irányelv feltételeinek, azaz jogszerűen kell tartózkodniuk a fogadó ország területén. E korlátozó intézkedés miatt az Európai

²² Eurobarometer 2013a.

²³ Eurobarometer 2013b, 5.

²⁴ Csehország, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia.

²⁵ *Joint Statement by the Foreign Ministers of the Visegrad countries – Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia on the free movements of persons* 2013.

²⁶ „Free movement within Europe needs to be less free.” DEMETRIOU 2018, 382.

Bizottság kötelezettségzegési eljárást is indított a szigetországgal szemben.²⁷ Az eljárás során az Európai Unió Bírósága kimondta, hogy az Egyesült Királyság megkövetelheti, hogy tartózkodási joggal rendelkezzenek a családi támogatások és a gyermek után járó adójóváírás kedvezményezettjei. A Bíróság ugyanakkor elismerte, hogy e korlátozó feltétel közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül, azonban ezt igazolja a fogadó tagállam költségvetése védelmének szükségessége.

Az Egyesült Királyság ezzel tehát szigorította a szokásos tartózkodási hely megállapítására szolgáló tesztet (*the Habitual Residence Test*), amelyet minden bevándorlónak teljesítenie kell ahhoz, hogy juttatásokban részesülhessen.²⁸ Ezen felül pedig úgy rendelkezett, hogy a szigetország által kiutasított uniós polgárokat 12 hónapig nem engedi újra a tagállam területére lépni, kivéve, ha nyomós indokuk van rá.²⁹ A 2020-as koronavírus-járvány idején egyes uniós polgárok egyéb nehézségekkel is szembetalálják magukat az Egyesült Királyságban. Megemelkedett ugyanis azok száma, akik a vírus gazdasági hatásai miatt munkanélkülivé váltak, vagy drasztikusan lecsökkent a jövedelmük, és emiatt életükben először igénybe szeretnék venni a brit ellátórendszert. Azok ugyanis, akik kevesebb, mint öt éve élnek a szigetországban – függetlenül attól, hogy megkapták az előzetesen letelepedett jogállást (*pre-settled status*) –, nem jogosultak automatikusan univerzális támogatásra (*universal credit*), mivel nem teljesítik a tartózkodási jog követelményét, amihez bizonyítani kellene, hogy álláskeresők, önfoglalkoztatók, diákok vagy elegendő saját forrással rendelkeznek maguk és családtagjaik támogatásához.

Szintén korlátozó intézkedéseket vezetett be Németország, igaz, csak 2016-ban. A német jogszabály szerint az uniós polgárok nem részesülhetnek szociális és munkanélküli juttatásokból, ha nem dolgoznak Németországban, vagy pedig nem szereztek jogosultságot társadalombiztosítási ellátásokra korábbi németországi munkaviszony révén. A rendelkezések szerint uniós polgárnak csak akkor jár szociális támogatás, ha öt éven keresztül önellátó volt, vagyis állami segítség nélkül gondoskodni tudott magáról.³⁰

Emellett Ausztria 2019. január 1-jével életbe léptette a családi ellátások indexálására vonatkozó szabályozását.³¹ Eszerint a más tagállamban élő gyermekek utáni családi ellátásokat, illetve családi adókedvezményeket az adott tagállam megélhetési költségeitől teszi függővé Ausztria. Mindez azt jelenti, hogy azon uniós polgárok, akik Ausztriában dolgoznak, és ugyanolyan befizetésekkel járulnak hozzá az osztrák szociális biztonsági és adórendszerhez, mint a helyi munkavállalók, kevesebb ellátásban részesülnek csak azért, mert gyermekük egy másik tagállamban él. E szabályozás diszkriminatív jellege miatt az Európai Bizottság 2019. január 25-én kötelezettségzegési eljárást indított Ausztria ellen, 2020. május 14-én pedig az Európai Bírósághoz fordult, mert az osztrák választ az indokolt véleményre nem találta megalapozottnak. Egyébként

²⁷ C-308/14 Bizottság kontra Egyesült Királyság, ECLI:EU:C:2016:436.

²⁸ Az első szigorításra már 2004-ben is sor került. GELLÉRNÉ LUKÁCS 2011, 70.

²⁹ UK Government 2014.

³⁰ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (DE) 2016.

³¹ GELLÉRNÉ LUKÁCS 2019a.

a Bizottságot megelőzte az osztrák szövetségi pénzügyi bíróság (*Bundesfinanzgericht*), mert egy konkrét ügyben 2020. április 16-án már előzetes döntéshozatali eljárást indított (C-163/20. sz. ügy). Az osztrák előzetes döntéshozatali eljárás cseh állampolgárok kapcsán merült fel, akik bírósághoz fordultak a csökkentett összegű családi pótlékról szóló határozattal szemben.

Gazdaságilag inaktív polgárok mobilitása és a szociális ellátások igénybevétele

A gazdaságilag inaktív polgárok mobilitása

Amint azt fent ismertettük, a tagállamok részére a legnagyobb dilemmát a fogadó állam ellátórendszerének gazdaságilag inaktív polgárok általi igénybevétele jelenti. *A szociális turizmussal kapcsolatos vélt vagy valós félelmek ellenére viszonylag kevés adat áll rendelkezésre a gazdaságilag inaktív polgárok állományának és tagállamközi mobilitásának nagyságrendjével kapcsolatban.* A rendelkezésre álló szám adatok szűkös voltának fő oka abban keresendő, hogy a gazdaságilag inaktív polgárok a gazdaságilag aktív polgároknál sokkal kevésbé mobilak, másrészt az igénybe vett ellátásokról ritkán készül olyan összesítő elemzés, amely az állampolgárságot is figyelembe veszi. Ugyanakkor az Európai Bizottság épp a tagállamok fenti félelmeit enyhítendő és a kérdés jelentőségét hangsúlyozandó 2013 októberében közzé is tett egy már fentebb említett tanulmányt³² *A gazdaságilag inaktív migráns polgárok tagállami szociális ellátórendszerekre gyakorolt hatása* címmel. A tanulmány megállapításai szerint a szabad mozgás jogával élő, gazdaságilag inaktív uniós polgárok az EU össznépességének mindössze 0,7-1,0%-át³³ teszik ki. Persze vannak országok, ahol ez a szám magasabb, így Belgiumban (3%), Cipruson (4,1%), Írországbán (3%) és Luxemburgban (13,9%), ahol a migránsok száma általában véve magasabb a tagállamok között. Az EU-n belüli migráció általános irányát jól tükröző szám adat, hogy az inaktív mobil uniós polgárok körülbelül 98%-a az EU15³⁴ tagállamaiban él.

A tanulmány szerint *az uniós polgárok túlnyomó többsége eleve azért költözik másik tagállamba, hogy ott munkát vállaljon.* Az EU tagállamainak többségében az ott élő más tagállambeli uniós polgárok nem veszik magasabb számban igénybe a jóléti juttatásokat, mint a belföldi állampolgárok; *a mobil uniós polgárok leginkább a bevándorláshoz kapcsolható lakhatási és családi juttatásokban részesülnek.* A tanulmány szerint Németországban, Finnországban, Franciaországban, Hollandiában és Svédországban a különleges,

³² DG Employment, Social Affairs and Inclusion 2013.

³³ Az Európai Unió Statisztikai Hivatala (*Eurostat*) adatai szerint 2013. január 1-jén az EU teljes népességének száma 505,7 millió fő volt, ebből következően az inaktív mobil uniós polgárok száma 3,5 millió és 5,1 millió fő közé tehető 2012-ben.

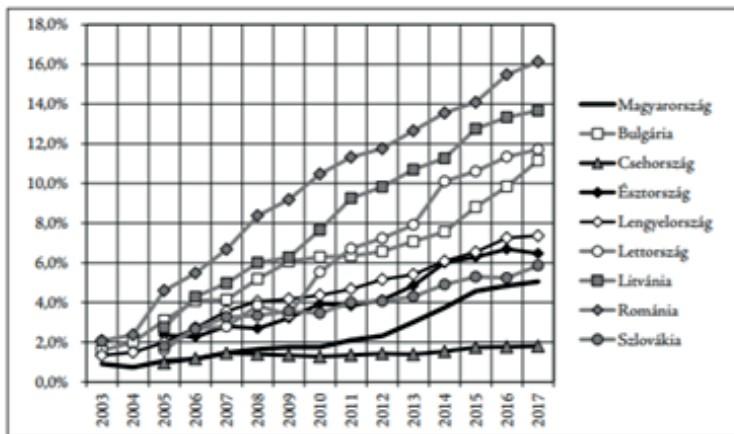
³⁴ EU15: Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország, Olaszország, Dánia, Egyesült Királyság, Írország, Görögország, Portugália, Spanyolország, Ausztria, Finnország, Svédország.

nem járulékalapú ellátások kedvezményezettjeinek 1-5%-a más tagállamból származó uniós polgár. Ausztriában, Bulgáriában, Észtországban, Görögországban, Máltán és Portugáliában kevesebb, mint 1%. *A tanulmány tehát nem látszik alátámasztani azt a feltevést, miszerint a más tagállamba költöző uniós polgárok fő ösztönzője a különféle szociális juttatások elnyerése, szemben a munkavállalási és a családi célzatú migrációs ösztönzőkkel. A tagállamok félelmeit a szociális turizmus veszélyeit illetően kellően komoly bizonyítékok tehát nem támasztják (támasztották) alá.*³⁵

A gazdaságilag inaktív magyar állampolgárok a Belső Piacon

Magyar állampolgárok EU-n belüli mobilitása

Az uniós csatlakozást megelőzően a magyar állampolgárokat szerény mértékű mobilitás jellemezte.³⁶ 2004 után a magyarok kivándorlási kedve ugyan növekedést mutatott, azonban korántsem olyan mértékűt, mint a többi csatlakozó tagállam állampolgárai esetében (lásd az alábbi ábrát).



3. ábra: A 2004-ben csatlakozott EU-tagállamok polgárainak mobilitási kedve, 2003–2017 (%)

Forrás: EU LFS online adatok; HÁRS 2019

Gyors elvándorlás elsősorban azokból az országokból indult meg ekkor, ahol kiemelkedően magas volt a munkanélküliség.³⁷ *A megkésett magyarországi elvándorlás oka*

³⁵ EHATA – SEELEIB-KAISER 2017, 181–197. Lásd bővebben GYENY 2020.

³⁶ ALBERT–HÁRS 2012, 2.

³⁷ HÁRS 2019, 46.

lehet, hogy Magyarország a csatlakozáskor (viszonylag) kedvező gazdasági és munkaerőpiaci helyzetben volt.³⁸

Fontos rögzíteni, hogy a statisztikai adatgyűjtés egységesítése jegyében 2007 után a közösségi migrációs statisztikákról szóló 862/2007/EK rendelet szerint azok számítanak elvándorlóknak, akik szokásos tartózkodási helyüket legalább 12 hónapos időtartamra teszik át egy másik tagállamba. Ennek ellenére nehéz pontos és összehasonlítható adatokat fellelni, ugyanis a tagállamok eltérő migrációs fogalmakkal operálnak, emellett a különböző adminisztratív nyilvántartások elsősorban nem statisztikai céllal készülnek, és elérésük is – elsősorban adatvédelmi okokból – korlátozott.³⁹

A magyarok mobilitása tekintetében lassú növekedés csak 2008 után kezdődött, vélhetően a gazdasági világválság begyűrűzésének köszönhetően. A célországok bevándorlási statisztikái alapján 1994 és 2008 között legalább 380 ezer magyar állampolgár élt különböző európai országokban.⁴⁰

A magyar kivándorlás 2010 után kezdett jelentősen felerősödni, ekkor azonban már annak üteme meghaladta a többi új tagállamból történő elvándorlás növekedésének az átlagos ütemét.⁴¹ Ez nagyban volt köszönhető annak a ténynek, hogy 2011 májusától megszűntek a Magyarországgal szemben a csatlakozástól számított hétéves átmeneti időszakban alkalmazott osztrák és német munkaerőpiaci korlátozások.

2012–2013-ban Magyarország azon négy tagállam⁴² egyike volt, amelyek állampolgárai a megelőző kétéves időszakhoz képest jelentősen nagyobb számban éltek más EU-tagállamban.⁴³ A statisztikák szerint 2013-ban mintegy 190 ezer munkavállalói korú magyar lakott másik tagállamban.⁴⁴ Ez a szám a teljes magyar népesség 5,3%-át teszi ki, ami régiós összehasonlításban alacsonynak számít. A szomszédos országokat tekintve ugyanis Ausztriában 6,1%, Szlovákiában 6,5%, Szlovéniában 7,7%, míg Romániában 16,6% volt ez az érték.⁴⁵

A tükörstatisztikák⁴⁶ szerint 2014 elején már 330 ezer fő körüli volt a más tagállamban tartózkodó magyar állampolgárok száma (ami három és félszerese a 2001. évi értéknek).

³⁸ HÁRS 2019, 47.

³⁹ Központi Statisztikai Hivatal 2014, 19–20.

⁴⁰ GÖDRI–TÓTH 2010, 161.

⁴¹ GÖDRI–TÓTH 2010, 161.

⁴² Görögország, Magyarország, Spanyolország, Portugália.

⁴³ LAKATOS 2015, 96. Említés szintjén érdemes arra is kitérni, hogy egyfajta indikátorszerepet kaphatnak a hazautalások a régiós migrációs változások leképezését illetően. A szűkebb értelemben vett régióban az egyes új tagállamokban az utóbbi években a hazautalások változásai nem eltérő módon játszódtak le. A 2018. évi adatok alapján 2010-hez képest magyar viszonylatban háromszorosára nőtt a hazautalások mértéke, ám Magyarországon a 2010-es évek elején zajlott le a legnagyobb arányú bővülés, míg Csehországban a legutóbbi évben, Lengyelországban pedig stagnálás tapasztalható (lásd WBG, é. n.).

⁴⁴ LAKATOS 2015, 98.

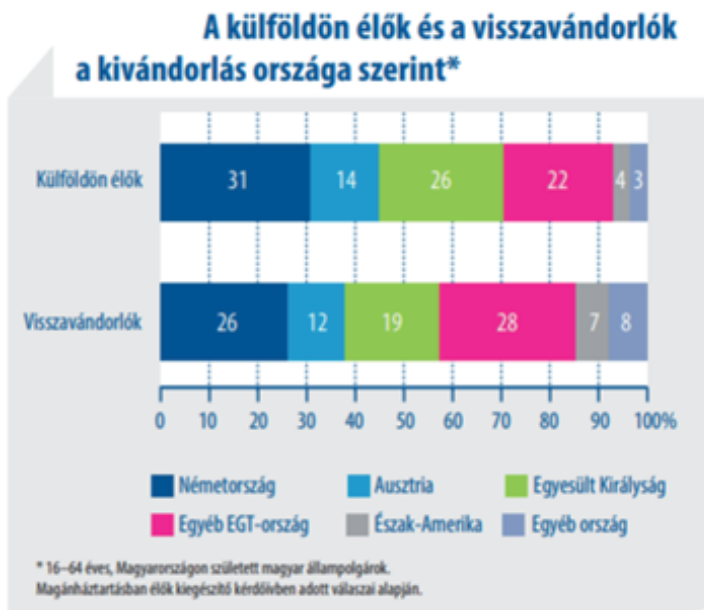
⁴⁵ POGÁ TSA 2015, 45.

⁴⁶ A célországok bevándorlási statisztikái, amelyekből következtetni lehet a származási országból elvándoroltak számára.

A legkedveltebb célországokat tekintve e 330 ezer magyar 38%-a Németországban, 23%-a az Egyesült Királyságban, míg 14%-a Ausztriában élt.⁴⁷

2015 elején az EU-tagállamok bevándorlási adatai alapján már 370 ezer magyar lakott más európai országban, ami 40 ezer fővel jelent többet a 2014-es adatokhoz képest. A kedvelt célországok nem változtak, a szabad mozgás jogával élő magyarok 41%-a ugyanis Németországban, 23%-a az Egyesült Királyságban, míg 15%-a Ausztriában élt.⁴⁸

Ahogy a lenti ábrán is látható, a legnépszerűbb célországok hármását Németország, Ausztria és az Egyesült Királyság adja. 2016-os adatok szerint valamennyi külföldön (nem csak valamely EU-tagállamban) élő magyar 71%-a lakott ezekben az országokban.⁴⁹



4. ábra: Külföldön élő és visszavándorló magyarok a kivándorlás országa szerint (%)

Forrás: Mikrocenzus 2016 (2018), 13.

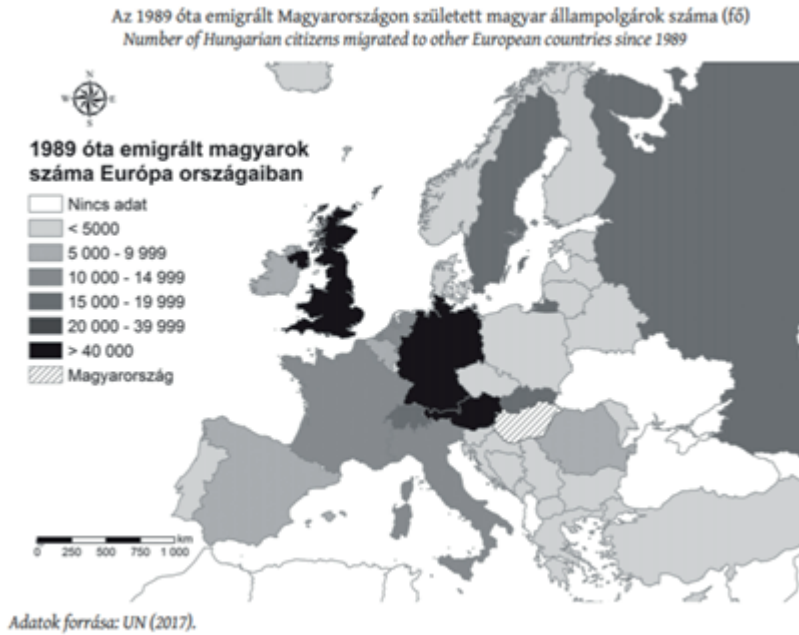
Az Eurostat által közzétett adatok szerint 2018-ban még tovább nőtt a kivándorló magyarok száma: körülbelül 452 ezer magyar állampolgár élt az Európai Unió más tagállamában.⁵⁰ Mindez 315 ezerrel több a 2010-es adatokhoz képest.

⁴⁷ GÖDRI 2015, 188.

⁴⁸ Központi Statisztikai Hivatal 2016, 20.

⁴⁹ Központi Statisztikai Hivatal 2018, 13.

⁵⁰ Eurostat 2020.



5. ábra: Az 1989 óta emigrált Magyarországon született magyar állampolgárok száma és területi megoszlása (fő)

Forrás: UN 2017

A tendenciák szempontjából jól kirajzolódik, hogy a kezdeti, EU-n belüli alacsony magyar mobilitás 2010 után felélénkült, és 2018-ig folyamatos növekedést mutatott. A 2019. évi adatok azonban már arra utalnak, hogy *fordulat következett be a kivándorlási trendben Magyarországon*, így többen tértek haza a tavalyi évben a hivatalos statisztikai adatok szerint, mint ahányan kivándoroltak.⁵¹ A bemutatott trendek időbeli változását egyébiránt visszaigazolják a Magyarországra érkező hazautalások változási trendjei is az utóbbi tíz évben.⁵²

A magyarok által igénybe vett szociális ellátások

Németország

A küldő és fogadó állam közti nyelvi és kulturális hasonlóságok ösztönzőleg hathatnak ki, a diaszpórában az intézményesült kapcsolatok és a kitelepülők számának nagysága

⁵¹ BEKE 2020.

⁵² Lásd bővebben Szegedi László, ebben a kötetben: *Az Európai Unióból Magyarországra érkező hazautalások szerepe és jelentősége* című fejezet.

óhatatlanul megkönnyíti további bevándorlók érkezését. *Németországhoz mind történelmileg, mind gazdaságilag több szállal kötődik Magyarország, így nem csoda, hogy a magyarok körében elsődleges kivándorlási célország az Európai Unió belül.* Mint fentebb láthattuk, a Németországban élő magyarok száma 2011 és 2018 között évről évre növekedett, igaz, 2013 óta fokozatosan egyre kisebb ütemben. A német statisztikai hivatal (DESTATIS) legfrissebb adatai szerint 2019-ben 211 735 magyar élt a tagállamban, ami 625-tel kevesebb a 2018-as számokhoz viszonyítva. Ez azért nem meglepő, mert az elmúlt évek trendjei csökkenő magyar elvándorlási hajlandóságot mutattak.⁵³

A német statisztikai adatok, ha tartalmaznak is állampolgársági bontást, azt összevontan teszik, tehát aszerint, hogy az adott ellátásban hány német és hány nem német részesült.⁵⁴ Például a gyermekek után járó ellátást (*Elterngeld*) igénybe vevők között a német állampolgárok aránya 2006 óta folyamatosan csökken, de az nem látszik, hogy ezek a más állampolgárok pontosan milyen állampolgárságúak.⁵⁵ 2006-ban 9206 ezer fő részesült szülői ellátásban, ezek közül 8106 ezer volt német és 1099 ezer nem német. 2018-ban 9299 ezer jogosultból viszont már csak 7670 ezer volt német és 1629 ezer nem német állampolgár. Mivel a Németországban élő magyarok száma csökken, ebben a növekményben – dedukciót alkalmazva – kimondhatjuk, hogy szinte biztosan nem a magyar állampolgárok vállaltak döntő részt.

Ami a magyarok által Németország szociális ellátórendszerének igénybevételét illeti, a DESTATIS az alábbi adatszolgáltatást biztosította a kutatócsoport közvetlen megkeresésére: 2017-ben 194, míg 2018-ban 209 olyan magyar volt regisztrálva a német nyilvántartásokban, aki kedvezményezettként megélhetési támogatást⁵⁶ vett igénybe. Ez a szám 0,1%-a a 2018-ban Németországban élő magyarok számának. Hasonlóan alacsony számok adódnak egyéb ellátások tekintetében is, így oktatásban és iskoláztatásban részt vevők juttatásait⁵⁷ illetően nem haladta meg a magyar állampolgárok igényléseinek száma a 10-et 2017 és 2019 között negyedéves bontásban. Végül a szociális törvény szerinti szociális

⁵³ Központi Statisztikai Hivatal 2019, 112.

⁵⁴ A Statisztikai Hivatal 2019-es kiadványát a tartományok által gyűjtendő adatokról, ebben több helyen előfordul állampolgársági gyűjtés, de csak aggregált formában (lásd DESTATIS 2019a).

⁵⁵ Eszerint a németek által igénybe vett ellátások arányosan folyamatosan csökkentek az elmúlt években (lásd DESTATIS 2019b).

⁵⁶ A német szociális törvény (XII. könyv) 27a cikk (1) bekezdése szerint ez a következőket öleli fel: „Inbesondere Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie ohne die auf Heizung und Erzeugung von Warmwasser entfallenden Anteile, persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens sowie Unterkunft und Heizung.”

⁵⁷ Lásd a német szociális törvény (XII. könyv) 34 cikkét: „Bedarfe für Bildung nach den Absätzen 2 bis 6 von Schülerinnen und Schülern, die eine allgemein- oder berufsbildende Schule besuchen, sowie Bedarfe von Kindern und Jugendlichen für Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft nach Absatz 7 werden neben den maßgebenden Regelbedarfsstufen gesondert berücksichtigt.”

juttatásokban⁵⁸ 2017-ben 583, míg 2019-ben 680 magyar állampolgár részesült. *Utóbbi adatok a vizsgált összlétszámhoz viszonyítva nem támasztják alá a segélyturizmus létét.*

Egyesült Királyság

A hivatalos statisztikák szerint 2003. január 1-jén az Egyesült Királyságban csupán 6599 magyar állampolgárt tartottak nyilván, míg a lengyelek esetében ez a szám 43 225 volt.⁵⁹ Ez a helyzet az uniós csatlakozást követően azonban megváltozott. Ennek egyik oka, hogy az Egyesült Királyság a 2004-es EU-bővítés alkalmával azon tagállamok közé tartozott – Írország és Svédország mellett –, akik úgy döntöttek, *nem élnek a legfeljebb hétéves időszakra vonatkozó átmeneti munkaerőpiaci korlátozások új tagállamok állampolgáraival szembeni bevezetésével.* Így a magyarok megjelenése a szigetországban közvetlenül a csatlakozást követő pár évben, 2006-ig még igencsak mérsékeltnek mondható, a *nagy számbeli ugrást 2011 után* tapasztalhatjuk, amikor már 52 250 magyart regisztráltak a brit népszámlálás során.⁶⁰

A 2012–2013-as társadalombiztosítási évben 24,7 ezer magyar állampolgárt vettek nyilvántartásba, a következő évben pedig 23,6 ezer magyart regisztráltak újonnan. 2014-ben ez a szám viszont már 74 544 volt az Eurostat adatai szerint, 2015-ben pedig 86 489. 2016-ban egy kisebb visszaesés tapasztalható, ekkor az Egyesült Királyságban élő magyarok száma 83 707 főre volt tehető. 2018-ban viszont ismét emelkedett a létszám, 99 596 magyart számláltak a helyi hatóságok. A legfrissebb adatok szerint 2019-ben 77 797 magyar lakott a szigetországban,⁶¹ vagyis *jelentős visszaesés tanúi lehetünk, vélhetően a brexit következményeként.*

*A britek 2014-ben hatszorosan túlbecsülték az Egyesült Királyságban munkanélküliségi ellátást igénylő uniós bevándorlók számát.*⁶² Az akkori adatok alapján azonban szociális juttatásokat a más uniós tagállamból érkezők kisebb valószínűséggel vesznek igénybe, mint a britek. Foglalkoztatási rátájuk ugyanakkor 77%, vagyis számottevően magasabb a brit állampolgárokénál, amely 71,3% volt 2013-ban.⁶³

A kapcsolódó statisztikai adatgyűjtés a brit szociális minisztérium (*Department of Work and Pension*) 3 legfontosabb juttatását vizsgálja, amelyek a szociális alapon nyújtott munkabér-kiegészítés (*Universal Credit*), a munkakeresési járulék (*NINO*) adatai,

⁵⁸ Lásd a német szociális törvény (XII. könyv) 5–9. fejezetei szerinti alábbi juttatásokat: „5. Kapitel SGB XII: Hilfen zur Gesundheit (§§ 47 bis 52), 6. Kapitel SGB XII: Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (§§ 53 bis 60), 7. Kapitel SGB XII: Hilfe zur Pflege (§§ 61 bis 66), 8. Kapitel SGB XII: Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67 bis 69), 9. Kapitel SGB XII: Hilfe in anderen Lebenslagen (§§ 70 bis 74).”

⁵⁹ Eurostat 2020.

⁶⁰ Eurostat 2020.

⁶¹ Eurostat 2020.

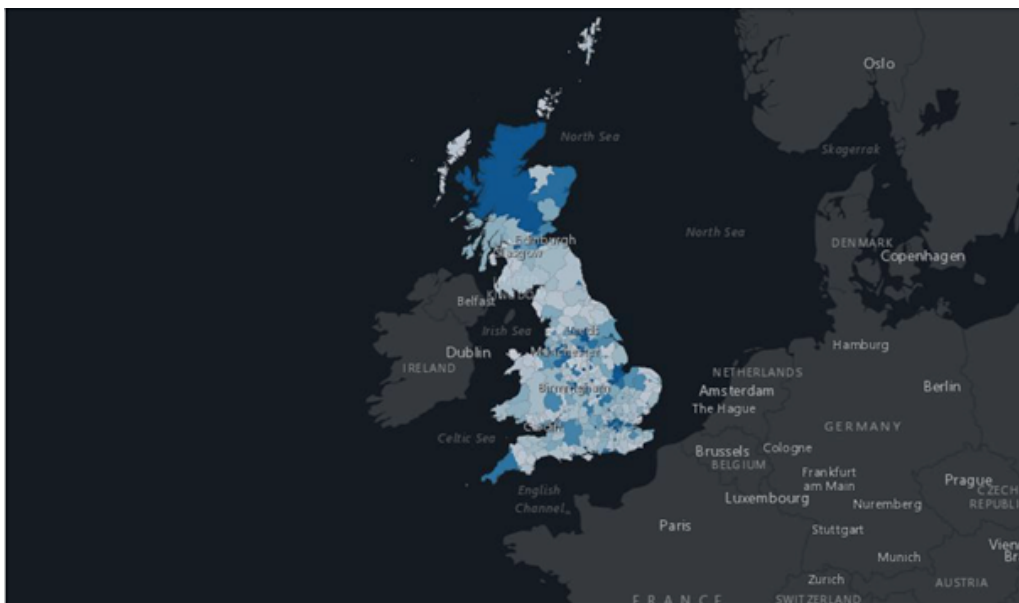
⁶² ANDOR 2014.

⁶³ ANDOR 2014.

valamint a munkanélküli segély (*Alternative Claimant Count*) adatai. A vizsgált statisztikai elemzések mintafelmérés alapján készültek, így a pontos szám híján csak egy úgynevezett *confidence intervalt* alkalmaz, azaz az állított számértéktől egy 95% valószínűséggel megállapított +/- maximum kilengési értéket is tartalmaz.

2019 decemberéig 766 000 NINO-regisztráció történt, ez egy 21%-os növekedést mutat a 2018-as adatokhoz képest. Azonban ez a szignifikáns növekedés elsősorban nem az EU-n belüli mozgásnak volt köszönhető, hanem pont az EU-n kívüli bevándorlók növekedő regisztrációjának.

Mindent összevetve a következő ábrát kapjuk, ha a szociális juttatások igénybevevőinek számát vizsgáljuk:



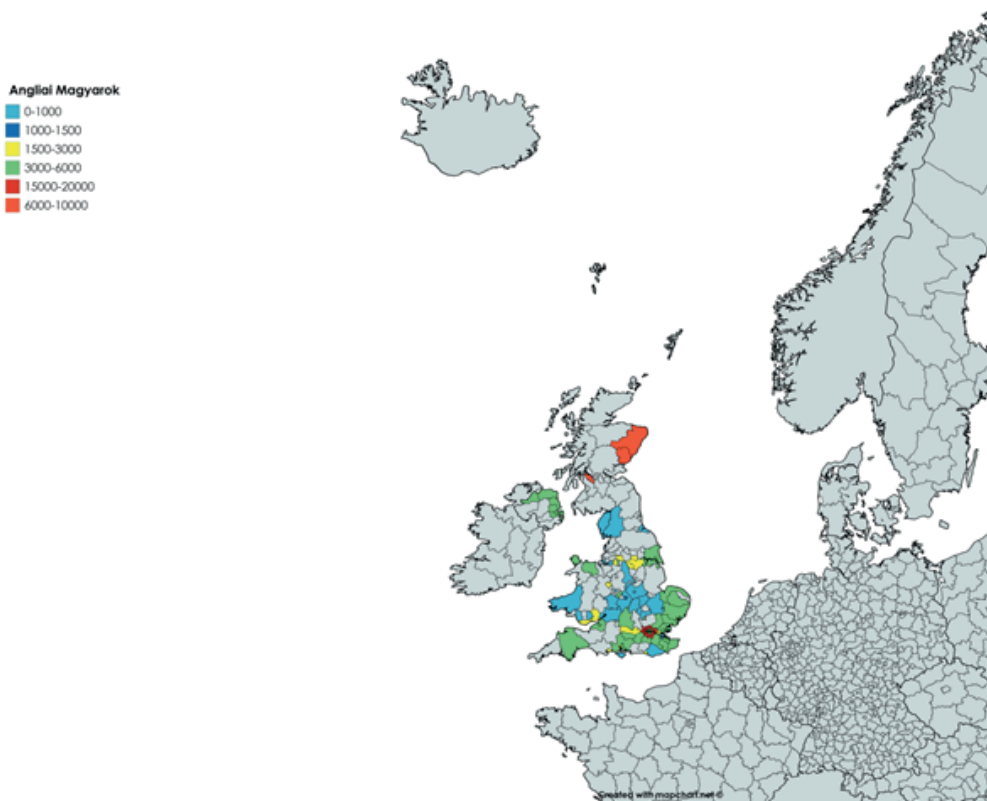
6. ábra: A szociális juttatásokat igénybe vevők száma az Egyesült Királyságban

Forrás: a szerző szerkesztése

Leginkább érintett területek igénybevétel szempontjából továbbra is a nagyvárosok, így London, Manchester, Edinburgh, Birmingham.

A Universal Credit – amely messze a legszignifikánsabb szociális juttatás – esetében a leginkább érintett területek szintén az elsődlegesen ipari negyedek (Wales déli része, Közép-Anglia, Északkelet-Anglia, végül Skócia).

Amennyiben ezt a területi eloszlást rávetítjük a kint élő magyarok diaszpóráközösségeire, az alábbi ábrát kapjuk:



7. ábra: Az Egyesült Királyságban élő magyarok száma és területi megoszlása

Forrás: a szerző szerkesztése

A főbb gócpontok területén meglehetősen nagy korreláció mutatkozik. Azaz a magyarok nagy része olyan területeken él kint az Egyesült Királyságban, amelyek a szociális hálót leginkább megterhelik, azt igénybe veszik. Jelen ponton ezen adatból további következtetés csak marginálisan vonható le, hiszen ezen területek, mint az látható, a legnagyobb városok, és legkifejlettebb iparterületei magának az Egyesült Királyságnak.

Ausztria

Ausztria szomszédos ország lévén a magyarok közkedvelt célországa a kivándorlás tekintetében, a földrajzi közelség miatt a napi ingázás is egyszerűen megvalósítható, és a társadalmi beilleszkedés is viszonylag könnyűnek mondható. Az osztrák hatóságok 2018-ban 77 113 Ausztriában élő magyart regisztráltak.⁶⁴ Ezenfelül az Ausztriában

⁶⁴ Statista 2019.

bejelentett, lakcímmel nem rendelkező napi ingázók becsült száma 2018-ban 39 ezer volt. A legfrissebb adatok szerint 2019-ben már 82 712 magyar élt az országban. Mindebből megállapítható, hogy az Ausztriába irányuló magyar kivándorlás továbbra is növekvő tendenciát mutat.

Konklúzió

A személyek szabad mozgása az európai integráció egyik alappillére, amely egyben az összes uniós polgár joga. Régióink szempontjából a leglényegesebb mozzanat az integráció történetében az Európai Unió 2004-es keleti bővítése volt. Ezt követően jelentős mértékű migráció indult meg az általában jobb bérszínvonalú és kiterjedtebb ellátórendszerrel rendelkező nyugati tagállamok irányába. A személyek szabad mozgása így a viták keresztüzébe került a meginduló migráció szociális ellátórendszerekre gyakorolt hatása miatt. A kutatási projekt célja e folyamatok vizsgálata és a kapcsolódó uniós intézményi és tagállami reakciók feltárása volt, amely során a következő megállapításokra jutottunk.

Az érintett tagállamok mint migrációs célországok több korlátozó intézkedést vezettek be szociális ellátórendszerük védelmében. Ugyanakkor politikai szinten az Európai Bizottság korábbi tanulmányában is egyértelművé tette, hogy a szociális turizmus léte mint a migráció mögötti fő motivációs tényező nem mutatható ki. Vélhetően a tagállamok nyomására ugyanakkor az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlata a korábbinál megszorítóbb irányba mozdult el. A gazdaságilag inaktív polgárok szociális juttatásának kérdéskörével foglalkozó *Brey-*, *Dano-* és *Alimanovic-ítéleteiben* tartja magát a szabadmozgás-irányelv szó szerinti követelményeihez – kiemelten a tagállamok szociális ellátórendszerinek megővését célzó rendelkezéseket illetően.

A rendelkezésre álló statisztikai adatok szűkös volta alapvető probléma a szociális turizmus jelenségének vizsgálatakor, ugyanakkor az elérhető adatok annak veszélyét változatlanul nem támasztják alá. Ez összhangban van az Európai Bizottság által korábban nyilvánosságra hozott tanulmánnyal. Így a más tagállamba költöző uniós (és magyar) polgárok fő ösztönzője továbbra sem a különféle szociális juttatások elnyerése, hanem inkább a munkavállalás vagy családgyejesítés.

Témánk szempontjából jelzésértékű lehet a koronavírust követő időszak is. A magyar migráció szempontjából legmeghatározóbb brit, német és osztrák munkaerőpiac változásai is visszaigazolhatják, hogy a különféle szociális juttatások elnyerése nem meghatározó szempont a belső piac ezen alapszabadságának megvalósulása során. A kezdődő gazdasági lassulás során a kelet-közép-európai (így Magyarországról is érkező) uniós polgárok nagyobb mértékben vannak kitéve a munkanélküliség veszélyének, különösen igaz ez a magyar szempontból meghatározó német és osztrák munkaerőpiacra, ahol jelentős idény- és szezonális foglalkoztatás valósul meg. Jelenlegi adataink szerint jelentős

a mobil uniós munkavállalókat érintő elbocsátások száma.⁶⁵ Emellett pedig megindult a mobil munkavállalók visszaáramlása is az anyaországba.⁶⁶ Utóbbi egyrészt alátámasztja az említett hipotézist, valamint a későbbi szakpolitikai döntéshozatal számára lehetőséget teremt, hogy célzott programokkal kíséreljék meg a hazaáramlók itthon tartását.

Irodalomjegyzék

- ALBERT Fruzsina – HÁRS Ágnes (2012): *A kivándorlás és a belső vándorlás társadalmi hatásai Közép-és Kelet-Európában: Magyarország, 2012. – Vezetői összefoglaló*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?langId=hu&docId=8865&> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)
- ANDOR László (2014): Munkaerő-mobilitás az EU-bővítés után. *Közgazdasági Szemle*, 56. évf. 363–372.
- BEKE Károly (2020): Történelmi fordulat a magyar kivándorlásban, többen jöttek haza tavaly, mint ahányan elmentek. *Portfolió Blog*. Elérhető: www.portfolio.hu/gazdasag/20200514/tortenelmi-fordulat-a-magyar-kivandorlasban-tobben-jottek-haza-tavaly-mint-ahanyan-ementek-431830 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 20.)
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (DE) (2016): *Hintergrundinformationen zum Zugang zu Sozialleistungen für EU-Ausländer*. Elérhető: www.bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/hintergrundinformationen-zugang-sozialleistungen-eu-auslaender.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 26.)
- DG Employment, Social Affairs and Inclusion (2013): *A Fact Finding Analysis on the Impact on the Member States' Social Security Systems of the Entitlements of Non-Active Intra-EU Migrants to Special Non-Contributory Cash Benefits and Healthcare Granted on the Basis of Residence*. Elérhető: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c6de1d0a-2a5b-4e03-9efb-ed522e6a27f5> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 17.)
- DEMETRIOU, Deanna (2018): Welfare Restrictions and ‘Benefit Tourists’: Representations and Evaluations of EU Migrants in the UK. *Communications*, Vol. 43, No. 3. 379–401.
- DESTATIS (2019a): *Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2019 – Stand: Januar*. Elérhető: www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Publikationen/Downloads/regiostatkatalog-2019.pdf?__blob=publicationFile (A letöltés dátuma: 2020. 05. 03.)
- DESTATIS (2019b): *Eltern- und Kindergeld – Empfangsberechtigte Personen im Zeitverlauf*. Elérhető: www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Elterngeld/Tabellen/personen-nationalitaet.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 03.)
- EHATA, Rebecca – SEELEIB-KAISER, Martin (2017): Benefit Tourism and EU Migrant Citizens: Real World Experiences. *Social Policy Review*, Vol. 29. 181–197.
- Eurobarometer (2013a): *European Citizenship Report – Standard Eurobarometer 80*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb80/eb80_citizen_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
- Eurobarometer (2013b): *European Union Citizenship Report. – Flash Eurobarometer 365*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_365_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
- Eurostat (2020): *Population on 1 January by Age Group, Sex and Citizenship*. Elérhető: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_pop1ctz&lang=enough (A letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)

⁶⁵ Ausztriában 2020. március végi/április eleji adatok szerint minden hetedik magyar veszítette el a munkáját (lásd G7 2020).

⁶⁶ POZSGAI 2020, 18–19.

- Európai Bizottság (2011): *A Bizottság jelentése a Tanácsnak a Bulgáriából és Romániából származó munkavállalók szabad mozgására vonatkozó átmeneti rendelkezések működéséről*; COM(2011) 729 végleges. Elérhető: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0729:FIN:EN:PDF> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2013): *A Bizottság közleménye: Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgása: Öt intézkedés a változás érdekében*; COM(2013) 837 végleges. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0837&from=BG> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Unió Tanácsa (2013): *Az Európai Unió Bel- és Igazságügyi Tanácsának 3279. ülése*. Sajtóközlemény. Elérhető: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/jha/140545.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 02.)
- FIC, Tatiana – HOLLAND, Dawn – PALUCHOWSKI, Paweł – RINCON-AZNAR, Ana – STOKES, Lucy (2011): *Labour Mobility Within the EU – The Impact of Enlargement and Transitional Arrangements*. NIESR Discussion Paper No. 379.
- G7 (2020): *Minden hetedik, eddig 13 ezer Ausztriában élő és dolgozó magyar lett munkanélküli*. Elérhető: <https://g7.hu/adat/20200404/minden-hetedik-eddig-13-ezer-ausztriaban-elo-es-dolgozo-magyar-lett-munkanelkuli/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 25.)
- GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA – SZIGETI Borbála (2005): *Munkavállalási szabályok az EU tagállamaiban az átmeneti időszak alatt*. Budapest, KJK–Kerszöv.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA (2009): *Személyek szabad mozgása az Európai Unióban*. Budapest, Tullius Kiadó.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA (2011): *Free Movement of Pesons – A Synthesis*. SOMSSICH, Réka – SZABADOS, Tamás eds.: *Central and Eastern European Countries After and Before the Accession*. Budapest, ELTE Univeristy, 51–84.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA (2019a): A családi ellátások indexálása az Európai Unióban. In RAFFAI Katalin – SZABÓ Sarolta szerk.: *Honeste benefacere pro scientia: Ünnepi kötet Burián László 65. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press. 179–194.
- GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA (2019b): Pillanatkép a Brexit munkaerőpiaci vonatkozásairól. *Munkaügyi Szemle*, 62. évf. 4. sz. 80–88.
- GÖDRI Irén – TÓTH Erzsébet Fanni (2010): Magyarország, Románia és Szlovákia kivándorlási folyamatai a rendszerváltozások után – eltérések és hasonlóságok. *Demográfia*, 53. évf. 2–3. sz. 157–204.
- GÖDRI Irén (2015): Nemzetközi vándorlás. In MONOSTORI Judit – ÖRI Péter – SPÉDER Zsolt szerk.: *Demográfiai portré 2015*. Budapest, KSH NKI. 187–211.
- GUILD, Elspeth (2014): Does European Citizenship Blur the Borders of Solidarity? *Immigration and Asylum Law and Policy in Europe*, Vol. 33. 189–208.
- GYENEY Laura (2016): A szociális turizmus kérdése az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában. *Létünk*, 46. évf. 2. sz. 167–182.
- GYENEY Laura (2020): *Mobilitási trendek Európában, különös tekintettel Magyarországra helyzetére*. Kézirat.
- HÁRS Ágnes (2016): *Elvándorlás, bevándorlás és a magyar munkaerőpiac – Jelenségek, hatások, lehetőségek*. Elérhető: <http://old.tarki.hu/hu/publications/SR/2016/12hars.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 14.)
- HÁRS Ágnes (2019): Migráció és munkapiac – az EU-tagság 15 éve. *Educatio*, 28. évf. 1. sz. 42–57.
- JANICH, Nina (2014): *Das Unwort des Jahres 2013 lautet „Sozialtourismus“*. Elérhető: www.tudarmstadt.de/universitaet/aktuelles_meldungen/archiv_2/2014/einzelansicht_86336.de.jsp (A letöltés dátuma: 2020. 04. 23.)
- Joint Statement by the Foreign Ministers of the Visegrad Countries – Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia on the Free Movements of Persons* (2013). Elérhető: <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f=ST%2017395%202013%20INIT> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 02.)

- Központi Statisztikai Hivatal (2016): *Magyarország, 2015*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2015.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 02.)
- Központi Statisztikai Hivatal (2018): *Mikrocenzus 2016*. Elérhető: www.ksh.hu/mikrocenzus2016/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 02.)
- Központi Statisztikai Hivatal (2019): *Magyarország, 2018*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2018.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 02.)
- LAKATOS Judit (2015): Külföldön dolgozó magyarok, Magyarországon dolgozó külföldiek. *Statisztikai Szemle*, 93. évf. 2. sz. 93–112.
- Letter to the Irish Presidency of the Council of the European Union* (2013). Elérhető: http://docs.dpaq.de/3604-130415_letter_to_presidency_final_1_2.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 23.)
- POGÁTSÁ, Zoltán (2015): Hungary: Labour Mobility and Social Europe. In SCHELLINGER, Alexander ed.: *Brain Drain – Brain Gain: European Labour Markets in Times of Crises*. Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung. 44–52.
- POZSGAI Rebeka (2020): Csoportterápia – Külföldről hazatérők. *Heti Világgazdaság*, 2020/16. sz. 18–19.
- Statista (2019): *Number of Hungarian citizens in Member States of the European Union (EU), except for Hungary, in 2018*. Elérhető: www.statista.com/statistics/1011222/hungarian-citizens-in-eu-member-states/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
- THYM, Daniel (2015): The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefits for Economically Inactive EU Citizens. *Common Market Law Review*, Vol. 52. 17–50.
- UK Government (2014): *New Measures to Tighten up the Immigration System*. Sajtóközlemény. Elérhető: www.gov.uk/government/news/new-measures-to-tighten-up-the-immigration-system (A letöltés dátuma: 2020. 04. 26.)
- VÁRNAY Ernő (2017): Passzivizmus és azon túl: konzervativizmus, visszalépés és reagálás az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatában. In SZIKORA Veronika – ÁRVA Zsuzsanna szerk.: *Jogtudomány a jogfejlődés szolgálatában*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 213–235.
- VERSCHUEREN, Herwig (2014): Free Movement or Benefit Tourism: The Unreasonable Burden of Brey. *European Journal of Migration and Law*, Vol. 16, No. 2. 147–179.
- VERSCHUEREN, Herwig (2015): Preventing “Benefit Tourism” in the EU: A Narrow or Broad Interpretation of the Possibilities Offered by the ECJ in Dano? *Common Market Law Review*, Vol. 52, No. 2. 363–390.
- World Bank Group (WBG) (é. n.): *Personal Remittances (Recieved) Datasheets*. Elérhető: <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 15.)
- ZIMMERMANN, Klaus F. (2016): Refugee and Migrant Labor Market Integration: Europe in Need of a New Policy Agenda. In BAUBÖCK, Rainer – TRIPKOVIC, Milena eds.: *The Integration of Migrants and Refugees. An EUI Forum on Migration, Citizenship and Demography*. Firenze, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. 88–100.

Illés Sándor

A magyar és külföldi állampolgárok kerületek közötti költözései Budapesten

A kerületek közötti területi mozgások kiemelt figyelemmel kísérését már egy újonnan feltárt, sokakat meghökkentő jelenség önmagában is indokolja 2006-tól kiindulva. Nevezetesen *a külföldiek költözéseinek intenzitása jelentősen magasabb Budapesten belül, mint a magyar állampolgároké*. Vajon melyek a magyarázat tényezői? Milyen következményei vannak, lesznek ennek a jelenségnek? A tényfeltárás és azok leírása mellett ezen kutatási kérdések megválaszolása lesz ezen fejezet célja. *A kerületek közötti kiáramlások és beáramlások volumene, irányjai és távolságai lesznek az elemzés dimenziói a költözők személyes jellemzői mellett*. Minden egyes kerület számára is fontos a költözések ismerete, hiszen népességfejlődésük harmadik komponensének (a termékenység és a halandóság mellett) fajsúlyos eleméről van szó. *Az általános kép felrajzolása mellett egyedi, kerületi (kerületcsoportos) esztanulmányok készítése is szükséges lesz* e kutatást követően, az egyes kerületek speciális igényei szerint.

Ebben a fejezetben a szerző Magyarország fővárosára, Budapestre koncentrálna az ország egészének tárgyalását követően. Budapestet sajátosan komplex területi mobilitási helyszínnek szükséges felfognunk, amely jellegzetesen különbözik az ország többi részétől a térbeliség sok vonatkozásában. A Budapest-vidék régóta létező és kimerítően tárgyalt dichotómiát Pest megye töri meg, amely például a fentebb tárgyalt fejezetekben úgy jelent meg, mint közvetítő, vagy még plauzibilisebben fogalmazva *egyfajta eszkálátor régió* a főváros és az ország többi része között a nemzetközi cirkuláris migráció vonatkozásában is. Budapest rendelkezett *egyfajta kapuszereppel* is a rendszerváltozást követően, amelynek keretében a globális aktorok először e területre érkezve, majd onnan kiindulva fejtették ki hatásukat. A főváros ezen szerepköre jelentősen halványult az utóbbi két évtizedben.

A fejezet tárgya, nevezetesen *a relatíve rövid távú, településen belüli költözések nem tekinthetők sem belföldi vándorlásnak, sem nemzetközi migrációnak*. Ugyanakkor a kerületek közötti mozgásokban a tósgyökeres budapestiekén kívül a Magyarországról Budapestre bevándorlók és az országon kívülről érkezők is benne foglaltatnak. A hosszú távú folyamatok vázlatos bemutatását követően a legutóbbi gazdasági válság adja a kiindulópontot a folyamatok szakaszolását illetően. *Három jellegzetes szakaszt különböztetünk meg 2006 és 2016 között a fentebb tárgyalt szervezettel folytatásaként: a válság előtti (2006–2008), a válság alatti (2009–2012) és a válságot követő (2013–2016) időszakok*. A csonka 2017–2018-as két évről a legfontosabb változások bemutatásával emlékezünk meg mindössze, hiszen a 2020-ban kezdődő COVID–19-pandémia következtében kibontakozó újabb gazdasági válság világosan kijelöli, hogy a 2017–2019 közötti 3 évet kell egy szakasznak tekinteni. Továbbá a végleges és releváns

statisztikai adatok megszületése után elemezni azokat összevetve a *vírusos válság* előzetes adataival és szakértői becsléseivel.

A fejezet egyik elméleti célja, hogy hozzájáruljon a nemzetközi szakirodalom egyik karakterisztikus vonulatához, nevezetesen a területi mobilitás értelmezésének tárgyában kibontakozó transznacionalizmus *versus* transzlokalizmus vitához. A transznacionalizmus szószólói elsősorban antropológusok és szociológusok, a transzlokalizmust viszont a geográfusok és demográfusok támogatják. Érdekes, hogy a jogászok és közgazdászok vagy vegyesen, vagy egyáltalán nem vallanak szint a társadalomtudományokban. A költözés mértéke, foka egyértelműen adalékokkal szolgál ezen általános vitához, különös tekintettel arra, hogy meg tudtuk bontani a budapesti populációt külföldi állampolgárságú bevándorlókra és magyar állampolgárságú vándorokra és nem vándorokra. *A költözések domináns irányai és jellegzetes mértékei költözési rendszereket jelölnek ki Budapesten belül*, amelynek nemcsak elméleti, hanem nagy gyakorlati jelentőséget is tulajdonítunk.¹

Terminológiai szempontból *a településen belüli költözés, a belföldi vándorlás és a nemzetközi migráció a területi mobilitás gyűjtőfogalmába tartoznak*, és nem is állnak távol egymástól. Mindhárom emberi mozgásként értelmezhető, amelyek között mindössze a távolság és a határok különbözősége jelent megkülönböztetést földrajzi nézőpontból. *A nemzetközi vándorlások határai az államhatárok, a belföldi vándormozgalom települések között zajlik, a költözések pedig településeken belüli lakásváltoztatásként történnek*. Az országok és a települések méretei nyilván nem elhanyagolható tényezők, ha csak fizikai távolságokkal operálunk. Esetünkben ezt a jellegzetességet azzal tudnánk illusztrálni, hogy a Budapesten belüli költözések földrajzi és társadalmi és egyéb terek közötti távolságai gyakran nagyobbak, mintha a Zala megyei vagy a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei aprófalvak közötti vándorlásoké. A Budapesten belüli költözéseknél a kerületek határainak átlépése a kritérium, pontosabban legalább egy szomszédos kerületek közötti határáé.²

A tudományágak között a népességföldrajznak vannak a leginkább tradicionális, következésképpen leginkább megalapozott ismeretei a bipoláris területi jelenségekről, köztük a lakóhely-változtatásokról. Ezen hagyományokat követve és továbbfejlesztve az alábbiakban statisztikai és demográfiai módszerekkel elemezzük a Budapesten belüli költözési folyamatokat. Nemcsak a folyamatokat, hanem a költözők két jellegzetes csoportját is górcső alá helyezzük. Mindezek alapján *területi rendszerek és alrendszerek kitapintása és azonosítása* lesz a feladatunk a minden kétséget kizáróan makroszemléletű tárgyalásmódunk során.³ Tehát nem kérhető számon rajtunk kvalitatív technikák alkalmazása, amelyek a mikroszemlélet adekvát módszerei. A mennyiségek alakulását,

¹ CRESSWELL–MERRIMAN 2011; WALDINGER 2017; FAUSER–NIJENHUIS 2016; PAASI et al. 2019.

² COULTER – VAN HAM – FINDLAY 2016; BYGNES–ERDAL 2017; LÉVAI 2011.

³ BEAUCHEMIN 2014; HUGO 2014; SIMON–RANDALLS 2016; COHEN 2018.

a jellegzetes folyamatok zajlását és a kapcsolódó mechanizmusok valóságbeli működését a *recesszió* mint generálisan mélyreható jelenség fényében tesszük meg.⁴

Egy elérhetőség szempontjából legfrissebb (2019. június 30.) adatbázissal dolgozunk a településen belüli költözések kapcsán. Azonban meg kell említenünk, hogy ezekben az adatbázisokban az évente zajló adattisztítási tevékenységek miatt kissé eltérő adatok is szerepelhetnek a megelőző publikációkhoz és hivatalos statisztikai közlésekhez képest.⁵

A Budapestet érintő egyes területi mobilitási folyamatok a szakirodalom tükrében

Általánosan fogalmazva, fel kell hívnunk a tisztelt Olvasó figyelmét, hogy a messzemenően kvantitatív módszerekkel operáló kutatásunk ismeretelméleti szempontból a pozitívizmus és a konstruktívizmus tudományos paradigmáinak határterületén helyezhető el. Hivatalos statisztikai adatokkal mint tényekkel dolgozunk, amelyek számbeli formában öltének testet. Később ezeket mutatókká vagy más néven társadalmi jelzőszámokká sűrítjük, hogy a lényegét mutassuk meg.⁶

Mint fentebb már hangsúlyoztuk, a településen belüli költözések a területi mobilitás nagy családjába tartoznak, ahol sok más formával együtt működnek kölcsönhatásban. E kapcsolat miatt meg kell emlékeznünk a fővárosba érkező turistákról, ingázókról és vándorlókról is. Igen érdekes, hogy ezen *kategóriák merev elkülönítése ellen egyre gyakrabban érvelnek* a szakirodalomban. Mindezek a folyamatok egygyé olvadnának össze, ha elfogadnánk a *globális falu* vagy a *határok nélküli Föld* koncepciókat, hiszen akkor csakis a Világűrbe távozva lehetne külső mozgásról beszélni.⁷

Budapest közel 20%-át adja az ország népességének, ugyanakkor az ingázók – a régi fogalmakkal élve – *ideiglenes belső vándorok* (újabban *tartózkodásihely-változtatók*), az *állandó belső migránsok* (*lakóhelyváltoztatók*), a belső és külső *turisták*, valamint a *nemzetközi vándorok* egyötödnél sokkal nagyobb részarányainak a fogadóhelye. Csak egy példával élve, a Magyarországra érkező nemzetközi cirkuláris vándorok több mint a felének ad otthont a főváros. A teljesség kedvéért hozzá kell tenni, hogy az első alkalommal bevándorlók között részarányuk közel 10%-kal kevesebb 2006 és 2016 között. Budapest rendkívül *stabil célpontja maradt a cirkulálóknak* a legutóbbi világgazdasági válság idején is. Részarányuk nem, hogy csökkent volna, hanem gyakorlatilag ugyanannyi maradt. Ezzel kapcsolatban hangsúlyoztuk, hogy a stabilitás gyakorlatilag *válságállóságot* jelentett a többi területi mobilitási forma alakulásához képest, emögött

⁴ KRITZ–LIM–ZLOTNIK 1992; KINCSES–NAGY–TÓTH 2013; KING–OKÓLSKI 2018; KING 2002; MABOGUNJE 1970; SANDER et al. 2014.

⁵ ILLÉS 2015.

⁶ HEALY–PERRY 2000; PANKE 2018.

⁷ BÓDIS–MICHALKÓ 2017; CONSTANT–NOTTMEYER–ZIMMERMANN 2013; PAASI et al. 2019; SRINIVASAN 2018; SÜDAS–MUTLUER 2010; BYGNES–ERDAL 2017.

nagy valószínűséggel a *többszörös szelekció* mechanizmusai álltak. Többszörös volt az önszelekciójuk, amely kombinálódott a magyar adminisztráció reprezentálta magyar állam kiválasztásával is.

Ha elfogadjuk a transznacionalizmus-transzlokalizmus értelmezését úgy, mint egy skála két végpontját, akkor a fenti adatok tükrében a fővárosunk a kontinuum transzlokalizmus pólusához áll közelebb. Mivel ez nem egy teória, hanem egy középszintű elméleti megközelítés a vándorlási szakirodalomban, ezért *nem lehet tudni, működik-e a turizmus az ingázás kapcsán is*. Abban mindenesetre biztosak lehetünk, hogy a külföldi állampolgárok Budapesten belüli költözései messzemenően lokálisak.⁸

A fővárost egyértelműen rendkívül *egyenlőtlen terek* jellemzik. E megállapítás egyaránt érvényes a társadalmi-gazdasági-kulturális terekre egyaránt. Az sem kérdéses, hogy Budapest egyes kerületeinek és magának az egész városnak a *vonzereje rendkívül különböző mechanizmusokban* működik. Például Melanie Kay Smith és szerzőtársai úgy találták, hogy a VII. kerület egyes részei jellemezhetők úgy, mint a romkocsmákban leglátványosabban testet öltő bulinegyed. A romkocsmák közelsége miatt felfutott a környéki hostelek és az Airbnb-szálláshelyek száma. Ugyanakkor ezek már kiterjedtek az V., VI. és a VIII. kerület közeli területeire is. A magyar és külföldi lakosok alapvető lakhatási érdekei sérültek az állandó zaj és a turisták több mint udvariatlan viselkedése miatt. Ugyanakkor e fejlődés következtében megemelkedtek az ingatlanárak, ami lehetővé tette, illetve gyakran indukálta a helyi lakosok elköltözését.⁹

A turistákra vonatkozó példa után említsünk meg egy a szakirodalom által talán nem érdemtelenül kiemelt globális réteget, nevezetesen a *kreatív osztályt*, vagy még helyesebben *kreatív réteget*. Egedy Tamás és szerzőtársai el tudtak különíteni ezen *supermobilis társadalmi réteg* foglalkoztatóinak telephelyeként egyes budai elitkerületeket, úgymint a XII., I. és a II. kerületeket. Az érem másik oldalaként viszont ott szerepeltek a pesti oldal perifériás térségei, amelyeket elkerültek a kreatív osztály munkavállalói, nevezetesen a XXI., XXIII., XV. és XVII. kerületek. Nagy valószínűséggel feltételezhetjük, hogy a munkahelyek kerületeiben vagy azok közelében lakik a kreatív osztály, és nem azoktól távol. Már csak azért is mert ezekben a kerületekben koncentráltak azok a tudományos és innovatív intézmények, amelyek léte nélkülözhetetlen a kreatív réteg számára. A kreatív osztályt és potenciális mozgásait mint érdekességet említettük meg. A mennyiségekre gyakorolt hatásuk azonban csekély.¹⁰

Aminek azonban igazán *nagy szerepe van a fővároson belüli költözések kialakulásában*, az nem más, mint *az ingatlanpiac és azon belül is a lakáspiac módosulásai*. Bár tovább él az a szocialista korszak végéből származó tradíció, miszerint a tulajdonosok uralják a piacot, ennek ellenére megjelentek a külföldiek is. Külföldi privát befektetők vásároltak meg magas belmagasságú és minőségű lakásokat a belvárosiak tekintendők

⁸ BÓDIS–MICHALKÓ 2017; BRICKELL–DATTA 2011; CRESSWELL–MERRIMAN 2011; GLICK-SCHILLER – SALAZAR 2013; WALDINGER 2017.

⁹ SMITH et al. 2018.

¹⁰ EGEDY–KOVÁCS–SZABÓ 2018.

V. és VI. kerületekben. Vásárlóként jelentkeztek továbbá a városrehabilitációs területeken (például Középső-Ferencváros a IX. kerületben) a pesti oldalon. A Duna másik oldalán a külföldi ingatlanvásárlók a magas státuszú XII. és a II. kerületeket preferálták. Érdekes, hogy *a külföldiek választásai az általános dzsentrifikációs folyamatot fűtötték*, ami alapvetően a magyarok mozgásaira épült. Igen érdekes, hogy miközben Budapest barnamezős övezeteit eddig elkerülték a befektetők és a potenciális lakosok, addig egyes területeken (például a XIII. kerület) felvirágzottak a legkülönbözőbb határokkal körülvett lakóközösségek.¹¹

Teljes mértékben jogos az a kérdés, hogy *milyen jellegzetességekkel bírnak a külföldi állampolgárok*. E kérdés megválaszolásában közvetve segítségünkre van a vizsgálati periódusunk szempontjából időszakközepinek tekinthető 2011. évi teljes körű népszámlálás. Az előzetes várakozásoknak megfelelően *az országba bevándorló népesség fiatalosabb korösszetételű volt, mint a magyar*. A bevándorló férfiak átlagos életkora 38,0 év volt, míg a bevándorló nőké egy kicsit magasabb, 39,6 év. A megfelelő magyar értékek 39,3 év, illetve 43,5 év volt. *A 25 év feletti külföldiek iskolázottsági szintje magasabb volt, mint a magyaroké, ennek következtében foglalkoztatottságuk szintje is magasabb volt 70,2%-kal, mint a helyben lakó magyar népességé (64,4%)*. Ennek inverzeként a külföldiek munkanélküliségi rátája alacsonyabb volt 4,6%-kal, mint a magyaroké (8,7%).¹²

A világgazdasági válság hatása

A 20. század világgazdasági válságaira már történeti távlatból tekinthetünk, különösen, hogy a 21. században már a második világválság negatív következményeit éljük át. A legkülönbözőbb háttérrel rendelkező tudósok vontak le hasonló következtetéseket a világgazdasági válságoknak a területi mobilitásra gyakorolt közvetlen és közvetett, rövid, közép- és hosszú távú hatásairól. Az 1973-at követő válságos időszakok történései közeli analógiákat szolgáltathatnak a sokak szerint 2007 végén kezdődő és 2008-tól kibontakozó legutóbbi világgazdasági válság nemzetközi migrációra gyakorolt hatásainak feltérképezéséhez. *A hatások* részletei három pontban foglalhatók össze. 1. Kevesebb új bevándorló érkezett a fogadó országokba. 2. Megnövekedett a visszavándorlás a kibocsátó országokba. 3. A hazautalások csökkentek a fogadó országokban maradó bevándorlók növekvő munkanélkülisége és válságstratégiái következtében.

Mivel a válsággal sújtott vagy attól csak tartó államok szinte egy időben korlátozták a gazdasági bevándorlások lehetőségét, ezért *a potenciális bevándorlókat nem sikerült más irányokba terelniük*. Azok túlnyomórészt otthon maradtak. Következésképpen *kevesebb bevándorló érkezett a fogadó országokba*. A válság hatására a gyenge munkaerőpiaci pozíciójú bevándorlók nagyobb valószínűséggel veszítették el a munkahelyeiket, tehát

¹¹ BOROS et al. 2016; FABULA et al. 2017; FABULA et al. 2017; FÖLDI 2006; ILLÉS–MICHALKÓ 2012; KERESZTÉLY–SCOTT 2012.

¹² KINCSES 2015.

a létük alapját és alapvető célját a fogadó országokban. Ennek hatására *megnövekedett a fogadó országokból történő visszaáramlás* (vagy esetleg ritkán továbbvándorlás). Azon vándorlók, akik a felerősödő kitesztítő erők ellenére mégis a fogadó országban maradtak, azok a túlélési stratégiájuk részeként nemcsak *a fogyasztásukat fogták vissza*, hanem *az otthoniak kiségitésének mértékét is*, ami a hazautalások volumenében és a hazautazások ritkulásában szintén jelentkezett.¹³

A globális gazdasági válság rövid távú következményei egyenlőtlenül sújtották az egyébként ezer szállal egymáshoz kötődő fejlett államokat. Ez adta a válság mélységének, időtartamának és egyéb paramétereinek regionalitását. Nem mehetünk el a válság egyik következménye, a mobilitás egy szegmensére gyakorolt nem várt pozitív hatása mellett. A magyar fizetőeszköz, vagyis *a forint leértékelése*¹⁴ a beutazóforgalom, vagyis *a turizmus élénkülését* hozta. A turizmuson belül is a napi-heti periodicitású *bevásárlóturizmus* növekedett meg az eurózónához tartozó szomszéd országokkal határos térségekben, és a főváros turizmusa is profitált a leértékelésből.¹⁵ Ehhez hozzá kell tenni, hogy nemcsak a külföldi turisták vásárlóereje nőtt meg Budapesten, hanem az ingatlant bérelni vagy vásárolni szándékozóké is.

Feltételezhető, hogy a gazdasági válság mindennapi következményei leginkább az építőiparban és egyéb termelő ágazatokban dolgozó *gazdasági vándor férfiakat és családtagjaikat sújthatták* leginkább. A bevándorlási háttérrel rendelkező gazdaságilag nem aktív személyek, úgymint a tanulók és a nyugdíjasok gazdasági válságnak kitettsége sokkal kisebb.¹⁶ A Magyarországon tanuló külföldi diákok létének alapja kintről eredt csakúgy, mint az országban élő külföldi nyugdíjjal rendelkezőké.

Az évenkénti, *Budapesten belüli költözési adatokat* összehasonlítva azt találtuk, hogy *rendkívül nagy volt a fluktuáció* a mennyiségekben, a mintázatokban és a trendekben egyaránt. A nagyfokú változatosság magyarázataként az erősödött meg bennünk, hogy az évről évre tapasztalt *erős heterogenitás fő oka inkább külső eredetű* (adminisztratív jellegű), semmint a folyamatokban magukban rejlő. Ezt a sejtésünket a szakirodalom azon összefoglaló megállapítása is megerősítette, miszerint a területi mobilitási migráció éves mintázatai meglehetősen változékonyak, függetlenül a vizsgált országoktól.¹⁷ Mivel mi a folyamatokra magukra voltunk kíváncsiak, és nem az azokat befolyásoló zavaró tényezőkre, ezért bizonyos jellegzetes éveket összevonva elemeztünk.¹⁸ Másképpen fogalmazva, az egyes években tapasztalható adminisztratív és egyéb véletlenszerűen felbukkanó „zajok” hatékony kezelése miatt elsősorban gazdasági nézőpontból összefüggő éveket kapcsoltuk egybe. Kézenfekvő megoldásnak tűnt a 2006–2012 közötti időszakot részekre bontani a szabad egyéni döntésen alapuló migrációt döntően meghatározó

¹³ CASTLES 2011; RATHA–SIRKECI 2010; DOMÍNGUEZ-MUJICA – GUERRA-TALAVERA – PARREÑO-CASTELLANO 2014; COHEN 2018; GLICK-SCHILLER – SALAZAR 2013; GÖLER–KRIŠJĀNE–BĒRZIŅŠ 2014.

¹⁴ DARVAS 2011.

¹⁵ MICHALKÓ–RÁTZ–HINEK 2013.

¹⁶ CASTLES 2011; RATHA–SIRKECI 2010.

¹⁷ NEWLAND–AGUNIAS–TERRAZAS 2008; TRIANDAFYLLOU 2013.

¹⁸ VALKOVICS 1979; VALKOVICS 1980; VALKOVICS 2001.

nemzetközi gazdasági tényezőkre koncentrálnak. A 2006–2008 közötti időszakot a gazdasági világválság előtti periódusnak tekintettük, 2009–2012 pedig a válságos évek időszaka lett, 2013–2016 pedig a krízis utáni szakasz lett.

A költözések volumene, irányai, távolságai

A teljes magyarországi népességet felmérő 2011. évi népszámlálás alapján 1 729 040 lakos élt az ország fővárosában, Budapesten. Ebből 56 632 fő rendelkezett külföldi állampolgársággal. Ez a szubpopuláció a lakosok 3,3%-át jelenti, ami több, mint kétszerese az országos átlagnak (1,4%). Ebből kikövetkeztethető, hogy *a külföldiek területi megoszlása meglehetősen egyenlőtlen*. Ez az összefüggés azonban tömeges magyarországi megjelenésük óta fennáll, ahogy a nemzetközi turisták, ingázók és szezonális vándorok esetében is.¹⁹

Az elemzés ezen egységében *elkülönítjük a Budapesten költöző magyar és nem magyar állampolgárokat* 2006 és 2016 között. A mérés *területi egységei* tehát a budapesti kerületek. A közöttük történő mozgásokat vizsgáljuk. Budapest határain nem megyünk túl a mennyiségek, költözési irányok, távolságok és bizonyos mutatók esetében.

A Budapesten költöző külföldi állampolgárok átlagos évi száma 2557 fő volt 2006 és 2008 között. A világgazdasági válság ideje alatt 2479 fő, majd az azt követő három évben 2397 fő lett. Az előzetes, szakirodalmi bázison nyugvó várakozásoknak megfelelően a mennyiség csökkent a krízisidőszakban. A meglepő tendencia viszont ezután következett be, mert a csökkenés tovább folytatódott. A magyar állampolgárok költözéseinek trendje részben hasonlóan, részben másként alakult. A válság előtti évi átlagos költözési szám 56 028 fő volt, ami 49 365 főre csökkent a krízisidőszakban. A regenerációs harmadik időszakban jelentősen megemelkedett az évi átlagos szám 57 882 főre, ami meg is haladta a válság előtti szintet.

A mennyiségek alakulásából logikusan következik az a kérdés, *vajon miért maradt el a válság utáni „gyógyulás” a külföldiek esetében*. A kérdés megválaszolása során joggal feltételezhető, hogy *a változás fő oka nem a folyamatok válságból eredő szintváltozásában rejlik, hanem külső adminisztratív faktorokban*. A 2011-es új állampolgársági törvény hatása felülírta a válság következményeit. Sok arra jogosult, addig bevándorló státusú, elsősorban kisebbségi magyarok és hozzátartozóik magyar állampolgárok lettek. Következésképpen a státusváltozás miatt kikerültek a folyamatos nemzetközi mobilitási statisztikákból. A kezdeti években a magyar állampolgárság az Európai Unió állampolgárságát, következésképpen a szabad áramlást is jelentette Ukrajna és Szerbia egyes állampolgárai részére. Továbbá Románia, Horvátország, Szlovénia, Ausztria és Szlovákia állampolgárai részére a státus elnyerése sok felesleges bürokratikus procedúra elkerülését is jelentette Magyarországon, összehasonlítva a korábbi gyakorlattal. Következésképpen racionális individuális döntés volt a magyar állampolgárság megszerzése az arra jogosultak

¹⁹ DÖVÉNYI–KOCIS–TÓTH 2009; DODGE 2017; RÁTZ–SMITH–MICHALKÓ 2008; SMITH et al. 2018.

részéről.²⁰ A ráció mellett az emóciónak is szerepe volt, hiszen a magyar nemzetiséghez tartozók, illetve a felmenőik révén magyarok élhettek ezzel a lehetőséggel, így nem csak a bürokrácia elkerülése volt a cél.

Az abszolút számok tárgyalását követően áttérünk a relatív számok tárgyalására, amelyek már az abszolút számok változásából eredő hatásokat kiküszöbölve már a jelenség tényleges szintjének változását tükrözi. Az alábbiakban tehát azt vizsgáljuk meg, hogy mérhető-e bármi változás ebben a típusú társadalmi jelzőszámokban. A tanulmányozott alnépességeket, vagyis a költöző magyarok és nem magyarok átlagos éves számait, a kockázatnak kitett népesség időszakközepi számával vetettük egybe. Például a 33,5% azt jelenti az alábbi táblában, hogy tízezer magyar állampolgárságú lakosból évente átlagosan 335 fő költözött át más kerületbe 2006–2008 között. A következő táblázatból robusztus következtésekre juthatunk:

1. táblázat: A településen belüli költözések átlagos évi intenzitása a magyar állampolgárok és a külföldiek között Budapesten 2006 és 2016 között (%)

Év	Együtt	Magyar állampolgár	Külföldi
2006–2008	33,9	33,5	45,2
2009–2012	30,0	29,5	43,8
2013–2016	34,9	34,6	42,3

Forrás: a szerző számításai

A külföldiek Budapesten belüli költözéseinek intenzitása mind a három vizsgált időszakban, így együtt is jelentősen magasabb volt, mint a magyar állampolgároké. Ez azt jelenti, hogy *a nem magyar állampolgárok területi szempontból sokkal mobilabbak voltak.* Ez a robusztus tény viszont *nem jelenti azt, hogy a társadalmi, gazdasági és kulturális terekben is sokkal mobilabbak lennének.* Bár a szakirodalmi jelzések szerint a különböző területek mozgékonyaságok összefüggenek egymással, gyakran egymás hatását felerősítik. A tőkefajtákat egységben szemlélve egy tőkefajtában bizonyosan felülmúlják a külföldiek a magyarokat. Ez pedig a *motilitásként* elnevezett tőkefajta, amely a mozgásokból magukból származik (esetünkben a külföldiek Magyarországra vándorlása jelenti a plusz mozgást). Ez a mozgási tapasztalatok felhalmozódásából származó tőkefajta, amely egyéb tőkefajtákká konvertálható/konvertálódik át. Másféle *magyarázat* is adható az erős tényszerűségre. A helyismerettel rendelkező külföldieknek több választás és tapasztalat kell ahhoz, hogy megtalálják a számukra megfelelő lakást, mint a magyar állampolgároknak. E magyarázatot gyengíti viszont a vándorlási hálózatok elmélete, amelyet felhasználva a bevándorló jelentősen csökkentheti a mozgásában rejlő kockázatokat. A Budapesten már meglévő vagy éppen kialakuló etnikai közösségek (diaszpórák) segítsége is hasonló hatással jár a személyes tapasztalatok átadása révén és a megérkezés körüli bizonytalanságok mérséklése során. A harmadik magyarázó tényezőre már utaltunk fentebb, de jelentősége folytán a maga valóságában is ki kell emelni. A külföldiek

²⁰ ÇAĞLAR 2013; ILLÉS–KINCSES 2018.

nyilván alacsonyabb szintű lokális ismeretekkel rendelkeznek a munkaerőpiacról, lakáspiacról, a magyarországi és a budapesti jogrendszeréről és főleg a helyi szokásokról.²¹

Az egyenlőtlenségek összes dimenziójának egyszerű bemutatása is meghaladná ezen alfejezet kereteit, ezért a kerületek közötti területi egyenlőtlenségek mindössze egy demográfiai jellegű példájára mutatunk rá. A rendszerváltozást megelőzően részben humánökológiai szemléletű kutatások zajlottak le a halandósági különbségek kitapintására. *Kerületenként kiszámították a halandósági szintet jelző legtisztább mutatót, a születéskor várható átlagos élettartamot.* (Hangsúlyozzuk, hogy ez nem egyenlő az átlagéletkorral.) A kutatás egyik *sokkoló megállapítása* az volt, hogy a leggazdagabb budai kerületek, úgymint a II. és a XII. kerületek halandósága és a legszegényebb pesti kerület, nevezetesen a VIII. kerület közötti mortalitási differencia akkora fokú, mint amely a Skandináv országok és a fekete-afrikai országok között létezett.²²

Mindegyik kerület különleges esetnek tekinthető, és részletes elemzésre lenne érdemes. Azonban a terjedelmi korlátok és a főváros egészére való koncentráció miatt csak néhány mondat erejéig *jellemezzük az egyes kerületek viszonyait.* Az I. kerület, amelyet Várkerületnek vagy Várnegyednek hívnak, a legkisebb alapterületű és az egyik legkisebb népességű. A kicsi népességszámánál fogva egyik budapesti kerület kiköltözőinek sem a fő célpontja. Onnan azonban a szomszédos II. kerületbe költöznek a legtöbben. Az áramláson belül az átlagosnál kisebb a külföldiek aránya. A II. kerület közel négyszeres népességű és több mint tízszeres területű, következésképpen kisebb népsűrűségű, mint a Várnegyed. Költözési kapcsolatai sokkal kiterjedtebbek. Nemcsak az I., hanem a szomszédos III. és XII. kerület lakosait is vonzotta. E két kerület vonatkozásában kölcsönkapcsolatokról van szó, mert ide irányulnak a II. kerületi lakosok kifelé tartó mozgásai is. A külföldiek aránya a jelzett kétirányú kapcsolatokban az átlagosnál magasabb. Külön meg kell említenünk, hogy a válság előtt a XII. kerületből a II. kerületbe tartó költözők között 5,8% volt a külföldiek aránya. A III. kerület, Óbuda-Békásmegyér, mint említettük, a szomszédos II. kerülettel áll szoros oda-visszaköltözési kapcsolatban. Ugyanakkor a válság előtt és alatt kiköltözőik átkelve a Dunán a szintén kvázi szomszédos XIII. kerületben landoltak, átlag feletti külföldi népességgel. A pesti oldalon fekvő IV. kerület, Újpest intenzív költözési kapcsolatokkal rendelkezik. A szomszédos XIII. és XV. kerületekből irányulnak oda domináns áramlások az átlagnál kisebb külföldi népességgel. Ez a megállapítás különösen igaz a XV. kerületre, ahonnan kiindulók között csak 1% körüli részaránnyal bírnak a nem magyar állampolgárok. Az V. kerület, Belváros-Lipótváros a Várkerülettel együtt alkotja a város szívének tekinthető Központi Adminisztratív és Üzleti Negyed (Central Administrative and Business District – CABD). Az adatok Belváros-Lipótváros esetében is azt mutatják, hogy nincs olyan budapesti kerület, amelynek kiköltöző lakosai mennyiségileg legnagyobb számban az V. kerületet választanák új lakóhelyként. Az onnan kiinduló kiköltözések viszont

²¹ KHADRIA 2013; ILLÉS–KINCSES 2018; SACCHETTO–VIANELLO 2016; SANDER et al. 2014; SIMON–RANDALLS 2016; CASSARINO 2013; SKELDON 2012.

²² JÓZAN 1987.

a szomszédos XIII. kerületbe tartanak leginkább. A Várkerülettől eltérően a domináns kifelé tartó áramláson belül a külföldiek részaránya az átlagnál jóval magasabb. A világgazdasági válság utáni években a XIII. kerületbe átköltözők között 6,3% volt a külföldiek részesedése. A VI. kerület, Terézváros is a városközponthoz sorolható kis területével és nagy népsűrűségével. A zsúfolt és környezeti szempontból igen terhelt kerületet ritkán választják a budapestiek új lakóhelyül. Precízebben ez azt jelenti, hogy egyik fővárosi kerület költözőinek sem domináns célpontja. A kiköltözői az északi irányba szomszédos XIII. kerületbe tartanak az átlagot jelentősen meghaladó külföldi részesedéssel. A krízisidőszakban az oda átköltöző külföldiek aránya 8,2% volt a 2008–2012 évek domináns áramlatában. A VII. kerület, Erzsébetváros viszonyai meglehetősen hasonlítanak a Belváros-Lipótvároséra. Annyi a különbség, hogy Budapest legnagyobb népsűrűségű kerületéből elsősorban a szomszédos XIV. kerületbe költöznek ki. Továbbá, a nem magyar állampolgárok aránya átlagos a domináns áramlatban. A VIII. kerület, Józsefváros teljesen más kategória azokhoz a kerületekhez képest, amelyeket fentebb bemutatunk. Sommásan és kissé igaztalanul mondván a belvárosi szegénység halmozódott itt fel. E kerület bemutatásánál ki kell hangsúlyoznunk, hogy más jellemzők is karakterisztikusak a kerületen belül, tehát jelentős egyenlőtlenségek is léteznek a kerületen belül, egymás mellett. E helyen a jellegadó tényezőket emeljük ki csupán. Annyiban belvárosi jellegű a kerület, hogy az I., az V., a VI., és a VII. kerületekhez hasonlóan nincs olyan budapesti kerület, amelynek lakosai legnagyobb mértékben a Józsefvárosba költöznének. Egykori lakóik domináns kivándorlási iránya az északkeleti szomszéd, a zöldövezetekkel jellemezhető XIV. kerület felé tart csakúgy, mint a fentebb már kiemelt terézvárosi lakóké. A válság előtt 7,8%, majd a krízis alatt 8,2% rendkívül magas volt a külföldi kiköltözők aránya a domináns áramlaton belül. A válság utáni időszakban ez az arány 3,8% zuhant vissza. Azonban még így is magasabb maradt, mint az egész időszakra jellemző budapesti érték (3,3%). A IX. kerület is belvárosias jellegzeteséget mutat a településen belüli költözések nézőpontjából, hiszen egészében véve nem domináns fogadó célpont. Ugyanakkor egykori lakói átszelve a Dunát a nagyobb területű, de hasonló népsűrűségű dél-budai és az alig zöldebb XI. kerületben landolnak. Ezen áramlatokon belül a külföldiek aránya az átlagnál kicsit magasabb. Ha mechanikusan értékelnénk az adatainkat, akkor a X. kerületet, Kőbányát is belvárosiasnak kellene bélyegeznünk a költözési jellegzetességei miatt. Ugyanakkor alacsony népsűrűsége és kiterjedt rozsdáövezetei miatt ezt nem tesszük. Az egykori klasszikus városövezeti felosztások szerint is a külső lakóhely- és munkahelyövezetbe tartozott. Lakói a még kisebb népsűrűségű, szomszédos, a főváros keleti periferiáján elhelyezkedő XVII. kerületbe költöztek elsősorban. A költöző külföldiek aránya az átlagnál kissé magasabb volt. A Dunántúlon levő, legnagyobb népességszámú XI. kerület, Újbuda tekinthető a főváros egyik kiemelkedő, a világvárosi népességet vonzó centrumának. Három kerületből is domináns áramlás irányul oda. A fentebb már említett Ferencvárosból, az északról határos, tehető lakókkal bíró XII. kerületből és a délről határos, periferikus és relatíve alacsony státussal bíró XXII. kerületből. Mindkét budai kerületből az átlagnál jelentősen alacsonyabb részesedéssel bírtak a külföldi állampolgárok. Mint fentebb már említettük,

a Ferencvárosból származó külföldiek értékei az átlagnál magasabbak voltak. Már Józán Péter rendszerváltozás előtti időszakra vonatkozó munkájában is Skandináviához hasonlította a XII. kerületet, a Hegyvidéket. Ugyanakkor a szupergazdagság csak az északról határos, ugyancsak módos lakókkal bíró II. kerületből vonzott a válság előtt és alatt átlagos külföldi részesedést. Lakóinak domináns kivándorlási iránya csakis a válság előtt mutatott a II. kerület felé, átlag feletti külföldi részesedéssel. A válság alatt és után szinte csak magyarok költöztek dél felé, Újbudára. Újbuda mellett a még karakterisztikus név nélküli XIII. kerület lett a főváros másik költözőket fogadó, kiemelkedő vonzó centruma. Egy kivételével az összes határos kerületből is érkeztek domináns hullámok, nevezetesen Óbuda-Békásmegyerről, Újpestről, Belváros-Lipótvárosból és Terézvárosból. Csak az Újpestről érkezők körében volt az átlagnál alacsonyabb a nem magyar állampolgárok szereplése. A kivétel a XIV. kerület, a szomszédos Zugló, amely se nem küldött domináns áramlatot a XIII. kerületbe, se nem fogadott domináns áramlást onnan. Erről egy emberek világából származó metafora jut a szerző eszébe az egymást nem kedvelő és egymással szóba nem álló szomszédokról. A versenyhelyzetből eredő rivalizálás viszont nem lehet kérdéses, hiszen a XIV. kerület, Zugló lett a főváros harmadik belső költözőket vonzó centruma Újbuda és a XIII. kerület után, szigorúan a tárgyalás sorrendje szerint. A VII., a VIII., a XIV. és a XV. kerületekből érkeznek oda domináns áramlások. Csak a szomszédos VI. kerületiek és a már kitárgyalt XIII. kerületiek kerülnek el domináns áramlataikkal Zuglót. Kakukktójásnak számít a nem határos és a város keleti periferiáján elhelyezkedő XVII. kerület az időszak egészében dominánsan Zuglóba tartó kiköltözőivel. Ebben az áramlásban alig vesznek részt külföldiek, ahogy a XV. kerületből érkezők körében sem. Átlagos részesedésű külföldi beköltöző indult ki a VII. és a XV. kerületekből. Mint fentebb kiemeltük, a Józsefvárosból érkező domináns áramlaton belül voltak kiemelkedő arányban külföldiek. A relatíve szegénynek minősíthető észak-pesti periferián elhelyezkedő XV. kerület, Rákospalota-Pestújhely-Újpalota lakói a szomszédos Újpestre vágytak leginkább a válság előtt és azt követően. A válságos évek alatt Zuglóba irányult a domináns kiköltözés. Zuglóba átlaghoz közeli külföldi aránnyal, Újpestre pedig a fővárosi átlagtól messze elmaradó aránnyal. A harmadik névadó előtti álló kerület a XVI. Sehonnan, még a szomszédaitól sem érkezik oda karakterisztikus beköltözőáradat. Mint rámutattunk, kiköltöző lakói elsősorban Zuglót választják átlagos külföldi részesedéssel. Az egyik legalacsonyabb népsűrűségű XVII. kerület, a Rákosmente Kőbánya lakói számára volt domináns vándorlási irány az átlagot kissé meghaladó külföldi részesedéssel. Lakói domináns kiáramlásai elkerülték Kőbányát, továbbá periferiás szomszédait, a XVI. és a XVIII. kerületeket. Meg sem álltak Zuglóig, rendkívül alacsony külföldi részesedéssel. A XVIII. kerület, Pestszentlőrinc-Pestszentimre elköltöző lakói számára a domináns célpont a XIX. kerület. Mintha így kerülnének közelebb a város centrumához. A külföldiek részaránya messze az átlag marad, ami a peremkerületek közös jellegzetessége. Nagy valószínűséggel az ezeken a területeken élő alacsonyabb számú és arányú külföldi állampolgár létéből ered ez a jellegzetesség. A XIX. kerület, Kispest elvagyódó lakóinak jellegadó része nem a nyílegyenes Üllői úton a város központja felé áramlott, követve Pestszentlőrinc-

Pestszentimre mintáját, hanem egyfajta ellenáramlásként a XVIII. kerületet választották lakóhelyül, kicsi külföldi aránnyal. A XX. kerület, Pesterzsébet Kispestnél kiterjedtebb költözési célpont, mivel a XXI. kerület volt lakói is elsősorban ide költöztek. A Pesterzsébetről kifelé tartó domináns áramlás és annak ellenáramlása a XXIII. kerülettel köti össze. Az eddig feltárt mintázatokon túl a különlegesség csupán annyi, hogy a válság után vajon hogyan és miért emelkedhetett a XXIII. kerületből a Pesterzsébetre irányuló domináns költözési áramlatban a külföldiek aránya a tízszeresére a megelőző időszakokhoz képest? Nagy valószínűséggel egy adminisztratív aktus húzódik amögött, hogy 22,6%-ra szökkent fel a külföldiek részaránya. Ha igen, akkor érdekes, hogy miért, hogyan, mi célból valósult meg. Ha egy tényleges, valóságos folyamat indult meg, akkor terepmunka szükségeltetik kvalitatív technikákat alkalmazva. Mind a két lehetőség újabb kutatás szükségét vetíti előre. A XXI. kerület, Csepel annyiban is különleges Budapesten belül, hogy a leghosszabb vizes kerületi határral rendelkezik. Rövidebben úgy is fogalmazhattunk volna, hogy a kerület egy természetföldrajzi képződmény, nevezetesen egy sziget része. Az I., V., VI., VII., VIII., IX., X. és XVI. kerületekkel egyetemben nincs olyan budapesti kerület, ahonnan domináns költözési áramlat indulna Csepelre. A kerületiek domináns kiköltözési iránya az egész vizsgált időszakban nem nyugatra, a budai oldal felé, hanem keletre, Pestre tartott. Meg kell nevezni az érintett kerületet, Pesterzsébetet is a budapesti átlagot folyamatosan alulmúló külföldi részesedéssel. A déli periférián elhelyezkedő XXII. kerület, Budafok-Tétény domináns kiköltözőáramlata nem szeli át a folyót, hanem a város szívéhez közelebbi Újbudát vette célba. Nem egyirányú a költözési kapcsolat, hiszen Újbuda kiköltöző polgárai részere viszont az elsődleges célpont a XXII. kerület. Mindkét irányban a budapesti átlag alatti a külföldiek mozgása. A déli periférián, de a pesti oldalon zárjuk a kerületek elemzését a legfiatalabb (1994. december 11.) kerület, a messze a legalacsonyabb népsűrűségű Soroksár bemutatásával. Periferikus helyzete miatt Budapesten belüli költözési kapcsolatai eleve korlátozottak. A kiáramlás döntően Pesterzsébetre tart és a pesterzsébetiek is Soroksárt választják elsősorban új lakóhelyül. Ne feledjük, hogy a rendkívüli, 22,6%-os válság utáni nem magyar kiköltözési arány a XX. kerületbe továbbra is megalapozott magyarázatra vár!

A kerületek fenti rigorózus bemutatása is illusztrálta, hogy *minden kerület önálló történet, és csak hasonlóságokat, közös mintázatokat fedezhetünk fel, ha a főváros egészét, a 23 kerületet együtt vizsgáljuk. A közös mintázatok a földrajzi elhelyezkedés jellegzetességeiből, a történeti léptékben kialakult struktúrák erejéből és a múlt, a jelen és a feltelezett jövő befolyásolta folyamatokból eredeztethetők.* Az alapvető belső határ a Duna folyó marad továbbra is, bár elkülönítő szerepe egyértelműen halványul. Ezt igazolja, hogy három esetben is átszelte a folyót a domináns kerületek közötti áramlás. A Dunát átívelő karakterisztikus mozgások a határos kerületek között zajlottak. Második és egyben legfőbb jellegzetességét a *szomszédság döntő szerepe* adja. Egy kivételével az összes legnagyobb volumennel bíró kerületek közötti költözés szomszédok között zajlott. A kivételt a XVII. kerület, Rákosmente és a XIV. kerület, Zugló adja a Rákosmentéből kiinduló lakásváltoztatásokkal. A szomszédság gyűjtőfogalmába zártan a távolságfüggés szabálya a földrajzi, társadalmi, gazdasági, kulturális és egyéb terekben is kifejti a hatását.

A településeken belüli költözések harmadik karakterisztikus jellegzetességét a *centrum-periféria reláció* adja Budapesten. Léteznek a centrumból kifelé irányuló karakterisztikus mozgások, amelyek nem jutnak el a perifériáig, és fordítva, a perifériából induló, a centrum irányába tartó karakterisztikus mozgások sem érik el a város magterületeit. Következésképpen már kerületi léptékben is hasznos lesz a félperiféria és/vagy kvázicentrum terminusokat bevezetni.

Összefoglalás

Ebben az egységben maximálisan támaszkodtunk Ernst Georg Ravenstein által a 19. században lefektetett alapvetésekre a területi mobilitás kapcsán. Úgy találtuk, hogy az általa lefektetett egyes *törvényszerűségek* működnek a 21. század Magyarországon a fővároson belüli költözések vonatkozásában is. Megtaláltuk az áramlásokkal szükségszerűen járó ellenáramlásokat. Az emberek nem a távoli, hanem a közeli megfelelő célpontokat választják.²³

Mindazonáltal újra hangsúlyozzuk, hogy a főváros számára releváns területi mobilitási folyamatok közül mindössze egyet vettünk górcső alá. A kerületek közötti költözéseket azonban a turisztikai, ingázási és vándorlási folyamatokkal kölcsönhatásban szükséges szemlélni a teljes kép összeállása érdekében. A *kölcsönhatás* márpedig azt jelenti, hogy a területi mobilitás rendszerének alkotórészei nem függetlenek egymástól. Csak a tanulmányban már szereplő példaként említjük meg újra, hogy *Budapest és Pest megye egyszerre volt az első alkalommal bevándorlók és a cirkulálók fő célpontja*. Pest megye átmeneti jellege a főváros és a vidék között megkérdőjelezhetetlen. Ugyanakkor mi a fenti elemzésben tárgyi, értelmezési és terjedelmi okokból nem térhettünk ki Pest és a többi megyére.²⁴

Mint sokszor hangsúlyoztuk, Budapest nem egy egységes hely. Sokszerűségét az elemzésünkkel is alátámasztottuk. Ugyanakkor e változatosság tudatában is meglepve tapasztaltuk kutatásunk meglepő generális következtetését, miszerint *a magyar fővároson belül a nem magyar állampolgárok gyakrabban költöznek*. További kérdésként felmerül, hogy magasabb költözési arányuk a virulenciájukat jelenti-e, hiszen a mozgás maga az élet? Netalán magasabb területi mobilitásukkal mindössze kompenzálni próbálják azon hátrányukat, amely a fővárosra vonatkozó tudásuk alacsonyabb fokából ered? Ami biztosan kitűnik az adatokból, hogy a statisztikai értelemben átlag körüli alacsony szórás miatt gyakorlatilag belesimultak a környezetükbe.

²³ LEE 1966; RAVENSTEIN 1885; RAVENSTEIN 1889; CASSARINO 2013; DOMINGUEZ-MUJICA 2016; COHEN 2018; MONTANARI–STANISCIJA 2016.

²⁴ URRY 2007; KING–SKELDON 2010; SRINIVASAN 2018.

Irodalomjegyzék

- BEAUCHEMIN, Cris (2014): A Manifest for Quantitative Multi-Sited Approaches to International Migration. *International Migration Review*, Vol. 48, No. 4. 921–938.
- BÓDIS Gábor – MICHALKÓ Gábor (2017): Jöttünk, láttunk, visszatérünk: a visszatérő turisztikai forgalom. *Területi Statisztika*, 57. évf. 3. sz. 294–310.
- BOROS, Lajos – FABULA, Szabolcs – HORVÁTH, Dániel – KOVÁCS, Zoltán (2016): Urban Diversity and the Production of Public Space in Budapest. *Hungarian Geographical Bulletin*, Vol. 65, No. 3. 209–224.
- BRICKELL, Katherine – DATTA, Ayona eds. (2011): *Translocal Geographies: Spaces, Places, Connections*. Aldershot, Ashgate.
- BYGNES, Susanne – ERDAL, Marta Bivand (2017): Liquid Migration, Grounded Lives: Considerations about Future Mobility and Settlement among Polish and Spanish Migrants in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 43, No. 1. 102–118.
- ÇAĞLAR, Ayse (2013): Circular Migration between Hungary and Ukraine: Historical Legacies, the Economic Crisis, and the Multidirectionality of ‘Circular’ Migration. In TRIANDAFYLIDOU, A. ed.: *Circular Migration between Europe and Its Neighbourhood. Choice or Necessity?* Oxford, Oxford University Press. 141–165.
- CASSARINO, Jan (2013): The Drive for Securitized Temporariness. In TRIANDAFYLIDOU, A. ed.: *Circular Migration between Europe and Its Neighbourhood. Choice or Necessity?* Oxford, Oxford University Press. 22–41.
- CASTLES, S. (2011): Migration, Crisis, and the Global Labour Market. *Globalization*, Vol. 8, No. 3. 311–324.
- COHEN, John (2018): Editorial. Approaching Migration: the Dynamic Nature of Human Mobility. *Migration Letters*, Vol. 15, No. 3. 301–302.
- CONNOLLY, Richard (2012): The Determinants of the Economic Crisis in Post-Socialist Europe. *Europe-Asia Studies*, Vol. 64, No. 1. 35–67.
- CONSTANT, Amelie – NOTTMAYER, Otto – ZIMMERMANN, Klaus (2013): The Economics of Circular Migration. In CONSTANT, A. – ZIMMERMANN, K. F. eds.: *International Handbook on the Economics of Migration*. Cheltenham, Edward Elgar. 55–74.
- COULTER, Ron – VAN HAM, Martha – FINDLAY, Allan (2016): Re-thinking Residential Mobility: Linking Lives through Time and Space. *Progress in Human Geography*, Vol. 40, No. 3. 352–374.
- CRESSWELL, Tim – MERRIMAN, Peter (2011): Introduction: Geographies of Mobilities – Practices, Spaces, Subjects. In CRESSWELL, P. T. – MERRIMAN eds.: *Geographies of Mobilities – Practices, Spaces, Subjects*. Farnham, Ashgate. 1–15.
- DARVAS, Zsolt (2011): Exchange Rate Policy and Economic Growth after the Financial Crisis in Central and Eastern Europe. *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 52, No. 3. 390–408.
- DODGE, Martin (2017): Cartography I: Mapping Deeply, Mapping the Past. *Progress in Human Geography*, Vol. 41, No. 1. 89–98. DOI: 10.1177/0309132516656431.
- DOMÍNGUEZ-MUJICA, Josefina – GUERRA-TALAVERA, Robert – PARREÑO-CASTELLANO, Juan (2014): Migration at a Time of Global Economic Crisis: The Situation in Spain. *International Migration*, Vol. 52, No. 6. 113–127.
- DÖVÉNYI, Zoltán – KOCSIS, Károly – TÓTH, József (2009): Demographic Features. In KOCSIS, K. – SCHWEITZER, F. eds.: *Hungary in Maps*. Budapest, HAS Geographical Research Institute. 84–95.
- EGEDY, Tamás – KOVÁCS, Zoltán – SZABÓ, Balázs (2018): Changing Geography of the Creative Economy in Hungary at the Beginning of the 21st Century. *Hungarian Geographical Bulletin*, Vol. 67, No. 3. 275–291. DOI: 10.15201/hungeobull. 67.3. 5
- EGEDY Tamás (2012): A gazdasági válság hatásai várososn innen és túl. *Területi Statisztika*, 15. évf. 4. sz. 335–352.

- FABULA, Szabolcs – BOROS, Lajos – KOVÁCS, Zoltán – HORVÁTH, Dániel – PÁL, Viktor (2017): Studentification, Diversity and Social Cohesion in Post-Socialist Budapest. *Hungarian Geographical Bulletin*, Vol. 66, No. 2. 157–173.
- FAUSER, Margit – NIJENHUIS, Gery (2016): Migrants' Transnationality, Societal Transformation, and Locality: An Introduction. *Population, Space and Place*, Vol. 22, No. 4. 333–401.
- FÖLDI, Zsuzsa (2006): Neighbourhood Dynamics in Inner-Budapest: A Realist Approach. *Geography*, Vol. 33, No. 6. 829–849.
- GLICK-SCHILLER, Nina – SALAZAR, Noel (2013): Regimes of Mobility Across the Globe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 39, No. 2. 183–200.
- GÖLER, Daniel – KRIŠJĀNE, Zaiga – BĒRZIŅŠ, Māris (2014): International migration in periods of transition and crisis. The example of Latvia. *Baltic Region*, 20(2), 75–85.
- HEALY, Marilyn – PERRY, Chad (2000): Comprehensive Criteria to Judge Validity and Reliability of Qualitative Research within the Realism Paradigm. *Qualitative Market Research: An International Journal*, Vol. 3, No. 3. 118–126.
- HUGO, Graham (2014): A Multi-Sited Approach to Analysis of Destination Immigration Data: An Asian Example. *International Migration Review*, Vol. 48, No. 4. 998–1027.
- ILLÉS, Sándor – KINCSES, Áron (2018): Effects of Economic Crisis on International Circulators to Hungary. *Sociology and Anthropology*, Vol. 6, No. 5. 465–477. DOI: 10.13189/sa.2018.060503.
- ILLÉS, Sándor – MICHALKÓ, Gábor (2012): Real Estate Purchasing by Foreigners in Hungarian Settlement System as Seen from the Angle of Niche Concept. In CSAPÓ, T. – BALOGH, A. eds.: *Development of the Settlement Network in the Central European Countries*. Berlin–Heidelberg, Springer Verlag. 175–189.
- ILLÉS, Sándor (2015): Circular Human Mobility in Hungary. *Migration Letters*, Vol. 12, No. 2. 152–161.
- JÓZAN, Péter (1987): *An Ecological Study of Mortality Differentials in Budapest*. Budapest, Hungarian Central Statistical Office.
- KERESZTÉLY, Krisztina – SCOTT, James (2012): Urban Regeneration in the Post-Socialist Context: Budapest and the Search for a Social Dimension. *European Planning Studies*, Vol. 20, No. 7. 1111–1134.
- KHADRIA, Binod (2013): Transnationalism: An Overview. In NESS, I. ed.: *The Encyclopedia of Global Human Migration*. Chichester, Wiley-Blackwell. DOI: 10.1002/9781444351071.wbeghm543.
- KINCSES, Áron – NAGY, Zoltán – TÓTH, Géza (2013): The Spatial Structures of Europe. *Acta Geographica Slovenica*, Vol. 53, No. 2. 43–70.
- KINCSES, Áron (2015): International Migration Diversity in Hungary in the 2011 Population Census Data. *Regional Statistics*, Vol. 5, No. 2. 108–124.
- KING, Russel – OKÓLSKI, Marek (2018): Diverse, Fragile and Fragmented: The New Map of European Migration. *Central and Eastern European Migration Review*, Vol. 8, No. 1. 9–32. DOI: 10.17467/ceemr.2018.18.
- KING, Russel (2002): Towards a New Map of European Migration. *International Journal of Population Geography*, Vol. 8, No. 2. 89–106.
- KISS Éva (2011): A válság területi konzekvenciái az iparban. *Területi Statisztika*, 51. évf. 2. sz. 161–180.
- KRITZ, Mary – LIM, Lean – ZLOTNIK, Hania eds. (1992): *International Migration Systems. A Global Approach*. Oxford, Clarendon Press.
- LEE, Everett (1966): A Theory of Migration. *Demography*, Vol. 3, No. 1. 47–57.
- LÉVAI, Imre (2011): Sustainable Globalisation and Limits to Sustainability. In URBAIN, O. – TEMPLE, D. eds.: *Ethical Transformations for a Sustainable Future*. New Brunswick – London, Transaction Publishers. 115–128.
- MABOGUNJE, Akin (1970): Systems Approach to a Theory of Rural-Urban Migration. *Geographical Analysis*, Vol. 2, No. 1. 1–18.

- MICHALKÓ Gábor – RÁTZ Tamara – HINEK Mátyás (2013): Magyarország bevásárlóturizmusa a gazdasági válság időszakában. In SIKOS T. Tamás (2013): *A válság hatása a kiskereskedelemre*. Gödöllő, Szent István Egyetemi Kiadó. 147–163.
- MONTANARI, Armando – STANISCIÀ, Barbara (2016): *Human Mobility: An Issue of Multidisciplinary Research*. Berlin, Springer Verlag.
- NEWLAND, Kathleen – AGUNIAS, Doreen Rannveig – TERRAZAS, Aaron (2008): *Learning by Doing: Experiences of Circular Migration*. Washington, D. C., Migration Policy Institute.
- PAASI, Anssi – PROKKOLA, Eeva-Kaisa – SAARINEN, Jarkko – ZIMMERBAUER, Kaj (2019): Introduction: Borders, Ethics and Mobilities. In PAASI, A. – PROKKOLA, E. – SAARINEN, J. – ZIMMERBAUER, K. eds.: *Borderless Worlds for Whom? Ethics, Moralities and Mobilities*. London, Routledge. 1–17.
- PANKE, Diana (2018): *Research Design and Method Selection: Making Good Choices in Social Sciences*. Newbury Park, Sage.
- RATHA, Dilip – SIRKECI, Ibrahim (2010): Editorial: Remittances and the Global Financial Crisis. *Migration Letters*, Vol. 7, No. 2. 125–131.
- RÁTZ, Tamara – SMITH, Melanie Kay – MICHALKÓ, Gábor (2008): New Places in Old Spaces: Mapping Tourism and Regeneration in Budapest. *Tourism Geographies*, Vol. 10, No. 4. 429–451.
- RAVENSTEIN, Ernst Georg (1885): The Laws of Migration. *Journal of the Royal Statistical Society*, June 1885. 167–227.
- RAVENSTEIN, Ernst Georg (1889): The Laws of Migration. *Journal of the Royal Statistical Society*, June 1889. 241–301.
- SACCHETTO, Devi – VIANELLO, Francesca Alice (2016): Unemployed Migrants Coping with the Economic Crisis. Romanians and Moroccans in Italy. *Journal of International Migration and Integration*, Vol. 17, No. 3. 839–852. DOI: doi.org/10.1007/s12134-015-0440-2.
- SANDER, Nikola – ABEL, Guy – BAUER, Ramon – SCHMIDT, Johannes (2014): *Visualising Migration Flow Data with Circular Plots*. Vienna, Vienna Institute of Demography of Austrian Academy of Sciences.
- SIMON, Stephanie – RANDALLS, Samuel (2016): Geography, Ontological Politics and the Resilient Future. *Dialogues in Human Geography*, Vol. 6, No. 1. 3–18. DOI: [10.1177/2043820615624047](https://doi.org/10.1177/2043820615624047).
- SKELDON, Ronald (2012): Going Round in Circles: Circular Migration, Poverty Alleviation and Marginality. *International Migration*, Vol. 50, No. 3. 43–60.
- SMITH, Melanie Kay – EGEDY, Tamás – CSIZMADY, Adrienne – JANCSEK, András – OLT, Gergely – MICHALKÓ, Gábor (2018): Non-Planning and Tourism Consumption in Budapest's Inner City. *Tourism Geographies*, Vol. 20, No. 3. 524–548.
- SRINIVASAN, Ramesh (2018): *Whose Global Village? Rethinking How Technology Shapes Our World*. New York, New York University Press.
- SÜDAS, İlkey – MUTLUER, Nil (2010): Towards a Better Life: Lifestyle Migration. *Aegean Geographical Journal*, Vol. 19, No. 1. 31–47.
- TRIANDAFYLIDOU, A. ed. (2013): *Circular Migration between Europe and Its Neighbourhood. Choice or Necessity?* Oxford, Oxford University Press.
- URRY, John (2007): *Mobilities*. Cambridge, Polity.
- VALKOVICS Emil (1979): *A demográfiai elemzés elvei és módszerei I. rész*. Kézirat. Budapest, KSH Népszéktudományi Kutató Intézet.
- VALKOVICS Emil (1980): *A demográfiai elemzés elvei és módszerei II. rész*. Kézirat. Budapest, KSH Népszéktudományi Kutató Intézet.
- VALKOVICS Emil (2001): *Demográfia I*. Budapest, Osiris Kiadó.
- WALDINGER, Roger (2017): A Cross-Border Perspective on Migration: Beyond the Assimilation/Transnationalism Debate. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 43, No. 1. 3–17. DOI: [10.1080/1369183X.2016.1238863](https://doi.org/10.1080/1369183X.2016.1238863).

II. FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS ÉS TÁRSADALOM¹

¹ Az Innovációs és Technológiai Minisztérium, mint Támogató által a TUDFO/51757-1/2019-ITM iktatószámon meghozott támogatói döntése alapján, az NKFIH-830-8/2019. számú Megállapodásban foglaltak szerint, a 2019. évi Tématerületi Kiválósági Program céljainak elérése érdekében költségvetési támogatásból valósult meg.

Vákát oldal

Gazdasági fenntarthatóság: a gazdasági szerkezet szerepe

Csath Magdolna

Bevezetés

A fenntarthatóság korunk egyik legnagyobb vitatémája. Jelenleg még egységesen elfogadott definíció sincs arra nézve, hogy mit is kell érteni alatta. A közös gondolkodásban, hogy először mindenkinek a környezeti fenntarthatóság, a klímaváltozás, a biodiverzitás csökkenése, a vízkészletek fogyása jut eszébe. Mindezzel kapcsolatban pedig általában a gazdasági növekedés környezetre gyakorolt káros hatását tartják a kutatók a legfontosabb fenntarthatósági problémának. Két szempontot említenek: egyrészt figyelmeztetnek a folyamatos gazdasági növekedés természeti erőforrásokat, közöttük is elsősorban a nem megújuló erőforrásokat túlfogyasztó szerepére, másrészt pedig az állandó gazdasági növekedés és hatására a bővülő fogyasztás következtében keletkező jelentős mennyiségű hulladékra, amely szennyezi a környezetet. Az erőforrások növekvő kizsákmányolásának veszélyére figyelmeztet Christopher Clugston,¹ aki szerint a nem megújuló erőforrások növekvő felhasználása miatt szűkösség következik be, amely akár háborúkhöz is vezethet. A környezeti hatások között a legdrámaibb a létrejövő hulladék, szemét, veszélyes anyag, amely nemcsak a növény- és állatvilágot pusztítja, de az emberek egészségét is károsítja. Kevesebben vannak viszont azok, akik a növekedés társadalmi hatásait feszegetik. A 2019-es iASES Report² például arra hívja fel a figyelmet, hogy a növekedés hatalmas egyenlőtlenségeket hozott létre az országok között és az országokon belül az egyes régiók, népcsoportok között. Nöttek a jövedelmi és vagyoni különbségek egyaránt. Ezért a gazdasági növekedést nem szabad önmagában eredménynek tekinteni, hanem folyamatosan vizsgálni kell azt is, hogy milyen hatással van a társadalmi fejlődésre, az emberek életminőségére. Főleg azért, mert egyes új gazdaságszervezési formák, mint például a globális értékláncok, működésük során nemcsak a természeti károsodáshoz járulnak jelentős mértékben hozzá, hanem többműszakos működésükkel az életminőségre is negatív hatással vannak.

A környezeti és társadalmi hatások azonban a mindenkori gazdasági szerkezet függvényei. Az ágazati jellemzők, a cégeknél alkalmazott technológiák környezetre gyakorolt hatásai elvitathatatlanok. Ugyanakkor a gazdasági szerkezet meghatározza a rendelkezésre álló munkahelyek minőségét, tudásigényét és ezzel a kínált béreket is, amely jellemzők együttesen társadalmi hatásokat váltanak ki.

¹ CLUGSTON 2012.

² iASES Report 2019.

A gazdasági szerkezet a V4-ek és Magyarország esetén egyben jövőt formáló tényező is, ugyanis régiók országai közül három – Lengyelország, Szlovákia és Magyarország – gazdasági fejlődése útkereszteződéshez érkezett. Az alapvetően olcsóságra építő, a nyugatiakhoz képest jelentősen alacsonyabb bérekkel működő gazdaság sem gazdaságilag, sem pedig társadalmilag nem fenntartható.

A jelenlegi helyzetben való megrekedés egyet jelent az úgynevezett közepes fejlettségi csapdába szorulással, amely a fejlődés lassulását, az életminőség javításának csökkenő esélyét jelenti. Éppen ezért kulcskérdés a gazdaság szerkezetének megváltoztatása, a tudás- és hozzáadottérték-teremtés középpontba helyezése. Ez biztosíthatja egyben azt a gazdasági fenntarthatóságot, amely egyben társadalmilag és környezetileg is fenntartható.

Tanulmányunkban a magyar gazdaság szerkezetét a fenntartható gazdasági-társadalmi fejlődés szempontjai szerint elemezzük. Kitérünk továbbá egy különösen fontos fenntarthatósági témára, a kisvállalatok szerepére a gazdasági fejlődés fenntarthatóságában. A nemzetközi összehasonlítások és vizsgálatok után javaslatot teszünk arra, hogy milyen gazdasági stratégiai változtatások segítenék hozzá a magyar gazdaságot a társadalmi és környezeti fenntarthatósággal összhangban lévő gazdasági modell megalkotásához.

A fenntarthatóság lényege és területei

Nyelvileg értelmezve a fenntarthatóság folytathatóságot, megőrizhetőséget, megmaradást jelent. A szakirodalom elsősorban a Brundtland-jelentés³ kapcsán kezdett a témával foglalkozni. A Brundtland-jelentést az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ) készítette 1987-ben. A munkát a norvég Gro Harlem Brundtland fogta össze, aki háromszor is Norvégia miniszterelnöke volt, illetve 1998 és 2003 között az Egészségügyi Világszervezet (World Health Organization, a továbbiakban: WHO) főigazgatója. A jelentés szerzői szerint a fenntarthatóság azt jelenti, hogy az emberiség olyan módon elégti ki ma a szükségleteit, hogy azzal ne veszélyeztesse a jövő generációinak lehetőségeit a szükségleteik kielégítésében. A továbbiakban ezt az általános megállapítást tovább részletezve azt állapították meg, hogy a fenntartható fejlődés érdekében olyan korlátokat kell felállítani, hogy egyrészt az emberiség a mai technológiák alkalmazásával ne merítse ki a természeti erőforrásokat, másrészt ne terhelje túl a bioszférát. Ennek fontos eszköze a jelentés szerint, hogy a gazdasági növekedést, a velejáró túlfogyasztást a fenntarthatóság útjára terelje az emberiség. Vagyis a növekedés elsősorban ne mennyiségi, hanem minőségi legyen. A minőségi növekedés – egyebek mellett – a termelés anyag- és energiaigényének csökkenését jelenti. A társadalmi fenntarthatóság szempontjából pedig a gazdasági növekedés és a jövedelmi viszonyok kapcsolatára figyelmeztet. Azt állapítja meg, hogy a gazdaság minőségi növekedéséről csak akkor beszélhetünk, ha az nem jár a jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségek növekedésével. De nem minőségi az a gazdasági növekedés sem, amely eltorzítja, egyensúlytalanná teszi a gazdasági szerkezetet, mivel

³ Brundtland Report 1987.

az növeli a válságoknak való kitettséget, és ezzel csökkenti a fenntarthatóság esélyét. Összefoglalva arra figyelmeztet, hogy a gazdaság, a természeti környezet és a társadalom egymással szoros kapcsolatban lévő, egymásra kölcsönösen hatást gyakorló rendszer, ezért az egyik elem fenntarthatósága csak a másik kettő egyidejű fenntarthatóságával együtt biztosítható. Ez azt is jelenti, hogy az állami gazdaságpolitikai célok kitűzésével párhuzamosan a természeti és társadalmi fenntarthatóságot is biztosító célokat is meg kell fogalmazni akkor is, ha azokat nehezebb mennyiségi mutatókkal kifejezni. Arra kell figyelni, hogy a minőségi mutatók ez esetben legalább annyira jelentősek, mint a mennyiségié. Éppen ezért a fenntarthatóság kapcsán két tőketípust, az ökológiaiát és a humán közösségit külön ki szokták emelni.

Az ökológiai tőke a természeti kincseket – beleértve az állat- és növényvilágot, erdőket, vizeket, levegőt, föld alatti ásványkincseket – együttesen jelenti. Többben a természet szépségét is az ökológiai tőke részének tekintik. Ezekkel kapcsolatban elsősorban a túlzott használat, illetve az ipari és emberi tevékenység szennyező hatása befolyásolja a fenntarthatóságot. A felhasználással kapcsolatban főként az úgynevezett nem megújuló erőforrások lényegesek, mivel ezeket nem lehet pótolni, így kifogyásuk veszteséget és valószínűleg jelentős termelési költségnövekedést okoz. A közösségi tőke jelenti egyrészt a humán vagyont, a lakosság mennyiségi és minőségi jellemzőit és ezek időbeli változását, másrészt az együttműködési készséget, a bizalmi szintet. Egyes kutatások⁴ külön kiemelik a lokális közösségek jelentőségét a helyi gazdasági fejlődés szempontjából. A közösségi tőke részének tekintik továbbá az erkölcsi normákat, a törvények betartásának mértékét, a becsületességet, az innovatívítási szintet. Újabban a fenntarthatósági kutatások közé bekerült az ökoipari parkok és a fenntartható városok témaköre is. Az ökoipari parkok – az ismert, elsősorban a külföldi tőkét bevonítani akaró ipari parki létesítményekkel szemben –, amelyekben egymástól független cégek, a helyi költségkímélő lehetőségeket kihasználva, gyakran rövid távú profitcélokat növelve működnek, teljesen más elvek és értékrend szerint szerveződnek. Az ökoipari parkokban is profitot termelnek a cégek, de ezt oly módon, hogy egyben a lehető legnagyobb környezeti és társadalmi eredményt érik el.

Az egymással szoros kapcsolatban működő cégek törekszenek a hulladék minimalizálására, alternatív, megújuló erőforrások használatára és egyben a helyi lakossággal való együttműködésre ezeken a területeken. Vagyis ezek a vállalkozások szerves részeivé válnak a helyi közösségnek, hozzájárulnak a közösségi tőke erősítéséhez, a helyi természeti és társadalmi környezet javításához. Ugyanakkor innovatív megoldásaikkal munkahelyeket is teremtenek.

Az ENSZ Iparfejlesztési Szervezete (United Nations Industrial Development Organization; a továbbiakban: UNIDO) kézikönyvet⁵ is készített az ökoipari parkok létrehozásának támogatására, melynek fő céljait így fogalmazta meg:

⁴ ROSELAND 2000.

⁵ UNIDO 2017.

- hatékony termelési és technológiai eljárások alkalmazása: anyag-, energia-, vízfelhasználás optimalizálása;
- környezetmenedzsment: a hulladékképződés és a -kibocsátások minimalizálása a környezet védelme érdekében;
- az emberi fejlődés segítése abban a közösségben, amelyben a cégek működnek.

A kézikönyv elsősorban a kormányok számára készült, hogy segítse őket az ökoipari parkok létrehozásában és a meglévő hagyományos ipari parkok ökoipari parkká alakításában. Az ökoipari parkok, ahogyan arra a kézikönyv rámutat, a versenyképesség javítását is segítik, ugyanis

- csökkentik a működési költségeket;
- „zöldítik” a termelési folyamatokat;
- javítják a termelékenységet;
- csökkentik a humán és környezeti kockázatokat;
- javítják a közvetlen környezetüket és ezzel a helyi közösség életminőségét.

Az ökoipari parkok létrehozása egyben modernizálja és fenntarthatóbbá teszi a meglévő ágazati szerkezetet, segítve a „körkörös gazdaság” létrehozását, új, innovatív megoldások keresését. Ez az irány új lehetőségeket nyit a gazdasági fenntarthatóság szempontjából fontos kisvállalkozói szektor számára is. Az ökoipari parkok menedzsmentjében is részt vehet az állam, de az különösen fontos, hogy valamennyi helyi szereplő, beleértve a civil szervezeteket is, elmondhassa a véleményét.

Kapcsolódó téma a fenntartható városok kérdése. Ezeket újabban „smart”, azaz „intelligens, okos” városoknak is nevezik. A fenntartható város célt először a United Nations Development Programme (a továbbiakban: UNDP) említette a fenntartható fejlődési céljai között, amelyeket 2015-ben fogalmazott meg.⁶

A fenntarthatóság a városok szempontjából különösen fontos, mivel az urbanizáció egyre növekszik. Az előrejelzések szerint 2030-ra a világ népességének mintegy 60%-a városokban fog élni, ezért nem mindegy, hogy milyen életminőséget biztosítanak a városok. Az egyik fontos jellemző a szén-dioxid-kibocsátás minimalizálása, vagy ahogyan mostanában fogalmazzunk, a karbonsemlegesség kell, hogy legyen. Az Eurostat⁷ méri például a túlszűfolt körülmények között élők arányát, ez 2018-ban az EU-ban átlagosan 15,5% volt. A magyar adat ettől magasabb, 20,1%, az osztrák érték viszont csak 13,5%.

A zajos körülmények között élők aránya az EU-ban 18,3%, viszont Magyarországon csak 8,5%. Az osztrák érték ennél jóval magasabb, 17,5%. Magyarország esetén viszont kiemelkedően rossz a levegőszennyezettségre vonatkozó érték. Amíg az emberek csupán 15%-át érintette ez a probléma 2017-ben,⁸ addig a magyar adat 20,9%. Megjegyzendő,

⁶ UNDP 2015.

⁷ Az Európai Unió statisztikai hivatala.

⁸ A 2017-es a legfrissebb Eurostat-adat a levegőszennyezettség mérésével kapcsolatban.

hogy az Eurostat nem kimondottan városokról beszél. A használt indikátor: fenntartható városok és közösségek.

Az UNESCO⁹ is foglalkozik a városok fenntarthatóságával. Egy 2020. február 8–13. között az Egyesült Arab Emírségek fővárosában, Abu-Dzabiban tartott konferencián kiemelkedően fontos fenntarthatósági feltételnek nevezték a helyi kultúrát és innovációt. A városok fenntarthatóságának mérésére John Batten¹⁰ egy indexet hozott létre, amelynek segítségével 100 város fenntarthatósági szintjét elemezte. Budapest nem volt a vizsgált városok között. A vizsgálat a gazdasági működés, a környezet és az emberek szempontjából nézte a fenntarthatóságot. Az európai városok általában jobban teljesítettek, mint más területek országai. A gazdasági fenntarthatóság szempontjából a cégek sikerességét, az infrastruktúra hatékonyságát, a digitális eszközök használatának elterjedtségét, vagy – ahogyan a tanulmány fogalmaz – a gazdaság „egészségi állapotát” vizsgálta. A környezeti fenntarthatóságot az energiafogyasztás hatékonyságával, a megújuló energia részarányával, a város „fásítottságával”, „virágosítottságával”, a „zöld pihenőhelyek” rendelkezésre állásával, a hulladékbegyűjtés és a komposztálás elterjedtségével, a káros gázok kibocsátásának mértékével, valamint a tiszta ivóvíz és a szennyvízelvezetési lehetőségek rendelkezésre állásával mérte. A fenntarthatóság emberi oldalát pedig a várható élettartam, az elhízottság, a rendelkezésre álló oktatási rendszer minősége, a jövedelmi különbségek, a munka és a magánélet egyensúlya, a bűnözés, a lakhatás, a megélhetési költségek és az előregedés mutatóinak elemzésével állapította meg. A listát Zürich vezeti, a második Szingapúr, a harmadik Stockholm és a negyedik Bécs.

Érdekes jelenség, hogy a gazdag országok nagyvárosai – valószínűleg a gyengébb környezeti és humán fenntarthatóság miatt – gyenge helyezést értek el. Például New York csak a 25., San Francisco a 39., Washington a 44., Los Angeles az 50., New Orleans pedig a 61. De van európai meglepetés is. Az EU „fővárosának” tekintett Brüsszel is csak a 40. helyen áll. Régióinkból csak Prágát és Varsót elemzi a tanulmány, Prága az előkelő 9., Varsó pedig a 37.

Említsük meg végül, hogy a legújabb „smart city” kutatások is hasonló mutatókat elemeznek, mint a korábbi fenntartható város vizsgálatok. Az IMD¹¹ Versenyképességkutató Központja a Szingapúri Műszaki Egyetemen együttműködve „smart city” indexet dolgozott ki, amelynek értékét 102 országra számította ki. Ez a kutatás Budapest jellemzőit is megvizsgálta. A mutatókat két csoportba osztották a kutatók: az infrastrukturális és a lakossági szolgáltatások csoportba. Az egyes mutatók hasonlóak a korábbi kutatásban használtakhoz. Többetként az emberi tényezőknél vizsgálták az orvosi ellátás rendelkezésre állását, a kulturális lehetőségeket, a felnőttképzési kínálatot, a helyi kormányzásba való civil beleszólási lehetőségeket, az infrastrukturális jellemzőknél pedig elemezték a közlekedési dugók előfordulásának gyakoriságát és a közösségi közlekedés

⁹ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete.

¹⁰ BATTEN 2016.

¹¹ Institute for Management Development, Svájc, Lausanne.

rendelkezésre állását és minőségét. Az egyes mutatók értékét személyes kikérdezéssel állapították meg. A minta nem túl nagy: minden városban 102 lakost kérdeztek ki. A kutatók azonban ígérik, hogy a következő felmérésnél már több várost is bevonnak, és nagyobb mintával dolgoznak.

Budapest a 83. helyre került ebben a kutatásban. A legjobb helyezéseit a kulturális lehetőségekre és a közösségi közlekedés hozzáférhetőségére kapta, a legrosszabb pozíciókba pedig a közlekedési dugók, a légszennyezettség, az egészségügy hozzáférhetősége, a döntésekben való részvételi lehetőségek és a korrupció veszélye tekintetében került. A környező országok városainak helyezése: Pozsony a 84., Bukarest a 85., Prága a 19., Varsó a 61., Bécs pedig a 17. A listát Szingapúr vezeti, a második Zürich, a harmadik pedig Oslo. Brüsszel ebben a kutatásban is csak a 64. helyre került, New York a 38., Washington pedig a 31.

A téma növekvő fontosságát mutatja, hogy állami programok is készülnek ezzel kapcsolatban, és számos szakmai konferencia tűzi programjára a megvalósítási lehetőségek vitáját. A legfrissebb ilyen konferencia 2020. március 19-én Koppenhágában volt, témájának pedig az „Északi Intelligens Városok 2020”-at¹² választotta. A konferencia erősen összpontosított a humán és környezeti fenntarthatóságra, a polgárok boldogságának növelése, egészségének javítása, a városok élhetőbbé tétele és a klímaváltozás hatásainak taglalására. Az üzleti világot, a technológiai változásokat, közöttük kiemelten a digitalizációt, az emberi és környezeti fenntarthatóság szolgálatába kívánták a tanácskozó városvezetők állítani.

Ahogy ebből a rövid összefoglalásból is kitűnik, a fenntarthatóság szerteágazó témakör, és a különböző kutatások általában abban értenek egyet, hogy a gazdasági növekedést önmagában nem elég eredményként elkönyvelni, hanem vele párhuzamosan vizsgálni kell az emberi-közösségi és környezeti fenntarthatóság esélyeit, és a gazdasági működés ezekre gyakorolt hatásait is.

Kevesebben foglalkoznak viszont azzal, hogy a gazdaság fenntarthatósága is más jelent, mint a gazdasági növekedés. A gazdasági fenntarthatóság ugyanakkor összekapcsolható és harmóniába hozható az emberi és természeti fenntarthatósággal. A kapcsolódást az innovatív megoldások, a gazdasági szerkezet tudás- és innovációalapúvá fejlesztése, a minőségibb munkahelyek, a hagyományos ipari parkok ökoipari parkokká alakítása és az okosvárosok fejlesztése terén lehet megtalálni.

Ebben az államnak is nagy szerepe van, mégpedig a gazdaságpolitika megalkotása terén. Fontos ugyanis, hogy a fenntarthatóság valamennyi részterülete a gazdaságpolitikai döntéshozatal homlokterében legyen. De különösen nagy figyelmet kell szentelni annak, hogy az állami támogatási és beruházási politika a fenntartható fejlődést, és ne csak a rövid távú gazdasági növekedést szolgálja. Eközben pedig kiemelt szerepet kell szánni az innováció, a megújulás legfőbb hordozójának tekinthető kisvállalati szektornak. A következő pontban a hazai gazdasági szerkezetet elemezzük a fenntarthatóság

¹² Nordic Smart Cities 2020.

szempontjából, majd a kisvállalati szektor fenntartható fejlődésben játszott szerepét mutatjuk be.

A gazdasági szerkezet vizsgálata a fenntarthatóság szempontjából

A gazdasági fenntarthatóság egyik fontos feltétele, amint arra az előző pontban rámutattunk, a gazdasági szerkezet állandó korszerűsödése, a tudás- és innovációalapú tevékenységek arányának növekedése, amely lehetővé teszi a termelékenység javulását is. A korszerűsítés lényeges elemei a technológiai, korszerűsítési beruházások. A gazdasági szerkezet fontos jellemzője az is, hogy mekkora a gazdasági szerkezeten belül a hazai és a külföldi cégek aránya, és hogy a külföldi cégek jellemzően milyen tevékenységeket helyeznek ki az egyes országokba.

A következőkben nemzetközi összehasonlításban vizsgáljuk meg a gazdasági szerkezet legfontosabb jellemzőit és a legnagyobb külföldi befektetők tevékenységének megjelenési formáit a teljes üzleti szektorban, illetve egyes kiemelt ágazatokban.

Vizsgáljuk:

- az egyes főbb ágazatok bruttó hozzáadott értékhez és foglalkoztatottsághoz való hozzájárulását;
- a külföldi tulajdonú cégek hozzáadott értékét a teljes gazdaságban;
- a külföldi cégekre jellemző valós munkaerő termelékenységét a teljes üzleti szektorban, a feldolgozóiparban és az infokommunikációs szektorban;
- a külföldi cégek beruházási tevékenységét a teljes üzleti szektorban és a feldolgozóiparban, továbbá külön a német cégek beruházási tevékenységét a teljes üzleti szektorban;
- a külföldi tulajdonú cégek K+F ráfordításait és kutatásfejlesztési foglalkoztatását a feldolgozóiparban;
- a német tulajdonú cégek K+F ráfordításait és kutatásfejlesztési foglalkoztatását a feldolgozóiparban és azon belül a járműgyártásban;
- az amerikai tulajdonú cégek K+F ráfordításait és kutatásfejlesztési foglalkoztatását a feldolgozóiparban;
- a külföldi tulajdonú cégek K+F ráfordításait és kutatásfejlesztési foglalkoztatását a gyógyszeriparban és a számítógép, elektronikai és optikai ágazatban;
- az amerikai tulajdonú cégek K+F ráfordításait és kutatásfejlesztési foglalkoztatását a számítógép, elektronikai és optikai ágazatban.

Az adatok alapján következtetéseket vonunk le a V4-ek, ezen belül különösen a magyar gazdaság fenntartható fejlődésének feltételeivel és követelményeivel kapcsolatban.

A gazdasági szerkezet a főbb ágazatok hozzáadott értékhez és foglalkoztatáshoz való hozzájárulása alapján

Az Eurostat adatai alapján az 1. táblázatban a V4-országok, valamint Ausztria, Németország és Dánia adatait gyűjtöttük össze. Ausztria és Németország szerepeltetését az erős gazdasági kapcsolatok indokolják. Dániát, mint az egyik legsikeresebb, legversenyképesebb országot pedig mintaként mutatjuk be.

Az 1. táblázat alapján egyrészt képet kaphatunk az egyes ágazatok gazdaságban játszott szerepéről, illetve a hozzáadott értékhez és a foglalkoztatáshoz való hozzájárulási adatok összehasonlításával az adott ágazat termelékenységéről. (A foglalkoztatottak által előállított hozzáadott érték.)

1. táblázat: A bruttó hozzáadott értékhez (GVA) és a foglalkoztatáshoz való hozzájárulás néhány ágazatban az EU egyes országaiban (2018, %)

Ágazat	GVA (%)						
	Csehország	Magyarország	Lengyelország	Szlovákia	Ausztria	Németország	Dánia
Ipar	30,2	24,8	25,0	25,7	22,1	25,4	18,2
Kereskedelem, szállítás, szálláshely, vendéglátás	19,2	19,0	26,0	19,5	22,6	16,1	19,5
Közigazgatás, védelem, oktatás, egészségügy, szociális munka	15,5	17,1	14,6	14,4	17,3	18,4	21,2
Szakmai tudományos és műszaki tevékenység, adminisztrációs szolgáltatások	6,9	10,3	8,8	10,1	9,8	11,5	9,9
Építőipar	5,6	5,3	7,7	7,9	6,7	5,1	6,2
Infokommunikáció	5,5	5,0	4,3	4,7	3,6	4,6	4,6
Mezőgazdaság, erdészet, halászat	2,2	4,2	2,4	2,6	1,3	0,9	1,2

Ágazat	Foglalkoztatás (%)						
	Csehország	Magyarország	Lengyelország	Szlovákia	Ausztria	Németország	Dánia
Ipar	29,0	21,4	24,2	24,2	15,9	18,5	10,8
Kereskedelem, szállítás, szálláshely, vendéglátás	23,7	23,6	22,8	26,1	26,8	22,7	26,1
Közigazgatás, védelem, oktatás, egészségügy, szociális munka	18,1	21,9	20,4	19,8	23,5	24,8	30,2
Szakmai tudományos és műszaki tevékenység, adminisztrációs szolgáltatások	8,8	10,5	6,5	10,5	12,1	13,9	11,0
Építőipar	7,5	7,2	7,3	7,2	6,7	5,6	6,4
Infokommunikáció	2,8	3,2	2,6	2,9	2,8	2,9	3,6
Mezőgazdaság, erdészet, halászat	3,0	4,1	9,6	3,0	3,5	1,4	2,3

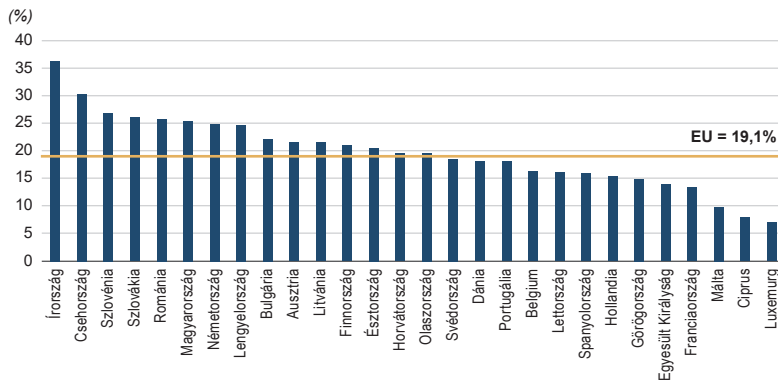
Forrás: Eurostat

Mit mutatnak az 1. táblázat adatai? Egyrészt azt látjuk, hogy az ipar szerepe a hozzáadott értékteremtésben és a foglalkoztatásban is magas a V4-országokban, Ausztriában és Németországban. Az egyik legversenyképesebb ország, Dánia esetén viszont a legmagasabb hozzáadott értékhez való hozzájárulás a nagy összevont szolgáltató ágazatot – közigazgatás, védelem, oktatás, egészségügy és szociális munka – jellemzi. (21,2%) Ebben az összevont ágazatban legnagyobb a foglalkoztatási arány is. (30,2%) A magyar érték mindkét mutató esetén sokkal alacsonyabb, pedig fontos, tudásalapú tevékenységsoportról van szó, amely a többi ágazat számára is biztosítja a felkészült és jó egészségi állapotú munkaerőt.

A második legnagyobb újérték-teremtő és foglalkoztató a szintén összevont piaci szolgáltató ágazatcsoport, a kereskedelem, szállítás, szálláshely és vendéglátás. Ami pedig a valós munkaerő-termelékenységi adatokat illeti, az iparban nyilvánvaló, hogy ugyanazt a hozzáadott értéket kevesebb munkavállalóval termelik meg a fejlett országokban, mint a V4-országokban. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a munkavállalók nagyobb hozzáadott értéket teremtenek a fejlett, mint a kevésbé fejlett országokban. Ennek egyik magyarázata, ahogyan azt a későbbiekben bemutatjuk, hogy az iparban a V4-országokban jellemző a külföldi cégek magas aránya, amelyek tipikusan alacsonyabb értéket előállító termelő-összeszerelő munkafolyamatokat telepítettek a V4-országokba. Ugyanakkor, ahogy a későbbiekben szintén látni fogjuk, a fejlett országok iparában egyrészt kisebb a külföldi tulajdonú cégek aránya, másrészt inkább az értéklánc nagyobb hozzáadott értéket teremtő szakaszai a jellemzők. A kereskedelem, szállítás, szálláshely és vendéglátás piaci szolgáltatási ágazatokban, Lengyelország kivételével, az a jellemző, hogy a foglalkoztatottak aránya magasabb, mint a hozzáadott érték aránya. A közigazgatás, védelem, oktatás, egészségügy és szociális munka területeken pedig minden országra jellemző a magasabb foglalkoztatási arány.

A szakmai, tudomány és műszaki tevékenységek, valamint adminisztratív szolgáltatások ágazatai esetén is, Lengyelország kivételével, a foglalkoztatási arány a magasabb, de a különbségek a hozzáadott értékhez és a foglalkoztatáshoz való hozzájárulás között nem nagyok. Az építőipar esetén a lengyel és a szlovák hozzáadott érték hozzájárulás a legmagasabb, de a foglalkoztatási arány mindegyik országban kiemelkedően magas, ami – elsősorban Csehország és Magyarország esetén – termelékenységi problémákra utal. Az infokommunikáció mint magas tudástartalmú piaci szolgáltatásnál valamennyi vizsgált ország esetén lényegesen magasabb a hozzáadott érték, mint a foglalkoztatási arány. A mezőgazdaság, erdőszet és halászat ágazatokban jelentős „túlfoglalkoztatást”, vagy ha tetszik termelékenységi problémát mutatnak az adatok Lengyelország és Ausztria esetén. A magyar adatok viszont kiemelkedően kedvezők, amit a birtokszerkezet változása, a nagy gazdaságok erősödése és a technológiai fölénye indokolhat.

Az adatok az ipar magas arányát mutatják a hozzáadott érték előállításban és a foglalkoztatásban Dánia kivételével minden vizsgált országban. Az Eurostat rendelkezésre álló 2018. évi adatai, ahogyan azt az 1. ábrán láthatjuk, megerősítik, hogy az ipar aránya a teljes hozzáadott érték előállításban régióinkban különösen magas.



1. ábra: Az ipar aránya a bruttó hozzáadott értékben az EU 28 országában (2018, %)

Forrás: Eurostat

Érdekes az is, hogy a fejlett országok között Németország is élen van. A két jelenség között nyilvánvaló a kapcsolat. A német gazdaság legerősebb szelete az ipar, és külföldi, főleg V4-es leányvállalatain keresztül jelentősen járul hozzá az ipar magas, az EU-átlagnál jelentősen nagyobb arányához a V4-országokban is. De érdemes arra is felfigyelni, hogy a nemzetközi versenyképességi listákon élen lévő Dániában, Finnországban, Svédországban és Nagy-Britanniában az ipar aránya a hozzáadott értéken belül az EU átlaga körüli, sőt, Dánia és Nagy-Britannia esetén az alatt van.

Ugyanakkor, ahogyan arra az Eurostat rámutat,¹³ a legversenyképesebb országokban, például Dániában 21,6%, Svédországban pedig 21,3% az oktatási, egészségügyi és szociális ágazat aránya a hozzáadott értékben. A fenntarthatóság szempontjából fontos kérdés tehát az, hogy milyen arányeltolódás lenne indokolt a V4-országokban, közöttük Magyarországon is ahhoz, hogy a fejlett országok csoportjába átkerülhessenek. De az is kulcskérdés, hogy a V4-ekre jellemző jelentős külföldi tőkebefektetés hogyan járul hozzá ehhez az átalakuláshoz. A külföldi cégek tevékenységének kiemelt elemzését éppen az erős szerepvállalás, a hozzáadott érték előállításban betöltött vezető szerepe indokolja.

A külföldi tulajdonú cégek gazdasági szerepének elemzése nemzetközi összehasonlításban

A külföldi tulajdonú cégeken egy adott országban azokat a cégeket értjük, amelyek egységei más országokban lévő cégek tulajdonában és irányítása alatt működnek. Az Eurostat megkülönbözteti az EU országokon belüli és a telephelyországon kívüli tulajdonosi hátterű cégeket, illetve azokat, amelyek EU-s országok EU-n kívüli országokban működő telephelyei. A tulajdonviszonyok bonyolultsága és a szerteágazó kapcsolatrendszer miatt

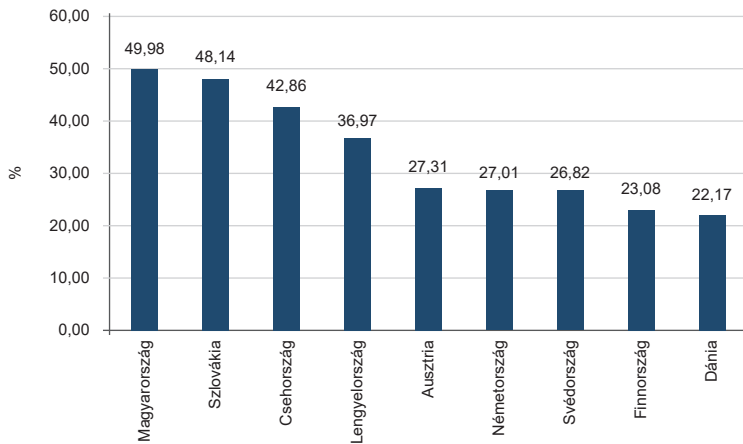
¹³ Output of economic activities in the EU Member States. *Eurostat*. 2019. 10. 28.

nem könnyű megbízható statisztikai adatokhoz jutni. Az Eurostat arra mutat rá, hogy a külföldi tulajdonú cégek az EU tagországokban 2016-ban átlagosan az úgynevezett nem pénzügyi üzleti szektorban az összes hozzáadott érték 10%-át állították elő. Az egyes országok közötti különbségek azonban, ahogyan azt a későbbiekben látni fogjuk, nagyon nagyok. A legnagyobb értéket Magyarországon találjuk. A hozzáadott érték azért fontos mutató, mert a helyben előállított új értéket jeleníti meg, és nem veszi számításba a csupán összeszerelési céllal importált beépített egységeket. A 2. táblázatban a külföldi tulajdonú cégek hozzáadott értékéhez való hozzájárulását látjuk egy hosszabb időszávon a V4-országokban és 5 fejlett gazdaságú országban. A 2. ábra pedig a 2017. évi adatokat mutatja.

2. táblázat: A külföldi tulajdonú cégek hozzáadott értékének aránya a teljes hozzáadott érték %-ában

Ország	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Csehország	42,87	42,94	41,56	42,05	42,33	41,78	43,31	42,86
Magyarország	49,26	51,89	51,69	52,23	52,66	52,46	51,39	49,98
Lengyelország	33,71	35,07	33,2	34,78	35,38	35,47	36,77	36,97
Szlovákia	36,47	38,23	39,9	35,44	43,59	45,83	48,07	48,14
Ausztria	25,18	25,49	25,03	24,84	26,34	26,93	27,77	27,31
Németország	20,32	18,14	23,97	23,57	21,87	20,05	24,83	27,01
Dánia	24,81	24,64	23,9	22,9	21,28	21,53	21,54	22,17
Finnország	19,67	20,87	20,75	20,95	21,8	21,12	23,21	23,08
Svédország	28,37	27,87	27,78	26,59	27,08	27,12	26,47	26,82

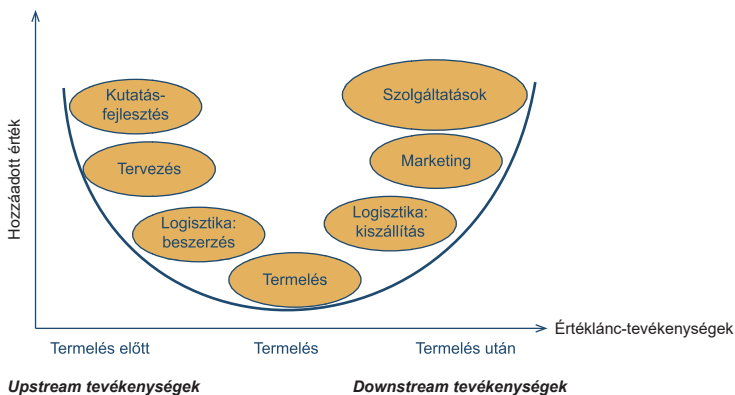
Forrás: Eurostat



2. ábra: A külföldi tulajdonú cégek hozzáadott értékének aránya a teljes hozzáadott érték %-ában (2017)

Forrás: Eurostat

A 2. táblázat azt mutatja, hogy a vizsgált 8 éves időhorizonton végig a fejlett országok esetén a hazai tulajdonú, a kevésbé fejlettek esetén pedig a külföldi tulajdonú cégek termelik meg a teljes hozzáadott érték jelentős arányát. Ahogyan azt a 2. ábra szemlélteti az utolsó évben, 2017-ben is világosan elválík a V4-országok csoportja a fejlettektől, hiszen a fejlettek esetén nem a külföldi, hanem a hazai cégek termelik a magasabb hozzáadott értéket. Éppen ezért nem mindegy, hogy a külföldi tulajdonú cégek mekkora való termelékenységű szinten dolgoznak. Hiszen ha a gazdaságban nagy a szerepük, akkor fontos, hogy az egy foglalkoztatottra jutó újérték-előállításuk – az egy főre jutó való termelékenységű szint – magas legyen. Ha nem az, akkor nem járulnak hozzá az adott ország gazdasági-társadalmi felzárkózásához, fenntartható fejlődéséhez. Az alacsony szintű helyben előállított új érték arra utal, hogy a külföldi tulajdonú cégek értékláncaik alacsonyabb új értéket termelő szakaszait telepítik a kevésbé fejlett országokba. Az értéklánc, ahogyan azt a 3. ábrán látjuk, a teljes értékteremtési folyamatot írja le. Az értéklánc két szélső helyzetében keletkezik a nagy hozzáadott érték, a közepén, a termelés-összeszerelés szakaszban pedig a legalacsonyabb új érték jön létre általában alacsonyabb bérek mellett.



3. ábra: A mosolygő görbe

Forrás: OECD

A 2. ábra arra hívja fel a figyelmet, hogy a 2017. évi adatok alapján a vizsgált országok között Magyarországon a legnagyobb a külföldi tulajdonú cégek aránya a hazai hozzáadott érték előállításán belül. Ez jelentős gazdasági függőséget, kitétséget jelent. Tekintettel az országban végzett tevékenységek alacsony egy foglalkoztatottra jutó hozzáadott értékére, a munkahelyek fenntarthatóságának problémáit is fel kell vetni. Az alacsony egy foglalkoztatottra jutó hozzáadott érték ugyanis az értéklánc legkevésbé innovatív és legalacsonyabb bért fizető termelési-összeszerelési tevékenységére utal. A digitalizáció és robotizáció gyors előrehaladásával pedig éppen ezek a munkahelyek kerülnek legelő-

szőr veszélybe. Várhatóan ugyanis a kevésbé bonyolult fizikai munkát fogják a cégek legelőször automatizálni, robotizálni.

Levonhatunk az adatokból ezek után néhány fontos következtetést. Azokban az országokban, mint például Magyarországon is, amelyekben az összes hozzáadott érték közel felét a külföldi cégek állítják elő, érzékelhető a nemzeti tulajdonú gazdaság gyengesége, amely – különösen gazdasági válságok idején – fenntarthatósági, válságállósági problémát idézhet elő. Ezért a fenntartható gazdasági fejlődés szempontjából fontos a nemzeti tulajdonú gazdaság erősítése, értékteremtő képességének fokozása, beleértve a hazai kisvállalati szektort is.

Valós munkaerő-termelékenység a teljes üzleti szektorban, a feldolgozóiparban és az infokommunikációs ágazatban

Először tisztázzuk, mit értünk teljes üzleti szektor alatt. A teljes üzleti szektorba (*business economics*) a következő ágazatok tartoznak (KSH, illetve az Eurostat NACE Rev. 2 besorolás¹⁴):

- bányászat és kőfejtés;
- feldolgozóipar;
- villamosenergia-, gáz-, hőellátás, légkondicionálás;
- vízellátás, szennyvízkezelés, hulladékgazdálkodás;
- építőipar;
- kereskedelem, gépjárműjavítás;
- szállítás, raktározás;
- szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás;
- infokommunikáció;
- ingatlanügyek;
- szakmai, tudományos és műszaki tevékenység;
- adminisztratív és szolgáltatást támogató tevékenységek;
- számítógépek, személyes és háztartási termékek javítása.

Mint látjuk, a feldolgozóipar a teljes üzleti szektor egyik kiemelkedően fontos ágazata. Az egyes szektorok eredményesség jellemző mutatója az úgynevezett valós munkaerő termelékenység, amely egyben egyike a leggyakrabban használt termelékenységi mutatóknak.

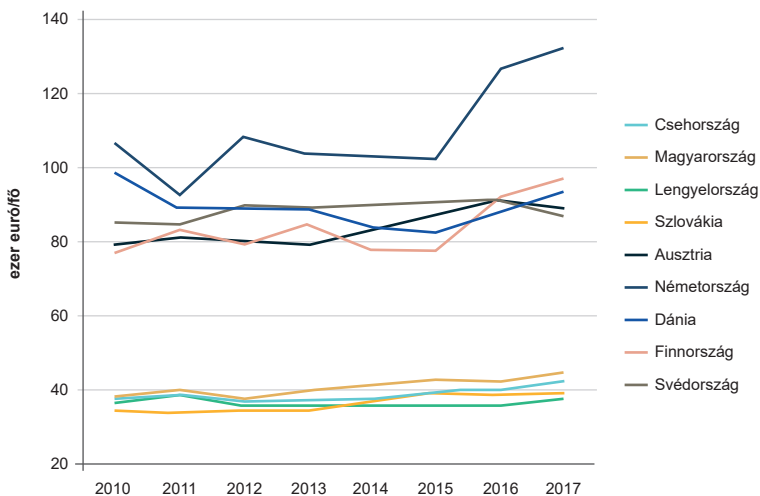
Azt fejezi ki, hogy a cégeknél mekkora az egy foglalkoztatottra jutó előállított új, hozzáadott érték (*apparent labour productivity*). A 3. táblázatban a külföldi tulajdonú cégek adatait látjuk a 2010–2017-es időhorizonton 9 országban, a 4. ábra pedig az adatok időbeli változását szemlélteti.

¹⁴ Elérhető: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nace-rev2> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 03.)

3. táblázat: A valós munkatermelékenység alakulása néhány országban a külföldi tulajdonú cégeknél a teljes üzleti szektorban (2010–2017, ezer euró/fő)

Ország	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Csehország	38,2	38,8	37,2	37,6	37,7	39,3	40,2	42,3
Magyarország	37,8	40,1	38	39,9	41,2	43,2	42,3	44,9
Lengyelország	36,3	38,6	35,9	35,7	35,7	35,8	35,9	37,7
Szlovákia	34,8	34,1	34,9	34,8	36,7	39,8	39	39,6
Ausztria	79,4	80,9	80,3	79,4	83,1	87	91,1	88,9
Németország	106,6	93	108,6	103,9	103,4	102,5	126,6	132,1
Dánia	98,5	89,2	88,2	88,7	84	82,6	88,6	93,6
Finnország	77,1	83,3	79,9	84,7	78	77,4	92	97
Svédország	85,5	84,8	89,6	89	89,8	90,9	91,1	87,1

Forrás: Eurostat



4. ábra: A valós munkatermelékenység alakulása a külföldi tulajdonú cégeknél a teljes üzleti szektorban (2010–2017, ezer euró/fő)

Forrás: Eurostat

Két fontos észrevételt tehetünk a 3. táblázat, illetve a 4. ábra alapján. Először is azt, hogy a külföldi tulajdonú üzleti vállalkozások esetén óriási az eltérés az egy alkalmazott által teremtett új hozzáadott érték tekintetében az egyes országokban. A vizsgált országokban a 2017. évi adatok alapján a legmagasabb érték Németországban, a legalacsonyabb Lengyelországban van. Ez nyilvánvalóan összefügg az értékláncok jellegével, vagyis azzal, hogy az értékláncok nagyobb új értéket előállító szakaszai a fejlett, a kisebb hozzáadott érték előállítására képes szakaszai pedig a kevésbé fejlett országokban találhatók. A V4-országok között 2017-ben a legmagasabb értéket Magyarországon találjuk, de még ez is csak az osztrák érték felét (50,5%) és a német érték 34%-át éri el.

Ez egyben utal arra is, hogy a kevésbé fejlett országokban a hozzáadott érték részét képező bérek is alacsonyabbak. A gazdasági fejlődés fenntarthatósága szempontjából ez azt érzékelteti, hogy megrekedhetnek a kevésbé fejlett országok egy olyan alacsonyabb fejlettségi szinten, amelyből nem lesznek képesek átlépni a fejlett országok közé, hiszen azok is folyamatosan továbbfejlődnek, és ezért a felzárkózáshoz a kevésbé fejletteknek sokkal gyorsabban kellene haladniuk. Ez pedig innovációt, a tudásba való befektetést igényelne. A társadalmi fejlődés lehetőségét viszont az alacsonyabb bérek csökkentik. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a kevésbé fejlett gazdaságú országok munkavállalóinak nincs lehetősége arra ezekben a cégekben, hogy értékesebb munkát végezhessenek magasabb fizetésért. A második kapcsolódó észrevétel, hogy az újérték-teremtés növekedési üteme ezekben a szektorokban nem is valószínűsíti a gyors felzárkózást. Hiszen amíg például Csehországban 2010-ről 2017-re 10,7%-kal, Magyarországon 18,8%-kal, Lengyelországban 4%-kal, Szlovákiában 13,7%-kal nőtt a mutató értéke, addig például Németországban 24%, Finnországban 25,8% volt a növekedés.

Érdeemes megvizsgálni azt is, hogy az egyes gazdasági ágakban működő külföldi tulajdonú cégek egy foglalkoztatottra jutó hozzáadott értéke hogyan alakul, illetve érzékelhető-e lényeges eltérés az ágazatok között. Valószínűsíthető, hogy a magasabb hozzáadott érték tudásigényesebb és egyben jobban fizető munkahelyeket is jelent.

Vizsgáljuk meg az adatokat a feldolgozóiparban és az infokommunikációs szolgáltató ágazatban. A feldolgozóipar sok ágazatot foglal magában, amelyek között jelentős arányt, 28%-ot képvisel az úgynevezett közepes „high-tech” járműgyártás és csak 2,9%-ot a „high-tech” ágazatnak számító gyógyszeripar.¹⁵

4. táblázat: A valós munkatermelékenység alakulása néhány országban a külföldi tulajdonban lévő feldolgozóipari cégeknél (2010–2017, ezer euró/fő)

Ország	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Csehország	34,9	36	36,1	37,2	39,3	40,3	41,2	42,1
Magyarország	36,6	39,2	37,2	39,4	41,8	43,7	40,8	43,4
Lengyelország	34,4	37,1	33,1	35,5	35,3	35,7	35,4	37,7
Szlovákia	30,4	28,5	28,6	31,8	34,8	39,2	37,8	38,5
Ausztria	100,4	102	99,5	97,3	102,1	105,1	109,7	107,8
Németország	109,1	89,2	83,3	82,5	86	90,1	118,8	132,1
Dánia	95,7	74,9	79,7	78,9	73,1	78,8	99,8	104,2
Finnország	90,8	95,2	95,5	104,5	81,4	73,1	105,1	113,1
Svédország	99,9	98,7	102,3	100,4	100,2	113,5	110,2	103,9

Forrás: Eurostat

A 4. táblázat, amely a gazdaság feldolgozóipari szegmensét jellemző termelékenységi adatokat tartalmazza, még inkább felnagyítja a 3. táblázatból levont következtetéseket. Azt láthatjuk, hogy a feldolgozóiparban még nagyobbak a különbségek a kevésbé fejlett gazdaságú V4-országok és a fejlett országok adatai között. Ez azt érzékelteti, hogy az új hozzáadott értékteremtés a feldolgozóiparban különösen alacsony a V4-országokban.

¹⁵ KSH, 2018-as adat.

Valószínűleg ennek az a fő oka, hogy a feldolgozóiparban kevés a „high-tech”, azaz kiemelkedően magas technológiai szintet képviselő tevékenységek aránya. A „high-tech” ágazatok közé az Eurostat besorolása szerint

- a gyógyszeripar,
- a számítógép-, elektronikai és optikai ipar és
- a légiközlekedéssel, űrkutatással kapcsolatos gépeket gyártó ágazatok tartoznak.

Az egyes ágazatok arányát jól tükrözi a foglalkoztatottak aránya is. Például Magyarországon – az Eurostat adatai szerint – 2017-ben az összes feldolgozóipari foglalkoztatottból 2,5% dolgozott a gyógyszeriparban, 6,6% a számítógép-, elektronikai és optikai iparban és 0,1% a légiközlekedéssel, űrkutatással kapcsolatos gépeket gyártó ágazatban. Ezzel szemben a közepes „high-tech”-nek számító járműiparban 12,9% dolgozott. Ez utóbbi érték például Ausztriában 5,3%, Finnországban 2,6%, Dániában pedig 1,3%.

Vizsgáljuk meg most az infokommunikációs ágazat adatait. A KSH és az Eurostat besorolása szerint az infokommunikációs ágazatba a következő tevékenységek tartoznak:

- Kiadói tevékenység
- kiadói tevékenység
- könyvkiadás
- címtárak, levelezőjegyzékek kiadása
- napilapkiadás
- folyóirat, időszaki kiadvány kiadása
- egyéb kiadói tevékenység

Szoftverkiadás

- számítógépes játék kiadása
- egyéb szoftverkiadás

Film, videó, televízióműsor gyártása, hangfelvétel-kiadás

- film-, videó-, televízióműsor-gyártás
- film-, videógyártás, televíziós műsorfelvétel utómunkálatai
- film-, videó- és televízióprogram terjesztése
- filmvetítés
- hangfelvétel készítése, kiadása

Műsorösszeállítás, műsorszolgáltatás

- rádióműsor-szolgáltatás
- televízióműsor összeállítása, szolgáltatása

Távközlés

- vezetékes távközlés
- vezeték nélküli távközlés
- műholdas távközlés

Információ-technológiai szolgáltatás

- információ-technológiai szolgáltatás
- számítógépes programozás
- információ-technológiai szaktanácsadás
- számítógép-üzemeltetés
- egyéb információ-technológiai szolgáltatás

Információs szolgáltatás

- adatfeldolgozás, webhoszting, világhálóportál-szolgáltatás
- adatfeldolgozás, webhoszting-szolgáltatás
- világhálóportál-szolgáltatás
- egyéb információs szolgáltatás
- hírügynökségi tevékenység
- M.n.s. egyéb információs szolgáltatás

Az 5. táblázatban a valós munkatermelékenység alakulását látjuk néhány országban a külföldi tulajdonban lévő infokommunikációs cégeknél 2010 és 2017 között.

5. táblázat: A valós munkatermelékenység alakulása néhány országban a külföldi tulajdonban lévő infokommunikációs cégeknél (2010–2017, ezer euró/fő)

Ország	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Csehország	82,7	82,5	77,7	71,3	57,7	60	61,9	65
Magyarország	88	78,3	71,2	64,5	63,2	61,6	62,6	64,2
Lengyelország	73,9	83,3	82,8	78,1	75,3	64,7	61,5	61,7
Szlovákia	76,9	70,3	69,9	60,1	67,1	66,6	62	63,9
Ausztria	115,5	115,1	104,7	115,7	129,1	133,2	135,4	132,5
Németország	158,7	157,4	202,7	206,5	185	185,2	193,9	208,8
Dánia	124,2	103,9	105,6	114,3	112,2	92,5	116,1	115,9
Finnország	101,9	105,2	105,9	126,4	135,9	151	163,4	158,5
Svédország	91,3	92	98,9	104,3	112,4	111,5	102,5	99,6

Forrás: Eurostat

Az első észrevétel, hogy az infokommunikációban is jelentősen nagyobb az egy foglalkoztatott által létrehozott új érték a fejlett országokban, mint a V4-ekben. Még a viszonylag alacsonyabb svéd érték is jóval magasabb. A V4-ek között a magyar adat a legjobb: az osztrák érték közel fele (48,5%). A feldolgozóipar esetén viszont ez az érték kevesebb, mindösszesen 40,2%. Ez egyben érzékelteti azt, hogy ebben az ágazatban több tudásalapú munkahely van, és ezzel összefüggésben a bérek is magasabbak. Érdeemes arra is felhívni a figyelmet, hogy nagy különbség van az infokommunikációs szolgáltatások és az infokommunikációs eszközök gyártása közötti hozzáadott érték termelésben. Ugyanis amíg az infokommunikációs szolgáltatások hozzáadott értéke 2010 és 2016 között 18,3%-kal bővült, addig az infokommunikációs eszközöket gyártó feldolgozó ágazatok hozzáadott értéke csak 2,5%-kal emelkedett. Ez azt jelenti, hogy 2016-ban a tipikus infokommunikációs

szolgáltatások (számítógépes programozás, szaktanácsadás) hozzáadott érték bővülése átlagosan tízszerese az infokommunikációs eszközöket gyártó (elektronikai eszközök, áramkörök) feldolgozóiparnak.

A külföldi tulajdonú cégek beruházási tevékenysége

Nagyon fontos a gazdasági fenntarthatóság szempontjából a cégek beruházási tevékenysége is. Ez jelentheti egyrészt új és magasabb színvonalú munkahelyek létrejöttét, másrészt azért is lényeges, mert megalapozza a termelékenység javulását.

A következő két táblázatban a külföldi tulajdonú cégek esetén vizsgáljuk meg az egy alkalmazottra jutó beruházások nagyságát a teljes üzleti szektorra, illetve a feldolgozóiparra néhány országban 2010 és 2017 között.

Nyilván a beruházási igény függ a mindenkori technológiai szinttől és a várható piaci lehetőségektől is. Egyrészt a V4-országok technológiai szintje alacsonyabb, ezért nagy szükségük lenne technológiai korszerűsítéssel járó beruházásokra. Másrészt az üzleti bizonytalanság és lehetőségek egyensúlya is évről évre változik, ami szintén befolyásolja a cégek beruházási aktivitását. Végül az egyes országok által kínált különböző beruházási ösztönzők is hatással vannak a beruházási kedvre.

6. táblázat: Az egy alkalmazottra jutó beruházási érték a teljes üzleti szektorban működő külföldi tulajdonú cégek esetén néhány országban (2010–2017, ezer euró/fő)

Ország	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Csehország	6,6	7,7	7,9	7,6	7,5	7,8	7,8	8,8
Magyarország	8,9	9,9	9,6	8,3	8,7	8,8	10,8	11,6
Lengyelország	6,6	7,6	7,0	7,1	7,4	8,1	7,9	8,0
Szlovákia	10,5	10,8	11,0	10,5	10,2	10,8	10,9	11,1
Ausztria	13,0	14,1	13,7	12,7	13,6	16,1	17,5	17,7
Németország	11,7	14,6	15	13,8	13,6	12,9	16,8	16,7
Dánia	12,7	11,7	11,0	10,3	11,3	11,8	11,9	12,3
Finnország	6,2	8,0	7,2	12,3	12	14,5	14,8	14,3
Svédország	10,8	11,3	15	15,6	13,6	14,2	13,5	14,5

Forrás: Eurostat

A 6. táblázat azt igazolja, hogy a külföldi cégek egy foglalkoztatottra jutó beruházásai sokkal magasabbak a fejlett gazdaságú országokban, mint a V4-országokban annak ellenére, hogy a beruházásokhoz kapható kedvezmény a V4-országokban valószínűleg nagyobb. Az egyik ok az olcsó munkaerő lehet, amely nem ösztönöz technológiai korszerűsítésre. Ez egyben arra, a hosszabb távon kedvezőtlen irányra is rávilágít, hogy az olcsó munkaerő nemcsak társadalmi haladási, hanem gazdasági probléma is. Hiszen ha a cégek lassabban korszerűsítenek, akkor kisebb az új és igényes piacok meghódításának lehetősége és ennek következtében a gazdasági felzárkózás esélye.

Most nézzük meg ugyanezeket az adatokat egy szűkebb területre, a feldolgozóiparra.

7. táblázat: Az egy alkalmazottra jutó beruházási érték a feldolgozóiparban működő külföldi tulajdonú cégek esetén néhány országban (2010–2017, ezer euró/fő)

Ország	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Csehország	5,6	6,8	8,1	8,1	8,6	8,5	8,3	9,5
Magyarország	7,6	10,8	11,6	10,8	10,7	9,9	11,2	12,2
Lengyelország	6,3	7,7	7,1	7,5	8,1	9,4	9,7	9,5
Szlovákia	7,9	9,3	9,4	9,7	9,4	10,1	11,1	12,5
Ausztria	10,6	12,5	14,5	11,7	11,8	13,4	13,7	13,9
Németország	10,7	10,5	11	10,8	10,7	11,2	13,4	13,9
Dánia	15,0	12,9	10,0	8,6	9,5	8,1	11,5	11,4
Finnország	6,0	6,9	8,9	11,9	9,1	13,7	11,3	15,6
Svédország	8,7	10,2	12,3	14,3	15,2	17,3	17,1	18,8

Forrás: Eurostat

A feldolgozóipari adatok hasonló képet mutatnak, mint a teljes üzleti szektor adatai. Egyes évek kivételével a fő tendencia az, hogy a kevésbé fejlett gazdaságú V4-országokban a feldolgozóiparban működő külföldi cégek egy alkalmazottra jutó beruházási értéke alacsonyabb, mint a fejlett országok esetén. Dániánál látunk csupán kisebb értékeket, illetve az időszak első három évében, valószínűleg a válságnak betudhatóan, szintén alacsonyak, a V4-országokra jellemző értékekhez közeli, a finn és svéd beruházási adatok. Viszont a Finnországban működő cégek ezután „rákapcsoltak”, és 2017-re a második helyre kerültek Svédország után.

Végül vizsgáljuk meg, hogy mekkora a német tulajdonú cégek egy alkalmazottra jutó beruházási ráfordítása a vizsgált országokban.

8. táblázat: Az egy alkalmazottra jutó beruházási érték a teljes üzleti szektorban működő német tulajdonú cégek esetén néhány országban (2010–2017, ezer euró/fő)

Ország	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Csehország	6,9	8,6	9,8	8,6	8,9	9,1	9,0	9,4
Magyarország	13,4	14,7	13,2	10,7	11,2	11,2	11,2	13,3
Lengyelország	5,4	6,2	6,1	6,8	7,6	9,4	8,5	8,5
Szlovákia	6,8	7,2	7,0	9,8	9,4	6,5	11,7	10,4
Ausztria	10,9	10,9	11,6	10	11,3	12,2	14,7	15,5
Dánia	17,3	16,8	9,8	10,4	9,0	10,2	10,6	11,8
Finnország	–	–	–	13,4	7,1	10,1	18,0	12,4
Svédország	18,0	19,1	20,8	23,4	17,9	15,2	17,1	16,0

Forrás: Eurostat

A német cégek nemcsak a V4-országokban, hanem Ausztriában, Dániában és Svédországban is jelentős befektetők. Az egy alkalmazottra jutó beruházási értékük 2017-ben a teljes üzleti szektorban Svédországban volt a legmagasabb (16 ezer euró/fő), ezt követte Ausztria (15,5 ezer euró/fő), majd Magyarország (13,3 ezer euró/fő). Magyarország esetén azonban óvatosan kell bánnunk ezzel az értékkel, mert a kormány beruházásösztönző politikája miatt a beruházások esetenként jelentős százalékát a magyar állami hozzájárulás finanszírozta.

A külföldi tulajdonú cégek K+F ráfordításai és kutató-fejlesztő foglalkoztatása

A fenntartható fejlődéshez, felzárkózáshoz jelentősen hozzájárulnak a K+F ráfordítások, illetve tevékenységek is. Ezeket az Eurostat két mutatóval jellemzi: a cégek által előállított hozzáadott érték arányában méri a K+F ráfordításokat és az összes foglalkoztatott arányában a K+F területen foglalkoztatottakat.

A következő két táblázat a feldolgozóiparban működő külföldi cégek hozzáadott értékhez viszonyított K+F ráfordításait és a K+F területen dolgozók összes foglalkoztatottához mért arányát szemlélteti.

9. táblázat: *A külföldi tulajdonú cégek K+F ráfordításai a hozzáadott érték százalékában a feldolgozóiparban (%)*¹⁶

Ország	2009	2011	2013	2015	2017
Csehország	3,5	4,1	3,3	2,8	3,4
Magyarország	2,1	2,1	2,5	2,0	2,2
Lengyelország	0,9	0,8	1,4	1,5	2,2
Szlovákia	1,6	1,5	–	1,6	2,5
Ausztria	14,7	11,6	13,6	13,4	14,0
Németország	9,4	10,4	12,5	9,8	7,0
Dánia	–	–	8,5	6,4	7,8
Finnország	9,7	8,4	10,6	16,3	8,4
Svédország	–	–	–	–	15,0

Forrás: Eurostat

Világosan kitűnik, hogy a fejlett országokban működő cégek a megtermelt hozzáadott érték jelentősen nagyobb hányadát szánják helyi K+F-re. Ez is bizonyítja, hogy a kevésbé fejlett országokban rövidebbek az értékláncok, vagyis hogy a többnyire összeszerelést végző leányvállalatokban kevés a kutatás-fejlesztési munka. A V4-ek között az érték Csehországban a legnagyobb. Nem véletlen, hogy Csehország van a legelőkelőbb pozícióban, a 14. helyen az EU 2019. évi innovációs teljesítménytáblázatában¹⁷ (Magyarország a 23.).

Magyarország esetén felvethető a kérdés, hogy az innováció erős állami támogatása, az adócsökkentési lehetőségek és közvetlen támogatások ellenére miért ilyen alacsony a külföldi cégek hozzáadottérték-arányos K+F ráfordítása, hiszen gyakorlatilag Magyarország, Lengyelországgal együtt, az utolsó helyen van 2017-ben a V4-ek között.

Nézzük meg a kutató-fejlesztők arányát az összes foglalkoztatotthoz viszonyítva.

¹⁶ Ebben a témában nem állnak rendelkezésre minden évre Eurostat-adatok, illetve egyes országok esetén hiányosak is az adatsorok.

¹⁷ European Innovation Scoreboard 2019.

10. táblázat: A külföldi tulajdonú cégek által kutatás-fejlesztésben foglalkoztatottak aránya az összes foglalkoztatottaihoz viszonyítva a feldolgozóiparban (%)

Ország	2009	2011	2013	2015	2017
Csehország	1,5	1,6	1,9	1,8	1,9
Magyarország	1,3	1,6	1,9	1,5	1,6
Lengyelország	0,5	0,8	1,0	1,1	1,8
Szlovákia	0,4	0,7	–	1,0	1,1
Ausztria	8,6	8,6	9,0	9,7	10,2
Németország	6,0	7,4	7,8	6,8	7,0
Dánia	–	–	4,8	4,6	6,9
Finnország	7,1	6,7	8,0	9,2	7,4
Svédország	–	–	–	–	8,2

Forrás: Eurostat

A 10. táblázat pontosan ugyanazt a képet mutatja, mint a 9. táblázat. Vagyis hogy az összes foglalkoztatottból minimális a K+F területen foglalkoztatottak aránya a külföldi tulajdonú cégeknél a V4-országokban. 2017-ben a legmagasabb értéket Ausztriában láthatjuk, a legalacsonyabbat pedig Szlovákiában. A magyar érték a második legalacsonyabb. Ez ismét arra utal, hogy az értékláncok kutatás-fejlesztési szakaszai nincsenek a V4-országokba telepítve, ami egyben érzékelteti azt a veszélyt is, hogy az „olcsó munkával való versenyzést” nehéz lesz a tudásalapú versenyzéssel felváltani.

Nézzük meg a német tulajdonú cégek ugyanezen adatait.

11. táblázat: A német tulajdonú cégek K+F ráfordításai a hozzáadott érték és K+F területen foglalkoztatottjai az összes foglalkoztatott arányában a feldolgozóiparban (%)

Ország	K+F ráfordítás a hozzáadott érték %-ában					K+F-ben foglalkoztatottak az összes foglalkoztatott %-ában				
	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017
Csehország	5,3	6,9	3,8	3,4	4,0	1,8	1,9	2,2	2,2	2,2
Magyarország	1,7	1,5	2,3	2,5	3,0	1,1	1,3	1,5	1,9	2,3
Lengyelország	0,2	0,4	0,7	1,0	1,2	0,2	0,4	0,4	0,7	0,8
Szlovákia	1,2	1,2	0,7	2,6	2,4	0,5	0,6	0,6	1,2	1,3
Ausztria	20,7	15,3	17,4	17,9	19,4	10,1	9,9	10,3	11,0	11,5
Dánia	–	–	11,1	14,1	8,8	–	–	7,8	6,0	7,8
Finnország	4,3	–	3,3	3,2	4,2	5,2	–	6,2	4,3	6,0
Svédország	–	–	–	–	20,7	–	–	–	–	10,5

Forrás: Eurostat

A feldolgozóiparban működő német cégek adatai hasonlóak az eddigiekhez, hatalmas szakadék van mindkét vizsgált adat esetén a V4-ek és a fejlett országok értékei között. Vagyis a német értékláncoknak sincs jelentős kutató-fejlesztési tevékenysége a V4-országokban, ami nyilván nehezíti a tudásalapú gazdaságra való átállást.

Tekintettel a német járműipar domináns szerepére, nézzük meg külön a járműipar adatait is.

12. táblázat: A német tulajdonú cégek K+F ráfordításai a hozzáadott érték és a K+F területen foglalkoztatottjai az összes foglalkoztatott arányában a járműiparban (%)

Ország	K+F ráfordítás a hozzáadott érték %-ában					K+F-ben foglalkoztatottak az összes foglalkoztatott %-ában				
	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017
Csehország	12,7	14,1	7,4	5,1	5,8	3,7	3,5	4,1	3,7	3,5
Magyarország	2,9	2,1	3,2	3,5	4,4	2,6	2,9	2,7	3,6	4,6
Lengyelország	0,1	0,1	0,2	0,8	0,6	0,2	0,0	0,3	0,6	0,5
Szlovákia	0,1	–	–	3,6	1,2	–	–	–	1,6	1,0
Ausztria	17,9	17,5	23,7	25,3	31,6	9,5	10,8	11,7	11,1	11,5
Olaszország	–	18,8	22,4	21,4	11,9	4,6	6,4	8,4	8,4	8,2
Franciaország	29,7	–	22,7	15,7	17,4	14,9	–	13,1	10,4	8,7

Forrás: Eurostat

Az adatok természetesen csak azokra az országokra állnak rendelkezésre, amelyekben van német járműipari vállalat, ezért a kiesett Dánia, Finnország és Svédország helyett, ahol nincs, megvizsgáljuk Olaszország és Franciaország adatait, ahol viszont van. Az adatok most is összhangban vannak az eddigiekkel a tekintetben, hogy a fejlett gazdaságokban a német járműipar is többet költ a hozzáadott értékből K+F-re, és jelentősen nagyobb arányban foglalkoztat kutatás-fejlesztőket. A V4-ek között most is Csehország van a legjobb pozícióban a K+F ráfordítások hozzáadott értékének aránya tekintetében a teljes vizsgált időhorizonton, és a K+F foglalkoztatottak összes foglalkoztatotthoz viszonyított aránya tekintetében is az utolsó, 2017. év kivételével, amikor Magyarország megelőzte Csehországot. De ez a magyar érték így is csupán 40%-a az osztráknak. Mivel az USA cégei is a vezető befektetők között vannak régióinkban, ezért vizsgáljuk meg ugyanezeket a mutatókat a feldolgozóiparban működő amerikai cégek esetében is.

13. táblázat: Az amerikai tulajdonú cégek K+F ráfordításai a hozzáadott érték és a K+F területen foglalkoztatottjai az összes foglalkoztatott arányában a feldolgozóiparban (%)

Ország	K+F ráfordítás a hozzáadott érték %-ában					K+F-ben foglalkoztatottak az összes foglalkoztatott %-ában				
	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017
Csehország	4,6	4,3	6,3	2,9	3,3	2,6	2,5	3,3	1,7	1,5
Magyarország	0,6	0,8	0,9	1,1	1,6	1,1	0,9	1,0	1,2	1,2
Lengyelország	3,0	–	–	2,2	2,8	1,3	–	–	2,1	2,6
Szlovákia	2,6	3,9	–	3,7	1,5	0,6	2,8	–	3,3	1,5
Ausztria	10,4	8,0	9,4	10,0	9,9	7,3	6,2	6,5	6,4	7,2
Németország	14,9	–	16,5	13,9	9,2	7,4	–	9,1	9,2	7,8
Dánia	–	–	8,0	8,9	7,4	–	–	7,2	8,3	8,9
Finnország	14,8	–	–	–	14,2	11,4	–	–	–	14,5
Svédország	–	–	–	–	10,7	–	–	–	–	8,0

Forrás: Eurostat

Az adatokból – bár hiányosak – érdekes kép rajzolódik ki. A német cégek Csehországban és Magyarországon is többet fordítanak K+F-re a hozzáadott értékből, mint az amerikaiak, Csehországban csak 3 évben foglalkoztatnak több kutatás-fejlesztőt az összes foglalkoztatott arányában, mint a német cégek, Magyarországon viszont kevesebbet. Az amerikai értékek Lengyelországban és Szlovákiában látványosan jobbak, mint a németek. Ausztriában és Dániában a német értékek magasabbak, viszont Finnországban, a kevés rendelkezésre álló adat alapján, az amerikai értékek jobbak. A kevés svédországi adat pedig vegyes képet mutat.

Végül emeljünk ki még két fontos ágazatot, a gyógyszeripart és a számítógép-, elektronikai és optikai gyártási ágazatot, és vizsgáljuk meg, hogy általában a külföldi tulajdonú cégek mennyit fordítanak ezekben az ágazatokban K+F-re, illetve mennyi kutató-fejlesztőt alkalmaznak.

14. táblázat: A külföldi tulajdonú cégek K+F ráfordításai a hozzáadott érték és a K+F területen foglalkoztatottjai az összes foglalkoztatott arányában a gyógyszeriparban (%)

Ország	K+F ráfordítás a hozzáadott érték %-ában					K+F-ben foglalkoztatottak az összes foglalkoztatott %-ában				
	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017
Csehország	11,4	7,4	8,1	6,8	9,7	4,7	4,7	4,9	4,1	4,9
Magyarország	18,6	13,8	16,6	12,1	8,6	15,8	14,7	12,7	11,0	10,7
Lengyelország	2,8	2,9	3,7	7,5	9,9	3,4	4,6	5,5	6,0	5,7
Szlovákia	–	–	–	–	5,9	–	–	–	10,6	2,8
Ausztria	15,6	11,5	21,2	17	17,9	8,6	7,9	9,2	10,4	11,8
Németország	11,2	12,9	9,9	6,1	5,9	12,7	13,8	10,1	–	10,7
Dánia	–	–	–	–	14,4	–	–	–	–	18,5
Finnország	6,7	8,9	–	–	4,4	14,3	15,2	–	–	13,2
Svédország	–	–	–	–	–	–	–	–	–	19,2

Forrás: Eurostat

A rendelkezésre álló adatok elég hiányosak. Ugyanakkor a meglévő adatok alapján azt látjuk, hogy a cseh és a magyar adatok az időszak elején jobbak voltak, majd fokozatosan romlottak. De romlanak – igaz, magasabb értékekre – a német adatok is. Az osztrák értékek viszont javulnak. Látható az adatsorból, hogy ebben az ágazatban jellemzőbb a K+F ráfordítás és foglalkoztatás is, mint például a járműiparban. A feldolgozóiparon belül azonban a járműipar 29%-os, a gyógyszeripar pedig csak 2,9%-os arányt képvisel.

Vizsgáljuk most meg a számítógép-, elektronikai és optikai gyártási ágazatokban működő külföldi cégek adatait is.

15. táblázat: A külföldi tulajdonú cégek K+F ráfordításai a hozzáadott érték és a K+F területen foglalkoztatottjai az összes foglalkoztatott arányában a számítógép-, elektronikai és optikai ágazatokban (%)

Ország	K+F ráfordítás a hozzáadott érték %-ában					K+F-ben foglalkoztatottak az összes foglalkoztatott %-ában				
	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017
Csehország	6,0	4,1	2,6	4,5	5,2	2,0	2,0	3,0	2,9	2,5
Magyarország	2,6	2,6	2,8	0,5	0,4	1,8	2,3	3,3	0,5	0,5
Lengyelország	0,2	0,2	0,5	1,2	11,7 ¹⁸	0,2	0,3	0,5	0,9	6,5
Szlovákia	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2	0,1	0,4	0,3
Ausztria	40,5	28,1	33,7	45,9	40,9	24,5	26,1	27,8	30,1	32,2
Németország	13,8	18,8	20,7	15	10,3	10,6	14,3	15,3	12,6	12,8
Dánia	–	–	18,9	17,3	21,4	–	–	16,7	17,6	23,2
Finnország	33,8	28,4	36,4	40,6	30,4	25,5	19,7	29,4	40,2	29,1
Svédország	–	–	–	–	25,4	–	–	–	–	16,5

Forrás: Eurostat

Ebben az ágazatban is óriási különbségek vannak a külföldi cégek hozzáadott értékéhez viszonyított K+F ráfordítások és a kutatás-fejlesztési foglalkoztatottság tekintetében a V4-ek és a fejlett országok között. Kiemelkedően sokat fordítanak K+F-re a külföldi cégek ebben az ágazatban, és kimagaslóan sok a foglalkoztatottaik között a kutató-fejlesztő Ausztriában, Finnországban és Dániában. Mindhárom ország kiemelkedő pozícióban van az EU innovációs teljesítménytábláján (Ausztria: 9., Finnország: 2., Dánia: 3.), vagyis innovációnak, tudásnak köszönheti versenyképességét. A magyar adatok gyengék, feltételezhetően azért, mert ezekben az ágazatokban is a termelés-összeszerelés jellemzi a külföldi cégek nálunk működő leányvállalatait.

Tekintettel arra, hogy ezekben az ágazatokban sok amerikai cég tevékenykedik Magyarországon, nézzük meg, mit mutatnak ezek adatai.

¹⁸ Ez az adat nem teszi lehetővé az összehasonlítást, mert megváltoztatták a mutató definícióját.

16. táblázat: Az amerikai cégek K+F ráfordításai a hozzáadott érték és a K+F területen foglalkoztatottak az összes foglalkoztatott arányában a számítógép-, elektronikai és optikai ágazatokban (%)

Ország	K+F ráfordítás a hozzáadott érték %-ában					K+F-ben foglalkoztatottak az összes foglalkoztatott %-ában				
	2009	2011	2013	2015	2017	2009	2011	2013	2015	2017
Csehország	7,1	9,6	11,6	–	–	–	5,1	8,1	7,4	5,8
Magyarország	0,1	0,5	0,1	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	0,5	0,8
Lengyelország	–	0,4	–	2,3	4,2	–	0,5	–	1,4	1,3
Szlovákia	–	–	–	–	0,2	–	–	–	–	0,2
Ausztria	36,5	17,3	20,9	42,9	30,8	29,7	22,7	23,2	29,6	29,6
Németország	9	20,5	19	17,3	11,2	10,5	15,5	14,8	13,4	12,2
Dánia	–	–	14,0	14,6	15,3	–	–	14,9	17,3	19,9
Finnország	–	–	44,3	30,3	26,1	–	–	30,2	45,1	28,2
Svédország	–	–	–	–	25,6	–	–	–	–	14,2

Forrás: Eurostat

Az eléggé hiányosan rendelkezésre álló adatok ellenére világosan kirajzolódik a korábbiakban is megfigyelt tendencia, vagyis az, hogy a kevésbé fejlett V4-országok adatai sokkal rosszabbak, mint a fejlett országoké. Külön érdemes felfigyelni a kiemelkedően kedvezőtlen magyar adatokra, amelyek szerint a Magyarországon a számítógép-, elektronikai és optikai ágazatokban működő amerikai cégek minimális mértékben költenek K+F-re, és foglalkoztatottjaik között is elhanyagolható a kutató-fejlesztők aránya (például 2017-ben 100 fő alkalmazott esetén 0,8 fő).

Mindezek az adatok azért igényelnek különleges figyelmet Magyarországon, mert a magyar kormány valamennyi ágazatban dolgozó külföldi cég esetén jelentős támogatást nyújt a kutatás-fejlesztéshez és a kutató-fejlesztők alkalmazásához. Az állami ráfordítások eredményeit viszont a gyakorlati adatok nem igazolják vissza. Ez pedig egyértelműen gátolja azt, hogy a magyar gazdaság fenntartható növekedési pályára állva átkerüljön a tudással és innovációval versenyző fejlett országok csoportjába.

A gazdasági szerkezeti adatokból levonható következtetések

Az előző pont elemzései alapján fontos következtetéseket vonhatunk le a hazai gazdaság fenntartható fejlődése tekintetében. A fenntarthatóság fontos feltétele a kiegyensúlyozott gazdasági szerkezet. Ezen értjük az ágazati arányosságot, a cégek méret és tulajdon szerinti kiegyensúlyozott arányait. Ezek biztosítják a gazdaság fenntarthatóságával együtt az erős válságállóságát, hosszú távú kiegyensúlyozott fejlődését úgy, hogy a gazdasági fejlődés egyben társadalmi fejlődést, életminőség-javulást is hoz.

A bemutatott adatok alapján a jelen helyzet szerint azt állapíthatjuk először is meg, hogy hazánkban nagyobb az ipar aránya, mint a fejlettebb országokban. Ez eddig egy makroszintű megállapítás. Azonban ha a részleteket is megvizsgáljuk, akkor megállapíthatjuk, hogy ez az ipar, a jelenlegi szerkezetében, fenntarthatósági hiányosságokkal terhelt. A legfontosabb gond a jelentős külföldi tulajdonarány, a diverzifikáltság gyenge szintje és az alacsony termelékenység. Az alacsony termelékenység fő oka az alacsony hozzáadott értéket előállító összeszerelő tevékenységek túlsúlya. Ez elsősorban azért komoly gazdasági fenntarthatósági probléma, mert ezek azok a munkatípusok, amelyeket a robotok nagy valószínűséggel hamar felváltanak. A diverzifikáltság alacsony szintje pedig akkor okoz különösen nagy problémát, amikor egy válsághelyzetben nyilvánvalóvá válik, hogy például a lakosság biztonsága szempontjából fontos alapvető orvosi eszközöket nem gyártjuk, azokból importra szorulunk. Ennek oka, hogy a gazdaság jelentős szereplői, az összeszerelő láncok nem a hazai piac kielégítésére, hanem az olcsó bérre települő exportra rendezkedtek be nálunk. Ezzel jelentősen megnövelték a magyar gazdaság korábban is erős exportorientáltságát, ami – válság esetén – dominóhatásként blokkolja a gazdaság működését. Az elmondottakat bizonyítja, és jelentős fenntarthatósági veszélyre figyelmeztet az alacsony beruházási és kutatás-fejlesztési tevékenység, továbbá a kutató-fejlesztő foglalkoztatottak alacsony aránya azon külföldi tulajdonú cégekben, amelyek egyébként jelentős arányt képviselnek a gazdaságban.

Fel kell ugyanakkor arra is figyelni, hogy vannak olyan ágazatok, amelyekben több az innovativitás, mint a feldolgozóipar átlagában, és ennek köszönhetően nagyobb a helyben hozzáadott újérték-teremtés is. Ilyen például a számítógép-, elektronikai és optikai, valamint a gyógyszeripar. Ezeknek azonban jelenleg még alacsony a gazdaság egészében a részarányuk.

Fontos értékteremtő a szolgáltatóipar is, amelyben az infokommunikációs ágazat újérték-teremtése kedvező. Az elemzések alapján a gazdasági fenntarthatóság nyilvánvalóan döntő feltétele a gazdasági szerkezet jelentős korszerűsítése, tudástartalmának erősítése, tulajdon és méret szerinti harmonikus működése. Mindezzel összefüggésben meggondolandó:

- az iparral szemben a nagy hozzáadott értéket előállító szolgáltatások fejlesztése, innovativitásának, piaci erejének fokozása;
- az iparon belül a nagyobb hozzáadott értéket előállító, a humán fenntarthatóságot javító minőségibb és jobban fizető munkahelyeket kínáló ágazatok erősítése;
- az összeszerelő munkahelyek visszaszorítása;
- a hazai tulajdonú cégek gazdasági szerepének erősítése;
- új ágazatok, új tudások meghonosítása részben a meglévő ipari parkok ökoipari parkká alakításával, részben a környezeti fenntarthatóságot támogató, a körkörös gazdaságot megvalósító cégcsoportok támogatásával;
- jelentős beruházás a humán és közösségi fenntarthatóságba, az oktatásba, innovációba, egészségbe, életminőségbe, emberi „jól-létbe”;
- általában a mennyiségi növekedési törekvésekről átállás a minőségi, fenntartható fejlődési megoldásokra.

Ezzel egyben sikerülne az átlépés a gazdasági, humán és környezeti fenntarthatóság biztosabb modelljére, az olcsósággal és támogatásokkal való versenyzés helyett az úgynevezett „high road” versenyképességre, amely a tudás- és kreativitásalapú versenyképességet jelenti, és biztosítja, hogy a magyar gazdaság elkerülhesse a közepes fejlettségi csapdába szorulást. Az új, modern gazdasági útra való áttérést a kisvállalati szektor megerősödése is segíti.

Méretstruktúra mint fenntarthatósági feltétel: a kisvállalati szektor jelentősége

A kisvállalati szektor – statisztikai besorolás szerint – a 0–249 főt foglalkoztató cégeket foglalja magában. A három fő vállalkozástípus a 0–9 fő között foglalkoztató mikrocég, a 10–49 alkalmazottal működő kisvállalat és az 50–249 fővel dolgozó közepes méretű cég. Ezeket együtt KKV-szektornak szokták nevezni. Az EU anyagaiban úgy hivatkozik ezekre a cégekre, mint az európai gazdaság gerincére. Az EU minden évben elemzi a tagországok kisvállalatainak helyzetét, és ajánlásokat fogalmaz meg a helyzetük javítására. A kisvállalati szektor jelentős munkaadó az EU-ban, és Magyarországon is fontos szerepet játszik a gazdasági növekedés fenntartásában. Minél nagyobbak a külső bizonytalanságok, annál fontosabbak a helyi társadalomba beágyazott kisvállalkozások, amelyek általában nemcsak profitmaximalizálásra, hanem a tartós megmaradásra is törekszenek. Ezzel szemben a költségoptimalizálásra törekvő külföldi tulajdonú nagyvállalatok könnyebben bocsátanak el vagy vonulnak ki egy országból válság idején. Bizonyítja ezt a 2006–2008-as válság is, amikor – az Eurostat adatai szerint – a tömeges elbocsátások a nagyvállalatokat jellemezték elsősorban. A kisvállalati szektor gyors változtatásokra képes, ezért könnyebben tud alkalmazkodni a változó körülményekhez, és kezelni a váratlanul felmerülő problémákat. Azonban a különböző méretű cégek lehetőségei eltérnek egymástól. Nyilvánvalóan nagyobb terhet ró a mikro- és kiscégekre az állami bürokrácia, mint a közepes méretű vállalkozásokra, és az is általános, hogy a kiírt pályázatokhoz, közbeszerzési lehetőségekhez a kisebb cégek kevésbé férnek hozzá. Ennek – mások mellett – az az oka, hogy a pályázati kiírások feltételeit általában úgy fogalmazzák meg, hogy azoknak a mikrocégek egyáltalán, a kisvállalkozások pedig csak ritkán felelnek meg.

Nézzük meg, hogy mekkora szerepet is tölt be a kisvállalkozói szektor a gazdaságban néhány országban. Az EU legutolsó KKK tanulmánya (EC, 2017) szerint az EU-ban az összes vállalat 99,8%-a KKV, a szektor az összes munkavállalók 66,6%-át foglalkoztatja és az összes hozzáadott értékhez 56,4%-kal járul hozzá.¹⁹ A KKV szektor aránya az összes vállalkozásból Magyarországon 2018-ban egyezik az EU-s átlaggal, azaz 99,8%, amelyből a mikrocégek aránya 94,1%. A foglalkoztatottsága 68,3% és a hozzáadott értékből 54,1%-a veszi ki a részét.

¹⁹ 2016. évi adat.

17. táblázat: A KKV szektor adatai a V4-ekben és néhány fejlett országban (%)

Ország	Foglalkoztatás (%)				Hozzájárulás a hozzáadott értékhez (%)			
	Mikro	Kicsi	Közepes	Nagy	Mikro	Kicsi	Közepes	Nagy
Csehország	31,0	17,2	18,6	33,2	19,6	14,4	20,5	45,5
Magyarország	33,9	18,9	15,7	31,5	18,0	16,7	18,2	47,1
Lengyelország	36,8	13,9	17,8	31,5	18,4	13,8	20,4	47,4
Szlovákia	41,8	14,8	15,5	27,9	22,8	14,2	17,4	45,6
Ausztria	25,6	24,1	19,1	31,2	18,7	20,6	22,6	38,1
Németország	20,2	23,2	20,0	36,6	16,3	18,1	19,7	45,9

Forrás: EC 2017

A 17. táblázat adataiból azt a következtetést vonhatjuk le, hogy mind a foglalkoztatásban, mind az újérték-teremtésben jelentős arányt képviselnek minden országban a kisvállalatok. Magyarországon a mikrocégek foglalkoztatása a legnagyobb, 33,9%. Ez az érték magasabb, mint a nagy cégek foglalkoztatása, ami csak 31,5%. A KKV szektor együttesen nagyobb hozzáadott értéket állít elő, mint a nagyvállalatok.

Ebből az következik, hogy a KKV-k, kiemelve a mikro- és kisvállalkozások, gazdasági-társadalmi szerepvállalása is jelentős. Fontos adat, hogy 2013-ról 2018-ra – az Eurostat adatai szerint – a magyar kisvállalkozások hozzáadott értéküket az üzleti szektoron belül 55,3%-kal, foglalkoztatásukat pedig 54,1%-kal növelték. A különösen gyors növekedésre képes úgynevezett „gazella-vállalkozások” aránya és foglalkoztatásának aránya a 9 fő fölött foglalkoztató cégek között 2016-ban pedig Magyarországon 3,26%, illetve 4,63% volt, amely kiemelkedően jó eredménynek mondható az EU-ban.

Azonban ahhoz, hogy a KKV szektor még erősebb szereplője legyen a magyar gazdaságnak, növelve annak válságállóképességét és fenntarthatóságát, az EU szerint (EC, 2019) több területen is javulást kell elérni. Erősíteni kellene az innovativitást és a vállalkozó szellemet, de ehhez – az EU tanulmánya szerint – növelni kellene az államapparátus képességeit és hatékonyságát az új és növekedésre képes cégek támogatása terén. Továbbá könnyebbé kellene tenni kis összegek elérhetőségét a fejlesztésekhez, és több kutatás-fejlesztési forrást kellene a kis cégek rendelkezésére bocsátani. A legnagyobb elmaradása és így a legnagyobb fejlődési lehetősége a KKV-knak a zöldgazdaságban való részvételben van. Kevés kisvállalatnak vannak „zöld”, környezetbarát termékei és szolgáltatásai, és az állami támogatásokból sem részesülnek a kisvállalatok a működésük hatékonyabbá, „zöldebbé” tételéhez, illetve környezetbarát termékek kifejlesztéséhez és piacra viteléhez.

Az adatokból látható, hogy a kisvállalati szektor jelentősége minden országban nagy, közöttük Magyarországon is. Azonban ahhoz, hogy a gazdasági fenntarthatósághoz hatékonyabban járulhassanak hozzá, segítségre van szükségük. Ezt a segítséget kínálhatja az EU 2021–2027-re szóló új költségvetése, amely jelentős hangsúlyt fektet a környezeti és társadalmi fenntarthatóságra, az innovációra és az ezen témakörök találkozásában lévő kisvállalati szektorra.

Az EU kisvállalkozásait képviselő „Sme-United” szervezet szerint a KKV-k vannak a legjobb helyzetben ahhoz, hogy áttérjenek a lineáris helyett a körkörös működési modellre. Azonban ehhez forrásokra van szükségük. Ám a fenntarthatóság szemléletváltozást is igényel. A társadalmi felelősségvállalás erősödése egyben a társadalmi-környezeti fenntarthatóságnak is feltétele. Ezzel azonban Magyarországon nem állunk még elég jól. Az erőteljes rövid távú szemlélet, a GDP bármi áron való növelésére való törekvés gyakran felülírja a fenntarthatósági, környezeti és társadalmi szempontokat. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a társadalmi felelősségvállalás nem szerepel a gazdasági szemléletben a legfontosabb célok között.

Az IMD Versenyképességkutató 2019. évi tanulmánya (IMD, 2019) szerint a vizsgált 63 ország között Magyarország csupán az 50-ik a tekintetben, hogy a cégek menedzsmentje mennyire tartja fontosnak a társadalmi felelősségvállalást. A V4-ek között ebből a szempontból az utolsóelőttiek vagyunk. Ez megmutatkozik a vírusválság idején is. A nagyvállalkozások nálunk – más országokkal ellentétben – nem vesznek részt a problémák megoldásában. Más országokban viszont az autógyárak elkezdtek maszkokat, lélegeztetőgépeket és egyéb, a válság leküzdéséhez nélkülözhetetlen eszközöket gyártani. Több cégnél a felsővezetés fizetéscsökkentést vállalt azért, hogy megtarthassa a munkavállalóit. Más esetben a profitjuk egy részét felajánlották a válság miatti költségek enyhítéséhez. Nálunk ilyen kezdeményezéseket – néhány cégtől eltekintve – nem tapasztalunk.²⁰

Összefoglalva a KKV szektor, azon belül is különösen a legnagyobb foglalkoztató mikro- és kisvállalkozások, a magyar gazdaság stabilizáló szereplői. Fontos ezért, hogy az állam tegye különösen vállalkozóbaráttá, rugalmassá és bürokrácia mentessé az üzleti környezetüket.

Ausztriában például a kisvállalkozások széles körű állami támogatást élveznek. A sokféle állami segítséget a gazdasági minisztérium koordinálja, és a pénzügyi megoldásokat a 100%-os állami tulajdonban lévő BÜRGES Förderungsbank dolgozza ki és valósítja meg.

Íme néhány az alkalmazott módszerek közül:

- olcsó, a piacinál alacsonyabb kamatú hitelek, további kamatkedvezmények;
- állami támogatások kutatás-fejlesztéshez, új termékek bevezetéséhez, korszerű technológia telepítéséhez, informatikai megoldások alkalmazásához, exporthoz;
- állami hozzájárulás a munkavállalók továbbképzéséhez;
- állami támogatás exporttevékenység előmozdítására, exportgaranciák, kockázati garanciák, az exportbevétel előzetes kifizetése;
- adókedvezmények;
- ingyenes oktatóprogramok.

Magyarországon gyakorlatilag az osztrák módszerek közül egyiket sem alkalmazza a kormány. Jellemzően a nagy kedvezményeket, beleértve a költségvetést terhelő ingyenes

²⁰ A tanulmány lezárásáig: 2020. április 26-ig.

beruházási hozzájárulásokat is, semmilyen kötelezettséghez nem köti akkor sem, ha az így létrejövő többletprofit jelentős részét egy támogatót cég hazautalja. Ez gyakorlatilag a magyar nemzeti vagyon egy részének ellenszolgáltatás nélküli külföldi tulajdonba adását jelenti.

Ugyanakkor a hazai KKV szektor erősítése beruházás a jövőbe, a stabil, válságálló gazdaság létrehozásába. A KKV-k erősödése a gazdaság szerkezetében növeli a hazai új értékteremtés lehetőségét. A nagyobb hozzáadott érték előállítására pedig a legfontosabb eszköz a közepes fejlettségből való kitöréshez. A KKV-k számára fontos, de nem elegendő a beruházásokhoz kínált állami hozzájárulás, olcsó hitelek vagy vissza nem térítendő részfinanszírozás formájában, hiszen a betelepülő külföldi nagyvállalatok jelentős ingyen állami forrást kapnak annak ellenére, hogy ma már nem is a magyar munkavállalóknak hoznak létre új munkahelyeket, hanem nagy számban foglalkoztatnak külföldi munkásokat. Ez pedig nyilvánvalóan rövid távú és nem fenntartható megoldás a magyar gazdaság szempontjából.

Ausztriában és Németországban komoly állami rásegítéssel virágzik a kisvállalati szektor, stabilizálva válsághelyzetekben a nemzeti gazdaságot. A magyar kisvállalati szektor, hasonló helyzetben és körülmények között, ugyanezt a szerepet tudná eljátszani. Megjegyzendő, hogy a magyar KKV szektor lehetne a legstabilabb alapja a gazdaság „zöldítésének”, a körkörös gazdasági modell elterjesztésének. További hatalmas erőforrás lehetne a KKV szektor a lokális gazdasági szakadékok csökkentésében. A helyi KKV vállalkozások megerősödése munkahelyeket teremt, erősíti a lokális kötődést, és hozzájárul a helyi társadalmi felzárkózáshoz. Ez pedig fontos feltétele az „egyenfeszültségű”, azaz területileg kiegyensúlyozott fejlődésnek. Az okosváros és egyéb kapcsolódó programok megvalósításának is kulcsszereplői lehetnének a kisvállalkozások dinamizmust, kreativitást és társalmi beágyazottságot hozva a folyamatba. Ennek része lehetne a korábban már említett ipari parkokat ökoparkokká átalakító folyamat is.

Összefoglaló gondolatok

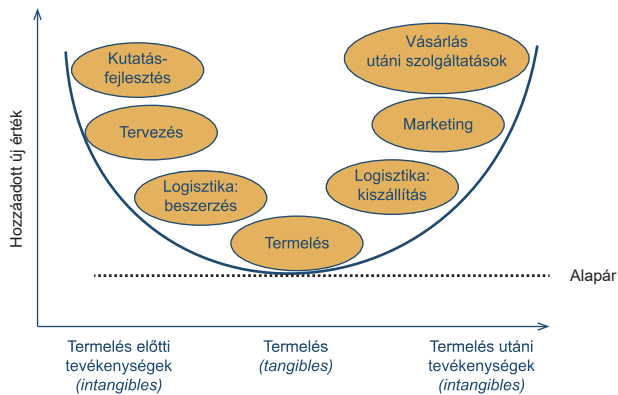
Kutatások állítják,²¹ hogy a jelenlegi gazdasági rendszer nem fenntartható. John Ikerd arra hívja fel a figyelmet, hogy a fő probléma az egyenlőtlenségek növekedése, vagyis hogy a jelen gazdasági rendszer humán szempontból fenntarthatatlan, mert egyre többek esetén nem teszi lehetővé az alapvető szükségleteik kielégítését. Ezen túl pedig a jövőre nézve is fenntarthatatlan, mivel növekvő mértékben zsákmányolja ki az ökológiai és humán készleteket. A cégekkel kapcsolatban megjegyzi, hogy mivel nem emberek, ezért általában csak döntéseik gazdasági következményeivel számolnak, társadalmi, humán és etikai hatásaival nem, pedig a gazdasági döntések megvalósítói az emberek: a cégek munkavállalói.

²¹ Például IKERD 2012.

Ezért elvárható lenne a cégektől, hogy amikor gazdasági döntéseket hoznak, vegyék figyelembe azok természetére és társadalomra gyakorolt hatásait is. Hiszen ezek egy egységes rendszer elemeit képezik: az egyik elemmel kapcsolatban hozott rossz döntés a többi elemre is negatív következményekkel jár. Ez vonatkoztatható az állami gazdaságpolitikai döntésekre is. Például arra, hogy milyen gazdasági szerkezet felé vezérlik az adó- és támogatáspolitikával a gazdaságot. Sőt, az államnak kötelessége az is, hogy óvja a társadalmat és a környezetet a cégek profitmaximalizáló törekvéseivel szemben, azaz a gazdasági mellett etikus értékrendet is képviselnie kell.

A tanulmányban felhívtuk a figyelmet arra, hogy a gazdasági fenntarthatóság szempontjából kiemelkedően fontosak a gazdasági szerkezet jellemzői, mint például a nagy hozzáadott értéket előállító, kutatás-fejlesztéssel is foglalkozó vállalkozások aránya. Fenntarthatósági kérdés a kiegyensúlyozott tulajdonosi szerkezet is, hiszen a hazai KKV szektor nemcsak jelentős foglalkoztató, de stabilizáló, válságállóképeséget növelő szerepet is játszik a gazdaságban. A gazdasági szerkezet meghatározó szereplői a kevésbé fejlett országokban a globális láncok odatelepülő tevékenységeit végző cégek. A globális cégek jellemzője, hogy globálisan optimalizálják tevékenységeiket.

A teljes tevékenységi kört a 3. ábra mutatta be. A téma fontosságára való tekintettel visszatérünk – egy másik forrásra hivatkozva – az úgynevezett mosolygörbére.



5. ábra: Hozzáadott érték keletkezése az értéklánc mentén

Forrás: FESSEHAIE–MORRIS 2018

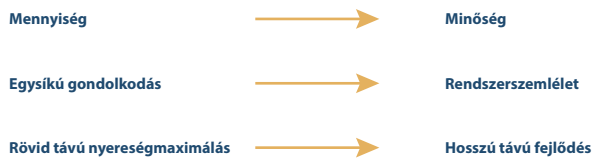
A gazdasági szerkezetet alapvetően határozza meg, hogy az értéklánc mely szakasza települ be egy gazdaságba. A termelési szakasz a leganyag- és energiaigényesebb, a többi szakasz pedig tudásigényes. Ez befolyásolja a környezeti fenntarthatóságot is. Továbbá a termelési szakaszban úgynevezett „alapáron” dolgoznak a cégek, ami együtt jár az alacsonyabb bérekkel, ez pedig a társadalmi fenntarthatóságot érintő probléma. De további gondok is akadnak az értéklánccal. A széttördelt értéklánccal hatalmas szállítási tevé-

kenységet igényelnek, amely környezetszennyező. André Gonçalves szerint a cégek által okozott környezetterhelés 90%-át a globális láncok okozzák.²²

Mindent összevetve a gazdasági szerkezettel kapcsolatos legfontosabb gazdaságpolitikai feladatok a következők:

- az összeszerelő tevékenység gazdasági szerkezeten belüli arányának minimalizálása;
- a nagy hozzáadott értéket termelő, tudásigényes és jól fizető, termelékeny ágazatok arányának növelése a rendelkezésre álló állami eszközök segítségével – az energia- és anyagigényes ágazatok arányának csökkentése;
- a KKV szektor mint gazdaságstabilizáló, az innovativitás lehetőségét hordozó vállalkozói kör üzleti környezetének javítása, a cégek helyzetbe hozása;
- az állami intézményrendszer innovációt ösztönző, bürokráciát csökkentő működése;
- a gazdasági szerkezet „zöldítése”, ennek keretében a körkörös gazdaságra való áttérés állami támogatása, az ökoparkok létrejöttének bátorítása és támogatása.

Mindehhez paradigmaváltásra van szükség a gondolkodásban a gazdaság minden ágazatában és valamennyi szintjén. A változtatások szükséges irányát a 6. ábrán láthatjuk.



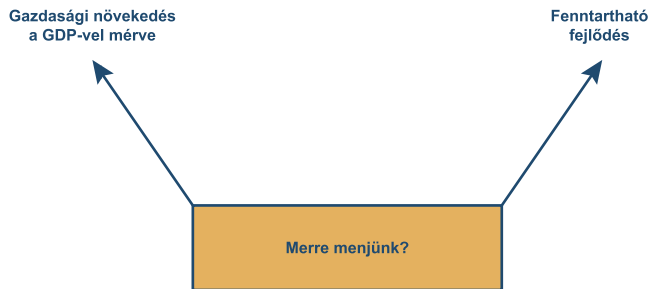
6. ábra: A paradigmaváltás szükségessége

Forrás: a szerző szerkesztése

Ha sikerül ezeket a szemléletbeli változásokat beindítani, akkor nem lesz kétséges, hogy a magyar gazdaság elkerüli a közepes fejlettségi csapdába rekedés veszélyét, és ahogyan a 7. ábra mutatja, átléphet a fenntartható fejlődés útjára és egyben a fejlett gazdaságú és társadalmú országok csoportjába. Ha viszont nem, és a folyamatban lévő egészségi és gazdasági válság tönkreteszi a KKV szektort, akkor a magyar gazdaságon belül még jobban megnő a nagy cégek aránya és ezzel ereje, hatalma is. Gyakorlatilag a magyar gazdaság úgy alakul majd, ahogyan ezek a cégek akarják. Azt gyártunk, amit ezek a cégek nálunk gyártani akarnak, és az olcsó munkaerőre támaszkodva tőlünk exportálni akarnak. Ez egy szétesett gazdaság lesz, amelynek alapján Magyarország továbbra is olcsó gyártóhely lesz „munka- és nem tudásalapú” gazdasággal. Ezzel pedig bebetonozzuk magunkat a „fejlődő országok” csoportjába esélytelenül arra, hogy feljebb lépjünk a „fejlett országok” csoportjába, azaz elkerüljük a „közepes fejlettségi csapdát”.

A 7. ábra ezt az útválasztási lehetőséget szemlélteti.

²² A szerző véleményét egy McKinsey-tanulmányra alapozza. COVID-19: Implication for business. McKinsey & Company, 2020. 07. 16.

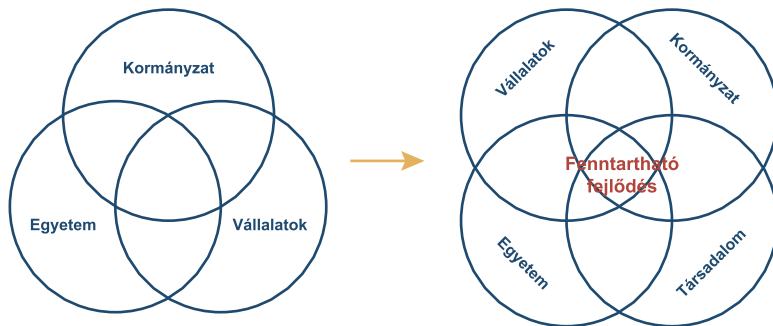


7. ábra: Útválasztás

Forrás: a szerző szerkesztése

Csak a fenntartható fejlődési út vezethet át bennünket a fejlett országok csoportjába, ehhez azonban mozgósítani kell az egész társadalmat. Meg kell nyerni és be kell vonni mindenkit a saját helyén és lehetőségei között abba, hogy Magyarország ezt az utat választhassa és végig is járhassa.

Módszertani szempontból azt jelenti, hogy Henry Etzkowitz²³ híres hármas hurok modelljéről, amely a megújulás, az innováció három fő szereplőjének a vállalatokat, az egyetemeket és az államot látja, át kell térni a megújulás és fejlődés átfogóbb, a társadalom egészét mozgósító négyes spirálra (lásd 8. ábra).



8. ábra: Áttérés a „négyes spirálra”

Forrás: Etzkowitz hármas hurok modellje felhasználásával a szerző szerkesztése

Ezt az átmenetet a civil szervezetek, a kulturális intézmények, könyvtárak, önkormányzatok, egyházak, helyi kisvállalkozások, családi vállalkozások bevonásával és mozgósításával lehet megvalósítani. Az eredmény pedig jelentős lenne: egy harmonikusan, gazdaságilag és társadalmilag kiegyensúlyozottan fejlődő, kohezív társadalom kialakulása,

²³ ETZKOWITZ 2008.

amely vonzó minden generáció számára, és amely biztosítja az innovációhoz szükséges bizalmi légkört is. Egyben ez lehet a fenntartható fejlődéshez vezető egyedüli sikeres út.

Irodalomjegyzék

- BATTEN, John (2016): *Sustainable Cities Index 2016*. Elérhető: www.arcadis.com/sci2016 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 04.)
- Brundtland Commission (1987): *Our Common Future*. Oxford, Oxford University Press.
- CLUGSTON, Christopher O. (2012): *Scarcity. Humanity's Final Chapter?* Port Charlotte, Booklocker.com, Inc.
- COVID–19: Implication for business. *McKinsey*, 2020. 07. 16. Elérhető: www.mckinsey.com/business-functions/risk/our-insights/covid-19-implications-for-business (A letöltés dátuma: 2020. 03. 04.)
- EC (2017): *Annual Report on European SMEs 2016/2017*. Elérhető: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0b7b64b6-ca80-11e7-8e69-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 04.)
- EC (2019): *2019 SBA Fact Sheet Hungary*.
- ETZKOWITZ, Henry (2008): *The Triple Helix*. New York–London, Routledge.
- FESSEHAIE, Judith – MORRIS, Mike (2018): Global Value Chains and: ICTSD Report. Geneva, Switzerland. Sustainable Development Goals: What Role for Trade and Industrial Policies?
- GONÇALVES, André (2019): Supply Chains Cause 90% Of Companies' Environmental Impacts. How Can They Be Improved? *Youmatter*, 2019. 03. 19. Elérhető: <https://youmatter.world/en/sustainability-supply-chain-27935> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 09.)
- iASES (2019): *Independent Annual Sustainable Economy Survey*. Elérhető: www.iags-projedt.org (A letöltés dátuma: 2020. 03. 02.)
- IKERD, John (2012): *The Essentials of Economic Sustainability*. Sterling, Kumarian Press.
- IMD (2019): *IMD World Competitiveness Yearbook*. Lausanne, Switzerland.
- Output of economic activities in the EU Member States. *Eurostat*. 2019. 10. 28. Elérhető: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-2019110-28-2> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 03.)
- ROSELAND, Mark (2000): Sustainable Community Development: Integrating Environmental, Economic, and Social Objectives. *Progress in Planning*, Vol. 54, No. 2. 73–132. DOI: DOI: [10.1016/S0305-9006\(00\)00003-9](https://doi.org/10.1016/S0305-9006(00)00003-9)
- UNDP (2015): *Sustainable Development Goals*. Elérhető: <https://open.undp.org/sustainable-development-goals> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 03.)
- UNIDO (2017): *Implementation handbook for Eco-Industrial Parks*. Elérhető: [www.unido.org/sites/default/files/files/2019-10/UNIDO Eco-Industrial Park Handbook_English.pdf](http://www.unido.org/sites/default/files/files/2019-10/UNIDO_Eco-Industrial_Park_Handbook_English.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 03.)

A fenntarthatóság megjelenése az Európai Unió dokumentumaiban és a 2021–2027-es költségvetési tárgyalások során

Horváth Klaudia

A fenntarthatóság és környezetvédelem problémaköre egyre hangsúlyosabbá válik a hazai és nemzetközi politikában egyaránt. A tanulmány célja ezzel összefüggésben, hogy primer források elemzése alapján világos képet adjon arról, a fenntarthatóság hogyan jelenik meg az Európai Unióban, különös tekintettel a környezetvédelmi szabályozási területre, a stratégiai dokumentumokra és a jelenleg is zajló 2021–2027-es költségvetési keret tárgyalásaira.

Először megvizsgáljuk azt, hogy az EU milyen jogalap szerint hozhat közösségi környezetvédelmi intézkedéseket, hogyan és milyen feltételekkel élhet ezen jogkörével. Ezt követően bemutatjuk az Unió környezetvédelmi stratégiai dokumentumait, kiemelve a szabályozási területek összefüggéseit, hiányosságait. A tanulmány második felében a 2019 decemberében bemutatott *European Green Deal* és a *Just Transition Mechanism* keretrendszerét elemezzük, valamint az új többéves pénzügyi keret tárgyalásaival kapcsolatban a klímafinanszírozással összefüggő tagállami aggályokat.

A fenntarthatóság mint közösségi cél megjelenése az Európai Unióban

A hamarosan már csak 27 tagállamból álló Európai Unió politikai és gazdasági befolyása vitathatatlanul meghatározó a 21. században zajló nemzetközi folyamatokra. Ebből következően a globális felmelegedés, a fenntarthatóság, illetve a nemrégiben meghirdetett úgynevezett „klímavészhelyzet” kihívásaira világos, gyakorlati és mindenekelőtt hatásos válaszleptések kialakítására van szükség az Unió részéről.

Az EU és tagállamai számos nemzetközi eseményen, konferencián és az ENSZ-en belül is aktívan hozzájárulnak a fenntarthatóságról szóló párbeszédhez.¹ A fenntartható fejlődéssel kapcsolatos kérdések az Európai Unión belül már az alapító szerződésekben, különböző stratégiai dokumentumokban, EU-s és nemzeti szintű akcióprogramokban, valamint gyakorlati jelleggel az EU környezetvédelmi és más szakpolitikai szabályozásában megjelentek.

Az 1957-ben megkötött Római Szerződésben még nem találkozunk környezetvédelmi kérdésekkel, ennek fő oka, hogy a szerződés célja az Európai Gazdasági Közösség (a továbbiakban: EGK) létrehozása volt, kifejezetten gazdasági célból. Az 1970-es években azonban már belső piaci harmonizációs jogalapon, valamint az EGK-szerződés

¹ LIGHTFOOT–BURCHELL 2005, 75–95.

235. cikke által biztosított úgynevezett kiegészítő szabály alapján elfogadtak közösségi környezetvédelmi szabályozásokat, például 1973-ban az első környezetvédelmi akcióprogramot. Emellett az 1980-as években az Európai Bíróság ítéleteivel, jogfejlesztő gyakorlatával kimondta, hogy a környezetvédelem része az EGK céljainak. Az alapító szerződéseket tekintve az 1986-os Egységes Európai Okmány fektette le az EU jogelődjének környezetpolitikai céljait és az alkalmazható jogalkotási eszközök körét, amelyek a későbbi módosítások során is nagyjából változatlanok maradtak. Jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 11. cikke, amely a korábbi EKSZ 6. cikke volt, előírja a tagállamoknak, hogy a környezetvédelmi követelményeket uniós szakpolitikába szükséges illeszteni, melynek céljairól és eszközeiről az Egységes Európai Okmány alapján rendelkeznek a szerződésben.²

Ami a fenntarthatóság fogalmát illeti, az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) a fenntartható fejlődést az Unió egyik alapvető célkitűzéseként határozza meg. „Az Unió egy belső piacot hoz létre. Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. Az Unió elősegíti a tudományos és műszaki haladást”.³ Mindez jól mutatja, hogy az Európai Unió már az 1980-as években, majd hangsúlyosabban 1993 után zászlajára tűzte a közös piac gazdasági előnyeinek fenntartható és környezetbarát megközelítését.⁴

Az Európai Unió és a tagállamok közötti együttműködés egyik alapelve a hatáskörmegosztás/hatáskör-átruházás elve. Az elv rögzíti, hogy az uniós intézmények csak olyan területeken járhatnak el, ahol a Szerződések őket erre kifejezetten felhatalmazzák. Ez alapján megkülönböztetjük az Unió kizárólagos hatásköreit, a megosztott hatásköröket és a támogató/kiegészítő hatásköröket. Néhány egyéb területet, a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikát, a kutatás- és technológiafejlesztést, az úrkutatást, a fejlesztéspolitikát, a humanitárius segítségnyújtást, valamint a kül- és biztonságpolitikát egyik kategóriába sem soroljuk. A fenti csoportosítás alapján megállapítható, hogy az öt kizárólagos hatáskörbe tartozó terület⁵ mindegyikében érvényesíthetők a fenntarthatóság szempontjai. A megosztott hatáskörbe sorolandó területek közül a környezetvédelem, belső piac, fogyasztóvédelem, közlekedés, transzeurópai hálózatok és energiaügy a legfontosabbak a környezeti fenntarthatóság szempontjából. Végül a támogató/kiegészítő hatáskörök közül az ipar, valamint az emberi egészség védelme és javítása a két kiemelhető terület,

² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ), 11. cikk.; BARANYAI–CSERNUS 2018, 136.

³ Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ), 3. cikk, 3. bekezdés.

⁴ BARANYAI–CSERNUS 2018, 130–133.

⁵ Az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a következő területeken: a) vámunió, b) a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása, c) monetáris politika azon tagállamok tekintetében, amelyek pénzneme az euró, d) a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében, e) közös kereskedelempolitika. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ), 3. cikk.

habár ezen területeken az uniós intézkedések nem csorbíthatják a tagállamok hatásköreit, így csak összehangoló intézkedéseket kezdeményezhet az Európai Bizottság.⁶

Az EUMSZ 191–193. cikkei szabályozzák pontosan a környezetvédelmi jogalkotási eszközöket, amelyekkel minimumharmonizációt valósíthat meg egy EU-s jogszabály(-csomag) a tagállamok között. A közösségi környezetvédelmi szabályozás másik jogalapját az EUMSZ 114. (3) cikkében találjuk, amely a belső piacra vonatkozik és lehetőséget teremt a termékek forgalmazási követelményeire vonatkozó környezetvédelmi jellegű jogszabályok meghozatalára, amelyek teljes harmonizációt jelentenek ezen a területen. A Bizottság kezdeményezésére, rendes jogalkotási eljárás keretében, a nemzeti érdekeket megjelenítő Európai Unió Tanácsának és az Európai Parlament álláspontjának egyeztetését követően kerül elfogadásra az adott intézkedés. Az EU kötelező jellegű rendeletet, irányelvet vagy határozatot, illetve nem kötelező jellegű ajánlást és véleményt adhat ki.⁷

A fentiekben felvázoltuk, hogy az Európai Unió hatáskör- és jogrendszerén belül hol található meg a fenntarthatósággal kapcsolatos legfontosabb részterületek és az adott intézkedések jogalapjai. Emellett fontos azonban azt is megvizsgálni, hogy az Unió milyen hosszú távú stratégiát követ a fenntarthatóságban, illetve az eddig meghozott intézkedések milyen tematikus tervekbe illeszthetők bele.

A 2001–2010 közötti időszakra elkészített fejlesztési stratégia Lisszaboni Stratégia néven vált ismertté, amelyben az Európai Tanács a következő stratégiai célt állította az EGK elé: „[az] Uniónak a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává kell válnia, amely képes a fenntartható gazdasági növekedésre, miközben több és jobb munkahelyet és erősebb társadalmi összetartást teremt.” A célkitűzések között szerepelt többek között a megújuló energiaforrások részarányának növelése, a transeurópai közlekedési hálózatok fejlesztése, a K+F-re fordított kiadások nemzeti szintű emelése, valamint a foglalkoztatási ráta növelése. A célok elérését 2010-re kívánták teljesíteni, ám a bürokratikus végrehajtás, az időközben begyűrűzött gazdasági és euróválság, valamint a tagállamok nem azonos fokú elköteleződése lényegében meghiúsította a stratégia megvalósítását.⁸ Az EU emellett 2001 májusában kiadta a Közösség Fenntartható Fejlődési Stratégiáját *Egy fenntartható Európa felé* címen, amely dokumentum Göteborgi Stratégia néven is ismert.⁹ A stratégia hét kiemelt területet nevez meg: éghajlatváltozás, tiszta energia, közegészségügyi hatások, fenntartható közlekedés, fenntartható fogyasztás és termelés, természeti erőforrások felelős használata, földhasználat. A stratégia a lisszaboni párjához hasonlóan 2010-ig teljesítendő célkitűzéseket fektetett le, amelyeket azonban szintén nem sikerült teljeskörűen megvalósítani.¹⁰ Az úgynevezett Kok-jelentés ajánlásait figyelembe véve határoztak 2005 elején arról,

⁶ SIMON 2013, 40–47.

⁷ GOMBOS 2012, 127–133.; BARANYAI–CSERNUS 2018, 135–137.

⁸ GÁCS 2005, 205–230.

⁹ Európai Bizottság 2002.

¹⁰ BARANYAI–CSERNUS 2018, 132–133.

hogy mind a Lisszaboni Stratégiát, mind a Göteborgi Stratégiát felülvizsgálják.¹¹ A megújított Fenntartható Fejlődési Stratégiát 2006. június 16-án fogadta el az Európai Tanács. Eszerint a fenntartható fejlődés az EU-nak olyan a szerződésekben foglalt célkitűzése, amely az összes szakpolitikára hatással van. Célja az életminőség és a jólét folyamatos javítása a jelen és a jövő nemzedéke számára. A fenntartható fejlődés ennek érdekében elősegíti a gazdaság dinamizálását, a magas szintű oktatást, a szociális és területi kohéziót, valamint a környezetvédelmet egy biztonságos és a kulturális sokféleséget tiszteletben tartó közösségben.¹² A Lisszaboni Stratégia és a megújított Fenntartható Fejlődési Stratégia legutóbbi, 2009-es felülvizsgálata során megállapították, hogy a célkitűzések gyakorlatiasabb megvalósítása szükséges.¹³ Ennek hatására 2010 márciusában fogadta el az Európai Tanács az Európa 2020 Stratégiát, amelyben a fenntarthatóság és környezetvédelem témakörei már a zászlóshajóprojektek közé sorolva, a stratégia prioritáisaiként jelennek meg mint „erőforrás-hatékony Európa” és „iparpolitika a globalizáció korában”.¹⁴ A stratégia – a nevéhez hűen – 2020-ig határozta meg az EU által elérendő célkitűzéseket. A Bizottság elhatározta, hogy éves jelentések keretében rendszeresen ellenőrzi a tagállamokat, hogy a meghatározott célrendszer mennyiben teljesül nemzeti szinten. Ennek kerete az „európai szemeszter” koncepciója, amely a Bizottság éves növekedési jelentésével indul, az EU előtt álló gazdasági jellegű kihívások elemzésével. A szemeszter záró szakaszában pedig a Tanács a Bizottság ajánlásai nyomán és az Európai Tanács jóváhagyásával országspecifikus iránymutatásokat fogad el.¹⁵

A fentiekből arra következtethetünk, hogy a 2020-as évben a 2019 decemberében beiktatott Európai Bizottságnak ki kell alakítania az EU új, hosszú távú és mindenekelőtt a fenntarthatósági kérdésekre nagy hangsúlyt fektető többéves stratégiai tervét. Ursula von der Leyen, a jelenlegi bizottsági elnök 2019. december 11-én bemutatta a *European Green Deal*, magyarul Európai Zöld Megállapodás névre keresztelt közleményét, amely kellő ambícióval felvázolja, hogy miként tehető Európa 2050-re klímasemleges kontinenssé oly módon, hogy a fenntarthatósági célkitűzéseket nem kihívásként, hanem innovációs és gazdasági potenciálként kezelje a Közösség.¹⁶ A dokumentum tehát lényegében meghatározza az EU következő, mintegy három évtizedének stratégiáját, amelyet egy későbbi fejezetben részletesebben is elemzünk.

¹¹ BROUGHTON 2004.

¹² HORVÁTH 2014, 213–224.

¹³ Európai Bizottság é. n.

¹⁴ Európai Bizottság 2010.

¹⁵ HÖPKER 2012, 1–55.

¹⁶ Európai Bizottság 2019a.

Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozási területe

Jól látható, hogy az Európai Unió sosem volt közömbös a fenntarthatóság okozta kihívásokat illetően, az azonban megállapítható, hogy nem minden közösségi kezdeményezésből lett sikertörténet, illetve a környezetvédelem, amely magában foglalja a levegő, a vizek, a hulladékgazdálkodás és általánosságban az éghajlat védelmének problémakörét is, nagyon széles, a gazdasághoz és a szociális biztonsághoz ezer szállal kötődő szabályozási terület. A továbbiakban az EU környezetvédelmi szabályozási területének legfontosabb elemeit mutatjuk be, a részletes szabályozási környezet elemzésére azonban nem vállalkozunk.

Az EU környezetvédelmi cselekvési programjai

Az Unió környezetvédelmi és fenntarthatósági célrendszerét az aktuális környezetvédelmi akcióprogramok foglalják össze. Az első ilyen cselekvési programot az 1972-es stockholmi ENSZ-konferencia alapvetései nyomán 1973-ban fogadta el az EGK. Az alapszerződések 2009-es lisszaboni módosítását követően az akcióprogramok immár az Európai Parlament és a Tanács közös határozataként jogi kötőerővel bírnak.¹⁷ Ettől függetlenül a jelenlegi 7. környezetvédelmi cselekvési program („*Jólét bolygónk feledése nélkül*”) inkább csak politikai prioritásokat tartalmaz, mintsem ténylegesen számon kérhető normatív tartalmat.¹⁸ A környezeti akcióprogramok kezdetben négy-öt évekkel voltak, az 1993-ban elfogadott ötödik programtól kezdve azonban tízéves távra kezdték megalkotni a közösségi célrendszert.

A jelenlegi, fent említett 7. cselekvési programot 2013-ban fogadta el az Európai Parlament és a Tanács, amely a 2020-ig elérendő célokat fogalmazza meg. Az Unió arról állapodott meg a tagállamokkal, hogy a közösség fokozza erőfeszítéseit a természeti források védelme, valamint az erőforrás hatékony és alacsony szén-dioxid-kibocsátásra épülő ipar átalakítása érdekében, különös figyelmet fordítva az emberi egészség és „jóllét” szempontjaira.¹⁹

Egy új környezeti program kiadása időlegessé vált, a Bizottság minden bizonnyal elkezdett dolgozni a 8. programterven, amely előreláthatólag a 2021–2030-as évre vonatkozóan fogalmazza majd meg az EU prioritásait.²⁰ Ezt alátámasztja a 2020 januárjában

¹⁷ POPEANGĂ 2013, 24–33.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. november 20-i 1386/2013/EU határozata a „Jólét bolygónk feledése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról.

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. november 20-i 1386/2013/EU határozata a „Jólét bolygónk feledése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról.

²⁰ Európai Unió Tanácsa 2019b.

első tanácsi elnökségét megkezdő Horvátország elnökségi programja is, amelyben célként szerepel az új akcióterv tárgyalásainak megkezdése.²¹

Körforgásos gazdaság

A jelenleg működő lineáris gazdasági modellben a termeléshez használt elsődleges nyersanyagok a felhasználást követően hulladékká válnak, ezek az anyagok kikerülnek a gazdaság és természet körforgása alkotta rendszerből, ezzel pedig nemcsak kezelhetetlen mennyiségű hulladék termelődik, hanem a Föld végesen fogyó, nem megújuló energiaforrásait is nagymértékben pazaroljuk. Az EU körforgásos gazdaság stratégiája ezt a folyamatot zárt rendszerre alakítaná, amelyben a hulladékot a lehető legnagyobb mértékben újrahasznosítják, így a nyersanyagok nem hulladékként kerülnek ki a rendszerből.²²

Az Európai Bizottság 2015 decemberében fogadta el a körforgásos gazdaságról szóló közleményét, a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési tervvel.²³ A cselekvési terv a termeléstől a fogyasztásig, különösen a hulladékgazdálkodásra és a másodnyersanyagok piacra kerülésére tekintettel az egész gazdasági-termelési ciklus szabályozására tesz kísérletet. Emellett a terv kitér az Európán kívülről érkező anyagok, műanyagok és bioalapú anyagok felhasználására is. A cselekvési terv célja, hogy elindítsa a körforgásos gazdaságra történő átállást, valamint hogy segítséget nyújtson a vállalkozásoknak az értékláncuk erőforrás-hatékonyabb megszervezésében. Az akcióterv egyértelműen az EU korábban kibontott hosszú távú stratégiai célkitűzésébe illeszkedik bele, miszerint a gazdasági növekedést és a kontinens versenyképességének erősítését a fenntarthatóság szempontjait figyelembe véve szükséges megvalósítani.²⁴ A stratégia egyébként valós problémára és lehetőségre hívja fel a figyelmet, hiszen a közösség egyszerre termelője és fogyasztója is a gazdasági javaknak, így a nyersanyagok második piacra kerülésének és újrahasznosításának elősegítése nagyban csökkentheti a nemzetgazdaságok nyersanyagfüggőségét, így hosszú távon versenyelőnyre tehet szert a kontinens.²⁵

A stratégia megvalósítása befejezettnek tekinthető, mert az abban meghatározott 54 elem mindegyike megvalósult, vagy éppen folyamatban van. A stratégiát értékelő bizottsági jelentés alapján a körforgásos gazdaság ösztönzése az EU-n belül és kívül is új gazdasági lehetőségeket teremtett, az azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a stratégia átfogó megközelítése mellett az egyes területi célkitűzéseket a valóságban csak kisebb, adott esetben helyi és jobban összpontosított programokkal lehet elérni. A körforgásos gazdaság programja azonban a már említett *European Green Dealben* is megjelenik,

²¹ Croatian Presidency of the Council of the European Union 2019.

²² Európai Bizottság 2015a.

²³ Európai Bizottság 2015b.

²⁴ GEISSDOERFER et al. 2017, 757–768.

²⁵ BONCIU 2014, 78–91.

így egészen biztos, hogy a Bizottság ennek a keretén belül fogja ösztönözni az európai gazdaság átállítását egy fenntarthatóbb termelési struktúrára.²⁶

Hulladékgazdálkodás

Az uniós hulladékpolitika alapját a 2008/98/EK irányelv jelöli ki, amelynek alapelve, hogy egy adott terméket lehetőség szerint minél tovább tartsunk használatban. Amennyiben a termékből hulladék válik, azt lehetőség szerint újra kell hasznosítani. Ha ez nem lehetséges, a hulladékot „termikusan” hasznosíthatják, tehát elégethetik. Végző esetben gondoskodni kell a hulladék lerakásáról. A fent leírt folyamatot – „*megelőzés – újrahasznosítás/újrafeldolgozás – egyéb felhasználás – lerakás*” – nevezzük hulladékhiérarchiának.²⁷

A 2015-ös körforgásos gazdaságról szóló cselekvési programban leírtaknak megfelelően 2018 júliusában hatályba lépett hat, a fenti irányelvet is magába foglaló, hulladékgazdálkodással összefüggő irányelv módosítása.²⁸

A tagállamoknak el kell érniük a települési hulladék 50%-ának újrahasznosítását 2020-ra, majd 65%-ának újrahasználatát 2035-re. Emellett a tagállamoknak 2025-ig létre kell hozniuk egy rendszert a háztartásokból származó textilanyagok és veszélyes hulladékok elkülönítése céljából. A hulladékgazdálkodási csomag keretében átdolgozott csomagolási hulladék irányelv pedig kiter a termékcsomagolásra felhasználható anyagok szabályozására is²⁹ (1. táblázat).

1. táblázat: A 94/62/EK rendelet 2018-as módosítása a csomagolásra felhasznált anyagok újrafeldolgozására vonatkozó arányokról

	2025-ig	2030-ig
Valamennyi csomagolóanyag	65%	70%
Műanyag	50%	55%
Fa	25%	30%
Vasfémek	70%	80%
Alumínium	50%	60%
Üveg	70%	75%
Papír és karton	75%	85%

Forrás: Európai Unió Tanácsa 2018

²⁶ Európai Bizottság 2019b.

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i 2008/98/EK irányelve a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről.

²⁸ Európai Unió Tanácsa 2018.

²⁹ Amending Directive (EU) 94/62/EC of the European Parliament and Council of 27 April 2018 on packaging and packaging waste.

A módosításokkal a Bizottság célja egyértelműen a körforgásos gazdaságra történő átállás ösztönzése és az EU-s hulladékgazdálkodási szabályozás időszerű felülvizsgálata volt. A javaslatcsomag valódi hatását csak a céldátumok elérését követő felülvizsgálat mutatja majd meg, az ugyanakkor elmondható, hogy az EU hosszú távú, fenntarthatóságot szem előtt tartó gazdasági átalakulásába jól illeszkedik a javaslatcsomag.

Európai Műanyag Stratégia

A hulladékgazdálkodással összefüggésben érdemes szót ejteni a műanyag stratégiáról is, amely a közösségi műanyaggazdaság alapjait fekteti le. A stratégia célja a műanyagszennyezés és kifejezetten a tengerbe kerülő hulladék elleni fellépéssel egyidejűleg a műanyag hulladék kezelésével kapcsolatos innovatív ötletek támogatása. A dokumentum 2018 januárjában jelent meg *A műanyagok körforgásos gazdaságban betöltött szerepével kapcsolatos európai stratégia* címmel.³⁰

A stratégiában leírtaknak megfelelően a Bizottság 2018 májusában terjesztette elő az egyszer használatos egyes műanyag termékek környezetre gyakorolt hatásainak méréséről szóló irányelvjavaslatot, amelyet egy évvel később mind az Európai Parlament, mind a Tanács elfogadott. Az irányelv talán legismertebb eleme a műanyag szívószálak használatának korlátozása, betiltása. Az irányelv 2021-től lép hatályba.³¹

Európai iparstratégia és KKV-stratégia

Az EU közös iparpolitikájának célja az európai ipar versenyképességének növelése, amely fő célkitűzésként megjelent az *Európa 2020* és a körforgásos gazdaság stratégiájában, illetve egyéb más akcióprogramokban is. Az EU hivatalos iparpolitikai stratégiájának megjelenésére egy 2011-es közleményt követően *Beruházás az intelligens, innovatív és fenntartható iparba Az Európai Unió megújított iparpolitikai stratégiája* címmel 2017-ig kellett várni. A stratégia legnagyobb gyengesége, hogy a korábbi és jelenleg zajló akcióprogramok keretén belül megvalósított kezdeményezéseket foglalja össze, így nem vállalkozik egy hosszú távú, valódi cél- és eszközrendszerrel rendelkező program felvázolására.³² A Bizottság ezzel párhuzamosan létrehozott szintén 2017-ben egy magas szintű ipari kerekasztalcsoporthat *Industry 2030* néven. A csoport 2019-es jelentésében általánosságban felvázolta az európai iparpolitika jövőbeli irányait, amelyek a *European Green Dealben* is visszaköszönek.³³ Az Európai Zöld Megállapodás továbbá rögzíti,

³⁰ Európai Bizottság 2018a.

³¹ Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment.

³² Európai Bizottság 2017a.

³³ Európai Bizottság 2017b.

hogya a Bizottság új, hosszú távú iparstratégián dolgozik, amely 2020 márciusában meg is jelent.³⁴

A kis- és középvállalkozások meghatározó szerepet töltenek be az EU és a tagállami nemzetgazdaságok életében egyaránt, a teljes foglalkoztatás 80%-a köthető a KKV-szektorhoz, így egyértelmű, hogy a környezeti fenntarthatóság okozta kihívások igen hangsúlyosan érintik ezeket az üzleti szereplőket (is). Egy uniós szintű KKV-stratégia megalkotása időszerű. A kezdeményezést az új bizottsági elnök, Ursula von der Leyen is felkarolta, a dokumentum az iparstratégiával együtt jelent meg 2020. március 10-én.³⁵

A fentiekből jól látható, hogy az új Bizottság a fenntarthatósági szempontokat előtérbe helyező általános irányelvek mellett, gyakorlati szinten is szeretné támogatni az uniós gazdaság zöldítését, közvetlenül megszólítva a vállalati szereplőket.

Kibocsátás-kereskedelmi rendszer (ETS)

A környezetvédelem két fő lába a természetvédelem és az éghajlatvédelem. Ez utóbbi terület két legkézzelfoghatóbb, fenntarthatósági szempontú megközelítése az üvegházhatású (ÜHG) gázok lakossági és ipari kibocsátásának csökkentésén, valamint az energiahatékonyság, a megújuló energiaforrások minél nagyobb arányú hasznosításán alapszik. A kérdéskör átfogó kezelésére az EU a kiotói vállalásának (az EU teljes gazdaságára vállalt 40%-os ÜHG-kibocsátás-csökkentés 2030-ra 1990-hez képest) teljesítése érdekében 2005-ben létrehozta a piaci alapon működő úgynevezett kibocsátás-kereskedelmi rendszerét (*Emission Trading Scheme*; a továbbiakban: ETS).³⁶

A rendszer korlátozza az energiaigényes iparágak, erőművek, 2012 óta pedig – részben – a légi közlekedés által kibocsátott üvegházhatású gázok mennyiségét. Ez az első nemzetközi rendszer az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeivel való kereskedelemre. Az ETS alapja, hogy az EU az első időszakban (2005–2012 között) minden tagállam számára megszab egy kibocsátási plafont (cap) és egy kvótamennyiséget, amivel egy adott időszakban gazdálkodhat, és amit szétoszthat a szabályozás alá tartozó vállalatok között. Mivel nem lehet reális elvárás hasonló nagyságrendű korszerűsítés adott idő alatt a kibocsátás-intenzív iparágak és a kevesebb ÜHG-t kibocsátó iparágaktól, így az előbbi szektorba tartozó vállalatok a kvóták nagy részét ingyen kapják. A rendszer ugyanakkor lehetővé teszi a kibocsátási egységek kereskedelmét (trade) annak érdekében, hogy az ipari létesítmények és a légi járatok üzemeltetői általi teljes kibocsátás mennyisége a nemzeti kibocsátási plafon alatt maradjon. Tehát aki korszerűsíti a termelését és beruház a fenntarthatóságba, így kevesebb ÜHG-t bocsát ki, az eladhatja a rendelkez-

³⁴ Európai Bizottság 2019a; Európai Bizottság 2020g.

³⁵ LEYEN 2019; Európai Bizottság 2020h.

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2003. október 13-i 2003/87/EK irányelve az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról.

zésére álló, de fel nem használt kvótáját. A nem ingyenesen kiosztott kvótákat nemzeti aukción értékesítik, az így befolyt összeg 50%-át pedig az államoknak zöldítésre kell fordítaniuk.³⁷ Az EU ETS harmadik fázisában (2013–2020 között) azonban már nem nemzeti, hanem közös uniós szintű összkvóta-mennyiséget állapítottak meg. Ez az összkvóta, vagyis az EU által kiadott kibocsátási egységek teljes száma, évente meghatározott ütemben csökken, ideértve az ingyenesen kiosztható kibocsátási egységeket is, így egyre kevesebb a környezetszennyezően működő iparágak és vállalatok által megvásárolható kvóta, a piaci mechanizmusok alapján tehát a vételáruk nő. A várakozásokkal ellentétben azonban 2013 után felesleg keletkezett a piacon, így a kvóták ára csökkent, ami kedvezőtlenül hatott a kibocsátás-intenzív iparágak korszerűsítési törekvéseire, így az EU a kvóták árverés útján történő értékesítésének időbeli átütemezéséről, visszafogásáról rendelkezett.³⁸ Ezzel egyidőben a visszatartott kvótákból 2015-ben felállították a piaci stabilizációs tartalékot (*Market Stability Reserve*), amelybe a Bizottság az adott évben értékesített kvóták 12%-át helyezi el, vagyis ennyit levonnak a következő évben aukcióra bocsátandó kvóták számából. A tartalékképzés célja a piaci mechanizmus stabilizálása, a 2013 után keletkezett felesleg lekötése.³⁹

Az ETS 2021–2030 között a negyedik szakaszába lép, így a kvóták száma évente 2,2%-kal fog csökkenni, a tartalékba helyezett kibocsátási egységek egy része pedig törlésre kerül a stabilizációs tartalékból. A kvóták árának várható megrugása miatt tíz alacsony jövedelmű tagország – köztük Magyarország – számára kinyílik az Innovációs Alap és Modernizációs Alap. Előbbiben nemzeti borítékokat hoztak létre, utóbbi projektalapú támogatási rendszer, amelyre bármely tagállam pályázhat. Mindkét alap célja a tagállami energetikai rendszerek modernizációja és az energiahatékonyság növelése.⁴⁰

Az ETS hatálya alá nem eső iparágakra és vállalatokra két rendelet vonatkozik, amelyek szintén az energiahatékonyságot és kibocsátáscsökkentést ösztönzik kifejezetten tagállami szinten. Az erőfeszítés-megosztási rendelet (ESD)⁴¹ a tagállamok által 2021-től 2030-ig kötelezően teljesítendő éves ÜHG-kibocsátáscsökkentések meghatározásáról szól, míg a LULUCF- (*Land Use, Land Use Change and Forestry*; földhasználat, földhasználat-megváltoztatás és erdőgazdálkodás) rendelet⁴² a földhasználat, a földhasz-

³⁷ LESI–PÁL 2005.

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 359/2013/EU határozata a 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei árverés útján történő értékesítésének időbeli ütemezésére vonatkozó rendelkezések pontosítása érdekében történő módosításáról.

³⁹ BETZ–SCHMIDT 2015, 474–495.

⁴⁰ CĂTUȚI–ELKERBOUT 2019.

⁴¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2018. május 30-i 2018/842 rendelete a Párizsi Megállapodásban vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében a tagállamok által 2021-től 2030-ig kötelezően teljesítendő, az éghajlat-politikai fellépéshez hozzájáruló éves üvegházhatásúgázkibocsátás-csökkentések meghatározásáról, valamint az 525/2013/EU rendelet módosításáról.

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács 2018. május 30-i 2018/841 rendelete a földhasználat, a földhasználat-változtatáshoz és az erdőgazdálkodáshoz kapcsolódó üvegházhatásúgáz-kibocsátásnak és -elnyelésnek a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai keretbe történő beillesztéséről, valamint az 525/2013/EU rendelet és az 529/2013/EU határozat módosításáról.

nálat-megváltoztatáshoz és az erdőgazdálkodáshoz kapcsolódó ÜHG-kibocsátásnak a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai célkitűzéseit határozza meg. Az előbbi rendelet értelmében az EU úgynevezett nemzeti célszámokat állapít meg a kibocsátáscsökkentést tekintve 2030-ig, amelyek nemzeti szintű teljesítése hozzájárul az EU kiotói jegyzőkönyvben rögzített vállalásának eléréséhez. A LULUCF-rendelet értelmében pedig minden tagállam köteles arról gondoskodni, hogy a földhasználatból származó ÜHG-kibocsátás mértékét kompenzálja a szén-dioxid egyenértékű mennyiségének a légkörből való elnyelésével. Leegyszerűsítve tehát egy fa kivágása esetén a tagállamnak gondoskodnia kell új fa ültetéséről.⁴³

Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF)

2014 januárjában indult el az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (Connecting Europe Facility; a továbbiakban: CEF), a 2014–2020 közötti időszakra szóló új pénzügyi alap. A CEF 33 milliárd eurós költségvetésével elsődlegesen, de nem kizárólagosan, a transzeurópai hálózatokba (TEN) való beruházásokat ösztönzi. A TEN célja az EU energetikai, közlekedési és digitális hálózatának erősítése, kapcsolódási pontjainak kialakítása.⁴⁴

A Bizottság új CEF-rendeletre vonatkozó javaslata 2018. június 6-án jelent meg. A javaslat szerint a program végrehajtására a 2021–2027 közötti időszakra megállapított pénzügyi keretösszeg folyó áron számolva több mint 42 milliárd euró. Mivel a közlekedés és árufuvarozás nagymértékben kibocsátója az üvegházhatású gázoknak, az elbírálási szempontok meghatározásakor figyelembe kell venni az uniós és a tagállami energia- és éghajlatváltozási tervekkel való összhangot, beleértve az energiahatékonyság elvét, a dekarbonizáció ösztönzését és az ellátásbiztonság növelését.⁴⁵

A CEF jó példa arra, hogy az EU már az előző többéves pénzügyi kereten belül is törekedett a fenntarthatósági szempontok érvényesítésére, illetve az ezeknek legkitettebb ágazatok pénzügyi támogatására. A javaslatban szereplő megnövelt költségvetés pedig jól mutatja, hogy az ehhez hasonló, tagállamok közötti együttműködést ösztönző pénzügyi alapokra egyre nagyobb szükség van.

Biológiai Sokféleség Stratégia és természetvédelem

Az uniós természetvédelmi politika egyik alapját az úgynevezett *Natura 2000* irányelv jelenti, amely védeltséget biztosít bizonyos állat- és növényfajoknak és élőhelyeiknek,

⁴³ Országgyűlés Hivatala 2018.

⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 11-i 1316/2013/EU rendelete az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz létrehozásáról, a 913/2010/EU rendelet módosításáról és a 680/2007/EK és 67/2010/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

⁴⁵ Európai Bizottság 2018b.

míg a tématerület másik fő jogszabálya a veszélyeztetett állat- és növényfajok kereskedelméhez kapcsolódik.⁴⁶ Az EU természetvédelmi politikájának átfogó programját a Bizottság által 2011-ben közzétett Biodiverzitás Stratégia jelenti. A stratégia hat prioritás mentén épül fel, amelyek fő célja, hogy mérsékeljék a biodiverzitás romlásának kiváltó okait, valamint csökkentsék az Európai Unióban a természetre és az ökoszisztéma-szolgáltatásokra negatív hatást gyakorló fő tényezőket. Minden célt egy határidős intézkedésekből álló csomagra és egyéb kiegészítő intézkedésekre bontottak fel.⁴⁷ Mivel a stratégia 2020-ig tartalmazza a területet érintő prioritásokat, időszerű egy új programdokumentum megalkotása. Ezzel összefüggésben az Európai Parlament a 2020. január 16-i plenáris ülésén elfogadta állásfoglalását a Biológiai Sokféleség Egyezmény⁴⁸ részes felei konferenciájának 15. ülése (COP 15) kapcsán, amelyben körvonalazódik az Európai Parlament jövőbeli biodiverzitási stratégiával kapcsolatos álláspontja is. A képviselők szerint Európának a folyamat élére kellene állnia azáltal, hogy a közösség 2030-ra az Unió területének 30%-án visszaállítja a környezet természetes állapotát, gondoskodik a romlásnak indult ökoszisztémák helyreállításáról, valamint a biodiverzitás megőrzését minden uniós szakpolitikában szem előtt tartja. Emellett javasolják az Unió hosszú távú költségvetésének 10%-át a biológiai sokféleség megőrzésére fordítani.⁴⁹ A *European Green Deal* szintén kiemeli, hogy az uniós szakpolitikáknak hozzá kell járulnia Európa természeti tőkéjének megőrzéséhez és helyreállításához, valamint rögzíti, hogy a Bizottság új biodiverzitási stratégiát mutat be 2020 tavaszán, melyet a COVID-19-járvány miatt későbbre halasztottak.⁵⁰

A környezeti problémák és természetvédelmi kihívások az erdei ökoszisztémát is érintik, így javítani szükséges az erdőterületek minőségét és mennyiségét a klímasemlegesség és az egészséges környezet megteremtése érdekében. Az Európai Bizottság már 2008-ban közleményt adott ki az erdőirtással kapcsolatban, amelyben célként tűzte ki, hogy az Unió közös összefogással 2030-ra megállítsa a Föld erdővel borított területeinek visszaszorulását, valamint 2020-ra 50%-kal csökkentse a bruttó trópusierdő-irtást.⁵¹ Mivel nem történtek konkrét intézkedések, a kijelölt célszámot nem sikerült megvalósítani, habár a Bizottság 2013-ban kiadta *Az erdőket és az erdőalapú ágazatot érintő új uniós erdőgazdálkodási stratégia* című dokumentumát. A stratégia kitér a nemzeti erdőnyilvántartások harmonizálására, az európai erdészeti információs rendszer felállítására és a fenntartható erdőgazdálkodás alapelveire is.⁵²

⁴⁶ A Tanács 1992. május 21-i 92/43/EGK irányelve a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről.; A Tanács 1996. december 9-i 338/97/EK rendelete a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről.; BARANYAI-CERNUS 2018, 145–147.

⁴⁷ Európai Bizottság 2011a; Európai Bizottság 2011b.

⁴⁸ Egyesült Nemzetek Szervezete 1992.

⁴⁹ Európai Parlament 2020.

⁵⁰ Európai Bizottság 2019a.

⁵¹ Európai Közösségek Bizottsága 2008.

⁵² Európai Bizottság 2013.

Azért kiemelten fontos egy gyakorlati szempontú, a tagállamokkal partnerségre épülő erdészeti stratégia kialakítása, mert ahogyan a fentiekből is látszik, nincs közös európai uniós erdőpolitika. A kérdés rendezésére a Bizottság 2019. július 29-én adta ki *A világ erdőinek védelmére és helyreállítására irányuló uniós fellépés fokozásáról* szóló közleményét, amellyel előirányozta az erdészeti stratégia és a fent említett biológiai diverzitásról szóló stratégia felülvizsgálatát is. A közlemény fontos eleme, hogy kifejezetten partnerségen alapuló megközelítést vázol fel, ami a termelő és fogyasztó országokkal, valamint az üzleti szférával és a civil társadalommal való szoros együttműködést feltételez.⁵³ Az Ursula von der Leyen vezette Bizottság új erdészeti stratégiája 2020 év végére várható.

Vízvédelem

A vízgazdálkodás terén a 2000-ben elfogadott Vízkeretirányelv foglalkozik a legátfogóbb módon a kérdéssel, mert egyaránt szabályozza a víztestek és vízzel kapcsolatos élőhelyek védelmét.⁵⁴ A vízvédelmi szabályok körébe tartozik továbbá az EU két legnagyobb léptékű infrastruktúra-fejlesztési jogszabálya: a települési szennyvízről szóló irányelv, valamint a jelenleg átdolgozás alatt lévő ivóvízirányelv.⁵⁵ Az előbbi a kommunális és bizonyos ipari szennyvizek összegyűjtését és megfelelő tisztítását írja elő, míg az ivóvízirányelv a vezetékes hálózaton szolgáltatott víz minőségét szabályozza közegészségügyi szempontok alapján.⁵⁶ A Vízkeretirányelv felülvizsgálata esedékes lehet, ám hivatalos információ nincs a Bizottság jövőbeli terveiről ezzel kapcsolatban.

Levegőminőség-védelem

A levegő tisztaságának védelme az európai polgárok egészségvédelmével és a környezeti fenntarthatósággal is szorosan összekapcsolódik. Az összetett kérdéskör első átfogó megközelítése az Európai Bizottság által 2005-ben kiadott stratégiai dokumentum a levegőszennyezésről. A dokumentumban már előirányozták egy a levegőszennyezés visszaszorításáról szóló irányelv kidolgozását, melyet végül 2008-ban fogadtak el a tagállamok.⁵⁷ A *Környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról* nevet viselő irányelv felső határértéket szab meg a legszennyezőbb anyagokra, ehhez kapcsolódóan pedig a levegőtisztaság tagállami szintű folyamatos

⁵³ Európai Bizottság 2019c.

⁵⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2000. október 23-i 2000/60/EK irányelve a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról.

⁵⁵ A Tanács 1991. május 21-i (91/271/EGK) irányelve a települési szennyvíz kezeléséről.; A Tanács 1998. november 3-i 98/83/EK irányelve az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről.

⁵⁶ BARANYAI–CSERNUS 2018, 144–145.

⁵⁷ Európai Bizottság 2005.

ellenőrzését írja elő. Az irányelv rendelkezik továbbá a levegőminőségben bekövetkezett hirtelen változások rövid távú egészségkárosító hatásáról (például időjárás, szmog), valamint a helyhez kötött (például erőmű) és mozgó légszennyezési (például járművek) forrásokról is.⁵⁸

Az ipari kibocsátási szabályokat az ipari kibocsátási irányelv tartalmazza. Az irányelv az integrált engedélyezés (*Integrated Pollution Prevention and Control – IPPC*) elvén alapul, amely szerint az engedélyek kibocsátása tekintetében figyelembe kell venni valamely létesítmény teljes környezetre gyakorolt hatását annak megakadályozása érdekében, hogy a szennyeződés a levegőhöz, vízhez vagy talajhoz hasonló egyik közvetítő közegből a másik közvetítő közegbe juthasson. A szennyezés környezetbe jutását pedig elsősorban a forrásnál kell elhárítani, megakadályozni.⁵⁹ A Bizottság 2013 végén elindította a *Tiszta levegőt Európának* programot, amelynek hatására két új jogszabályt fogadtak el. 2015-ben a közepes tüzelőberendezések kibocsátását szabályozó irányelvet, 2016-ban pedig az egyes légköri anyagok nemzeti kibocsátásának csökkentéséről szóló irányelvet.⁶⁰ Utóbbi irányelv egyébként a nemzeti kibocsátási határértékekről szóló 2001-es irányelv felülvizsgálata, illetve az abban meghatározott határértékek szigorítása az EU kiotói jegyzőkönyvben 2030-ra vállalt kibocsátáscsökkentési céljának megvalósítása érdekében.⁶¹

A közúti közlekedéssel kapcsolatban számos irányelvet fogadtak el, amelyek kibocsátási előírásokat határoznak meg a különféle járműkategóriákra (személyautók, könnyű haszongépjárművek, teherautók, buszok, motorkerékpárok), illetve szabályozzák az üzemanyagok minőségét. A járműgyártás szempontjából talán legismertebb ilyen uniós jogszabály az új személygépkocsik szén-dioxid-kibocsátásának csökkentését szabályozó 2009-es irányelv, amelyet legutóbb 2019-ben vizsgáltak felül.⁶² Az irányelv az új személygépjárművekre vonatkozóan szigorú kibocsátási határértéket szab meg, amelynek be nem tartását többletkibocsátási díj kiszabásával szankcionálja. Fontos megemlíteni továbbá a gépjárművek típusjóváhagyásáról és piacfelügyeletéről szóló 2018-as irányelvet is. A szabályozás célja növelni a járműtípusok jóváhagyásának és tesztelésének minőségi színvonalát és függetlenségét, illetve ellenőrizni az olyan gépjárműveket, amelyek már

⁵⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2008. május 21-i 2008/50/EK irányelve a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról.

⁵⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2010. november 24-i 2010/75/EU irányelve az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése).

⁶⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2015. november 25-i 2015/2193 irányelve a közepes tüzelőberendezésekből származó egyes szennyező anyagok levegőbe történő kibocsátásának korlátozásáról.; Az Európai Parlament és a Tanács 2016. december 14-i 2016/2284 irányelve egyes légköri szennyező anyagok nemzeti kibocsátásainak csökkentéséről, a 2003/35/EK irányelv módosításáról, valamint a 2001/81/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁶¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2001. október 23-i 2001/81/EK irányelve az egyes légköri szennyezők nemzeti kibocsátási határértékeiről.

⁶² Az Európai Parlament és a Tanács 2019. április 17-i 2019/631 rendelete az új személygépkocsikra és az új könnyű haszongépjárművekre vonatkozó szén-dioxid-kibocsátási előírások meghatározásáról, valamint a 443/2009/EK és az 510/2011/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről.

az EU piacán vannak.⁶³ Az EU szigorú gépjármű-emissziós politikájára nagyban hatott a 2015-ben kirobbant úgynevezett „Volkswagen-botrány”.⁶⁴

Vegyi stratégia

A vegyi anyagok és genetikailag módosított élőlények (GMO-k) szabályozása sajátos területe a belső piaci és környezetvédelmi joganyagoknak. A vegyi anyagokkal kapcsolatos EU-s rendelkezések kiterjednek az ilyen anyagok forgalmazására, jelölésére, gyártására, csomagolására és a laboratóriumi felhasználás területeire is, egyszerre szem előtt tartva a lehetséges közegészségügyi hatásokat és az áruk szabad mozgásának elvét.⁶⁵

A jelenleg hatályos, vegyi anyagokról szóló átfogó és a legszélesebb értelemben alkalmazott jogszabály a 2006-os REACH-rendelet. A rendelet a regisztrációs folyamatoktól a gyártás, szállítás és ellenőrzés minden részére szigorú szabályokat alkalmaz. A rendelet végrehajtására és a tématerület ellenőrzésére hozták létre az Európai Vegyi Anyag Ügynökséget.⁶⁶

A genetikailag módosított élelmiszerek forgalmazása az Unió területén engedélyköteles, állatok forgalmazása pedig tilos.⁶⁷ A GMO által módosított termékek engedélyezésére vonatkozó döntéshozatalban részt vesz az Európai Bizottság, az Európai Unió tudományos tanácsadó testületeként az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (*European Food Safety Authority*; a továbbiakban: EFSA) és a tagállamok.⁶⁸

A vegyi anyagokkal kapcsolatos uniós szintű stratégia megalkotása még várat magára, ám 2019 nyarán az Európai Unió Tanácsa elfogadta következtetéseit *Az Unió fenntartható vegyi anyag-politikára vonatkozó stratégiája felé* címmel, mely dokumentum átfogó iránymutatásokat fogalmaz meg a vegyi anyagokkal kapcsolatos jövőbeli kihívásokra.⁶⁹

⁶³ Az Európai Parlament és a Tanács 2018. május 30-i 2018/858 rendelete a gépjárművek és pótkocsijaik, valamint az ilyen járművek rendszereinek, alkotóelemeinek és önálló műszaki egységeinek jóváhagyásáról és piacfelügyeletéről, a 715/2007/EK és az 595/2009/EK rendelet módosításáról, valamint a 2007/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁶⁴ JUNG–PARK 2017.

⁶⁵ BARANYAI–CSERNUS 2018, 146–147.

⁶⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 18-i 1907/2006/EK rendelete a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyi anyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁶⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2001. március 12-i 2001/18/EK irányelve a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról és a 90/220/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁶⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2015. március 11-i 2015/412 irányelve a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamok számára a géntechnológiával módosított szervezetek (GMO-k) területükön történő termesztésének korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról.

⁶⁹ Európai Unió Tanácsa 2019c.

A 2020 első félévében a tanácsi elnökséget ellátó Horvátország szintén a napirendjére tűzi majd a tématerületet, mert a vegyi anyagokról szóló ötödik nemzetközi konferenciára (ICCM5) EU-s következtetések elfogadása szükséges.⁷⁰

A fejezetben összefoglaltuk az EU környezetvédelemmel és fenntarthatósági kérdésekkel foglalkozó szabályozási joganyagának és stratégiai dokumentumainak tartalmi összefüggéseit és hatásait. A fentiek még inkább megerősítik, hogy a fenntarthatóság fogalma nagyon szerteágazó, tulajdonképpen minden szakpolitikának része. Az is egyértelmű, hogy az Európai Unió számos kérdést illetően iránymutatást adott, úttörő szabályozást vagy rendszert vezetett be az elmúlt két évtizedben. Most mégis Ursula von der Leyen bizottsági elnök feladata a bonyolult szabályozási környezet, a várakozó gazdasági partnerek és a nemzetközi elvárások kereszttüzében Európa „kizöldítése”. A program már elkészült *European Green Deal* néven, a megvalósítást azonban még számos bizonytalanság övezi, kiemelten a klímasemlegesség finanszírozásának kérdése.

Ursula von der Leyen bizottsága és a *European Green Deal*

A Jean-Claude Junckert váltó Ursula von der Leyen által elnökölt új Európai Bizottság a vártnál csak később kezdhetette meg munkáját. Az egyes portfóliók biztosjelölti meghallgatásának elhúzódása miatt 2019. december 1-től lépett hivatalba az új biztosi kollégium. A korábbiakhoz képest magas részvétellel zajló 2019. májusi európai parlamenti választások után politikai és kompromisszumos alkuk sorozata vezetett az EU új első embereinek kiválasztásához. A német védelmi minisztérium éléről átigazolt von der Leyen a Bizottság első női elnöke. Jelöltként már programtervében (úgynevezett politikai iránymutatásaiban) igen ambiciózus célokat tűzött ki, vezető szerepet szánva Európának a fenntarthatóság, a környezetvédelem, a digitalizáció és a szociális piacgazdaság területén. Az elnök ígéretéhez híven a *European Green Deal* című stratégiai dokumentumot valóban bemutatták a Bizottság működésének első száz napjában, a tagállamok részéről azonban vegyes fogadtatásban részesült.⁷¹

Mivel az új Európai Parlament a Bizottság elnökének megválasztását ahhoz kötötte, hogy a kollégium mutasson erős európai klíma- és környezetvédelmi ambíciót a szakpolitikák területén, egyértelmű volt, hogy a *European Green Deal* minden szakpolitikában irányadó alapvetéseket fog lefektetni. A bizottsági közlemény 2019. december 11-én jelent meg, amelyet az egy nappal később kezdődő európai tanácsi csúcson az állam- és kormányfők is megvitattak, majd az Európai Tanács elfogadta következtetéseit a 2050-es klímasemlegesség eléréséről.⁷²

⁷⁰ Fifth Meeting of the International Conference on Chemicals Management (ICCM5); Európai Unió Tanácsa 2019d.

⁷¹ VON DER LEYEN 2019.

⁷² Európai Tanács 2019.

Az Európai Zöld Megállapodás nem egy részletes jogalkotási csomag, inkább egyfajta ötletgyűjtemény és menetrend, tematikus célok alá rendezve. A dokumentum nagyban épít a korábban felvázolt meglévő/felülvizsgálandó EU-s környezetvédelmi stratégiákra és intézkedésekre. A *European Green Deal*ben rögzített legfontosabb pontok a következők:

1. Tiszta, megfizethető és biztonságos energiaellátás
 - javaslat az első európai éghajlatpolitikai jogszabályról (köznyelvben „klímátörvény”);
 - importált fogyasztási cikkek „karbonadóztatására” vonatkozó javaslat;
 - az energiaigényes iparágak további dekarbonizációjának elősegítése;
 - energiaszegénység kezelése;
 - intelligens energiainfrastruktúra kialakítása.
2. Az ipar mozgósítása a környezetbarát és körforgásos gazdaság érdekében
 - hulladék csökkentése fenntartható termékpolitikával („ökodizájn”);
 - újrahasznosítható, tartós és javítható termékek ösztönzése;
 - fenntartható és munkahelyteremtéssel járó gazdasági tevékenységek bővítése;
 - technológiafejlesztés.
3. Energia- és erőforrás-hatékony építés és korszerűsítés
 - köz- és magánépületek korszerűsítési programjának beindítása;
 - az épületek energiahatékonyágának elősegítése közösségi finanszírozással.
4. A fenntartható és intelligens mobilitásra való átállás felgyorsítása
 - multimodális szállítás fejlesztése (a közúti forgalom áterelése vasútra és belvízi szállítási utakra);
 - alternatív üzemanyagok gyártásának és forgalmazásának támogatása;
 - belső égésű motorok kibocsátási előírásainak fokozása;
 - energiaadó-irányelv felülvizsgálata (előreláthatólag egyes üzemanyagok adómentességének megszüntetése).
5. A termelőtől a fogyasztóig: méltányos, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszer kialakítása
 - a közös agrárpolitika (KAP) ökológizálása;
 - a fogyasztók megfelelőbb tájékoztatása;
 - az élelmiszer-pazarlás csökkentése.
6. Az ökoszisztémák és a biológiai sokféleség megóvása és helyreállítása
 - az erdészeti stratégia felülvizsgálata;
 - új biodiverzitási stratégia kidolgozása;
 - védett tengeri területek összekapcsoltságának fokozása és e területek megfelelő igazgatása.
7. Szennyezőanyag-mentességi célkitűzés a toxikus anyagoktól mentes környezetért
 - levegőre, vízre és talajra vonatkozó szennyezőanyag-mentességi cselekvési terv kidolgozása;
 - levegőminőségi standardok felülvizsgálata;

- kibocsátás-kereskedelmi rendszer reformja (különös tekintettel a légitársaságoknak adott kedvezményekre);
- fenntarthatósági célú vegyi stratégia előterjesztése.

A dokumentum legnagyobb gyengesége, hogy az erős klímapolitikai ambíciók mellé nem rendel hasonlóan ambiciózus finanszírozási lehetőségeket. Lényegében lefekteti, hogy el kell választani a gazdasági növekedési lehetőségeket az erőforrások „túlfogyasztásától” olyan módon, hogy 2050-re az EU klímasemleges legyen, tehát az EU a lehető legkisebbre csökkenti a karbonlábnyomát, a maradék kibocsátását pedig zöld projektekkel „ellentételezi”. Ezzel kapcsolatban az Európai Zöld Megállapodás előrevetíti az ETS-nél már bemutatott Modernizációs Alap és Innovációs Alap megerősítését, valamint körvonalazza az úgynevezett *Just Transition Mechanism* létrehozását a fenntarthatósági kihívások finanszírozására.⁷³ A Bizottság a *European Green Deal*ben egyértelműen összeköti a modern, erőforrás-hatékony és versenyképes Európa, valamint a polgárainak egészségét és jóllétét védő Európa stratégiáját, egyfajta fenntartható szociális piacgazdaságot kialakítva. Mivel az új, 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret (*Multiannual Financial Framework*; a továbbiakban: MFF) tárgyalásának időszakában vagyunk, a tagállamok biztosítékot várnak arra vonatkozóan, hogy a közösség klímacélkitűzéseinek finanszírozása nem a nemzeti és még inkább nem a meglévő EU-s pénzügyi alapok rovására valósul meg. Ebből pedig jól érzékelhető, hogy a Bizottság részéről sem teljesen kidolgozott a hangzatos név mögé bújtatott javaslatcsomag, és a tagállamok sem tekintik adottnak a feltételeket jelen keretek között az Európai Zöld Megállapodásban foglalt célok megvalósításához.

A 2021–2027-es többéves pénzügyi keret (MFF) és a fenntarthatóság

A többéves pénzügyi keret (MFF) jelenleg hét évre rögzíti az EU kiadásainak felső határait, összesítve és az egyes tevékenységi területekre, alapokra lebontva. Az MFF a kiadásokat tágabb „fejezetekre” bontja, amelyek az egyes uniós prioritásoknak felelnek meg. A 2007–2013 és a jelenleg kifutó 2014–2020-as költségvetés struktúrája hasonlóan alakult. Külön fejezetet alkotott a fenntarthatóság (versenyképesség és kohéziós források), valamint a természeti erőforrások megőrzésére (KAP, halászati politika, környezetvédelem) fordítható előirányzat. Ez a két fejezet átlagosan a közös költségvetés kiadási oldalának 85%-át adja. A fennmaradó 15% jellemzően az európai állampolgárság, adminisztrációs költségek és az EU mint globális partner témájú fejezetek között oszlik meg.⁷⁴

A fent leírt forráselosztási szerkezetből jól látszik, hogy amennyiben elfogadjuk, hogy az EU által az elmúlt évtizedekben fenntarthatóságra költött források elégtelenek

⁷³ Európai Bizottság 2019a.

⁷⁴ A Tanács 2013. december 2-i 1311/2013/EU Euratom rendelete a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről.; BOLDIZSÁR et. al. 2016, 59–87.

bizonyultak, komoly átalakításra lenne szükség a többéves pénzügyi keret eddigi rendszerében. A tagállamok, azon belül is a 2004-ben csatlakozott, a magországokhoz képest gazdaságilag elmaradott tagállamok, a KAP és a kohéziós források megvágását egyöntetűen elutasítják. Míg a fejlett, többségében alapító tagállamok a szociális alapú pénzosztás helyett a versenyképességre és digitalizációba történő beruházásokat részesítik előnyben. Mindezek mellett nem felejthetjük el, hogy a 2016 óta húzódó, de 2020-ban vélegledni látszó Brexittel az Egyesült Királyság mint az EU egyik legnagyobb nettó befizetője távozik a közösségből, nem kis lyukat ütve ezzel a költségvetés bevételi oldalán. A tagállamok átlagosan a GNI (bruttó nemzeti jövedelem) kb. 1%-át fizetik be az EU-s költségvetésbe, amely tételek egyben a költségvetés bevételi oldalának nagyjából 69%-át teszik ki. A bevételek maradék kb. 30%-a az EU külső határán szedett vámbevételekből (saját forrás), az úgynevezett hozzáadottérték-adóból (áfaalapú forrás) és néhány százalékban egyéb bevételekből folyik be. Ebből a három tételből áll tehát össze a költségvetés bevételi oldala, amelynek szerkezetéből szintén jól látszik, hogy a tagállamok befizetése adja a keret közel háromnegyedét. Mindebből arra következtethetünk, hogy az EU hagyományos saját forrásai közel sem elégségesek, minden tagállam számára elfogadható kompromisszumot kell találni a többéves pénzügyi keretek tárgyalásánál, máskülönben nincs megállapodás.⁷⁵

Hasonló veszély fenyeget a jelenlegi tárgyalásoknál is, hiszen még mindig nincs meg egyezés a tagállamok között. A Brexit miatt még bonyolultabb a kompromisszum elérése, hiszen első körben arról szükséges megállapodni, hogy a kiesett összeget a tagállamok pótolják-e vagy sem, valamint arról is, hogy az új kihívásokra – mint a fenntarthatóság vagy a migráció – honnan csoportosíthatnak át forrásokat. Érdeemes megjegyeznünk, hogy a költségvetési tárgyalások kezdetekor a tagállamok többsége és a Juncker vezette Bizottság is amellet foglalt állást, hogy az EU költségvetése csökkenjen Nagy-Britannia kilépésével. Azonban mivel a költségvetési tárgyalásokról nagyon kevés az információ, és a kompromisszum jelenleg még távolinak tűnik, ezt az eshetőséget is érdemes megvizsgálunk.⁷⁶

A legegyszerűbb megállapodást valószínűleg úgy lehetne elérni, ha a 2014–2020-as költségvetés fő összegét és szerkezetét megtartanák, korrigálva a Brexit miatt kieső bevétellel úgy, hogy a plusz befizetési kötelezettséget minden tagállam – népességéhez vagy gazdasági fejlettségéhez képest – arányosan viselje. Így lényegében az előző időszakhoz képest, nagyjából azonos tagállami részesedést lehetne elérni. Az ellenzők azonban kiemelik, hogy a kitűzött klímacélok megvalósításához nem nyújt elegendő forrást a korábbi MFF vonatkozó fejezete, illetve az elmúlt években sokan hangoztatják, hogy a kohéziós pénzek elköltését átláthatóbbá kellene tenni, lehívásukat pedig például jogállamisági kondicionalitáshoz kötni. Mindezek mellett a bennmaradó nettó befizetők, mint Németország, Dánia vagy a Benelux-államok, semmi esetre sem szeretnék a GNI 1%-a körül mozgó nemzeti befizetésüket növelni. Ha azonban nem növekszik

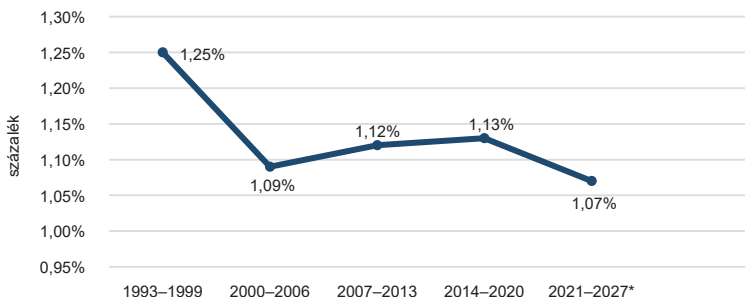
⁷⁵ PALÁNKAI et al. 2011, 233–247.

⁷⁶ Európai Bizottság 2018c.

a fő összeg, sőt a Brexit miatt csökken is, a klímacélokra felhasználható összegeket csak a hagyományos politikák – KAP és kohézió – rovására lehet átcsoportosítani. Ez pedig az ellenérdekelt oldalnak, a „kohézió barátai” országainak elfogadhatatlan alternatíva.⁷⁷

A tárgyalások másik iránya lehet, ha a 2014–2020-as költségvetés Brexittel korrigált/nem korrigált célszámaihoz a tagállami GNI 1%-os hozzájárulás felett plusz befizetésben állapodnak meg a tagállamok a klímasemlegesség finanszírozására. Ez az opció abból a szempontból tűnhet reálisabbnak, hogy lehetőség nyílik egy ambiciózus, európai klímafinanszírozási rendszer kialakítására. A fent leírt okok miatt a kohéziós forrásokból nagymértékben részesülő tagállamok minden olyan javaslatot támogatnak, amelyek a GNI alapú tagállami befizetéseket növelik, vagy azokon felül biztosítanak plusz forrást, tekintve, hogy a nettó kedvezményezett országok részére folyósított összeg magasabb lesz, mint az általuk a költségvetésbe befizetett tétel. A nettó befizető tagállamok viszont igyekeznek a befizetéseiket a lehető legalacsonyabban tartani, ami lényegében visszavezet a jelenleg feloldhatatlannak látszó ellentétekhez a tagállamok között.⁷⁸

Az Európai Parlament még 2018-ban kiadta iránymutatását és véleményét az új többéves pénzügyi keret tárgyalására, amelyben hangsúlyozta, hogy az EU-nak új saját bevételt kell bevezetnie például a kibocsátás-kereskedelmi rendszer alapján egyfajta „karbonadó” vagy a digitális ágazatban tevékenykedő nagy cégek megadóztatása révén. Emellett pedig a Parlament 1,3%-os tagállami GNI-hozzájárulást tartana szükségesnek a megfelelő költségvetés kialakításához, amely magasabb még a korábbi, Juncker vezette Bizottság által javasolt 1,1%-os küszöbnél is.⁷⁹ Mindebből jól látható, hogy nemcsak a tagállamok, de az EU intézményei között sincs egyetértés a következő költségvetés prioritásait és fő összegét illetően.



*a jelenlegi tervek szerint

1. ábra: A tagállami GNI-hozzájárulás mértéke az Unió többéves pénzügyi kereteihez (%)

Forrás: Európai Bizottság 2018c

⁷⁷ Európai Parlament 2019.

⁷⁸ HAAS–RUBIO 2017.

⁷⁹ Európai Parlament 2018a; Európai Parlament 2018b.

A 2019 második félévében tanácsi elnökségét ellátó Finnország célul tűzte ki az MFF-tárgyalások előremozdítását. 2019. december 5-én az elnökség kiadott egy a 2021–2027-es költségvetési keretre vonatkozó úgynevezett „*negotiation boxot*”, amelyben a tagállami GNI-hozzájárulást 1,07%-ban határozta meg. A javaslat hét költségvetési fejezetet tartalmaz. (2. táblázat)

2. táblázat: Az Unió többéves pénzügyi kereteinek fejezetei a 2007–2013-as és 2014–2020-as költségvetés, valamint a 2021–2027-re vonatkozó finn tervezet alapján

Költségvetési időszak	2007–2013	2014–2020	2021–2027 (a finn elnökség tervei alapján)
Fejezetek	Fenntartható növekedés	Intelligens és inkluzív növekedés	Egységes piac, innováció és digitalizáció
	A természeti erőforrások kezelése és megőrzése	Fenntartható növekedés: természeti erőforrások	Kohézió és értékek
	Állampolgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése	Biztonság és uniós polgárság	Természeti erőforrások és környezet
	Az EU mint globális szereplő	Globális Európa	Migráció és határigazgatás
	Igazgatás	Igazgatás	Biztonság és védelem
	Kompenzáció	Kompenzáció	Szomszédságpolitika és nemzetközi kapcsolatok
			Európai adminisztráció

Forrás: IVÁN 2006, 428–451.; A Tanács 2013. december 2-i 1311/2013/EU Euratom rendelete a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről; Európai Unió Tanácsa 2019a dokumentumok alapján a szerző szerkesztése

A keretjavaslat tehát bizonyos változtatásokkal ugyan, de követi a korábbi MFF fő fejezeteinek struktúráját. Az szintén kiderül a javaslatból, hogy nem képezne külön fejezetet a klímasemlegesség finanszírozása, azt a finn elnökség a harmadik fejezetbe illesztené be. A harmadik fejezet két pillére a KAP és a vidékfejlesztés, a környezetvédelem és klímaambíciók finanszírozása pedig a KAP mellé kerülne. Ez több szempontból is problémát jelent, hiszen a kiterjedt mezőgazdasági szektorral rendelkező tagállamok számára nem járható út a Brexit miatt amúgy is csökkenő agrárkifizetések további megvágása, arról nem is beszélve, hogy ez az opció nem irányozna elő a hagyományos alapokon kívüli, a klímasemlegességre fordítható plusz EU-s forrásokat sem. Mindehhez azonban hozzá kell tennünk, hogy mivel a finnek hagyományosan ellenzik a tagállami befizetések növelését, nem volt céljuk egy ambiciózus büdzsé kitérő tárgyalása az elnökség alatt.⁸⁰ A decemberben megtartott európai tanácsi csúcson látszólag nem közeledtek a tagállami álláspontok sem a fent javasolt fejezeteket, sem a fő összeget illetően. A 2020. február 20-i Európai Tanácson szintén nem született megállapodás, majd a márciusi csúcson elsősorban a koronavírussal összefüggő problémák kerültek előtérbe.

A fentiekből arra következtethetünk, hogy az MFF tárgyában három fő kérdéskörben szükséges megállapodásra jutni:

1. Tagállami GNI alapú befizetések nagysága.

⁸⁰ Európai Unió Tanácsa 2019a.

2. A költségvetési keret szerkezete, különös tekintettel a klímasemlegesség finanszírozására.
3. Új saját forrás kialakítása a bevételi oldalon, lehetőség szerint a fenntarthatósági szempontok figyelembevételével.

A fentiek mellett érdemes megemlíteni, hogy az Európai Parlament és a Bizottság is előirányozta a központi irányítású programok, mint amilyen az Erasmus vagy a Horizon Europe, forrásainak megemelését. A közép-európai, illetve 2004 után csatlakozott államok részvételének aránya azonban ezekben a programokban jóval a hozzájárulásuk alatt van. Ezt jól alátámasztja, hogy az EU 13-ak a 2014–2020-as időszakban a Horizon Europe forrásainak mindössze 10,8%-át nyerték el, míg az EU 15-ök a 78%-át.⁸¹ A programok az elmaradott tagállamok számára is lehetőséget jelentenének a versenyképesség szempontjából az európai és globális innovációs vérkeringésbe való bekapcsolódáshoz, ehhez azonban a tagállami részesedésük növelése elengedhetetlen. Ezt elősegítheti a tagállami szinten jobban megszervezett pályázati rendszer a sikerességi ráta növelése érdekében, Magyarország esetében esetleg egy V4-es projekतालapú koordináció, illetve nemzeti minimumtámogatási keretek meghatározása a központi irányítási programokban.

Ami a fentiekből jól látható, hogy az MFF-tárgyalások jelentős késésben vannak, megállapodás pedig egyelőre nincs kilátásban. A tagállamok eltérő prioritásai mellett nagy a nyomás az új Bizottságon, hogy egy olyan költségvetést alakítson ki, amely alkalmas a klímacélok finanszírozására. Ehhez kapcsolódik a Bizottság 2020 januárjában közzétett tervezete a *Just Transition Mechanism*ről, amely egy három pillérből álló, a klímasemlegességre való átállást finanszírozó komplex mechanizmus.⁸²

A fenntarthatóság finanszírozásának gazdasági lehetőségei az EU-ban – a *Just Transition Mechanism (JTM)*

A *Just Transition Mechanism* (a továbbiakban: JTM), magyarul Igazságos Átmenet Mechanizmusnak fordított javaslat megjelenését nagy várakozások előzték meg, mivel von der Leyen már jelöltsége idején is hivatkozott az akkor még egyfajta klímafinanszírozási alapként leírt javaslatcsomagra. A Bizottság végül 2020. január 14-én tette közzé a hivatalos tervezetét, amelyet a tagállamok ezt követően több tanácsülésen és a 2020. február 20-i Európai Tanács ülésén is megvitattak.⁸³

A javaslat szerint a JTM három pillérből állna, és a tervek szerint legalább 100 milliárd euró forrást csatornázna be a fenntartható gazdaságra történő átállás folyamatába. Az első pillér maga a *Just Transition Fund*, egy pénzügyi alap, amely 2018-as áron

⁸¹ Európai Bizottság 2019d.

⁸² Európai Bizottság 2020a.

⁸³ Európai Bizottság 2020a.

számolva 7,5 milliárd euró forrást jelentene. A 7,5 milliárd eurót tagállamonként osztotta el a Bizottság, a legnagyobb kedvezményezett Lengyelország és Németország, míg Magyarország az elmúlt évek alatt teljesített nagymértékű szén-dioxid-kibocsátás csökkentése ellenére is mindössze 92 millió eurót, a teljes keret 1,2%-át kapná meg. A tagállami allokációs adatokat NUTS 2 szintre lebontva, több elem figyelembevételével számították ki, így például az ipari létesítmények karbonkibocsátása, a szén- és lignitbányászat súlya, valamint a karbonintenzív iparágakban foglalkoztatottak száma. Az így kapott adatokat még korrigálták annak a számadatnak a másfélszeresével, hogy az adott tagállam 2015–2017 közötti GNI (PPP) aránya mennyivel tér el az EU átlagától. Megállapították továbbá, hogy az alapból 2 milliárd eurónál többet nem kaphat egy tagállam sem, valamint a 6 euró/fő alatti népességarányos támogatás is kizárt. Mindezek mellett fontos, hogy az így kapott forrásokat a tagállamoknak ki kell egészítenie az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és/vagy az Európai Szociális Alap+ (ESZA+) kereteik terhére, amelyekhez még 20–30%-os arányban nemzeti társfinanszírozást is biztosítaniuk kell.⁸⁴ Jól látható tehát, hogy a Bizottság az alapot inkább csak a klímafinanszírozás katalizátoraként vetné be, az ehhez szükséges források nagyobb részét a költségvetés vonatkozó fejezetei biztosítanák.⁸⁵

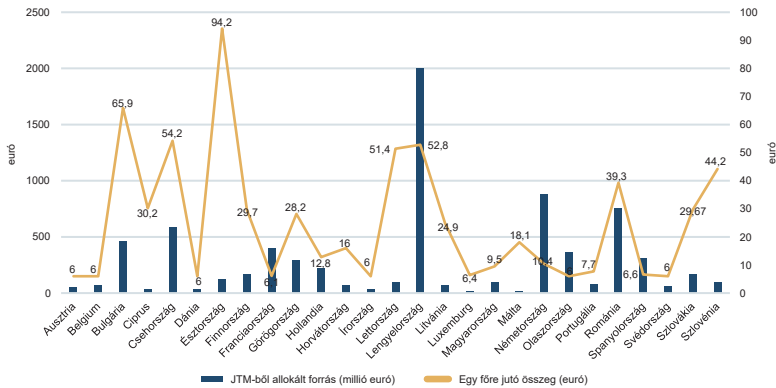
A 2. ábra szemlélteti a JTM tagállamonkénti allokációját euróban, amelyet összevettem az egy főre jutó összegekkel szintén euróban, tagállamonként. Ebből jól látható, hogy Lengyelország részesül a legnagyobb mértékben a forrásokból, hiszen a maximális 2000 millió eurót kaphatja meg, míg a legkisebb összeg – nem meglepő módon – Luxemburgé, mindössze 4 millió euróval. Az allokációs számoknál ugyanakkor többet mond a JTM fent már röviden ismertetett módszertana és az egy főre jutó összegek vizsgálata. Az elvégzett számításaimból jól látszik, hogy az egy főre jutó összeg Észtországban, Bulgáriában és Csehországban a legnagyobb, míg a legkisebb, minimális 6 eurós határ olyan fejlett országoknál jelenik meg, mint Belgium, Dánia vagy Írország.

A JTM második és harmadik pillére nagyban összefügg. A második pillért az InvestEU-n belül létrehozandó Igazságos Átmenet fejezet jelenti, amelytől nagyságrendileg 45 milliárd eurónyi magánbefektetés mobilizálását várják. Ez tulajdonképpen egy hitelkeret lenne, amellyel a „zöld” magánbefektetéseket támogatnák. Míg a harmadik pillér az Európai Beruházási Bank Eszköz kifejezetten a közszféra és a helyi önkormányzatok fenntartható projektjeinek támogatására kialakított hitelkeret. Utóbbtól 25–30 milliárd eurónyi közpénzt megmozgató befektetéseket várnának.⁸⁶

⁸⁴ Európai Bizottság 2020b; Európai Bizottság 2020c.

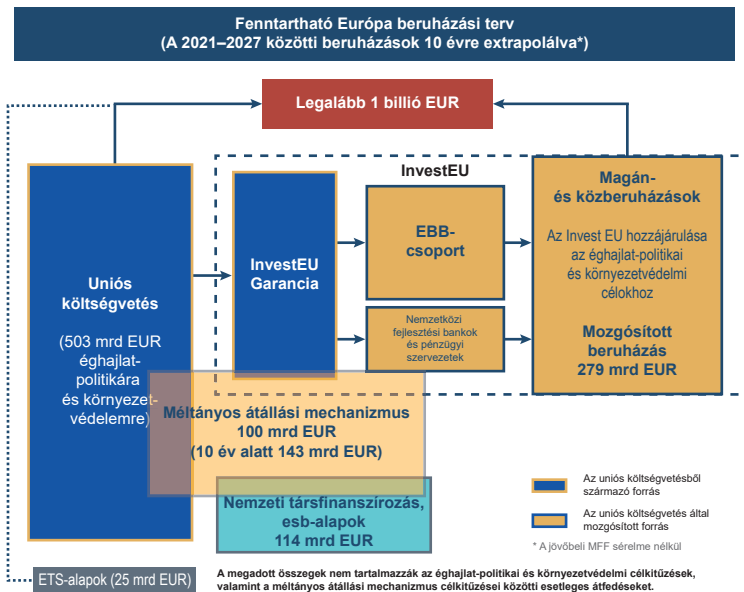
⁸⁵ Európai Bizottság 2020a.

⁸⁶ Európai Bizottság 2020a.



2. ábra: A Just Transition Mechanismből allokált összegek és az egy főre jutó összegek tagállamonként
 Forrás: Európai Bizottság 2020b; Európai Bizottság 2020c és a Világbank demográfiai adatai alapján a szerző saját számolása és szerkesztése

A JTM teljes egészében illeszkedik a Bizottság által közzétett Fenntartható Európa beruházási terv keretrendszerébe, mely tulajdonképpen a *European Green Deal* pénzügyi háttere. Jól látható, hogy a Bizottság a 2021–2030-as időtartam alatt 1000 milliárd euró magán- és közbefektetés mozgósítását tervezi.⁸⁷



3. ábra: Fenntartható Európa beruházási terv
 Forrás: Európai Bizottság 2020d

⁸⁷ Európai Bizottság 2020d.

Az Igazságos Átmenet Mechanizmus „igazságos” és „átmenet” voltát is számos tagállam megkérdőjelezi. Az alap által biztosított források nem használhatók fel nukleáris erőművek építésére/leszerelésére és fosszilis üzemanyagok égetéséhez, termeléséhez, feldolgozásához köthető beruházásokhoz sem, míg támogatható belőle általánosságban a munkaerőképzés, a körforgásos gazdasággal kapcsolatos befektetések, kutatási tevékenységek.⁸⁸ Vagyis a *Just Transition Fund* támogatható tevékenységeinek a köre igen hasonló a Kohéziós Politika céljaihoz, és az energiaátmenet helyett inkább az átállást követő alkalmazkodási időszak befektetéseivel ad támogatást. Kérdéses, hogy ilyen keretek között mennyire tudja kihasználni a forrásokat például a számos szénbányával rendelkező Lengyelország vagy az éppen nukleáris erőművet építő Magyarország és Csehország.

A tagállamoknak el kell készíteniük a saját területi igazságos átmenet terveiket a nemzeti klímasemlegességre törekedve, megjelölve a JTM által biztosított források felhasználási területeit összhangban a kohéziós források lehívásához szükséges operatív programjaik prioritásaival. A finanszírozáshoz jutás feltétele a nemzeti tervek Bizottság általi jóváhagyása. A Bizottság ütemezése szerint a tagállamoknak már most el kell kezdeniük a tervek elkészítését, mert 2021-ben szeretné, ha működésbe lépne a JTM. A Bizottság által közzétett javaslatcsomag szintén tartalmazza, hogy adott célindikátorok szerint folyamatosan ellenőrizni szükséges a tagállamok forrásfelhasználását. A tervezet 9. cikke felvillantja, hogy amennyiben a teljesítményértékelés alapján a kitűzött célok nem valósulnak meg legalább 65%-ban, az utólagos tagállami pénzügyi korrekcióit vonhat maga után.⁸⁹ Az említett indikátorrendszer részletei és a támogatások esetleges csökkentésének vagy visszafizettetésének pontos szabályai viszont nem derülnek ki egyértelműen a dokumentumból.

Az Igazságos Átmenet Alap jó kezdeményezésnek tekinthető, hiszen az EU-s, valamint a köz- és magánbefektetések mobilizálásával együtt igyekszik támogatni a fenntarthatósági átmenetet. Számos tagállam azonban kevesli az alap fő összegét, arra hivatkozva, hogy 7,5 milliárd euró túl kevés erre a célra. A mechanizmus kétségkívül akkor lehet sikeres, ha a hitelkeretek révén valóban megindulnak a „zöld” befektetések, mind az innováció, mind pedig az infrastruktúra területén. Mivel azonban a JTM sem tud a tagállamok támogatása nélkül hatékonyan működni, a Bizottságnak elsősorban arról kell meggyőznie a tagállamokat, hogy a szóban forgó 7,5 milliárd euró valóban „plusz pénz”, és azt nem a tárgyalás alatt lévő többéves pénzügyi keret KAP keretéből vagy az egyébként a JTM mellé rendelt kohéziós alapokból történő átcsoportosítással próbálják előteremteni.

⁸⁸ Európai Bizottság 2020e.

⁸⁹ Európai Bizottság 2020f.

Összefoglalás

A tanulmányban rávilágítottunk arra, hogy az Európai Unió az elmúlt négy évtizedben, de hangsúlyosan a 2000-es évek után prioritásként kezelte a környezetvédelemmel és fenntarthatósággal kapcsolatos kérdések megoldását. Az is egyértelműen látszik, hogy a stratégiai dokumentumokban leírt javaslatokat az esetek többségében nem követték hatékony intézkedések. Az Unió „sikersztórijaként” említhető az ETS bevezetése, valamint a hulladékgazdálkodás területén az egyszer használatos műanyagok betiltása. Az Európai Zöld Megállapodás azonban igen ambiciózus ötletgyűjtemény a klímasemleges európai kontinens elérése érdekében. Jól érzékelhető, hogy jelenleg a legnagyobb problémát a klímafinanszírozás jelenti. Véleményem szerint – többek között a körforgásos gazdaság programja alapján – a gazdasági szereplőkkel szükséges egy hosszú távú partnermegállapodást kötni. Ez azonban nem reális lehetőség, amíg például az ETS-rendszer alól kivételt élveznek az üvegházhatású gázokat nagymértékben kibocsájtó légitársaságok. Lényegében tehát eléggé problémás egy zöld Európáról beszélni, amíg maga a Közösség stratégiái elsősorban a német, a francia, az olasz és egyéb nagyvállalatok igényeit szolgálják ki.

A másik fontos kutatási kérdése a témának, hogy hogyan mérhető a zöldítésre szánt összegek valódi megtérülése. Vajon az európai gazdaság zöldítése makrogazdasági növekedéssel kell járjon, vagy érdemesebb lenne inkább az életminőség javítását megcélozni? Az elkövetkezendő években el kell döntenie az öreg kontinens tagállamainak, hogy mennyire elkötelezettek valójában a fenntarthatóság mellett, és hogyan tudnak ebből az európai polgárok is a legnagyobb és legegyszerűbb mértékben részesülni.

Irodalomjegyzék

- A Tanács 1991. május 21-i (91/271/EGK) irányelve a települési szennyvíz kezeléséről. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:31991L0271&from=HU> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- A Tanács 1992. május 21-i 92/43/EGK irányelve a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992L0043&from=HU> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- A Tanács 1996. december 9-i 338/97/EK rendelete a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997R0338&from=HU> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- A Tanács 1998. november 3-i 98/83/EK irányelve az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:31998L0083&from=HU> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- A Tanács 2013. december 2-i 1311/2013/EU Euratom rendelete a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1311&from=EN> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)

- Amending Directive (EU) 94/62/EC of the European Parliament and of the Council on packaging and packaging waste (27th of April, 2018). Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-12-2018-INIT/en/pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2000. október 23-i 2000/60/EK irányelve a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0060&from=EN> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2001. március 12-i 2001/18/EK irányelve a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról és a 90/220/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32001L0018> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2001. október 23-i 2001/81/EK irányelve az egyes légköri szennyezők nemzeti kibocsátási határértékeiről. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0081&from=HU> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2003. október 13-i 2003/87/EK irányelve az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003L0087:20041113:HU:PDF> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 18-i 1907/2006/EK rendelete a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyagügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A02006R1907-20150925> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2008. május 21-i 2008/50/EK irányelve a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0050&from=hu> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i 2008/98/EK irányelve a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32008L0098> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2010. november 24-i 2010/75/EU irányelve az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010L0075&from=HU> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013. november 20-i 1386/2013/EU határozata a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 11-i 1316/2013/EU rendelete az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz létrehozásáról, a 913/2010/EU rendelet módosításáról és a 680/2007/EK és 67/2010/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1316> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 359/2013/EU határozata a 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei árverés útján történő értékesítésének időbeli ütemezésére vonatkozó rendelkezések pontosítása érdekében történő módosításáról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1359&from=EN> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)

- Az Európai Parlament és a Tanács 2015. március 11-i 2015/412 irányelve a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamok számára a géntechnológiával módosított szervezetek (GMO-k) területükön történő természetesen korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról. Elérhető: https://gmo.kormany.hu/download/9/0a/32000/2015_412_EU_HU.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2015. november 25-i 2015/2193 irányelve a közepes tüzelőberendezésekből származó egyes szennyező anyagok levegőbe történő kibocsátásának korlátozásáról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L2193&from=HU> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2016. december 14-i 2016/2284 irányelve egyes légköri szennyező anyagok nemzeti kibocsátásainak csökkentéséről, a 2003/35/EK irányelv módosításáról, valamint a 2001/81/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016L2284&from=HU> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2018. május 30-i 2018/841 rendelete a földhasználat, a földhasználat-változtatáshoz és az erdőgazdálkodáshoz kapcsolódó üvegházhatásúgáz-kibocsátásnak és -elnyelésnek a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai keretbe történő beillesztéséről, valamint az 525/2013/EU rendelet és az 529/2013/EU határozat módosításáról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32018R0841> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2018. május 30-i 2018/842 rendelete a Párizsi Megállapodásban vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében a tagállamok által 2021-től 2030-ig kötelezően teljesítendő, az éghajlat-politikai fellépéshez hozzájáruló éves üvegházhatásúgáz-kibocsátás-csökkentések meghatározásáról, valamint az 525/2013/EU rendelet módosításáról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R0842&from=EN> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2018. május 30-i 2018/858 rendelete a gépjárművek és pótkocsijaik, valamint az ilyen járművek rendszereinek, alkotóelemeinek és önálló műszaki egységeinek jóváhagyásáról és piacfelügyeletéről, a 715/2007/EK és az 595/2009/EK rendelet módosításáról, valamint a 2007/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R0858&from=HU> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2019. április 17-i 2019/631 rendelete az új személygépkocsikra és az új könnyű haszongépjárművekre vonatkozó szén-dioxid-kibocsátási előírások meghatározásáról, valamint a 443/2009/EK és az 510/2011/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0631&from=EN> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- BARANYAI Gábor – CSERNUS Dóra Ildikó szerk. (2018): *A fenntartható fejlődés és az állam feladatai*. Budapest, Dialóg Campus.
- BETZ, Regina – SCHMIDT, Tobias (2015): Transfer patterns in Phase I of the EU Emissions Trading System: a first reality check based on cluster analysis. *Climate Policy*, Vol. 16, No. 4. 474–495. DOI: [10.1080/14693062.2015.1028319](https://doi.org/10.1080/14693062.2015.1028319)
- BOLDIZSÁR Anna – KÉKESI Zsuzsa – KOROKNAI Péter – SISAK Balázs (2016): A magyarországi EU-transzferek áttekintése – két költségvetési korszak határán. *Hitelintézet Szemle*, 15. évf. 2. sz. 59–87.
- BONCIU, Florin I. (2014): The European Economy: From a Linear to a Circular Economy. *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 14, No. 4. 78–91.

- BROUGHTON, Andrea (2004): Kok group issues report on Lisbon strategy. *Eurofound*, 2004. 12. 19. Elérhető: www.eurofound.europa.eu/publications/article/2004/kok-group-issues-report-on-lisbon-strategy (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- CĂTUȚI, Mihnea – ELKERBOUT, Milan (2019): The opportunities of the Modernisation Fund for the energy transition in Central and Eastern Europe. *CEPS Policy Insights*, Vol. 18, No. 9. 1–6. Elérhető: www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/06/PI2019_09_Modernisation_Fund_Paper.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Croatian Presidency of the Council of the European Union (2019): *A strong Europe in a world of challenges – Programme of the Croatian Presidency*. Elérhető: https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2019/12%20prosinac/31%20prosinca/web_FINAL_PROGRAMME_EN_FINAL.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0904&from=EN> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Egyesült Nemzetek Szervezete (1992): *Biológiai Sokféleség Egyezmény*. Elérhető: www.biodiv.hu/convention/F1117799202 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2002): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Towards a global partnership for sustainable development*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52002DC0082> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2005): *A Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – Tematikus stratégia a levegőszennyezésről*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0446:FIN:HU:PDF> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2010): *EURÓPA 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. Elérhető: https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2011a): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Életbiztosításunk, természeti tőkénk: a biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégia*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0244&from=HU> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2011b): *Az EU biodiverzitási stratégiája 2020-ig*. Elérhető: https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/biodiversity_2020/2020%20Biodiversity%20Factsheet_HU.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2013): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az erdőket és az erdőalapú ágazatot érintő új uniós erdőgazdálkodási stratégia*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0659&from=HU> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2015a): *Factsheet on the Circular Economy*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/publications/waste-resources_hu (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2015b): *Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1453384154337&uri=CELEX:52015DC0614> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2017a): *Beruházás az intelligens, innovatív és fenntartható iparba – Az Európai Unió megújított iparpolitikai stratégiája*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0479&from=HU> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2017b): *Industry 2030 High Level Industrial Roundtable*. Elérhető: https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/industry-2030_en (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)

- Európai Bizottság (2018a): *A műanyagok körforgásos gazdaságban betöltött szerepével kapcsolatos európai stratégia*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0028&from=EN> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2018b): *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Connecting Europe Facility and repealing Regulations (EU) No 1316/2013 and (EU) No 283/2014*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-cef-regulation_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2018c): *A modern EU budget for a Union that protects, empowers and defends*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-modern-eu-budget-may2018_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2019a): *The European Green Deal*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2019b): *Az anyagkörforgás megvalósítása: bizottsági jelentés a körforgásos gazdaságra vonatkozó cselekvési terv végrehajtásáról – sajtóközlemény*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_19_1480 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2019c): *Communication (2019) on stepping up EU action to protect and restore the world's forests*. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/files/communication-2019-stepping-eu-action-protect-and-restore-worlds-forests_hu (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2019d): *From Horizon 2020 to Horizon Europe monitoring flash*. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/knowledge_publications_tools_and_data/documents/h2020_monitoring_flash_022019.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2020a): *The Just Transition Mechanism: making sure no-one is left behind*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_39 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2020b): *Allocation method for the Just Transition Fund*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_66 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2020c): *JTM and JTF allocation table*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_66 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2020d): *Commission Communication on the European Green Deal Investment Plan*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_48 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2020e): *A zöld gazdaságra való áttérés finanszírozása: az Európai Zöld Megállapodáshoz kapcsolódó beruházási terv és a méltányos áttérési mechanizmus*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_17 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2020f): *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Just Transition Fund*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0022> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2020g): *Commission Communication: A New Industrial Strategy for Europe*. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_hu (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2020h): *Commission Communication: The SME strategy for a sustainable and digital Europe*. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_hu (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Bizottság (é. n.): *EU Sustainable Development Strategy*. Elérhető: https://ec.europa.eu/environment/sustainable-development/strategy/index_en.htm (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)

- Európai Közösségek Bizottsága (2008): *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az erdőirtás és az erdőpusztulás okozta kihívások kezelése az éghajlatváltozás és a biodiverzitás csökkenése elleni küzdelemben*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0645&from=HU> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Parlament (2018a): *Hosszú távú uniós büdzsé: a Parlament pénzügyi prioritásai a 2020 utáni időszakra*. Elérhető: www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20181106IPR18317/mff-a-parlament-penzugyi-prioritasai-a-2020-utani-idoszakra (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Parlament (2018b): *European Parliament resolution of 14 November 2018 on the Multiannual Financial Framework 2021–2027 – Parliament’s position with a view to an agreement*. Elérhető: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0449_EN.html?redirect (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Parlament (2019): *Future financing of EU policies*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635545/EPRS_BRI\(2019\)635545_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635545/EPRS_BRI(2019)635545_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Parlament (2020): *Az Európai Parlament 2020. január 16-i állásfoglalása a Biológiai Sokféleség Egyezmény részes felei konferenciájának 15. üléséről (COP 15)*. Elérhető: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0015_HU.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Tanács (2019): *Az Európai Tanács ülése (2019. december 12.) – Következtetések*. Elérhető: www.consilium.europa.eu/media/41781/12-euco-final-conclusions-hu.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Unió Tanácsa (2018): *Hulladékgyártózkodás és újrafeldolgozás: a Tanács új szabályokat fogadott el*. Elérhető: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2018/05/22/waste-management-and-recycling-council-adopts-new-rules/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Unió Tanácsa (2019a): *Multiannual Financial Framework (MFF) 2021–2027: Negotiating Box with figures*. Elérhető: www.consilium.europa.eu/media/41632/mff-negotiating-box_presidency.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Unió Tanácsa (2019b): *Outcome of the Council Meeting*. Elérhető: www.consilium.europa.eu/media/40961/st12829-en19.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Unió Tanácsa (2019c): *Az Unió fenntartható vegyianyag-politikára vonatkozó stratégiája felé – A Tanács következtetései*. Elérhető: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10713-2019-INIT/hu/pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Európai Unió Tanácsa (2019d): *Draft agendas for Council meetings, during the first semester of 2020 (the Croatian Presidency)*. Elérhető: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15261-2019-INIT/en/pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Fifth Meeting of the International Conference on Chemicals Management (ICCM5). *IISD*. Elérhető: <https://sdg.iisd.org/events/international-conference-on-chemicals-management-iccm5/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- GÁCS János (2005): A lisszaboni folyamat – egy hosszú távú stratégia rejtélyei, elméleti problémái és gyakorlati nehézségei. *Közgazdasági Szemle*, 52. évf. 3. sz. 205–230.
- GEISSDOERFER, Martin – SAVAGET, Paulo – BOCKEN, Nancy M. P. – HULTINK, Erik Jan (2017): The Circular Economy – A new sustainability paradigm? *Journal of Cleaner Production*, Vol. 17, No. 143. 757–768. DOI: [10.1016/j.jclepro.2016.12.048](https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.12.048)
- GOMBOS Katalin (2012): *Az Európai Unió jogának alapjai*. Budapest, Complex.
- HAAS, Jörg – RUBIO, Eulalia (2017): *Brexit and the EU budget: Threat or opportunity?* Elérhető: <https://institutelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/brexitbudget-haasrubio-jdi-jan17.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)

- HÖPKER, Lena (2012): The Chances of Success of the Europe 2020 Strategy – An Analysis against the Background of the Lisbon Strategy. *Europa-Kolleg Hamburg*, Vol. 4, No. 13. 1–55. Elérhető: https://europa-kolleg-hamburg.de/fileadmin/user_upload/documents/Study_Papers/SP_13_04_Hoepker.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- HORVÁTH Zsuzsanna (2014): A fenntartható fejlődés és a zöld gazdaság előmozdítása az EU környezeti politikájában. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, 77. kötet, 213–224. Elérhető: http://acta.bibl.u-szeged.hu/34792/1/juridpol_077_213-224.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- IVÁN Gábor (2006): Az Európai Unió pénzügyi keretterve 2007–2013-ra – az infúzió bekötve. *Közgazdasági Szemle*, 53. évf. 428–451.
- JUNG, Jae C. – PARK, Su Bin „Alison” (2017): Volkswagen’s Diesel Emissions Scandal. *Thunderbird International Business Review*, Vol. 59, No. 1. 127–137. DOI: <https://doi.org/10.1002/tic.21876>
- LESI Mária – PÁL Gabriella (2005): A széndioxid emisszió kereskedelem elméleti alapjai és Európai Unió szabályozása. *PM kutatási füzetek*, 11. sz. 1–44. Elérhető: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/202/1/pm_11.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- LIGHTFOOT, Simon – BURCHELL, Jon (2005): The European Union and the World Summit on Sustainable Development: Normative Power Europe in Action? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 1. 75–95. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0021-9886.2005.00547.x>
- Országgyűlés Hivatala (2018): *Az Európai Unió kibocsátás-kereskedelmi rendszere*. Elérhető: www.parlament.hu/documents/10181/1479843/Infojegyzet_2018_1_EU_kibocsatas_kereskedelem.pdf/939f82f5-5efd-a135-a87b-284c97bc9ecd (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- PALÁNKAI Tibor – KENGYEL Ákos – KUTASI Gábor – BENCZES István – NAGY Sándor Gyula (2011): *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Budapest, Akadémiai.
- POPEANGĂ, Vasile (2013): Environmental action programmes in the European Union – Evolution and Specific. *Annals of the „Constantin Brâncuși” University of Târgu Jiu, Letter and Social Science Series*, Vol. 6, No. 3. 24–33.
- SIMON Zoltán (2013): *Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban – Elmélet és gyakorlat*. Budapest, L’Harmattan.
- VON DER LEYEN, Ursula (2019): *Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)

A fenntarthatóság nemzetközi mutatószámrendszerei és a környezeti fenntarthatóság mutatói európai összehasonlításban

Taksás Balázs

Bevezetés

Évtizedekkel a fenntarthatóság modern kori fogalmának megszületése és formába öntése után elmondhatjuk, hogy sosem álltunk még messzebb az elképzelés megvalósulásától, mint napjainkban. Amikor 1972-ben a Római Klub publikálta a híres *The Limits to Growth*¹ című jelentését, akkor az emberiség ökológiai lábnyoma körülbelül éppen átlépte a bűvös 1 értéket,² azaz a bolygó lakossága pontosan annyi erőforrást használt fel, mint amennyi rá jutott a Föld biokapacitásából. Amikor a fenntarthatóság-koncepció először ebben az értelmezési formában megjelent az 1987-es ENSZ által közreadott Brundtland-jelentésben,³ akkor már 1,2 Földre lett volna szükségünk a napi életvitelünk fenntartásához.⁴ 2019-ben viszont már 1,75 bolygónyi biokapacitást fogyasztottunk el,⁵ ami a legnagyobb az emberiség és a bolygó történelmében.

Tehát miközben egyre többet beszélünk a fenntartható fejlődés fontosságáról, aközben úgy néz ki, hogy egyre kevesebbet teszünk érte. De vajon valóban így van-e? Ebben a tanulmányban azt szeretném megvizsgálni, hogy miként értelmezzük a fenntartható fejlődést, és hogyan, milyen indikátorok vagy indikátorrendszerek segítségével mérjük világszerte. Ez segítséget adhat, hogy megértsük az egész koncepció, gondolkodásmód lényegét, és talán sikeresebben próbálhassuk meg elkerülni a jövőben fenyegető súlyos katasztrófákat. Bemutatom, hogy milyen mérési módszertanok vannak, melyik milyen struktúrával, felépítéssel, indikátorkészlettel rendelkezik, majd ezeket összehasonlítva levonom a következtetést arra vonatkozóan, hogy a fenntartható fejlődés mérésénél milyen fő területeket érdemes figyelembe venni.

A tanulmány következő fejezetében a fenntartható fejlődés környezeti dimenziójához tartozó indikátorok alakulását mutatom be európai összehasonlításban. Ez jó lehetőséget biztosít ahhoz, hogy meglássuk és megértsük Magyarország helyzetét, valamint feladatunkat az erőforrás-felhasználás hatékonyságának fejlesztésében és a környezet minőségének javításában.

¹ MEADOWS et al. 1972.

² Global Footprint Network é. n.

³ United Nations 1987.

⁴ Global Footprint Network é. n.

⁵ Earth Overshoot Day é. n.

A fenntartható fejlődés mérése

A fenntartható fejlődés elméleti háttere

A fenntarthatóság értelmezése

Először is azt kell megértenünk, hogy mit is jelent a fenntartható fejlődés vagy fenntarthatóság kifejezés. Főleg mivel felkapottá vált a kifejezés használata, és egyre többször előfordul, hogy rossz kontextusban, rossz értelmezésben jelenik meg. Hiszen gyakran olvashatunk olyanokat, hogy „fenntartható pénzügyek/pénzügypolitika”, ami nem jelent mást, mint a pénzügyi stabilitás megtartását és a jövőbeni finanszírozási képesség megteremtését. Vagy éppen „fenntartható irodaház”, ahol a fenntarthatóság az olcsó és egyszerű üzemeltethetőséget jelenti a legtöbb esetben.

Ezzel szemben a fenntartható fejlődést 1987-ben, első megjelenésekor az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ) a Brundtland-jelentésben a következőként fogalmazta meg: „[s]ustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.” Azaz fenntarthatónak azt a fejlődési módot nevezzük, amely a jelen szükségleteit úgy elégíti ki, hogy egyúttal nem veszélyezteti a jövő generációi szükségleteinek kielégíthetőségét. Látható, hogy ez alapvetően az erőforrásokkal és kiemelten a természeti erőforrásokkal való hatékony és takarékos gazdálkodásra utal, azért, hogy segítségükkel a jövő generációi is képesek legyenek emberi és társadalmi létüket fenntartani.

Kérdés persze, hogy milyen szükségletkielégülést szeretnénk meghagyni a jövő generációinak. Ugyanis ez nagyban befolyásolja, hogy mit is kívánunk fenntartani, és ehhez mennyi erőforrást szükséges hátrahagyni:⁷

- az emberi faj fennmaradása;
- a gazdasági rendszerek termelési/szolgáltatási képességének fennmaradása;
- a biodiverzitás megőrzése;
- az intergenerációs jóllét fenntartása;
- a fejlődési potenciál fenntartása.

Hiszen teljesen mást jelent, ha csak annyi erőforrást kívánunk meghagyni, amely az emberi faj fennmaradását biztosítja. Ugyanis ez esetben sem a világ népességének mennyiségéről, sem annak technológiai és életszínvonaláról nem beszélünk, és ez esetben elég lenne nagyon kevés erőforrást hátrahagyni az utókornak. Jóval több erőforrás örökségül hagyását igényli egy adott szintű gazdasági tevékenység fenntartásának biztosítása. Még többet, ha emellé egy változatos élővilágú bolygót is kívánunk adni, főleg a jelenlegi életszínvonallal és annak megőrzésének lehetőségével kiegészítve. És a legtöbb erőforrást abban az esetben kellene a jövő generációi számára átadunk, ha a folyamatos

⁶ United Nations 1987, 41.

⁷ TAKSÁS 2016.

fejlődés lehetőségét is szeretnénk számukra megadni. Ez az emberiség generációinak eddig jellemzően megadatott, de kérdéses, hogy a jövő generációi is élvezhetik-e ennek a szabadságát, kreativitását és a fejlődésből adódó öröm érzését.

Már itt, a legelején érdemes leszögezni, hogy milyen erőforrásokra gondolunk, amikor azok megőrzéséről beszélünk. A közgazdaságtan által természeti tényezőknek nevezett erőforrások közül három típus az, ami itt különösen fontos: a természeti tőke (természeti erőforrások), a fizikai tőke (tőkejavak, mint termelőeszközök, infrastruktúra) és az emberi tőke (munkaerő, tudás, innovativitás). A klasszikus közgazdaságtan szerint ezen erőforrások korlátlanul helyettesíthetők egymással. Ebből következően a gyenge fenntarthatóság elve szerint a fenntarthatóság akkor áll fenn, ha a társadalom rendelkezésére álló össztermelési tényező, azaz össztóke értéke időben nem csökken. A szigorú fenntarthatóság elve szerint a természeti tőke nem helyettesíthető más tőkejavakkal, és a természeti tőke értéke időben nem csökkenhet.⁸ Ezen két eltérő megközelítés szerinti kalkulációk is egészen különböző eredményt hoznak a fenntarthatóság mérésében, elemzésében.

A fenntarthatóság dimenziói

Amit mindenképpen fontos már a legelején tisztázni, hogy az ENSZ a fenntarthatóságot már a Brundtland-jelentésben is egy háromlábú székként képzelte el, amelyben a három lábat a környezeti, a gazdasági és a társadalmi fenntarthatóság adja.⁹ Ez a három tartópillér kölcsönösen feltételezi egymást, és valódi fenntarthatóságról csak akkor beszélhetünk, ha mind a gazdasági növekedés, mind a természeti környezet magas minősége, mind a szociális egyenlőség és inkluzivitás megteremtődik a bolygón. A viszony a három dimenzió között az, hogy a fejlődés célja a társadalmi jóllét biztosítása, amelynek a környezet feltétele, a gazdaság pedig eszköze. Azaz a környezet adja azt az erőforrásalapot a gazdaság számára, amelyre építve a többi meglévő erőforrással (humán- és fizikai tőke) létrehozhatja az emberi lét egyik legfőbb célját, a bolygó népessége számára egy magas életminőség biztosítását.

Az előbbiekből adódik az, hogy bár gyakran kritika éri a fenntarthatóság témakörének dimenzionális kezelését,¹⁰ mondván az egységes fogalom feldarabolása alapvetően hibás, hiszen hogyan beszélhetnénk gazdasági és társadalmi fenntarthatóságról, ha azoknak nincsen meg a környezeti alapjuk, mégis, az indikátorok megalkotásához és a mérések elvégzéséhez szükségünk van valamilyen szintű megkülönböztetésre a célok tekintetében. Mert csak így tudunk a konkrét célhoz indikátort rendelni, és azzal a cél teljesülésének szintjét mérni. Így innentől kezdve ebben a tanulmányban is azt a rendet követem, hogy dimenzionálisan értelmezem a fenntarthatóságot, valamilyen szinten elválasztva annak környezeti, gazdaság és társadalmi elmeit, meghagyva persze azt

⁸ MÁLOVICS 2012, 266–268.

⁹ GYULAI 2013, 797.

¹⁰ GYULAI 2013, 801.

a fontos alapot, hogy mindezen dimenziók egy nagy közös rendszert alkotnak, és erősen interdependensek egymással. Emellett sokak szerint a fejlesztésük is jelentős részben csak közösen lehetséges. (Bár ez utóbbival kapcsolatban vannak ellenvélemények, miszerint már átléptük a Föld Plimsoll-vonalát,¹¹ ezért a környezeti fenntarthatóság csak a gazdasági tevékenység drasztikus csökkentésével érhető el.¹²)

Az egyes dimenziók részletes meghatározásával, tartalmi elemeinek részletekbe menő bemutatásával itt most nem kívánok foglalkozni, mivel a tanulmánykötet többi írásában ezek fellelhetők. Ezért a logikai váz részeként csak rövid definiálásukat mutatom be.

A környezeti fenntarthatóság azt jelenti, hogy úgy fejlődünk, hogy nem haladjuk meg környezetünk eltartó- és tűrőképességét, azaz nem lépjük át ökológiai korlátainkat.¹³ A természeti erőforrásoknak két csoportja van: a fogyó (másik elnevezéssel: emberi léptékben nem megújuló), valamint a megújuló természeti erőforrások.¹⁴ (A fogyó erőforrásokat azért nevezzük hivatalosan inkább emberi léptékben nem megújuló erőforrásoknak, mert biológiai és földtani folyamatok révén igazából ezeknek egy jelentős csoportja is újratermelődik, de ezek a folyamatok olyan lassúak, hogy ezen erőforrások emberi felhasználásának sebességével nem összevethetők, és így a gazdasági tevékenység és az emberi szükségletkielégítés szempontjából nem számíthatunk a megújulásukra.) A fogyó erőforrásokon belül vannak a felhasználással végleg eltűnők, illetve a technológiailag újrahasznosíthatók. Előbbibe tartoznak többek között a fémes ásványok, a gázok, a fosszilis ásványok, amelyeket amennyiben kitermelünk és felhasználunk (energiát állítunk elő velük, vagy beépítjük őket valamilyen termékbe), akkor elfogyasztásuk véglegesnek tekinthető, és a felhasznált mennyiséggel csökken a rendelkezésünkre álló készlet (földtani vagyon) ezen erőforrásból. Egyes fogyó, emberi léptékben nem megújuló természeti erőforrások részben vagy teljesen újrahasznosíthatók. Ilyenek az ércekből kivont fémek (vas, réz, alumínium stb.), illetve az elemi és nem fémes ásványok (kálisó, gyémánt stb.) Ezen erőforrások sem termelődnek újra emberi léptékben, azonban képesek vagyunk arra, hogy miután beépítettük őket valamilyen termékbe, a termék elhasználása után újra beépítsük őket újabb termékbe. Ezt nevezzük újrahasznosításnak. A megújuló természeti erőforrásokon belül szintén két csoport található. A kritikus méret kockázata nélkül megújuló, valamint a kritikus méret kockázatával megújuló. Előbbibe tartoznak azok a természeti elemek, amelyek biztosan mindig rendelkezésünkre fognak állni az emberi tevékenységtől függetlenül. Ilyen a napfény, szél, árapály, geotermikus hő stb. Ezzel szemben a kritikus méret kockázatával megújuló erőforrásokra az a jellemző, hogy emberi léptékben újratermelődnek, de az emberi tevékenység ezen újratermelődési

¹¹ A Plimsoll-vonal a hajók oldalára festett merülési vonal, amely megmutatja, hogy maximálisan mennyire terhelhető meg az adott hajó. Ha a merülési vonal a víz szintje fölött van, akkor a személyzet és az áru biztonságosan szállítható, ha a víz szintje alatt található, akkor a viharos tengeren a hajó könnyen elsüllyedhet. A Föld Plimsoll-vonala alatt ennél fogva azt a természeti erőforrás-felhasználási mennyiséget értjük, amely még nem vezet a gazdasági és társadalmi rendszer összeomlásához.

¹² CLUGSTON 2017.

¹³ GYULAI 2013, 801.

¹⁴ BORA–KOROMPAI 2001, 12.

folyamatot képes befolyásolni, és akár véglegesen megakasztani. Egyes növény- vagy állatfajok örökre kiirthatók, az ívóvízbázis vagy a talaj véglegesen elszennyezhető. Utóbbi újratermelődése szikesedéssel, elsivatagosodással, erózióval is végleg megszűnhet. Jól látható tehát, hogy a megújuló erőforrások egy jelentős csoportjával is csak megfelelő körültekintéssel és odafigyeléssel lehet bánni.

A társadalmi fenntarthatóságot a következőként értelmezzük: azon intézmények, eljárások és tényezők, amelyek a társadalom minden tagja számára biztosítják az egészségben, társadalmi részvételben és biztonságban való részesedést, amely maximalizálja a lehetőségüket, hogy hozzájáruljanak országuk gazdasági prosperálásához, illetve részesülhessenek annak eredményeiből.¹⁵ Egy országot akkor tekinthetünk igazán fejlettnek, ha a gazdasági mutatók által jelzett teljesítményből, az elért fejlődési eredményből a társadalom minél szélesebb rétege részesül, azaz minél nagyobb a társadalmi kohézió és a javak inkluzivitása.¹⁶

A gazdasági fenntarthatóság alatt pedig gazdasági tevékenységünk értékének (illetve más megközelítés szerint fejlődésének) tartós biztosítottóságát értjük. Ennek legfőbb meghatározó elemei a társadalmi és gazdasági versenyképesség sokat kutatott és elemzett tényezői.

Mérési rendszerek

A mérés általános jellemzői

Az előző alfejezetben leírtakból egyenesen következik, hogy a fenntartható fejlődés mérése több okból is komplex és komplikált feladat:

- *Erős jövőorientáltság jellemzi.* Ennek mindig magas a bizonytalansági faktora.
- *Széles spektrumú.* Az emberi és társadalmi lét több dimenzióját átfogó szemlélet.
- *A cirkuláris kauzalitás erősen megjelenik benne.* Az egyes vizsgált dimenziók és elemek között a viszonyrendszer bonyolult, kölcsönösen és nehezen vizsgálhatóan, nehezen mérhetően hatnak egymásra.

Éppen ezért az elmúlt évtizedekben rengeteg tudós és gyakorlati szakember dolgozott azon, hogy egyre jobb és jobb, a fenntarthatósági célokat egyre pontosabban kifejezni tudó mérési rendszereket állítsanak össze. Ennek köszönhetően a mérésben jelentős fejlődést tapasztalhatunk.

A mérési rendszerekkel kapcsolatban a következő általános megfigyeléseket tehetjük:

- *Széles spektrumú indikátorkészlet.* Mivel a fenntarthatóság a fentebb ismertetett módon az emberi és földi lét több dimenzióját is átfogja, ezért egyértelmű, hogy

¹⁵ World Economic Forum é. n.

¹⁶ TAKSÁS 2019, 54–56.

az indikátorkészletben ugyanígy meg kell, hogy jelenjenek a környezeti, gazdasági és társadalmi folyamatok vizsgálatával foglalkozó mutatók.

- *Viszonyszámok (relatív mutatók) fontos szerepe.* Mivel a fenntarthatóság eleve egy relatív fogalom – hiszen nem ugyanazt az erőforrás-mennyiséget igényli 7 millió vagy 7 milliárd ember társadalmi és gazdasági rendszerének fenntartása –, ezért a használt indikátorok között többségében vannak a reálmutatók, fajlagos mérések.
- *Dinamikus indikátorok használata.* Abból adódóan, hogy a fenntarthatóság egy jövőorientált fogalom, ezért a mérése sem végezhető el pusztán statikus – adott időpillanatot vizsgáló – mutatók segítségével. Így fontos szerep járul a dinamikus, intervallumon belüli vagy időszakok közötti változást mérő mutatókra.
- *Bemenet (input) indikátorok, kimenet (output) indikátorok és hatás (outcome) indikátorokat egyaránt használnak az átfogó helyzetkép elkészítéséhez.* Azonban legnagyobb fontossága – éppen a jövőorientáltság miatt – az outcome indikátoroknak van. Viszont általában ezek mérése – és ebből adódóan alkalmazása – a legnehezebben megoldható.
- *Kompozit indikátorok létrehozása.* Mivel a széles spektrumú megközelítés miatt rengeteg mutatót használnak a mérési rendszerekben, ezért könnyen el lehetne veszni az adathalmazban, ha azokat nem tennék valahogyan átláthatóbbá. Ezért a legtöbb rendszerben az adatokat megpróbálják limitált számú vagy akár egyetlen kompozit mutatóvá, értékévé konvertálni. A kompozit indikátorok készítése rendkívül bonyolult, komoly matematikai módszertani szaktudást igényel.¹⁷ Kialakításukkor könnyű hibázni, és ez esetben a kompozit indikátor nem a valóságnak megfelelően fogja értékelni az adott ország és társadalom helyzetét. Ez pedig rossz következtetések levonásához, hibás döntések meghozatalához vezet. Éppen emiatt míg egyes szakemberek és mérési rendszerek preferálják a használatukat, mások ellenzik azt.

ENSZ: Fenntartható Fejlődés Célok rendszere

A legismertebb fenntartható fejlődés mérési rendszer az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok rendszere (*Sustainable Development Goals*; a továbbiakban: SDG). Ezeket a célokat és a hozzájuk tartozó indikátorokat a 2015-ben elfogadott *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development* anyag tartalmazza.¹⁸ A Fenntartható Fejlődési Célok a Millenniumi Fejlesztési Célokat (*Millennium Development Goals*; a továbbiakban: MDG) váltották le.

¹⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development 2008.

¹⁸ United Nations 2015.



1. ábra: Az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok rendszere

Forrás: United Nations Information Service¹⁹

A rendszer úgy épül fel, hogy 4 területen (1. teljes körű szociális fejlődés; 2. teljes körű gazdasági fejlődés; 3. környezeti fenntarthatóság; 4. béke és biztonság) 17 fő célt (*goals*) határoz meg. Ezeket konkrét célkitűzésekre, célértékekre (*targets*) bontja le, melyeket meghatározott indikátorokkal mér:²⁰

A rendszer tehát a 17 célt 169 konkrétan mérhető célértékben részletezi, amely 169 célérték teljesülésének szintjét 241 indikátorral elemzi. Már a célok kapcsán látható, hogy a rendszerben egyaránt gazdasági, társadalmi és környezeti fenntarthatósági célkitűzéseket is deklaráltak. Még nyilvánvalóbb ez, amennyiben a jobban kibontott célértékeket és a hozzájuk kapcsolódó indikátorokat vizsgáljuk meg. Ezen a szinten az is látszik, hogy a célok – helyesen – nincsenek dimenzionálisan elkülönítve, hiszen a legtöbb esetben gazdasági, társadalmi és környezeti célértékek is megjelennek bennük. Az országok maguk választanak, hogy mennyi célértéket és indikátort adaptálnak a saját maguk számára. Ez természetesen nagyban függ attól, hogy milyen az adott ország fejlettsége, társadalmi-gazdasági berendezkedése. Az ENSZ a célok irányába történő előrehaladásról évente jelentést készít. A legutóbbi jelentés a 2019-es volt.²¹

¹⁹ United Nations Information Service é. n.

²⁰ United Nations Sustainable Development Goals Knowledge Platform é. n.

²¹ United Nations 2019.

1. táblázat: Az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok rendszerének felépülése

Sor-szám	Cél	Cél megfogalmazásának kibontása	Konkrét célértékek száma	Indikátorok száma
1.	Szegénység felszámolása	Véget vetni mindenhol a szegénység minden formájának	7	12
2.	Az éhezés megszüntetése	Véget vetni az éhínségnek, elérni az élelmiszerbiztonságot, javítani a táplálkozást, és előremozdítani a fenntartható mezőgazdaságot	8	14
3.	Egészség és jóllét	Biztosítani az egészséges életet és előmozdítani a jólétet mindenki számára minden korosztályban	13	25
4.	Minőségi oktatás	Biztosítani az átfogó és igazságos minőségi oktatást, és előremozdítani az egész életen át tartó tanulási lehetőségét mindenki számára	10	11
5.	Nemek közötti egyenlőség	Megvalósítani a nemek közötti egyenlőséget, valamint segíteni minden nő és leány felemelkedését	9	14
6.	Tiszta víz és alapvető köztisztaság	Biztosítani a fenntartható vízgazdálkodást és a vízhez és közegészségügyhöz való hozzáférést minden ember részére	8	11
7.	Megfizethető és tiszta energia	Biztosítani a megfizethető, megbízható és fenntartható energiát mindenkinek	5	6
8.	Tisztességes munka és gazdasági növekedés	Hosszan tartó, átfogó és fenntartható gazdasági növekedés előremozdítása, teljes és eredményes foglalkoztatás, valamint méltó munka biztosítása mindenki számára	12	17
9.	Ipar, innováció és infrastruktúra	Alkalmazkodó infrastruktúrát építeni, előremozdítani az átfogó és fenntartható iparosodást, valamint elősegíteni az innovációt	8	12
10.	Egyenlőtlenségek csökkentése	Csökkenteni az országokon belüli és országok közti egyenlőtlenségeket	10	11
11.	Fenntartható városok és közösségek	A városokat és emberi településeket befogadóvá, biztonságossá, alkalmazkodóvá és fenntarthatóvá tenni	10	15
12.	Felelős fogyasztás és termelés	Biztosítani a fenntartható fogyasztási és termelési szokásokat	11	13
13.	Fellépni az éghajlatváltozás ellen	Sürgősen cselekedni a klímaváltozás és hatásai leküzdése érdekében	5	8
14.	Óceánok és tengerek védelme	A fenntartható fejlődés érdekében megőrizni és fenntarthatóan használni az óceánokat, tengereket és tengeri erőforrásokat	10	10
15.	Szárazföldi ökoszisztéma védelme	Védni, visszaállítani és előmozdítani a földi ökoszisztémák fenntartható használatát, fenntarthatóan kezelni az erdőket, leküzdeni az elszivatagosodást, valamint megfékezni és visszafordítani a talaj degradációját és a biodiverzitás csökkenését	12	14
16.	Béke, igazság és erős intézmények	A fenntartható fejlődés érdekében előmozdítani a békés és befogadó társadalmakat, biztosítani a mindenki számára elérhető igazságszolgáltatást és minden szinten hatékony, felelősségre vonható és befogadó intézményeket létrehozni	12	23
17.	Partnerség a célok eléréséért	Megerősíteni a végrehajtás módjait és feléleszteni a fenntartható fejlődés globális partnerségét	19	25

Forrás: a szerző szerkesztése

Európai Unió: Fenntartható Fejlődési Célok rendszere (EU-változat)

Az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok keretrendszerét és céljait az Európai Unió is átvette, és magáévá tette, így a fenntarthatóság mérését közösségi szinten szintén ebben a rendszerben végzi.²² Azonban az ENSZ-hez képest a célok indikátorokkal történő

²² Eurostat é. n. b.

feltöltése és mérése eltérő. Ennek oka döntően az, hogy az Európai Unió társadalmi fejlettsége jóval magasabb a világtátlagnál, így sok, a világ jelentős részén reálisan kitűzhető társadalmi és gazdasági fejlődési célt (vagy célhoz rendelt célértéket) az Európai Közösség tagállami már meghaladták. Így ezen célértékek mérése és a hozzájuk kapcsolódó indikátorok használata értelmetlen lenne. Ezért az Európai Unió folyamatosan frissíti az indikátorrendszerét,²³ úgy, hogy az aktuális helyzetében jól értelmezhető fenntarthatósági célokat vetítsen a tagállamok elé. Hiszen gondoljunk bele, az Európai Unióban már nem az a cél, hogy a napi 1,25 dollárból élők számát csökkentsük (hiszen lényegében – szerencsére – nem nagyon élnek ilyen jövedelmi szegénységben emberek a közösségben), vagy tartós iparosodást érjünk el, esetleg megteremtsük a mezőgazdaság állami támogatását. Viszont az anyagi depriváltság létező intézményét csökkenteni kell, a gazdasági innovációt erősíteni kell, az állam mezőgazdasági K+F-re fordított kiadásait növelni kell.

Jelen pillanatban az Európai Unió 141 indikátort használ a 17 célterületen, azaz pontosan 100-zal kevesebbet mint az ENSZ. A mutatók értéke folyamatosan nyomon követhető az Eurostat honlapján.²⁴ Emellett az évenkénti indikátorkészlet-felülvizsgálat után itt is éves jelentések készülnek az országok előrehaladásáról, akárcsak az ENSZ esetében. A legutóbbi az Európai Unió esetében is a 2019-es volt.²⁵

Magyarország: Fenntartható Fejlődés Indikátorai

Magyarországon a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (NFFT)²⁶ és a Központi Statisztikai Hivatal (KSH)²⁷ eltérő struktúrát alkalmaz a fenntarthatóság mérésére, mint az ENSZ vagy az EU. Itthon 4 dimenziót különböztetünk meg. A dimenziókon belül vannak úgynevezett fejezetek (mondhatni területek), amely fejezeteken belül több indikátort mérnek. A 4 dimenzió a következő:

1. emberi erőforrások;
2. társadalmi erőforrások;
3. természeti erőforrások;
4. gazdasági erőforrások.

Látható, hogy a klasszikus háromdimenziós struktúra itt egy negyedikkel, az egyénnel, az emberrel egészül ki. Azonban a 2. táblázatból kiolvasható, hogy valójában nagy eltérés nincs a vizsgált területek között, mivel a magyar rendszerbe az emberi erőforrások dimenzióhoz olyan fejezetek kerültek (például oktatás, egészségügy, életkörülmények),

²³ European Commission – Eurostat 2020.

²⁴ Eurostat é. n. b.

²⁵ Eurostat 2019.

²⁶ Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács 2019.

²⁷ Központi Statisztikai Hivatal 2019.

amelyek az ENSZ felfogásában ugyanúgy megjelennek, csak a fenntarthatóság társadalmi dimenziójában értelmezve. Ami az NFFT-nél és a KSH-nál plusz, az a demográfia megjelenése olyan értelemben, hogy negatív változást jelent a népesség csökkenése. Miközben ugyanis a világot a túlnépesedés fenyegeti – és érthető módon az ENSZ inkább erre a problémára koncentrál –, addig hazánk gazdasági fenntarthatóságára az előregedő társadalomból fakadó munkaerőhiány vetül kockázatként. Ez utóbbi fenyegetésre ugyan választ adhatnak az automatizáció, a robotizáció és a 4. ipari forradalom vívmányai,²⁸ azonban a lakosság fogyása egyéb társadalmi problémákhoz is vezethet. (Miközben amúgy a környezeti fenntarthatóságot javítja. Ez is annak a cirkuláris kauzalitásnak az esete, amely, mint említettem, problémát okoz a mérésben és az adatok értékelésében.)

2. táblázat: A KSH Fenntartható Fejlődés mérésének struktúrája

Dimenzió	Fejezetek	Indikátorok száma
Emberi erőforrások	Demográfia	4
	Életkörülmények	5
	Egészség	9
	Oktatás	7
Társadalmi erőforrások	Anyagi biztonság	6
	Bizalom	3
	Társadalmi aktivitás	4
Természeti erőforrások	Levegő	5
	Éghajlat	4
	Víz	5
	Föld	8
	Élővilág	5
	Hulladék és anyagáramlás	4
	Környezetirányítás	3
	Energia	5
	Közlekedés	2
Gazdasági erőforrások	Általános gazdasági mutatók	11
	Foglalkoztatottság	8
	Gazdasági kapcsolatok	4

Forrás: a szerző szerkesztése

Láthatólag összesen 103 indikátort használ a KSH. 26-ot az emberi erőforrás, 13-at a társadalmi erőforrás, 41-et a környezeti erőforrás és 23-at a gazdasági erőforrás dimenzióban. Amennyiben összeadjuk az emberi erőforrásoknál és a társadalmi erőforrásoknál használt indikátorok számát, akkor a közös terület súlya körülbelül a természeti erőforrásokéval egyezik meg, míg a gazdasági dimenzió súlya valamivel alacsonyabb. (Ez természetesen csak a mérésre vonatkozik, a döntéshozatalra egyáltalán nem ez a jellemző itthon.)

²⁸ McKinsey Global Institute 2017.

A mérésnél és az értékelésnél az indikátorok három típusát különbözteti meg a statisztikai hivatal mérési módszertana.²⁹ Az első csoport azok az indikátorok, amelyeknél van meghatározott célérték és céldátum is. A második csoport, amelyek esetében csak célérték van, de céldátum nincsen. A harmadik csoport, amelyiknél célérték sincsen, csak a változás kívánatos iránya határozható meg. A mutatók kiértékelésénél is ennél fogva három különböző képletet használ a KSH. Ennek következtében az értékelés meg lehetőségen objektívnek tekinthető.

Természetesen az alkalmazott indikátorok körén sokat lehetne vitatkozni. Azon, hogy egyesek miért kerültek bele, mások miért maradtak ki. Azon, hogy a közlekedéssel miért csak két indikátor foglalkozik, és miért kell négy mutató a nemzetközi gazdasági kapcsolatokról. Ennek az anyagnak azonban nem a mérési módszerek értékelése, csak a bemutatása a célja. Ami azonban megállapítható, hogy a dimenziókat talán túlságosan is külön kezeli a rendszer, és a gazdasági dimenzióban több olyan mutató van, amely inkább klasszikus gazdasági indikátornak tekinthető, és nehezen vagy egyáltalán nem köthető a fenntarthatósághoz, illetve annak gazdasági vetületéhez, a versenyképességhez.

A KSH 2 évente (páros években) publikálja jelentését. A legutóbbi 2018-ban jelent meg.³⁰

Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD): Zöld Növekedés Mutatószámrendszer

Az OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) kapcsán rögtön az elején fontos leszögezni, hogy a világ legjelentősebb gazdasági és társadalmi fejlődéssel foglalkozó agytrösztjéről, „think tank”-jéről van szó, amely a bolygó legfejlettebb országait tömöríti, és ad azoknak tanácsokat gazdaság- és társadalompolitikájukat illetően. Éppen ezért kézenfekvő, hogy a fenntartható fejlődés elemzése, modellezése a lehető legnagyobb mértékben idomul a szervezet céljaihoz, profiljához és szaktudásához. Szupranacionális intézményként azonban természetesen szoros kapcsolat fűzi a szupranacionális intézmények „ösatyjához”, „ernyőszerzetéhez”, az ENSZ-hez.

Valószínűleg ebből a kettős helyzetből adódik, hogy az OECD egyrészt kötődik az ENSZ által meghatározott Fenntartható Fejlődési Célokhoz, másrészt viszont a saját útját is járja, és önálló mérési rendszert dolgozott ki. A teljességhez viszont azt is hozzá kell tenni, hogy az OECD saját mérési rendszere korábban, még az ENSZ SDG-rendszerének megjelenése előtt született.

Az OECD tehát több szempontból is megpróbál hozzájárulni az ENSZ által kitűzött célok sikeréhez.³¹ A szervezet maga is részt vett az ENSZ 2030-as agendájának, és így a SDG rendszerének a kidolgozásában. Ennek kapcsán készített hozzá egy akciótervet is,

²⁹ Központi Statisztikai Hivatal 2019, 6–7.

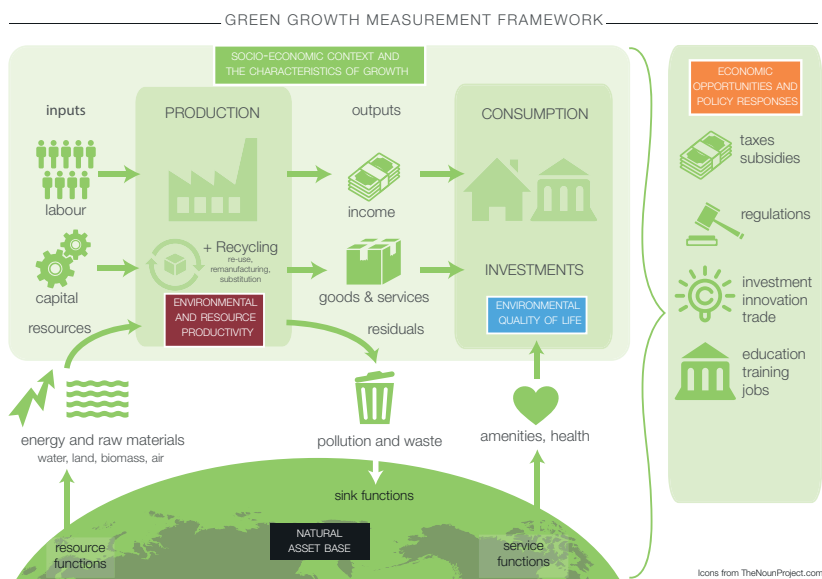
³⁰ Központi Statisztikai Hivatal 2019.

³¹ Organisation for Economic Co-operation and Development é. n. b.

hogy miként erősítheti hozzájárulását az ENSZ céljainak eléréséhez.³² Ebben a következő területeket határozta meg:³³

- a különböző szakpolitikai területek összehangolásának javítása;
- a fenntartható fejlődéshez kapcsolódó beruházások előremozdítása;
- a bolygó fenntarthatóságának biztosítása;
- a partnerség elősegítése;
- adatelérhetőség és statisztikai képességek erősítése;
- a nyomon követés és visszacsatolás előmozdítása.

Az OECD-nek az ENSZ fenntarthatósági céljainak támogatása mellett már régebb óta megvan a saját mérési rendszere. Ez az úgynevezett Zöld Növekedés Mutatószámrendszer (*Green Growth Indicators*). Ez egy 2011-ben kialakított, jól felépített struktúra, amelyet sajnos Magyarország – más közép- és kelet-európai országokkal ellentétben, mint Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Ukrajna, Moldávia – nem adaptált, és nem tette a saját nemzeti rendszerének a részévé. A rendszer felépítésének logikáját a 2. ábra mutatja be.



2. ábra: A természeti erőforrások, a gazdasági rendszer és az életminőség kapcsolata, valamint fenntarthatósági leképezése: a Zöld Növekedés mérésének keretrendszere

Forrás: Organisation for Economic Co-operation and Development³⁴

³² Organisation for Economic Co-operation and Development 2016.

³³ Organisation for Economic Co-operation and Development é. n. b.

³⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development 2017, 14.

A mérési rendszer 5 területből (dimenzióból) áll, amelyeknek egyes alterületeit különböző számú indikátorral mérik. Az 5 dimenzió a következő:

- a növekedés gazdasági-társadalmi kontextusa;
- a gazdaság erőforrás-termelékenysége;
- természetierőforrás-bázis;
- az életminőség környezeti összetevői;
- gazdasági lehetőségek és politikai válaszok.

Az első dimenzió a növekedés gazdasági eredményeit és annak a társadalomra gyakorolt hatását mutatja be, így vizsgálja a termelékenységet, a versenyképességet, a munkaerőpiacot, a jövedelem-egyenlőtlenséget stb. A második dimenzió, az erőforrás-termelékenység azt méri, hogy egy egységnyi gazdasági teljesítmény előállítása az adott országban mekkora természetierőforrás-inputigénnyel jár, valamint mekkora kibocsátást okoz az output oldalon. Így többek között megjelenik az anyag- és vízfelhasználás, a CO₂-kibocsátás, a vegyszerezés stb. A harmadik dimenzió azt méri, hogy adott ország mennyire van ellátva természeti erőforrásokkal, mind emberi léptékben megújuló, mind nem megújuló esetében. Így megjelenik a termőföld, az erdő, az ivóvíz, a biodiverzitás relatív nagysága. A negyedik dimenzió az emberi életminőség környezeti összetevőit vizsgálja, hiszen életminőségünk, jóllétünk fontos része, hogy mennyire egészséges környezetben tudjuk eltölteni a napjainkat.³⁵ Ezért ebben a dimenzióban a levegő minőségével, illetve az ivóvíz, szennyvíz-szolgáltatásokhoz történő hozzáféréssel kapcsolatos indikátorok jelennek meg. Az ötödik dimenzió a fenntarthatóbb fejlődésért folytatott harc adta lehetőségeket, illetve a környezetterhelésre adott politikai válaszokat tartalmazza. Itt azt vizsgálja a mérési rendszer, hogy mennyire van a zöld termékeknek piaca, mennyit költenek kutatás-fejlesztésre, zöld innovációra és zöld befektetésekre a gazdaság szereplői, illetve hogyan adóztatja az állam a környezetterhelő negatív externáliákat és támogatja a pozitívokat.

Az egyes dimenziókon belüli alterületeket és a használt indikátorok mennyiségét a 3. táblázat mutatja be.

A rendszer, az indikátorkészlet rugalmas, folyamatosan alakul. A fenti táblázat a legutóbbi, 2017-es mérés struktúráját mutatja. Az indikátorok között fő indikátorok és úgynevezett proxyindikátorok találhatók. Van olyan indikátor, amelyet többféle mérési formában is megadnak, és az ország dönthet róla, hogy az ő helyzetében melyik mérés a többetmondó. (Itt jellemzően reálindikátorokról van szó. Például a környezettel kapcsolatos adóbevételeket lehet arányosítani az összes adóbevételhez vagy éppen a bruttó nemzeti jövedelemhez is. Ezért található az indikátoroszlopban több helyen 2 szám is.)

³⁵ TAKSÁS 2019, 60.

3. táblázat: Az OECD Zöld Növekedés mérésének struktúrája

Dimenzió	Alterület	Indikátorok száma
Növekedés gazdasági-társadalmi kontextusa	Gazdasági növekedés, termelékenység, versenyképesség	8
	Munkaerőpiac, oktatás, jövedelem	6
Erőforrás-termelékenység	Szén- és energiatermelékenység	5
	Erőforrás (anyag)-termelékenység	6 + 3
	Környezeti tényezővel kiegészített összetényező termelékenység	1
Természetierőforrás-bázis	Természeti erőforrások állománya	1
	Megújuló erőforrások állománya	3
	Nem megújuló erőforrások állománya	1
	Biodiverzitás, ökoszisztéma	7
Életminőség környezeti összetevői	Levegőtisztaság, egészségi kockázatok és költségek	3 + 1
	Közegészségügyhöz, ivóvízhez és szennyvízelvezetéshez való hozzáférés	1 + 2
Gazdasági lehetőségek és politikai válaszok	Technológia és innováció	3 + 5
	Környezetbarát termékek és szolgáltatások piaca	1 + 3
	Nemzetközi finanszírozási források	1 + 4
	Adók és támogatások	3 + 3
	Szabályozási és gazdálkodási attitűd	Még nincsen kifejlesztve
	Képzés és képességfejlesztés	Még nincsen kifejlesztve

Forrás: a szerző szerkesztése

A fentiekén túl az OECD kiemelt 6 darab, úgynevezett „headline-indikátort”. Ennek az az oka, hogy a fenti indikátorbázis olyan bő, hogy folyamatos kommunikálásuk a politikai döntéshozók felé és felől nehézkes, míg egyetlen kompozit indikátorba történő összesűritésük ugyan egy könnyen kommunikálható adatot adna, de az nem biztos, hogy tiszta, valós képet biztosítana a fenntartható fejlődés helyzetéről az adott országban.³⁶ Ezért döntött az OECD 6 olyan indikátor kiemeléséről, amelyeknek könnyű a kommunikálhatósága, jó a mérhetősége, jól megtestesítik a mérési keretrendszer céljait, és jól ábrázolják a gazdaság és a környezet kapcsolatát.³⁷ Ezek a következők (zárójelben a dimenzionális csatolás):

1. szén-dioxid-termelékenység (erőforrás-termelékenység);
2. anyagtermelékenység (erőforrás-termelékenység);
3. környezeti tényezővel kiegészített összetényező termelékenység (erőforrás-termelékenység);
4. természetierőforrás-index (természetierőforrás-bázis);
5. talaj beépítettségének változása (természetierőforrás-bázis);
6. lakosság azon aránya, akit érint a légszennyezettség PM 2,5 méretű finompor esetében (életminőség környezeti összetevői).

³⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development 2017, 17.

³⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development 2017, 17.

Green Growth Knowledge Platform (GGKP): inkluzív zöld növekedés

A Green Growth Knowledge Platform több szempontból is érdekes fenntartható fejlődés mérésének vizsgálatakor. Ugyanis egyrészt szorosan kapcsolódik több, korábban említett szervezethez, intézményhez, másrészt viszont saját mérési indikátorkészlettel dolgozik, harmadrészt pedig nagyon érdekes, kidolgozott módszertani útmutatót ad azok számára, akik a zöld növekedést vagy bármilyen fenntarthatósági témát kívánnak vizsgálni.

A GGKP szupranacionális intézmények és szakértők globális hálózata, amelyet azért hozott létre 2012-ben az OECD, a Világbank, az ENSZ Környezeti Programja és a Globális Zöld Fejlődés Intézet, hogy a széles körű együttműködés, globális kutatások segítségével tanácsokat, ötleteket, jó gyakorlatokat és adatokat szolgáltatassanak a politikai döntéshozóknak a zöld gazdaságra történő átállás érdekében.³⁸ Ma már a szervezetnek 62 kiemelt partnere (sokszor szupranacionális szervezetek képében) van, akik az egész világot, annak minden térségét képviselik Afrikától az arab világon át Kínáig.³⁹ Honlapján rengeteg tanulmány, kutatási eredmény és adat megtalálható, így fontos láncszeme a fenntartható(bb) fejlődésért folytatott küzdelemnek.

A szervezet 2016-ban egy kiváló módszertani tanulmányt publikált, amely segítséget nyújthat az országoknak, hogy miként mérjék az inkluzív zöld növekedés helyzetét a saját esetükben.⁴⁰ Az inkluzív zöld növekedés a fenntarthatóság mind a három dimenzióját magában foglalja, és a tanulmány annak a lehetőségét vizsgálja és nyújt módszertant hozzá, hogy miként lehet a dimenziókat kombináltan mérni. Ez a korábban említett cirkuláris kauzalitás és egyéb tényezők miatt egyáltalán nem könnyű, azonban – ahogy az a magyar mérési módszertan esetében is látható – amennyiben elkülönítetten kezeljük a dimenziókat, úgy egymásnak kölcsönösen ellentmondó adatok merülnek fel. (Egy indikátor adott irányú változása az egyik dimenzióban pozitívumként szerepel, miközben lehet, hogy a másik dimenzióban ez a változás negatív elmozdulást jelentene.) A GGKP a tanulmányban az inkluzív zöld fejlődés 5 fő területét határozza meg:⁴¹

1. természeti erőforrások;
2. természetierőforrás-felhasználás hatékonysága és annak gazdasági növekedéstől történő függetlenítése;
3. társadalmi-gazdasági rendszer környezeti kockázatokkal és sokkokkal szembeni ellenállóképessége;
4. környezeti politikához kapcsolódó gazdasági lehetőségek és erőfeszítések;
5. környezeti politika inkluzivitása.

Jól kivehető, hogy itt a cél egy ország hosszú távú fenntarthatósági elemzése annak gazdasági és társadalmi kapcsolatrendszerével. Ezért lett kiszűrve a gazdasági teljesít-

³⁸ United Nations Environment Programme é. n.

³⁹ Green Growth Knowledge Platform é. n. b.

⁴⁰ Green Growth Knowledge Platform 2016.

⁴¹ Green Growth Knowledge Platform 2016, 2.

mény az erőforrás-hatékonyság méréséből, és ezért fontos, hogy mennyire sérülékeny a környezeti változásokkal szemben az adott ország társadalmi rendszere és gazdasági aktivitása. Ezért kerül bele a környezeti politika inkluzivitása, azaz hogy céljai és eredményei mennyire érvényesülnek a társadalom egészére vonatkozóan.

A cél tehát az, hogy a dimenziók mind mikro-, mind makroszinten össze legyenek kötve. Ennek a méréséhez 4 fő módszertant javasol az anyag:⁴²

- úgynevezett *dashboardokat* (ritkábban használt magyar megnevezés alapján irányítópultokat);
- kompozit indikátorokat;
- lábnyommutatókat;
- kiterjesztett GDP-mutatókat.

A *dashboard* (irányítópult) a különböző indikátorok párhuzamos használata a köztük lévő összefüggések kezelése nélkül. A kompozit indikátorok kapcsán már korábban említettem, hogy az több indikátor szigorú matematikai módszertan alapján képzett egyesített indikátorát jelenti. A lábnyommutatók a korlátozottan rendelkezésre álló természeti erőforrások felhasználását mérik a fenntarthatóság szempontjából. Míg a kiterjesztett GDP-mutatóknál a gazdasági teljesítményt korrigáljuk a természeti erőforrásokban vagy az emberek egészségében, a társadalmi kohézióban stb. végbemenő változás értékével. Így a környezetet kizsákmányoló, emberi egészséget tönkretévő, társadalmi kohéziót csökkentő gazdasági növekedés végső értéke negatív lesz még a klasszikus GDP-mutató adott esetben pozitív értékű változása esetén is.

A tanulmány mind az 5, fentebb felsorolt fenntarthatósági területhez hozzárendel alterületeket (mérési célokat), az alterülethez pedig olyan indikátorokat, amelyek mérése alkalmas lehet az adott cél és azon keresztül az adott terület vizsgálatára. Ezeket a 4. táblázat mutatja be.

⁴² Green Growth Knowledge Platform 2016, 8–9.

4. táblázat: GGKP: inkluzív zöld növekedés mérésének lehetősége

Terület	Alterület	Indikátorok száma
Természeti erőforrások	Talaj	2
	Erdők	3
	Víz	3
	Ásványok és energia	3
	Óceánok és halállomány	3
	Biodiverzitás (élővilág)	2
	Levegő	2
	Klíma	2
Erőforrás-hatékonyság	Termelékenység/hatékonyság és erőforrás-megőrzés	7
	Hulladék	3
	Újrahasznosítás, megújulás	2
Ellenállóképesség	Klíma- és természetikatasztrófa-kockázatok és -behatások	3
	Kitettség és sérülékenység	7
	Reagálóképesség, adaptációképesség	3
Gazdasági lehetőségek és erőfeszítések	Környezeti szabályozás és tervezés	7
	Környezeti adók és kormányzati környezeti kiadások	3
	Innováció és üzleti környezet	2
	Zöld átmenet/lehetőségek	5
Inkluzivitás	Környezetbarát termékekhez és szolgáltatásokhoz történő hozzájárulás lehetősége	5
	Környezetvédelmi döntéshozatalban való részvétel lehetősége	2
	Környezetvédelmi politika hatásainak kiterjesztettsége	3

Forrás: a szerző szerkesztése

Azonban ez a tanulmány is felhívja a figyelmet a fenntarthatóság mérésének két legnagyobb problémájára: a mérés nehézségére és az adatok hiányára. Ezek kapcsán 8 olyan fő területet azonosít, amelyek mérése jelen pillanatban nem megoldott, és ez súlyos hiányt jelent a fenntarthatóság vizsgálatában:⁴³

1. a természeti erőforrások állományának gazdasági értéke;
2. a természeti erőforrások állományának minősége;
3. a természeti erőforrások fenntartható használatának küszöbértéke;
4. gazdasági és környezeti adatok mikroszintű kombinálása;
5. a társadalmi-gazdasági rendszer természeti sokkokkal szembeni ellenállóképessége;
6. zöld munkahelyek, zöld beruházások és lehetőségek;
7. a környezeti politika aggregáthatásai;
8. környezeti változások és környezeti, politikai, társadalmi hatásai és érvényesülése.

⁴³ Green Growth Knowledge Platform 2016, 37–41.

A tanulmány ezen területek problémáira is próbál választ találni. Emellett azonban a szervezet egy saját mérési rendszert, dashboardszerű indikátorkészletet is használ, amelyben a világ országainak fenntartható fejlődésének helyzetét mutatja be viszonylag tömören. A mérés és az indikátorkészlet struktúrája, a szervezet egyik alapítójának, az OECD-nek a saját rendszerén alapul. Ugyanazt az 5 dimenziót használja egy saját 6.-kal kiegészítve. Azonban a dimenziókon belül nem határoz meg alterületeket, hanem csak különböző számú indikátorokat rendel hozzá, így kialakítva a dashboardszerűséget. A rendszer felépítését az 5. táblázat mutatja be.

5. táblázat: A GGKP mérésének struktúrája

Dimenzió	Indikátorok száma
Növekedés gazdasági-társadalmi kontextusa	6
Természetierőforrás-bázis	4
Természetierőforrás- és anyagtermelékenység	2
Életminőség környezeti összetevői	4
Politikai és gazdasági lehetőségek	3
Jóllét változása	1

Forrás: a szerző szerkesztése

Látható, hogy ez a struktúra mindössze 20 kiválasztott indikátort takar. Ezek között sok olyan van, amely már korábbi mérési rendszerek alapján ismerős lehet. A 20 mutató a következő: 1 főre jutó GDP, népesség, népsűrűség, munkanélküliség, HDI-index, GINI-index, erdősitett területek aránya, védett területek aránya, mezőgazdasági használatú területek aránya, ivóvíz-megújulás fajlagos (1 főre vetített) mutatója, fajlagos (1 főre vetített) CO₂-kibocsátás, széntermelékenység, légszennyezettséggel (PM 2,5) érintett lakosság aránya, közmű (ivóvíz, szennyvíz, elektromosság) -ellátottság aránya, megújuló energia aránya, környezeti adóból származó bevételek aránya, fosszilis üzemanyagok adótartalma, egy főre jutó jóllét változása. Ennek a mennyiségnek az átlátása, nyomon követése és a döntéshozók felé történő közvetítése még kezelhető nagyságúnak tekinthető. Ez ennek a struktúrának a nagy előnye. Hátránya, hogy ez a kevés indikátor nem képes komplett, teljesen átfogó képet adni a fenntarthatóság helyzetéről, illetve nem képes konkrét cél szintjére lebontani a feladatokat. Másik probléma, hogy a mutatók alakulása ugyan országokra lebontva nyomon követhető a szervezet honlapján,⁴⁴ sok ország esetén (például Magyarországnál is) hiányosak az adatok, és csak 2015-ig követhetők nyomon, ezért aktualitásuk alacsony.

SolAbility: Globális Fenntartható Versenyképesség Index

A SolAbility által évente publikált Globális Fenntartható Versenyképesség Index (*Global Sustainable Competitiveness Index*; a továbbiakban: GSCI) a nemzetközi szakmai környe-

⁴⁴ Green Growth Knowledge Platform é. n. a.

zetben mára komoly rangot vívott ki magának. Ez nagyban köszönhető az elég speciális, de szemléletes módszertannak és struktúrájának, a mért adatok sokaságának, valamint a kompozit indikátorokban történő összefoglaltságának.

Ugyan az index nevében nem fenntartható fejlődés, hanem fenntartható versenyképesség szerepel, de ha utóbbi definícióját megnézzük a szervezet által kiadott éves jelentések valamelyikében, akkor könnyen megérthetjük, hogy teljesen hasonló elképzelésről van szó. A SolAbility ugyanis a fenntartható versenyképességet a következőképpen írja le: „[a] képesség, hogy olyan, mindenki számára elérhető (inkluzív) jóllétet teremtsünk és tartsunk fel, amely nem csökkenti annak lehetőségét, hogy ezen jóllétet a jövőben fenntartsuk vagy akár növeljük”.⁴⁵ Látható tehát, hogy ez igazából nem tér el a fenntartható fejlődés fogalmától.

A SolAbility rendszere is multidimenzionális, azaz magában foglalja a fenntartható fejlődés és a versenyképesség mindhárom dimenzióját. (A versenyképesség és a fenntartható fejlődés ilyen szempontból is rokon területek, mert a versenyképesség modern értelmezésében is az üzleti környezet mellett egyértelműen szerepel mind a társadalmi, mind a környezeti dimenzió.)⁴⁶ A rendszer 5, egyenlő fontosságú pilléren nyugszik:⁴⁷

1. természeti tőke és annak fogyása;
2. erőforrás-menedzsment;
3. társadalmi tőke;
4. intellektuális tőke;
5. kormányzati hatékonyság.

A pillérek mindegyike jobban vagy kevésbé, de ismerős lehet a korábbi mérésekből. A természeti tőke és erőforrás-hatékonyság minden mérési struktúrában megjelenik, mint ahogy a legtöbb helyen a kormányzás vagy a környezeti politika is valamilyen formában. A társadalmi tőke más néven, de megjelenik azokban a mérési rendszerekben, ahol a társadalmi dimenzió, az inkluzivitás, a fejlődés eredményeinek társadalmi hozzáférhetősége is jelen van. Az intellektuális tőke az, amely jobban a versenyképességre és a fejlődés, a minőségi gazdasági növekedés (tehát nem a termelés mennyiségi növekedésén, hanem magasabb hozzáadott értékű javak előállításán alapuló növekedés) feltételeire utal. Azonban az ENSZ fenntarthatósági céljai között ez is megtalálható részben a minőségi oktatás, részben az ipar, innováció és infrastruktúra pontoknál.

A SolAbility látványos újítása azonban az, hogy amíg ezen pilléreket (dimenziókat) ugyancsak lebontja alterületekre, amelyeket több indikátorral vizsgál, amellet minden egyes pillérré kiszámol egy kompozit indikátort is, amely jól összehasonlíthatóvá teszi az egyes országok teljesítményét, helyzetét az egyes dimenziókban. Emellet a pillérek értékéből egy végső kompozit indikátort is előállít. Ezzel létrehoz a már meglévő, jellemzően csak gazdasági és esetleg társadalmi mutatókat mérő „klasszikus” versenyképességi

⁴⁵ SolAbility 2019, 4.

⁴⁶ TAKSÁS 2019, 69–71.

⁴⁷ SolAbility 2019, 4.

rangsorok (mint az IMD vagy a WEF rangsora) mellé egy újabbat, amely aztán jó elemzési alapul szolgál ahhoz, hogy megnézhessük, miként változik egy ország versenyképési helyezése akkor, ha a fenntarthatósági szempontokat is figyelembe vesszük. Ez a SolAbility nagyszerű újítása, mert a versenyképesség fogalmának bevonásával közelebb hozza a közgazdasági területhez a fenntarthatóságot. A rendszer logikáját, felépítését és tartalmát a 3. ábra és a 6. táblázat mutatja be.



3. ábra: A SolAbility fenntartható versenyképesség keretrendszere

Forrás: SolAbility⁴⁸

⁴⁸ SolAbility 2019, 27.

6. táblázat: A SolAbility Globális Fenntartható Versenyképesség Index struktúrája

Pillér (Dimenzió)	Terület	Indikátorok száma
Természeti tőke	Élelmiszerforrások	22
	Erdők	
	Víz és bioszféra	
	Szennyezés	
Erőforrás-menedzsment	Energihatékonyság	24
	CHG-intenzitás	
	Anyagintenzitás	
	Vízintenzitás	
Társadalmi tőke	Közszolgáltatások	21
	Egészség és egészségügyi rendszer	
	Bűnözés	
	Szabadság	
Intellektuális tőke	Oktatás	17
	K+F-teljesítmény	
	Innováció	
Kormányzás hatékonysága	Beruházások	28
	Korrupció	
	Üzleti környezet	
	Gazdasági egyensúly	

Forrás: a szerző szerkesztése

Összesen 112 indikátort mérnek a struktúrában.⁴⁹ A területek láthatólag sok szempontból hasonlóak a korábbi mérési rendszerekhez. Az eredményeket, rangsorokat a SolAbility éves jelentésekben mutatja be. A legutóbbi jelentés a 2019-es volt.⁵⁰

Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM): Fenntarthatósági Index

A fejezet legvégén bemutatok egy olyan mérési rendszert, amely sajnos már nem elérhető, azonban különlegességével mindenképpen megérdemli, hogy helyet kapjon a tanulmányban. Az olasz Fondazione Eni Enrico Mattei Intézet a Klímaváltozás és Fenntartható Fejlődés Kutatás Programja keretében dolgozta ki a saját Fenntarthatósági Indexét (*Sustainability Index*; a továbbiakban: FEEM SI).

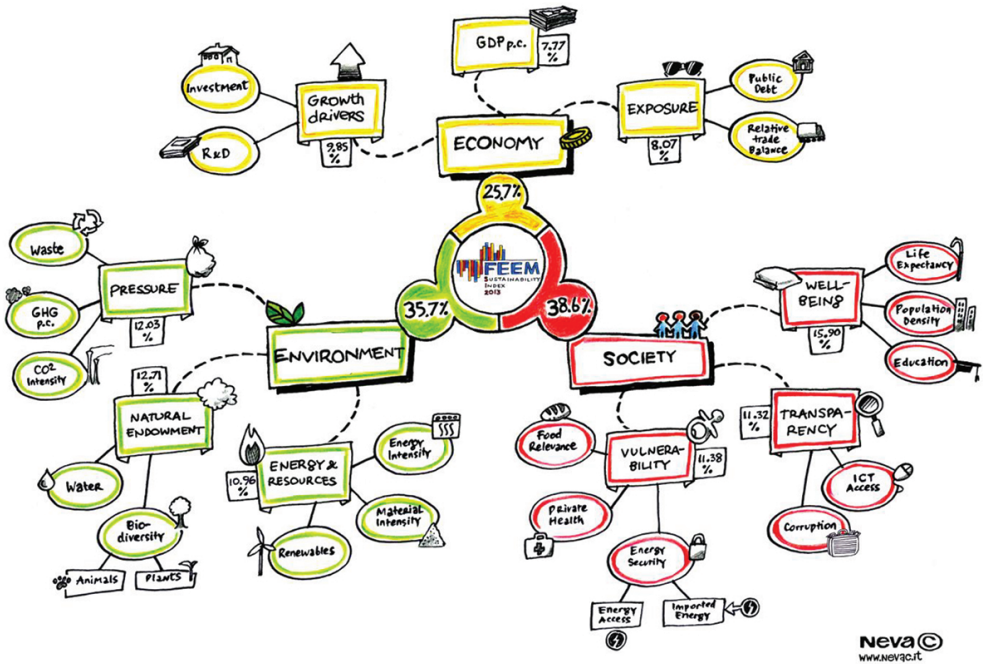
A rendszerben 23 indikátor alkotja a 3 dimenziót, és mindegyik indikátornak meghatározott súlya van. Az indikátorokat kiválasztásuk és statisztikai normalizálásuk után súlyozzák szerepük, egymással való kölcsönhatásuk alapján, és ezek után tör-

⁴⁹ Ebben a tekintetben nem túl konzisztens a rendszer, ugyanis a legutóbbi, 2019-es jelentés a 34. oldalán 106 mért indikátort említ, de a 36–39. oldalon összesen 112-t sorol fel az egyes dimenziókhöz rendelve.

⁵⁰ SolAbility 2019.

ténik meg az aggregálásuk.⁵¹ Így végül a – SolAbility rendszeréhez hasonlóan – itt is lesz három, a dimenziókat jellemző, illetve egy, a teljes fenntarthatóságot jellemző kompozit indikátor.

A rendszerben összességében a gazdasági dimenzió súlya 25,7%, a társadalmi dimenzióé 38,6%, a környezeti dimenzióé 35,7%. A dimenziókon (amit itt is a SolAbilityhez hasonlóan pilléreknek neveznek) belül komponensekbe vannak gyűjtve az indikátorok aszerint, hogy a pilléren belül milyen elemet vizsgálnak. Minden dimenzión belül három ilyen komponens található. Ezek a komponensek nagyjából megfelelnek azoknak a vizsgálati elemeknek, amelyeket a korábbi alfejezetekben lévő mérési rendszereknél leírtam. Ezt a felépítést a 4. ábra és a 7. táblázat mutatja be.



4. ábra: A FEEM Fentarthatósági Indexének felépítése

Forrás: Fondazione Eni Enrico Mattei⁵²

⁵¹ CRUCIANA et al. 2014, 9–18.

⁵² Fondazione Eni Enrico Mattei é. n.

7. táblázat: A FEEM fenntarthatósági mérésének struktúrája

Dimenzió	Komponens	Indikátorok száma
Gazdasági	Növekedési hajtóerők	2
	Gazdasági teljesítmény	1
	Gazdasági kitétttség	2
Társadalmi	Jóllét	3
	Transzparencia	2
	Sérülékenység	4
Természeti	Energia és erőforrások	3
	Természeti adottságok	3
	Környezetterhelés	3

Forrás: a szerző szerkesztése

Ami nagyon fontos része a módszertannak, és modernné tette ezt a megközelítést, az az, hogy nemcsak az aktuális, illetve a múltbeli értékeket vette figyelembe, hanem egy egészen 2030-ig elnyúló jövőbeli trendet is számolt ezen indikátorokra.⁵³ Ez a jövőre vonatkozó trendszámítás a fenntarthatósági vizsgálat jelentős továbbfejlesztése, hiszen így a politikai döntéshozók számára sokkal jobb segítséget nyújthat a cselekvési irányok meghatározásához.

A projekt kifizetésével sajnos a rendszer, az index és a hozzá tartozó elemzések nem elérhetők többé a szervezet honlapján. Viszont a mérési módszertan megalkotását több helyen is publikálták a létrehozó tudósok, szakértők, így a felhalmozott tudás szerencsére nem vész el.

A fejezet összefoglalása

Ebben a fejezetben a fenntartható fejlődés legfontosabb és legérdekesebb mérési rendszereit vizsgáltam meg. Így terítékre került az ENSZ, az EU, az OECD, a Green Knowledge Platform, a SolAbility, a Fondazione Eni Enrico Mattei Intézet és Magyarország rendszerének elemzése is. Az mindegyikben közösnek tekinthető, hogy valamilyen mértékben megjelenik bennük a fenntartható fejlődés mind a három aspektusa, így a természeti környezet mellett a társadalmi és a gazdasági terület is. Ennek mértéke azonban eltérő, hiszen ugyan szinte mindegyikben a gazdasági terület szerepe, súlya a legkisebb, azonban valahol ez kimerül a magas hozzáadott értékű gazdasági növekedés tényezőinek meglétén (kutatás-fejlesztés, innováció, esetleg beruházások, infrastruktúra), míg máshol – leginkább az ENSZ struktúrájában és a magyar rendszerben – gazdasági mutatók egész sora található az indikátorkészletben.

A legátfogóbb, legkomplexebb, legtöbb mutatót az ENSZ-rendszere használja, míg a legszűkebb összefoglaló az OECD szűkített 6 indikátoros dashboardja. A legkönnyebben kommunikálható – mivel egy aggregát indikátorba szűkíthető – a SolAbility

⁵³ Fondazione Eni Enrico Mattei é. n.

és a FEEM rendszere. Utóbbi a legdinamikusabb is olyan szempontból, hogy a jövőre vonatkozó trendszámításokat is figyelembe veszi. A szupranacionális szervezeteknél (ENSZ, EU, OECD) az előállítási módszertan és a szükséges adatbázis jól hozzáférhető.

A vizsgálat során az derült ki, hogy alapvetően 8 fő csoportba (területbe) lehet sorolni a mérési rendszerekben használt indikátorokat. Mérési rendszertől függ, hogy melyik hányat és milyen súllyal jelenít meg ezek közül.

Amely tényezők egyértelműen minden mérési rendszerben megjelennek:

1. *Természeti erőforrások meglévő mértéke és fogyasztás üteme:* a talaj, a vízbázis, az erdők, az ásványkincsek, a mezőgazdasági hasznosíthatóság, a biodiverzitás mértéke, a szennyezettség mértéke, illetve előbbiek lakosság nagyságához vagy az ország területéhez mért aránya.
2. *Az erőforrás-felhasználás hatékonysága:* egységnyi gazdasági teljesítmény vagy 1 fő lakos életvitelének a természeti erőforrás-, nyersanyag-, víz- és energiaigénye, CO₂-kibocsátása, az ivóvíz megújulásának mértéke, az energiamix összetétele.
3. *Környezet életminőségre gyakorolt hatása:* levegőszennyezettséggel érintett lakosság aránya, talajdegradáció mértéke, közművesítettség (ivóvíz, szennyvíz, elektromosság) aránya.

A legtöbb elemzési módszertanban megjelennek a következő céletterületek:

4. *Társadalmi inkluzivitás:* egészség és egészségügyi rendszer, oktatás (néhol a gazdasági fejlődéshez sorolva), béke és biztonság, jóllét, döntésekbe történő bevontság, transzparencia.
5. *Kormányzás hatékonysága, kormányzati válaszok:* környezeti politika, környezetterhelési adók, externáliákra adott válaszok, üzleti környezet minősége.
6. *Minőségi gazdasági fejlődés hajtóerői:* kutatás-fejlesztés, innováció, infrastruktúra, beruházások (oktatás), zöld termékek és szolgáltatások piaca.

Csak egyes mérési rendszerekben jelennek meg a következő területek:

7. *Társadalmi-gazdasági rendszer sérülékenysége:* természeti sokkok és kockázatok mértéke, élelmiszerfüggőség, energiafüggőség.
8. *Gazdasági egyensúly:* államadósság, nemzetközi fizetési mérleg egyenlege, gazdasági növekedés mértéke.

Ennek a fejezetnek nem a mérési módszerek értékelése, hanem a bemutatása volt a célja. Azonban az mindenképpen elgondolkodtató, hogy Magyarország miért fejleszt önálló mérési rendszert, miközben jó pár nemzetközi téren – és a régióban is például a visegrádi országok által – használt (EU, OECD, GGKP stb.) módszertan rendelkezésre áll. (Magyarország azon kevés európai ország egyike, aki nem alkalmaz monitorrendszert a ENSZ fenntartható fejlesztési céljai kapcsán, csak online jelentést készít róla.⁵⁴) A fenntartható fejlődés vizsgálatának ugyan vannak fejlettségi szinthez kötődő elemei (ezért

⁵⁴ United Nations 2019, 6.

is használ más indikátorokat ugyanazon területen az EU, mint az ENSZ), de országspecifikusnak semmiképpen nem mondhatnánk. Amennyiben Magyarország is egy olyan, fejlett országok számára kidolgozott módszertant alkalmazna, amely nemzetközileg elterjedt, úgy sokkal jobban összehasonlíthatóvá válna, hogy miként is állunk fenntarthatóság területén. Amennyiben nem a transzparencia szándékos elkerülése a cél, akkor ez valószínűleg sokkal hasznosabb lenne a teljesítményünk méréséhez és az előttünk álló feladatok kijelöléséhez, prioritizálásához. Valamint ez segítene a feleslegesen használt, fenntarthatósághoz nem igazán kötődő gazdasági mutatók kiszűrésében is.

A környezeti fenntarthatóság mutatói Magyarországon európai összehasonlításban

Az összehasonlítás módszertana

Ebben a fejezetben a környezeti dimenzió fenntarthatóságát vizsgálom meg európai összehasonlításban. A cél alapvetően az, hogy Magyarország helyzetét bemutassam, és ehhez viszonyítási alapul más európai uniós országokat használok. A vizsgálat alapját azok *A fejezet összefoglalása* című alfejezetben bemutatott általánosan használt mérési területek adják, amelyek a fenntartható fejlődés környezeti dimenziójához tartoznak:

1. a természeti erőforrások meglévő mértéke és fogyásuk üteme;
2. az erőforrás-felhasználás hatékonysága;
3. a környezet életminőségre gyakorolt hatása.

A vizsgálathoz azokat az indikátorokat és azokat az adatbázisokat fogom használni, amelyeket a *Mérési rendszerek* című alfejezetben bemutattam.

Az összehasonlításhoz szükséges meghatározni a referenciaországok egy csoportját. Az országokat három különböző szempont alapján választottam ki:

1. hasonló társadalmi-gazdasági háttér, múlt és jelen vagy
2. hasonló nagyságú népesség vagy
3. jó példa országok.

A kiválasztáshoz a három szempontot a következőképpen határoztam meg. Egyrésztől szükséges, hogy legyenek olyan országok, akikkel társadalmi-gazdasági és kulturális fejlődés szempontjából is hasonló fejlődési szinten állunk. Ezekhez az országokhoz viszonyítva hazánknak hasonló a relatív gazdasági ereje, a kulturális-társadalmi berendezkedése, az emberek szokásai és attitűdje. (Például közös a szocialista múlt, ahol a fejlődés gazdasági és társadalmi dimenziója abszolút elsőbbséget élvezett a környezeti dimenzióval szemben.) Így a kapott adatokban kisebb lesz a gazdasági erő vagy az emberi kultúra és viselkedés okozta különbség, és a fenntartható fejlődés környezeti dimenziójában kapott eredmények eltérését a valós erő kifejtés nagyságában és a végrehajtott cselekedetek minőségében lévő különbségek okozzák. Szintén fontosnak tartottam, hogy

legyenek olyan országok, amelyeknek hazánkkal hasonló nagyságú a népessége. Hiszen a fenntartható fejlődés koncepciója pontosan azt jelenti, hogy olyan módon működjenek a társadalmi-gazdasági folyamatok, hogy a következő generációk számára is biztosítva legyenek mindezek az erőforrások. Így amennyiben két hasonló népességű országok közül amelyik a természeti erőforrások értékében, a természeti erőforrások használatának hatékonyságában, a környezet minőségében jobb adatokkal rendelkezik, úgy ott a jövő generációi számára jobb feltételek fognak rendelkezésre állni. Azaz a jobb adatokat mutató ország jobban vigyáz a társadalma fennmaradására. A harmadik kiválasztási szempont pedig az volt, hogy összevetést készítssek olyan országokkal és társadalmakkal is, amelyeket a természeti környezettel való viszony kapcsán élenjárónak szokás tekinteni. Ezzel jó referenciaértéket kaphatunk azzal kapcsolatban, hogy mennyire jár előttünk az „élvonal”, hol tartunk a fenntartható fejlődésben (annak környezeti dimenziójában) hozzájuk képest. Az előzőek alapján a következő európai országokat választottam ki (az országnevek után odaírtam a kiválasztás szempontját vagy szempontjait is):

1. Belgium (hasonló nagyságú népesség);
2. Csehország (hasonló társadalmi-gazdasági háttér, hasonló nagyságú népesség);
3. Finnország (jó példa ország);
4. Hollandia (jó példa ország);
5. Portugália (hasonló nagyságú népesség);
6. Románia (hasonló társadalmi-gazdasági háttér);
7. Svédország (jó példa ország, hasonló nagyságú népesség);
8. Szlovákia (hasonló társadalmi-gazdasági háttér);
9. Szlovénia (hasonló társadalmi-gazdasági háttér).

A Magyarországgal történő összehasonlításhoz tehát összesen 9 országot választottam ki. Ezek között 4 van, amelyre jellemző, hogy hasonló kultúrájú, gazdasági erejű (kelet-közép-európai országok), 4, amelynek hasonló nagyságú a népessége (10 és 11,5 millió lakos között) és 3 olyan, amit példaként szoktak kiemelni a környezet minősége kapcsán (észak-európai országok és Hollandia).

Természeti erőforrások

Az első vizsgálandó csoport a természeti erőforrásbázis területén a *Mérési rendszerek* című alfejezetben megvizsgált mérési rendszerekből levont tapasztalatok alapján az alábbi elemeket (rendszereket) szükséges megvizsgálni:

1. talaj;
2. erdők;
3. vízbázis;
4. levegő;
5. biodiverzitás, élővilág;
6. hulladék;

7. mezőgazdaság, élelmiszertermelés;
8. természeti erőforrások gazdasági felhasználása: ásványkincsek, turisztikai vonzerő.

Talaj

A talaj vagy másképpen nevezve szárazföldi erőforrások esetében a fizikai földterület hasznosíthatóságának mértékét és az egyes hasznosítási módok megoszlását szokás vizsgálni. Adott esetben más csoportosítás alapján idetartozhat az ásványkincsek megléte és a mezőgazdaság termőképessége is.

Egy ország természetierőforrás-bázisának az alapja mindig az, hogy területének mekkora része hasznosítható élelmiszer- és egyéb nyersanyagok előállítására, illetve biomassza-újratermelődéssre, azaz az élővilág körforgásainak folyamatos fenntartására. A használhatósági arányt csökkenti a beépítés és a talajdegradáció. Ez utóbbiba tartozik minden olyan jelenség, amely az adott terület mezőgazdaságiáru- és biomasszatermelő-képességét jelentős mértékben csökkenti. Így az elsivatagosodás, elszikesedés, víz-, szél-, jégerózió, kémiai vagy biológiai elszennyeződés, emberi túlhasználát, valamint a növekvő tengerszint által történő ellepés. Ezek mind csökkentik a természeti tőke értékét.

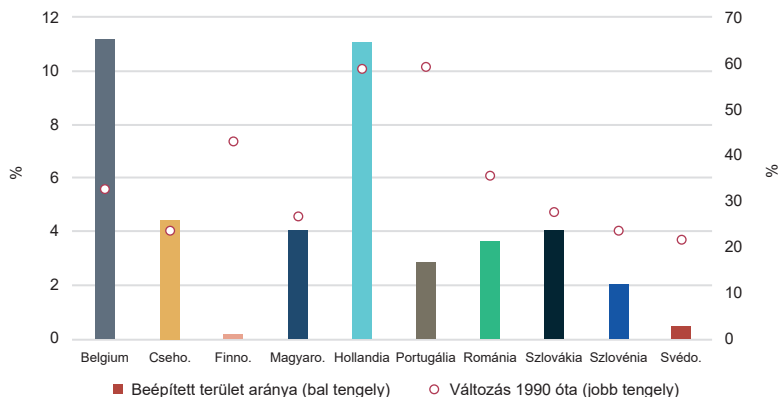
A használható termőterületen belül meg szokták vizsgálni, hogy mekkora az a terület, amely természetes növénytakaróval fedett, azaz nem folyik rajta növény- és állattenyésztés, és azt is, hogy ezen területeken belül milyen a növényzet típusa. Minél nagyobb ezen területek aránya, és ezeken belül minél nagyobb a növényborítottság mértéke, annak fajgazdagsága, az ökoszisztémák önfenntartó képessége (például minél kisebb az invazív fajok jelenléte, a vízhiány stb.), valamint a kapcsolódó emberi tevékenységek (például erdő-, vadgazdálkodás) technológiáinak fenntarthatósága, annál nagyobb az adott országban a természeti erőforrások értéke.⁵⁵ (Egy országban a termőterület-érték állomány értéken (*stock*) is meghatározható. Ez a piaci érték azonban nagyban függ az éppen aktuális, adott országot jellemző keresleti-kínálati viszonyoktól is, és éppen ezért ezt a megközelítést kevésbé szokták használni.)

Az adatokat vizsgálva Magyarország sajnos ezen a területen nem teljesít jól. Ugyanis miközben az ország népessége csökken, a beépített területek aránya jelentős mértékben nőtt. Ez utóbbi az egész világra jellemző, de mivel a népességcsökkenéssel párhuzamosan a beépített területek aránya 1990 és 2014 között évente körülbelül 1%-kal nőtt Magyarországon,⁵⁶ így az 1 főre jutó beépített területet tekintve hazánk az OECD-országok között a 12. legmagasabb értékkel rendelkező 2014-ben.⁵⁷ Az adatokat három diagrammal szemléltetem.

⁵⁵ MÉTA-program é. n.

⁵⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development 2017, 66.

⁵⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development 2017, 66.



5. ábra: A beépített terület aránya 2014-ben, valamint a változás mértéke 1990 és 2014 között

Forrás: az OECD adatai alapján a szerző szerkesztése

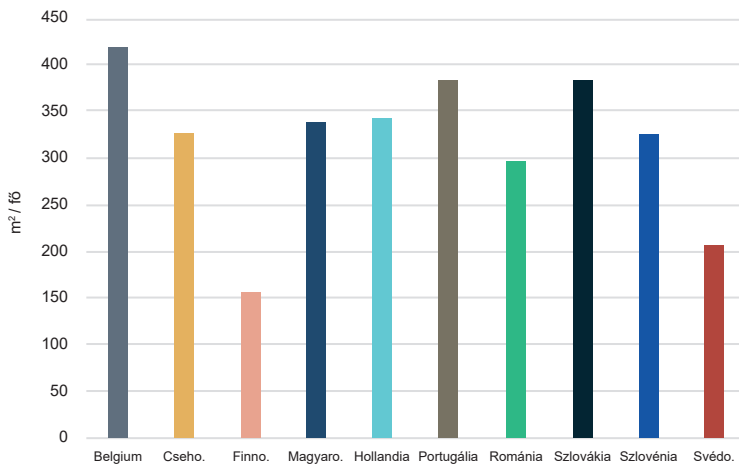
Az 5. ábrán az oszlopok nagysága a bal tengelyhez viszonyítva mutatja az egyes országokban a beépített terület arányát 2014-ben az ország teljes területéhez képest, míg a pont a jobb tengelyen mutatja, hogy hány százalékkal változott ez az érték 1990-hez képest. Látható, hogy a népsűrűség döntően meghatározza a beépítettségi arányt. Belgium és Hollandia a világ legnagyobb népsűrűségű országai közé tartozik, így a beépítettségi arány is magas, míg Finnország és Svédország népsűrűsége Európában az egyik legalacsonyabb, így a beépítettségük az 1%-ot sem éri el, ami magas természeti tőkét biztosít számukra. A beépítettségi arány minden országban jelentősen nőtt 1990 óta, ami erősen csökkentette a természeti erőforrások értékét. Ennek oka, hogy a legtöbb új ipari és szolgáltatási üzem (ipari parkok üzei, bevásárlóközpontok) az egyszerűség, gyorsaság és főleg az olcsóság szempontjából úgynevezett zöldmezős beruházások keretében épül meg, azaz eddig szabadon álló zöld felületet betonoznak le, ahelyett, hogy a korábbi, elhagyatott ipari területeket alakítanák át (ez lenne a barnamezős beruházás). Ez a beruházó cég számára sokkal olcsóbb (olcsóbb telek, nem kell bontani, szabadon alakíthatja kötöttség nélkül az elképzeléseit), azonban az ország és a társadalom számára nem biztos, hogy megtérülő a beruházás, ha a cég költségeihez hozzászámoljuk a társadalom költségeit is az örökre elvesztett termőterület értékében. Ezeket azonban sajnos rövid távú gazdasági célok miatt ritkán veszik figyelembe. Még nagyobb ez a veszteség, ha a zöldmezős beruházás kifejezetten jó minőségű termőtalajra vagy védett értékeket tartalmazó természetvédelmi területre épül. (Mint történt az például Magyarországon az előbbi esetben a BMW,⁵⁸ az utóbbi esetben az Audi beruházás második üteme⁵⁹ kapcsán. A BMW által beépítendő területen a számítások szerint 23 600 ember számára lehetne elegendő kenyérgabonát termelni, míg az Audi Natura 2000-es természetvédelmi területet is használt gyáranak kibővítéséhez. Az előbbieket hazánk legjelentősebb gazda-

⁵⁸ GÖNCZI 2018.

⁵⁹ MANGEL 2019.

sági hatású beruházásai közé tartoznak, de rengeteg ezeknél jóval kisebb jelentőségű is akad, amely értékes természeti területet pusztít el örökre.)

Magyarországon a beépítettségi arány, illetve annak növekedése is körülbelül a régió értékeinek megfelelő. A növekedés 1990–2014 között az európai uniós átlagnak megfelelően alakult, azóta kicsit felgyorsult a felpörgött gazdasági és ipari beruházási tevékenység kapcsán, amely az esetek döntő többségében továbbra is zöldmezős beruházások formájában valósul meg.



6. ábra: Az 1 főre jutó beépített területek értéke 2014-ben

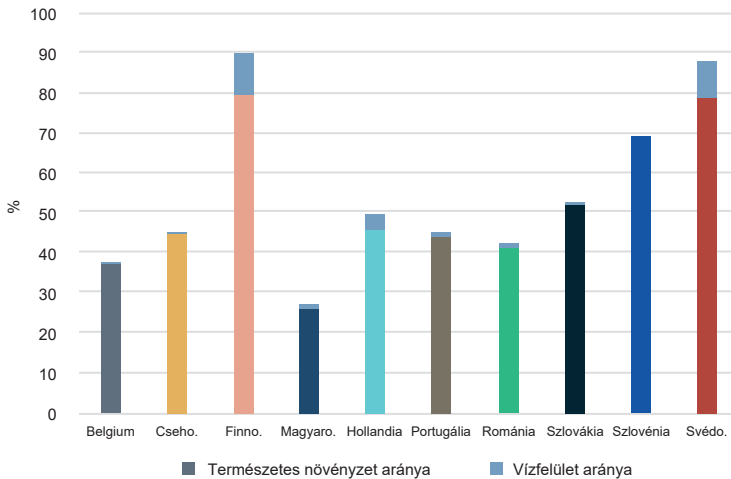
Forrás: a szerző szerkesztése

A 6. ábrán azonban az is jól látható, hogy Svédországban és Finnországban nemcsak az alacsony népsűrűség miatt alacsony a beépített területek aránya, hanem relatíve is, egy főre vetítve is kiemelkedően legjobbak az adataik a vizsgált országok között. Ami azért különösen nagy szó, mivel például a közlekedési infrastruktúra helyfoglalása fajlagosan sokkal nagyobb alacsony népsűrűség esetén. (Érteni kell ez alatt, hogy a vasútvonal vagy autópálya körülbelül ugyanannyi helyett foglal el akkor is, ha két 50 ezres települést köt össze, és akkor is, ha több százezresek vagy milliósokat. Ráadásul Finnországban és Svédországban nagyobbak a távolságok, tehát 1 főre vetítve több kilométernyi infrastruktúrát kell lefektetni, hogy összekössék az embereket.) Ebből az látszik, hogy ebben a két országban valamit jobban csinálnak, mert egy embernek kevesebb lebetonozott felületre van szüksége az életminőségének fenntartásához. (Úgy, hogy ráadásul ez az életminőség magasabb, mint a többi vizsgált országban.) Az egyik ilyen sikert jelentő tényező, hogy elkezdték a korábbi ipari központok, barnamezős területek rehabilitációját és új funkciókkal való megtöltését.⁶⁰ Ezzel rengeteg helyet „spórolnak meg” az élővilág számára. (Magyarországon éppen a tanulmány írásának időpontjában

⁶⁰ Baltic Urban Lab é. n.

jelentették be a rozsdamezős lakásberuházások általános forgalmi adójának csökkentését, ami egy jó kiindulás lehet.)⁶¹

Magyarországon az 1 főre jutó lefedett területek értéke körülbelül átlagosnak tekinthető a vizsgált országokat tekintve (az észak-európaiak kivételével). Azt azonban mindenképpen meg kell jegyezni, hogy Finnország és Svédország kivételével mind a másik 8 ország (így hazánk is) az 1 lakosra jutó beépítettség tekintetében nemcsak a világtárlagot haladja meg sokszorosán, hanem az OECD-átlagot is, és mindegyik a világ legrosszabb helyzetében lévő országai közé tartozik.⁶²



7. ábra: A természetes élőhelyek, valamint a belvízi területek aránya az ország területéhez viszonyítva

Forrás: az OECD adatai alapján a szerző szerkesztése

A 7. ábra a bioszféra értékét, azaz a biomassza-újratermelésre, az élővilág körforgásainak folyamatos fenntartására biztosított terület mértékét mutatja meg az ország összterületének arányában. Az értéket úgy számoltam ki, hogy az ország területének értékéből kivontam a beépített területek, a mezőgazdasági területek, a kietlen, terméketlen területek és a belföldi vizek arányát. Ezzel megkaptam, hogy mekkora a természetes növénytakaróval borított területek aránya. Így idetartoznak az erdők, rétek, cserjések, vizes növénytársulások. Természetesen olyan szempontból kicsit csalóka az adat, hogy ezek közül is több ültetett, azaz mesterségesen jön létre, de az ökológiai körforgás és a természeti tőke szempontjából ennek kisebb a jelentősége. A vizek – tavak, folyók – értékét aztán külön, kékkkel megjelenítettem az oszlopok tetején, hiszen ha növénytakaró nem is boríthatja azokat, de a – mesterséges, ipari célú tenyésztési tavak kivételével – a természetes bioszféra részei, a biomassza-újratermelésben részt vesznek.

⁶¹ FUTÓ 2020.

⁶² Organisation for Economic Co-operation and Development 2017, 66.

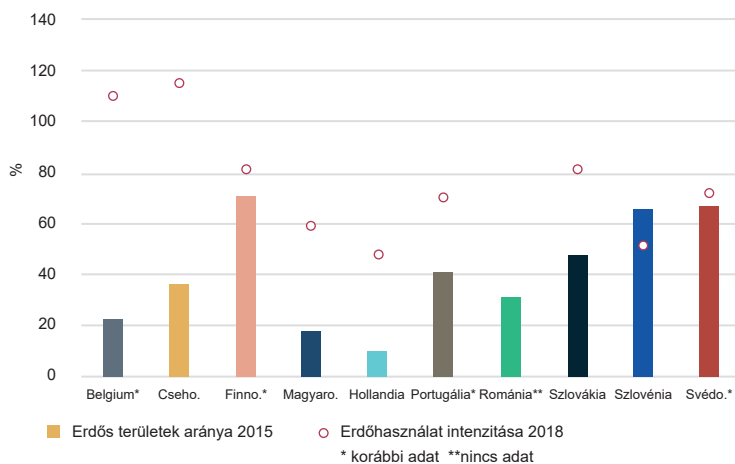
Láthatóan Finnország és Svédország ebből a szempontból is kiemelkedik, de közel hasonlóan magas relatív természeti tőkeértékkel rendelkezik régióinkban Szlovénia is. Magyarországon sajnos messze a legalacsonyabb a természetes előhelyek aránya. Amit részben a mezőgazdasági hasznosítottság – később bemutatandó – kiemelkedő mértéke indokol, azonban látható, hogy még a nagy népsűrűségű és szintén jelentős mezőgazdasággal bíró Hollandiában és Belgiumban is sokkal nagyobb ez az érték.

Amiben Magyarország jól áll, az a vízierózióval veszélyeztetett területek alacsony aránya. Ennek oka, hogy nálunk nincsenek magasabb hegységek, amelyek a legveszélyeztetettebbek ebből a szempontból. Éppen ezért ennek értéke kiemelkedő Szlovéniában (18,99%), de magas Romániában (7,31%) és Szlovákiában (4,55%) is, míg Svédországban, Finnországban, Belgiumban és Hollandiában gyakorlatilag 0.⁶³ Utóbbi két országban viszont valós fenyegetettséget jelent a tengerszint emelkedésével járó területvesztés veszélye, míg hazánkban a szikesedés és kiszáradás (és az abból következő szélérozó, elsivatagosodás) csökkentheti a felhasználható területek nagyságát.

Azonban az alfejezet eredményeit látva következtetésként elmondható, hogy a termőterületek zsugorodására nem a természet felől leselkedik a legnagyobb veszély, hanem a közvetlen emberi beavatkozás által, azaz a beépített területek folyamatos növekedése okozza a természeti tőke gyors csökkenését.

Erdők

Az erdők kapcsán leginkább az erdővel borított területek arányát, illetve annak változását szokták vizsgálni.



8. ábra: Fás területek aránya, valamint az erdőhasználat intenzitásának mértéke

Forrás: az OECD adatai alapján a szerző szerkesztése

⁶³ Eurostat é. n. c.

A 8. ábra a fával borított területek (erdők) országokon belüli arányát, valamint az erdőhasználat intenzitásának mértékét mutatja. Láthatóan az erdős élőhelyek tekintetében három csoportra oszlanak a vizsgált országok. Az ország területének több mint 60%-át erdő borítja Finnországban, Svédországban és Szlovéniában, ami jó adat a biomasz-újratermelés szempontjából. A középső csoportba, ahol ez az arány 30–50%, tartozik Szlovákia, Románia és – talán kicsit meglepően – Portugália. Legkevesebb, 25% alatti erdős terület található Belgiumban, Magyarországon és Hollandiában.

Az erdőhasználat intenzitásának mértéke azt mutatja meg, hogy az adott évben keletkező famennyiséghez képest hogyan alakul az adott évben kivágott mennyiség. Amennyiben az érték 1 (100%) alatt van, úgy az évi növekmény nagyobb, mint a kivágott mennyiség, így tehát az erdőállomány bővül. 1-nél magasabb érték esetén a helyzet fordított. Az OECD-országokra jellemző a fenntartható mértékű erdőgazdálkodás, a mutató a legtöbb országban 1 alatt van.⁶⁴ Az ábrán jelzett referenciaországok között azonban két kivétel is található. Hozzá kell tenni, hogy Belgium adata elég régi, Csehországban pedig 2018 volt az első év, amikor az érték átlépte a 100%-ot, előtte folyamatosan ez alatt tartózkodott. Látható az is, hogy a két legkevesebb erdővel rendelkező ország, Hollandia és Magyarország, vigyáz úgymond legjobban az erdő mennyiségére. Ez számunkra mindenképpen öröndetes, mint ahogy az is, hogy az elkövetkező időkben jelentős erdőtelepítést terveznek hazánkban a klímaváltozás elleni harc egyik elemeként. A cél a jelenlegi 22%-os erdősültségi szint 27%-ra emelése.⁶⁵ Ami fontos, hogy a fajok az ökoszisztéma többi eleméhez, illetve a klímaváltozás jövőbeli hatásaihoz megfelelően legyenek kiválasztva (értendő ez alatt, hogy ne legyenek invazív fajok (például akác), és jól viseljék a csökkenő – és egyre egyenlőtlenebbül eloszló – éves csapadékmennyiséget és növekvő átlaghőmérsékletet. Viszont nem igazán támogató az állami erdők magánkézbe adása, ami a legújabb törvénymódosítások kapcsán is előtérbe került, mivel a fenntarthatósági célok biztosíthatósága könnyen romolhat, különösen, ha az erdők felhasználásnak gazdasági szempontjai a fenntarthatósági érdekek elé kerülnek a prioritásban.

Vízbázis

A vízbázis kapcsán három fő tényezőt szoktak vizsgálni: az ivóvízkészlet (vízbázis) relatív nagyságát, megújulásának és elhasználásának szintjét, valamint a minőségét.

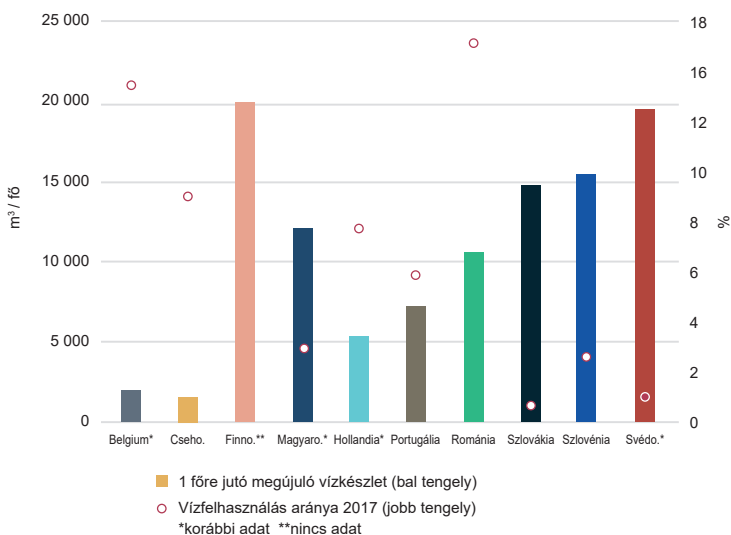
A vízbázis mennyiségénél a természeti erőforrások csoportosításánál leírt logika mentén elkülönítünk megújuló és nem megújuló vízbaszist.⁶⁶ Megújuló az, amelyik a víz környezetben végbemenő körforgása során keletkezik, például esővízből eredő folyók, tavak vízkészlete stb. Nem megújuló vízforrások az olyan tavi vagy föld alatti vízkészletek, amelyek megújulási rátája emberi léptékben elhanyagolható. Ezeknek a gazdasági

⁶⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development 2017, 71–72.

⁶⁵ Magyar Távirati Iroda 2019.

⁶⁶ Food and Agriculture Organization é. n.

kiaknázása is lehet jelentős – mint például az Ogallala föld alatti vízbázis kritikus fontossága az Amerikai Egyesült Államok mezőgazdaságában⁶⁷ –, azonban emberi léptékben vízkészletük nem szünetik újjá, így a fenntartható fejlődés vizsgálatakor készletértékben általában nem vesszük figyelembe. Ezért a legjobb a megújuló vízkészlet egy főre jutó nagyságát mérni, valamint ehhez mérten a vízkivétel, azaz vízfelhasználás arányát, mert akkor mind a vízkészlet relatív nagyságát, mind annak megújulását figyelembe vesszük. Ezt mutatja be a 9. ábra.



9. ábra: Megújuló vízkészlet 1 főre vetített nagysága, valamint a vízfelhasználás aránya

Forrás: az OECD és az Eurostat adatai alapján a szerző szerkesztése

Nem meglepő módon az alacsony népsűrűséggel és rengeteg tóval, folyóval rendelkező Svédországban és Finnországban a legmagasabb az érték. Szlovénia, Szlovákia, Magyarország és Románia is egészen jól áll a megújuló vízkészlet relatív nagyságát tekintve, azonban utóbbi 3 esetben magas a függőségi ráta. Ez azt mutatja meg, hogy a vízkészlet hány százalékának forrása található külföldön. Szlovákiában ez 75%, Romániában 80%, Magyarországon pedig 94%.⁶⁸ Ez az adat a külföldről érkező nagy folyók következménye. Vízkészlet tekintetében legrosszabb helyzetben a nagy folyók által nem érintett Csehország és Belgium áll. Ráadásul utóbbinak még a függősége is számottevő (34%).⁶⁹

A vízkihasználás mértékében meglepő módon a két vízszegény országot, Csehországot és Belgiumot megelőzően Románia áll a legrosszabb helyzetben. Ott a legnagyobb a megújuló ivóvízkészlet méretéhez képest annak a felhasználása. (A felhasználás, tisztítás utáni visszajuttatás mértékéről az adat nem tájékoztat, azonban a nemzetgazdasági

⁶⁷ SCOTT 2019.

⁶⁸ Knoema é. n.

⁶⁹ Knoema é. n.

technológiai szinteket tekintve valószínűleg ez csak növeli Románia hátrányát.) Viszont amennyiben a belső vízforrásokat vesszük alapul, tehát az összes megújuló vízforrásból levonjuk az országhatáron kívülről érkező forrásokat, és ahhoz viszonyítjuk az ország vízfogyasztását, akkor az összes OECD-ország közül Hollandia áll a legrosszabbul 100% feletti értékkel, Magyarország a második legrosszabb helyzetben közel 70%-os értékkel, Belgium pedig a negyedik legrosszabb helyzetben 40% feletti értékkel.⁷⁰ Hollandia és Magyarország külső függősége tehát kiugróan magas világviszonylatban is.

A harmadik fontos vizsgálati szempont a vízbázis kapcsán annak minősége, tisztasága. Szennyezett víz ugyanis jóval korlátozottabban vagy egyáltalán nem képes helyet adni az életnek, az ökoszisztéma körforgásának. Ilyen szempontból halott víznek tekinthető, a fenntarthatóság kapcsán a készletmennyiséghez nem számíthatjuk. A vizeknek – akár csak a talajnak – hosszabb időre van szükségük a szennyezés utáni megújulásra. Ezzel kapcsolatban Magyarország esetében elég csak a Sajó higanyszennyeződésére vagy a tiszai ciánszennyezésre gondolni.

A legfontosabb mutató a vízkészlet minősége kapcsán a folyóvizek átlagos biokémiai oxigénigénye (BOI). Minél nagyobb ez az igény, annál szennyezettebbnek tekinthető a folyóvíz, mivel az oxigénigény a szervesanyag lebomlásakor keletkezik.⁷¹ Ezzel az indikátorral kapcsolatban azonban a nagyobb folyókkal nem rendelkező országokkal (például a vizsgált referenciaországok közül Finnország, Svédország Hollandia és Portugália) kapcsolatban nem rendelkezik adatokkal az Eurostat.⁷² (Érdekes módon Magyarország adatait sem közli, hazai adatokat a 8. táblázatban a KSH honlapján megtalálható⁷³ Duna, Tisza és a Dráva folyók értékeinek egyszerű számtani átlagával helyettesíttem.) Ugyanez az adathiány igaz a folyóvizek foszfát-, valamint a talajvíz nitráttartalmára is.

8. táblázat: *Vízbázis szennyezettségének mértéke 2017*

	Folyóvizek biokémiai oxigénigénye (O ₂ mg/l)	Folyóvizek foszfáttartalma (PO ₄ mg/l)	Talajvíz nitráttartalma (NO ₃ mg/l)
Belgium	2,56	0,197	29,4
Csehország	2,71	0,131	17,7
Finnország		0,015	
Magyarország*	2,33	0,077	
Hollandia			
Portugália			18,4
Románia	3,22	0,098	
Szlovákia	2,34	0,089	13,2
Szlovénia	0,81		
Svédország		0,007	

* A magyarországi adatokat a Duna, a Tisza és a Dráva értékeinek számtani átlaga helyettesíti.

Forrás: az Eurostat és a KSH alapján a szerző szerkesztése

⁷⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development 2017, 75.

⁷¹ Debreceni Egyetem Agrár Kutatóintézetek és Tangazdaság é. n.

⁷² Eurostat é. n. d.

⁷³ Központi Statisztikai Hivatal é. n.

Bár az adattábla eléggé hiányos, az azonban következtetésként levonható, hogy a vizsgált országok vízbázisa kielégítő minőségűnek mondható, mert a nitrátszennyezettség nem éri el a kritikusnak tartott 50 mg/l határt⁷⁴ (meg sem közelíti még az intenzív műtrágyahasználó Belgiumban sem), és a folyók szervesanyag-tartalmuk alapján közepes szennyezettségűek.⁷⁵ Utóbbi alól kivétel Szlovénia, ahol a folyók vize kiváló minőségű.

Levegő

A természeti erőforrásbázis vizsgálatok a levegő kapcsán annak rendelkezésre állása és értéke olyan szempontból értelmezhető, hogy mennyire tiszta vagy mennyire szennyezett az adott ország (régió, kistérség, város stb.) levegője. Tehát itt a fő szempont a levegőminőség, azt pedig a termelés és szolgáltatás során keletkezett emisszió határozza meg. Természetesen, mint ahogy minden más közeg esetén (talajszennyeződés, vízszennyeződés), az országhatár itt sem állítja meg a transzmissziót, azaz a szennyeződés mozgását, terjedését (légszennyezettség esetén a leggyorsabb és legnagyobb hatótávú), ezért adott esetben feleslegesnek tűnhet a szennyezőanyag-kibocsátás országok szerinti mérése, összehasonlítása, hiszen hiába tesz meg mindent egy ország a levegőbe kerülő szennyeződés minimalizálására, ha a szomszédos országok nem hasonló politikát folytatnak, akkor a légszennyezettség elkerülése eredménytelen lesz. Ez rámutat arra, hogy a fenntartható fejlődésért való küzdelem nemzetállamokon átívelő feladat, és nemzetállami szinten nem elérhető. Mindezekről függetlenül azonban a szennyezőanyag-kibocsátás nemzetállami összehasonlítása képes valós képet mutatni az adott ország természeti tőkájének helyzetéről, hiszen azért az imisszió (lecsapódás) jelentős része helyben következik be.

A kibocsátás mérése azonban nem egyszerű, mert rengeteg különböző szennyezőanyag kerül a levegőbe, és ezeket egyesével kell a kiválasztott országok esetében összehasonlítani. A másik lehetőség, hogy minden szennyezőanyagot CO₂-egyenértékre számítunk át a nemzetközi sztenderdek szerint,⁷⁶ és így kapunk egy aggregát összkibocsátási adatot. Ez hasznos az összehasonlíthatóság szempontjából, azonban azzal a hátránnyal jár, mind minden aggregát, kompozit mutató, hogy nem tudjuk megmondani az összetevőinek az alakulását. Ez azért probléma, mert különböző összetevő különböző koncentrációban különböző hatással van az ökoszisztémára.

A harmadik lehetőség, hogy a levegő tisztaságát, a szennyezőanyagok koncentrációját mérjük. Ez önmagában is választ adhat a levegő minőségének kérdésére. Azonban fontos, hogy egyrészt éves átlagértéket mérjünk, mivel az időjárási viszonyok gyorsan változtathatják a levegő minőségét, összetételét, másrészt pedig külön számon legyen tartva azon napok mennyisége, amikor valamilyen küszöbérték feletti koncentráció

⁷⁴ Eurostat é. n. e.

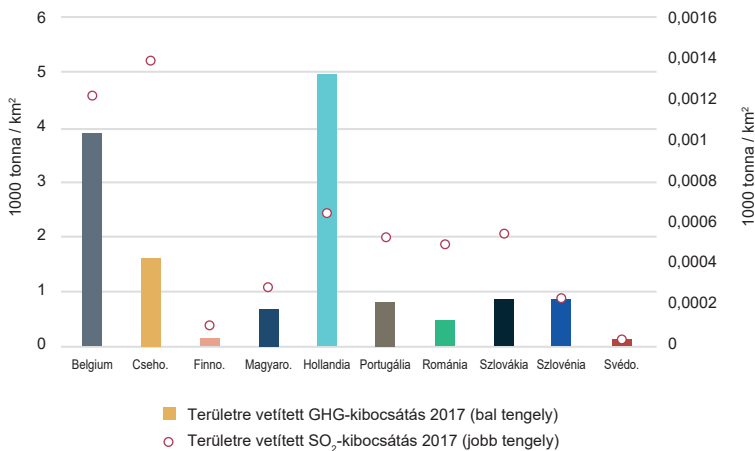
⁷⁵ Eurostat é. n.d.

⁷⁶ Clim'Foot é. n.

jelentkezett az adott szennyezőanyag kapcsán. A levegő minőségének mérése azért is nehéz dolog, mert itt is szennyezőanyagoként külön-külön kell ezt megtenni. Ebben az alfejezetben a kibocsátás mennyiségére mutatok be adatokat. A levegő minősége és annak emberi életminőségre gyakorolt hatásáról *A környezet életminőségre gyakorolt hatása* című alfejezetben lesz szó.

A kibocsátás kapcsán leggyakrabban az üvegházhatású gázok (*greenhouse gas*; a továbbiakban: GHG) kibocsátását szokták mérni a már fentebb elmondott CO₂-egyenértékben. Ennek az az oka, hogy ezek a gázok a globális felmelegedés legfőbb okai. Ide tartoznak többek között a következők: szén-dioxid, metán, dinitrogén-oxid, kén-hexafluorid, hidro-fluorkarbonid, nitrogén-trifluorid. Más nem üvegházhatású gázoknak és egyéb levegőbe kerülő részecskének sokszor rosszabb a közvetlen környezeti hatása (például kén-dioxid, arzén, kadmium, nikkel stb.), azonban ezekről az országos szintű adatok jóval kevésbé állnak rendelkezésre.

A 10. ábrán a szokásostól eltérően ábrázolom a referenciaországok üvegházhatásúgáz- és kén-dioxid-kibocsátását. Ugyanis általában három kimutatást szoktak alkalmazni: az aggregát értéket, az 1 főre jutó értéket vagy 1 dollár kibocsátásra jutó értéket. Itt ezek helyett területre vetítettem ki az értéket, ugyanis a szennyeződés koncentrációja és szétoszlása kapcsán nem az számít, hogy mekkora az ország gazdasági teljesítménye vagy népessége. Ezért a levegő minőségének értékelését talán az a megközelítés érzékelteti a legjobban, ahol az ország területére vetítjük a kibocsátás mennyiségét.



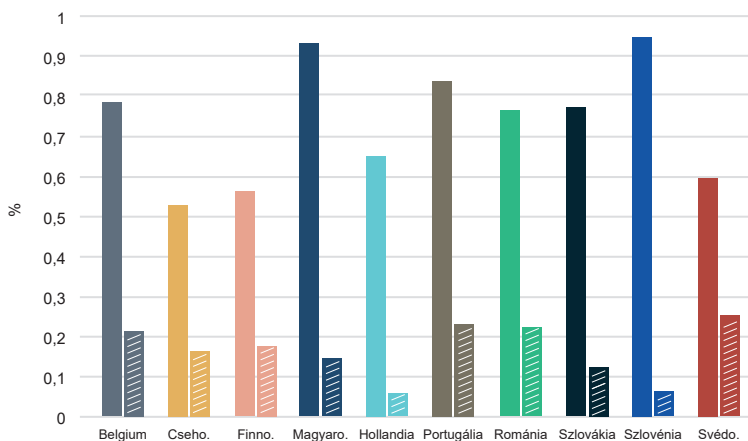
10. ábra: Üvegházhatású gázok és kén-dioxid kibocsátása az ország területéhez viszonyítva

Forrás: az OECD és az Eurostat adatai alapján a szerző szerkesztése

Jól látható, hogy üvegházhatású gázok kibocsátása esetében legrosszabb helyzetben a magas népsűrűségű németalföldi országok található, valamint az iparosodott Csehország is viszonylag jelentős kibocsátó. A többi kelet-közép-európai ország helyzete

viszonylag hasonló. Kén-dioxid-kibocsátás kapcsán viszont Csehország és Belgium emelkedik ki negatív értelemben, itt – illetve szomszédjaiknál – a legnagyobb a kén-sav (savas eső) okozta környezetkárosodás kockázata. Kiemelkedően jó minőségű a két északi ország levegője, hiszen mind üvegházhatású gázok, mind kén-dioxid esetében alacsony a területükön elszórt kibocsátás.

Azonban fontos megnézni a trendeket is ahhoz, hogy lássuk, a fenntartható fejlődés irányába mozdulunk-e el a levegő minősége és az üvegházhatású gázok kibocsátása kapcsán, vagy éppen ellenkezőleg, a helyzet egyre romlik. Ezt mutatja meg a 11. ábra, ahol a referenciaországok esetében látható a kén-dioxid- (bal oldali oszlop) és a szén-dioxid- (jobb oldali oszlop) kibocsátás változása 2000 és 2017 között.



11. ábra: Kén-dioxid- (bal oldali oszlop) és szén-dioxid- (jobb oldali oszlop) kibocsátás csökkenésének mértéke 2000 és 2017 között

Forrás: az OECD és a Global Carbon Atlas adatai alapján a szerző szerkesztése

Látható, hogy mindegyik országban csökkent mindkét szennyezőanyag kibocsátása, és mindenhol jelentősebb mértékben a kén-dioxidé. Szerencsés módon ez utóbbi emisszióját drasztikusan sikerült csökkenteni Európában. Élen járt ebben Szlovénia és Magyarország, ahol ez alapvetően a szénelapú erőművek leállításával valósult meg. Érdekes az adatokban látni, hogy a legkisebb arányú csökkenés a két legjobb helyzetben lévő ország (Svédország és Finnország) mellett Csehországban volt, amely az alacsony csökkenés miatt került – alig elmaradva Romániától – a második legnagyobb kibocsátó pozíciójába a vizsgált országok között. 2000-ben még Portugália és Magyarország kén-dioxid-kibocsátása is jelentősen meghaladta Csehországét, Romániáé pedig egyenesen kétszerese volt.

A szén-dioxid-kibocsátás csökkentésének mértékében nincsen ekkora különbség a vizsgált országok között. Ebben Svédország teljesített a legjobban, és Szlovénia, valamint Hollandia az, akinek legkevésbé sikerült csökkentenie.

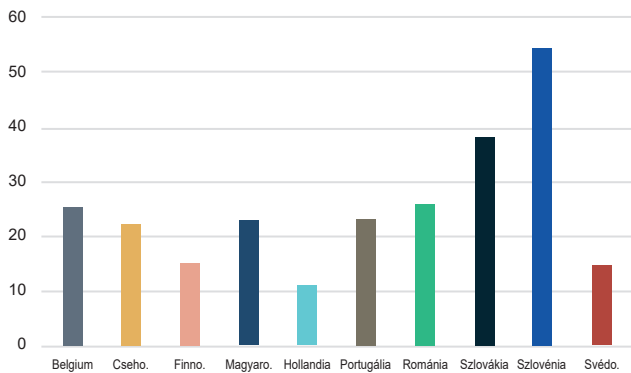
Összességében az átlagos légszennyezést tekintve messze a két északi ország van a legjobb helyzetben, és talán Csehország a legrosszabban.

Biodiverzitás

A biodiverzitás az ökoszisztéma változatosságát jelenti, így a fenntartható fejlődés alapja. A biodiverzitást rengeteg minden csökkentheti. Ilyen a környezet túlzott emberi igénybevétele, a természetes élőhelyek területének csökkenése, a túlzott környezetterhelés és környezetszennyezés, a vadállomány túlzott pusztítása, rossz erdő- és mezőgazdálkodási módszerek, invazív fajok megjelenése stb.

A biodiverzitás mérésének többféle technikája létezik. Az egyik azon alapul, hogy mivel a biodiverzitás fenntartására mindenképpen szükség van a természetes élőhelyek megőrzéséhez, ezért a természetvédelmi területek relatív nagyságát mérjük. A másik mérési módszer, hogy a fajok változatosságának alakulását mérik valamilyen állatcsoporton vagy a teljes vegetáción belül. Ilyen például a „Common Bird Index”, a „Grassland Butterfly Index”, a „Biodiversity Benefits Index”.⁷⁷ Az első a vadmadarak, a második a pillangók, a harmadik pedig az egy hektárra jutó vegetáció teljes fajgazdagságát méri. A harmadik mérési módszer, hogy a veszélyeztetett fajok számát, illetve még inkább azok arányát mérik az adott országban. Minél nagyobb ez az arány, annál nagyobb a kockázata a biodiverzitás csökkenésének.

A védett területek kapcsán az Eurostat a Natura 2000-es védelemben részesülő területek arányát méri az országok területéhez viszonyítva, míg az OECD az összes valamilyen szintű természetvédelemben részesülő területet. Utóbbi 2019-es értékét mutatja be a 12. ábra.



12. ábra: Védett területek aránya az ország teljes területéhez viszonyítva 2019

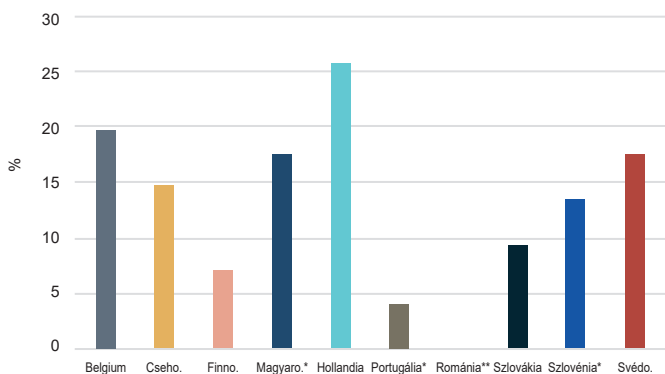
Forrás: az OECD adatai alapján a szerző szerkesztése

⁷⁷ LAURILA-PANT et al. 2015.

A védett területek aránya nem meglepő módon Hollandiában és a két északi országban a legalacsonyabb, kevesebb mint 20%. Előbbi helyen a világviszonylatban kiemelkedő népsűrűség nem nagyon ad teret a természetes élőhelyeknek, míg utóbbi két ország esetében pont ellenkező a helyzet, Svédország és Finnország több régiójában olyan alacsony a népsűrűség, hogy különösebb védelem nélkül is háborítatlan lehet az ökoszisztéma. Kiemelkedő a védett területek aránya Szlovéniában és Szlovákiában. Előbbi egészen elképesztő, 50% felett adatával világviszonylatban is első ebben a kategóriában. A többi vizsgált ország – köztük Magyarország – értéke 20 és 25% között van, ami világviszonylatban jónak tekinthető.⁷⁸

A fajok változatossága kapcsán az Európai Unió statisztikai szolgálata a „Common Bird Index” és a „Grassland Butterfly Index” kapcsán az Unió teljes területére közöl adatokat. Ez alapján 1990-hez képest 2018-ra a vadmadarak fajtagazdagsága 6,5%-kal,⁷⁹ a pillangóké pedig 39,5%-kal⁸⁰ csökkent. Ez utóbbi egészen döbbenetes adat, viszont szerintem sajnos senkit sem lep meg azok közül, akik emlékeznek a 30 évvel ezelőtti mezők színpompájára.

A veszélyeztetett fajok arányát a következő ábra mutatja.



13. ábra: Veszélyeztetett fajok aránya

* Portugália, Szlovénia és kisebb mértékben Magyarország esetében egyes törzsek és osztályok kapcsán az adatok hiányosak.

** Románia kapcsán az OECD nem közöl adatot.

Forrás: az OECD adatai alapján a szerző szerkesztése

Az ábrán jól látható, hogy szükség is van mindegyik országban a fokozott védelemre és a védett területek minél nagyobbra történő kiterjesztésére, ugyanis szinte mindegyik vizsgált országban – és egész Európában – nagyon magas a veszélyeztetett fajok száma.

⁷⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development 2017, 81.

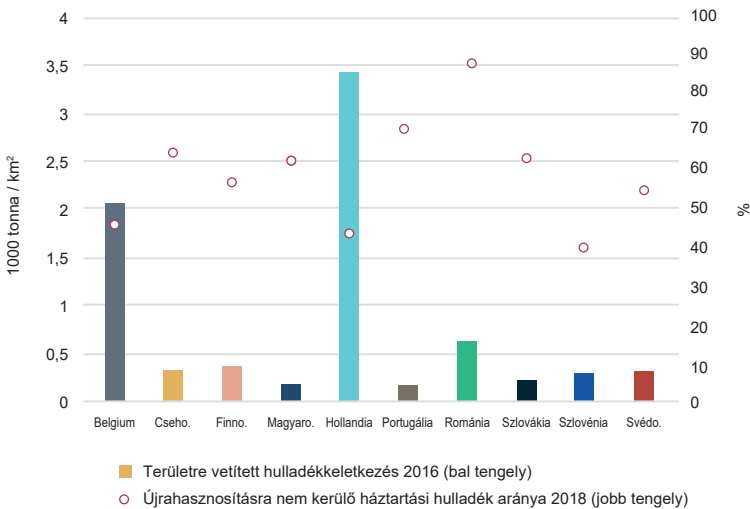
⁷⁹ Eurostat é. n. f.

⁸⁰ Eurostat é. n. g.

Legrosszabb a helyzet a fajtagazdagság szempontjából amúgy is legszerényebben álló Hollandiában, Belgiumban és Magyarországon.

Hulladék

A hulladékkeletkezés a szennyezőanyag-emisszió mellett a környezetterhelés másik jelentős pillére. A hulladék rontja vagy elszennyezéssel teljesen meg is szünteti a talaj termőképességét, mérgezi a vízbázist, metánképződéssel rontja a levegő minőségét, növeli az üvegházhatást, csökkenti a biodiverzitást, így jelentősen csökkenti a természeti tőke értékét. Ez az értékcsökkenés egyre drasztikusabb mértékű, ahogy az emberiség által előállított hulladék mértéke nő. Éppen ezért mindenképpen fenntartható fejlődési cél kell, hogy legyen a hulladék abszolút értékének csökkentése. A mennyiség két úton csökkenthető: a keletkező hulladék mennyiségének csökkentésével, valamint az újrahasznosítás arányának növelésével. Ezekről mutat adatokat a 14. ábra. A keletkező szemét mennyiségét megint csak az ország területére vetítettem, hiszen annak természeti tőkéjét csökkenti.



14. ábra: Keletkezett hulladék mennyisége az ország területére vetítve, valamint az újrahasznosításra nem kerülő háztartási hulladék aránya

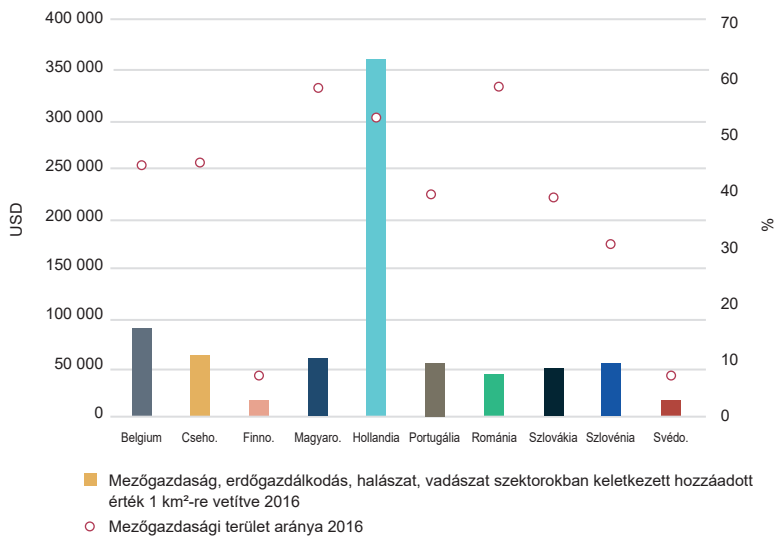
Forrás: az OECD és az Eurostat adatai alapján a szerző szerkesztése

Ami nem meglepő az ábrán, hogy a magas népsűrűségű németalföldi országokban magas az egy négyzetkilométerre jutó szemétkeletkezés értéke. Ami viszont annál meglepőbb, hogy a két alacsony népsűrűségű északi államban a hulladékkeletkezésből eredő relatív környezetterhelés nem kedvezőbb, mint Kelet-Közép-Európában. Ugyanis – legalábbis az adatok szerint – ellentétben a két németalföldi országgal, a háztartási szemét esetében

újrahasznosítási arányuk nem sokkal magasabb, mint Közép-Európában. Aki egyértelműen a legrosszabb képet mutatja, az Románia, ahol a területre vetített keletkező szemét nagysága nagyobb, mint a régióban, míg az újrahasznosítási arány messze a legalacsonyabb a vizsgált országok között. A két mutatót együtt vizsgálva újfent Szlovénia teljesít a legjobban, míg Magyarország mindkét mutatót tekintve Szlovákiával áll egy szinten.

Mezőgazdaság, élelmiszertermelés

A természeti bázis értékéhez hozzátartozik, hogy mennyi ételt képes előállítani a társadalom számára. Ezért ezt is mindenképpen figyelembe kell vennünk az természeti tőke értékelése során. Bár a mezőgazdaság és halászat gazdasági szerkezetben belüli jelentősége nagyon kicsi, a magas technológiai színvonalnak köszönhetően Európában az országok mindegyike magas értékű és mennyiségű élelmiszer előállítására képes. Jellemzően jóval többre, mint amekkora az adott ország saját szükséglete.



15. ábra: Mezőgazdasági, erdőgazdálkodási, halászati, vadászati szektorokban keletkezett hozzáadott relatív (területre vetített) érték, valamint a gazdálkodásba bevont terület arányának nagysága 2016-ban
 Forrás: a Világbank adatai alapján a szerző szerkesztése

A 15. ábra azt mutatja be, hogy a mezőgazdaságban és a kapcsolódó szektorokban (halászat, vadászat, erdőgazdálkodás) mekkora hozzáadott érték, mekkora jövedelem keletkezik az ország 1 négyzetkilométerére vetítve, valamint mekkora a mezőgazdasági (növénytermesztés, állattenyésztés, gyümölcsös, konyhakert stb.) hasznosítású területek aránya az ország teljes területéhez viszonyítva. Ezzel a két indikátorral próbálom kifejezni a természeti tőke mezőgazdasághoz, élelmiszertermeléshez kapcsolódó értékét.

Az ábrán látható, hogy az északi országok kivételével viszonylag magas az ország területének mezőgazdasági hasznosítása. Kiemelkedő – európai viszonylatban is – Romániában, Magyarországon és Hollandiában. Kicsit csalóknak tűnhet, hogy az első két országban Hollandiához képest alacsony a keletkező hozzáadott érték, de ennek statisztikai okai között szerepel, hogy az élelmiszer jelentős hányada belföldi fogyasztás során hasznosul, ahol nem érvényesülnek a világpiaci árak, a helyi árak világpiaci értékét pedig nagyban befolyásolja a valuták árfolyama. Így például mivel hazánk versenyképességét az alacsony költségviszonyokon keresztül a valuta leértékelésével erősíti a gazdaságpolitika, ezért a mezőgazdaságban előállított hozzáadott érték is alacsonyabb lesz USA dollárra átszámolva. Hasonló a helyzet Romániában. Azonban a hozzáadott érték kapcsán Hollandia kiugróan magas értékét, valamint Belgium második helyét döntően a mezőgazdaságban alkalmazott magas technológiai színvonal okozza. Figyelemre méltó Szlovénia teljesítménye is, amely viszonylag alacsony arányú mezőgazdasági területtel (hiszen itt a legnagyobb a természetes élővilág és a védett területek aránya) a többi kelet-közép-európai országhoz, valamint Portugáliához hasonló relatív értéket termel. Ez azt jelenti, hogy például Magyarországhoz viszonyítva a mezőgazdasági hasznosítású terület egy egységén (1 négyzetkilométeren) közel kétszer akkora értéket képes előállítani.

Természeti erőforrások gazdasági felhasználása: ásványkincsek, turisztikai vonzerő

A természetierőforrás-bázis értékének elemzésénél mindenképpen szólni kell annak élelmiszertermelésen túli gazdasági értékteremtő képességéről, így az ipari és szolgáltatási szektorokban történő felhasználásáról. Ipar esetében a növényzet könnyűipari felhasználását (fa-, papír- és cellulózipar, bútoripar, ruha- és textilipar, bőr-, szőrme- és cipőipar, nyomda- és csomagolóipar stb.), valamint a feldolgozóipari és nehézipari szakágazatok ásványkincs-felhasználását kell érteni. A szolgáltatási szektor kapcsán a természeti erőforrások a turizmusban jelennek meg mint turizmust generáló tényezők. Míg korábban az volt a jellemző, hogy a természet ipari és mezőgazdasági felhasználása jelentősebb értékteremtéssel járt, és ezért előtérben volt, (Magyarországon a legelvetemültebb ötlet ezzel kapcsolatban a Balaton lehetséges lecsapolása és mezőgazdasági hasznosítása volt,⁸¹ de más országokban is felmerültek, adott esetben meg is valósultak hasonló tervek.) Napjainkban a technológiai fejlődés révén egyszerűbbé, gyorsabbá és olcsóbbá váló közlekedés segítségével a turisztika gazdasági szerepe sok országban már meghaladja a természeti erőforrások kihasználásából eredő hasznot. Így a természeti értékek megóvása fontosabb gazdasági céllá vált.

⁸¹ DOMSCHITZ 2019.

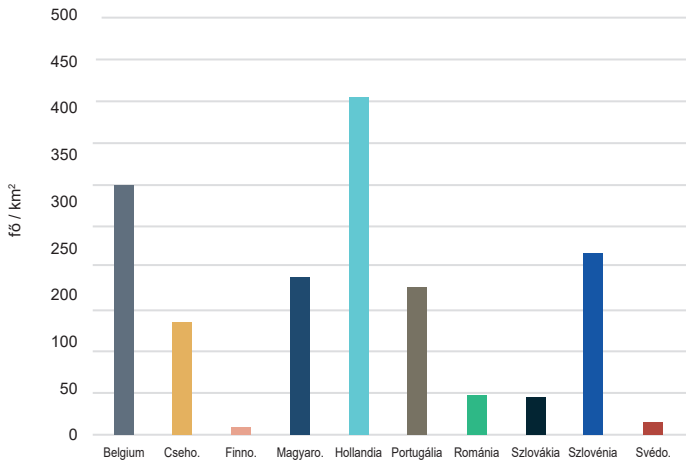
Az előzőekből adódóan amennyiben a természeti erőforrások gazdasági értékét akarjuk vizsgálni, alapvetően két elemet kell figyelembe venni: az ország területén lévő ásványi nyersanyag-vagyon értékét és a turisztikai vonzerőt. (Lehetne vizsgálni a biomasz piaci értékét is, de az még az előbbi kettőnél is nehezebb feladat.)

Az ásványi nyersanyag-vagyon vizsgálata során szükséges minden egyes elemet figyelembe venni. Ráadásul a vagyon felmérésénél felmerülhet a kérdés, hogy melyik vagyont nézzük. Csak az ipari vagyont, azaz a készletnek azon részét, amely az adott világgiazi árszínvonal mellett gazdaságosan kitermelhető készleteket jelenti, vagy a teljes földrajzi vagyont, esetleg a spekulatív készleteket is. A három érték között óriási eltérések vannak, mint ahogy az a magyarországi adatokban is jól látszik.⁸² Az egyes ásványi nyersanyagok szerepe és értéke a technológiai fejlődéssel együtt változik. Jó példa erre a kőolaj felfutása a 20. század elején vagy a ritka földfémeké a 20. század végén. Éppen ezen okok miatt nem egyszerű összesített ásványi nyersanyag-vagyon alapján összehasonlítani az országokat. Azonban az egyes ásványi anyag-készletek, illetve kitermelési mennyiségek kapcsán vannak országonkénti adatok, amelyek hozzáférhetők.

Amennyiben a természeti tőke turisztikai vonzerejét akarjuk vizsgálni, akkor részben használható a Turisztikai Vonzerő Index vagy az adott időszakban az adott országba érkező turistáknak az ország méretéhez viszonyított száma. A használatuk azért korlátos, mert a turisztikai vonzerőnek számtalan egyéb összetevője van a természeti tájak és értékek mellett (például kulturális és történelmi látnivalók, rekreáció, sport, egyedi látványosságok stb.).⁸³ A tanulmányban vizsgált országok közül Svédország, Finnország, Szlovénia, Szlovákia és Románia esetében döntően a természeti adottságok jelentik a turisztikai látogatás célját, Magyarország és Portugália esetében ez megoszlik a természeti, valamint a történelmi-kulturális értékek között, míg Hollandia, Belgium és Csehország esetében egyértelműen az utóbbiak a dominánsok. Mivel azonban utóbbinak – mint ahogy a legtöbb turisztikai látványosságnak – része a tiszta és szép környezet, egészséges étel, tiszta ivóvíz stb., ezért valamilyen szinten a turisztikai vonzerő alapjának tekinthetjük a természeti tőkét. Éppen ezért a 16. ábrán összehasonlítottam a vizsgált országokat az 1 négyzetkilométerre jutó beérkező turisták számában.

⁸² Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat é. n.

⁸³ VENGESAYI–MAVONDO–REISINGER 2009.



16. ábra: 1 négyzetkilométerre jutó beérkező turisták száma

Forrás: a Világbank adatai alapján a szerző szerkesztése

Az adatokból az látszik, hogy Hollandia és Belgium relatív turisztikai vonzereje a legnagyobb, ami kevésbé kötődik a természeti tőkéhez. Utánuk következik Szlovénia, Portugália, Magyarország és Csehország. Ennél a csoportnál kisebb relatív vonzerővel rendelkezik kiváló természeti adottságaik ellenére is Románia és Szlovákia. A legkevésbé vonzó turisztikai célpont az ország területéhez viszonyítva Svédország és Finnország.

A természetierőforrás-bázis versenyképessége

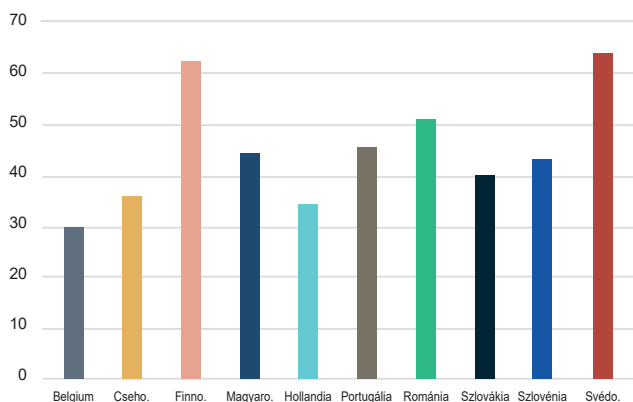
Ahogy azt a *SolAbility: Globális Fenntartható Versenyképesség Index* című alfejezetben bemutattam, a SolAbility a mérési rendszerében a természeti tőke értékére vonatkozóan elkészített egy kompozit indikátort a következő mutatók felhasználásával:⁸⁴

- fosszilis energiahordozók előfordulásának gyakorisága;
- 1 főre jutó megújuló vízbázis értéke;
- vízenergia aránya az energiatermelésen belül;
- erdős terület aránya;
- 1 főre jutó szántóföld;
- 1 főre jutó potenciális szántóföld;
- talajerózió relatív nagysága;
- elsivatagosodással fenyegetett terület nagysága;
- extrém időjárási események;
- 1 főre jutó ásványkincsvagyon;

⁸⁴ SolAbility 2019, 36.

- népsűrűség;
- Food Production Index;
- veszélyeztetett fajok száma;
- energia-önellátás mértéke;
- 5 méter tengerszint feletti magasság alatt lévő területek aránya;
- 5 méter tengerszint feletti magasság alatt élő népesség aránya;
- átlagos csapadékmennyiség;
- Biodiversity Benefits Index;
- 1 hektárra jutó növényvédőszer-használat;
- turisztikai vonzerő;
- Ocean Health Index;
- természeti erőforrások fogyasztásának GNI-hez viszonyított értéke.

Mivel jól látható, hogy a kompozit indikátorban a *Talaj*, az *Erdők*, a *Vízbázis*, a *Levegő*, a *Biodiverzitás*, a *Hulladék*, a *Mezőgazdaság, élelmiszertermelés*, valamint a *Természeti erőforrások gazdasági felhasználása: ásványkincsek, turisztikai vonzerő* című alfejezetekben leírtakhoz szorosan kötődő, gyakran ott is bemutatott mutatók lettek összevonva, ezért mindenképpen érdemes a referenciaországokat ennek értéke alapján is összehasonlítani, mintegy összegzésként a természeti erőforrás alfejezetnek. A 17. ábra ennek értékét mutatja be.



17. ábra: A SolAbility természeti tőke versenyképességi kompozit mutatójának értéke 2019-ben

Forrás: a SolAbility adatai alapján a szerző szerkesztése

Bár a kompozit indikátor megalkotási és összeállítási szempontja a fenntartható fejlődés mellett a versenyképességet is figyelembe vette, alapvetően hasonló eredményt hozott ki, mint ez a tanulmány. A természeti tőkét tekintve legjobb helyzetben a jelentős területű természetes élővilággal, jó minőségű természeti környezettel rendelkező északi országok vannak. Pontszámuk nemzetközi viszonylatban is kiemelkedő, és ezzel a természeti tőke világrangsorban az 5. és 8. helyet érik el. Románia, Magyarország, Szlo-

vénia és Szlovákia 10 ponton belül van egymáshoz képest, és ez nemzetközi összehasonlításban a középmezőnyhöz elegendő (55–106. helyek között).⁸⁵ A tanulmányban azt az eredményt kaptam, hogy a magas népsűrűségű németalföldi országok, valamint a több tényező tekintetében (megújuló ivóvízkészlet, légszennyezés) kelet-közép-európai társainál rosszabb helyzetben lévő Csehország rendelkezik relatíve a legszegényesebb természetitőke-bázissal. Hasonló következtetésre vezet a SolAbility rangsora is, amelyben ez a három ország a rangsor utolsó negyedében található. Legrosszabb értékkel Belgium végzett, amely mindössze 164. a vizsgált 180 ország közül. Nem sokkal előzi meg Hollandia sem, amely valószínűleg jobb mezőgazdasági lehetőségeinek és teljesítményének köszönheti a valamivel magasabb pontját. Ami különbség a két mérés eredménye között, hogy mivel e tanulmányban a fenntartható fejlődés természetierőforrás-bázisa kapcsán erősebben megjelenik a környezet minősége és kevésbé domináns annak gazdasági versenyképességet támogató funkciója, ezért Szlovénia a tanulmány által kiválasztott mutatókban a többi kelet-közép-európai országnál jelentősen jobban szerepel, míg a SolAbilitynél – kis méretű országgént korlátozottan rendelkezésre álló erőforrásai miatt – nem.

Természetierőforrás-termelékenység

Minden, a *Mérési rendszerek* című alfejezetben bemutatott mérési módszertanban megjelennek a természeti erőforrások felhasználásának hatékonyságát mérő mutatók. Ennek az az oka, hogy a fenntartható fejlődésnek alapvető és elengedhetetlen feltétele a szűkösen meglévő természeti erőforrásokkal való takarékos és hatékony gazdálkodás. Azaz, hogy egységnyi erőforrásból minél nagyobb értéket, minél kevesebb hulladékot állítsunk elő, vagy a másik oldalról megközelítve egységnyi termék vagy szolgáltatás előállításához és elfogyasztásához minél kevesebb természeti erőforrást használjunk fel. Éppen ezért ebben az alfejezetben a természetierőforrás-felhasználás hatékonyságát vizsgálom meg a referenciaországokban. Az elemzéseket a következő területeken végzem el:

1. nyersanyag-felhasználás hatékonysága;
2. energiafelhasználás hatékonysága;
3. fajlagos szén-dioxid-kibocsátás;
4. tápanyagegyenleg.

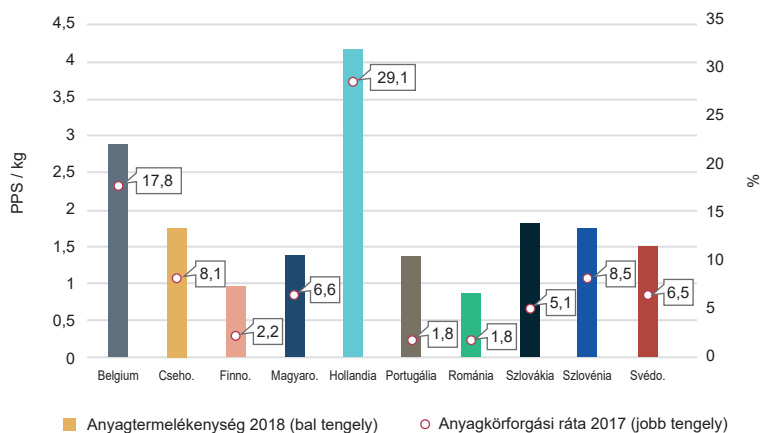
Nyersanyag-felhasználás hatékonysága

A nyersanyag-felhasználás hatékonyságának mérésekor azt vizsgáltam, hogy a természeti körforgásból vagy az ásványianyag-készletből kivett erőforrásokat milyen hatékonyan használjuk fel a gazdaságban. A hatékonyság azt jelenti, hogy minél kevesebb hulladékkal, selejttel minél több fogyasztói igényt elégítsünk ki velük. A hatékonyság – és ezzel pár-

⁸⁵ SolAbility 2019, 42.

huzamosan az erőforrások megóvása – tehát növelhető egyrészt azzal, ha a korábbinál nagyobb értékű termékeket, szolgáltatásokat állítunk elő, másrészt azzal, ha csökkentjük a hulladék arányát, illetve harmadrészt azzal, hogy a keletkezett hulladék és felesleg minél nagyobb részét vonjuk újra be valamilyen termelési folyamatba. Ez utóbbi az úgynevezett „circular economy” koncepció. A koncepció alkalmazásával már a termékek, szolgáltatások tervezése során azt az elvet követik, hogy azok teljes életciklusa során a lehető legkisebb legyen a természeti környezetre gyakorolt hatásuk, azaz anyag- és energiaigényük, emissziókibocsátásuk, valamint az életciklus végén utánuk hátramaradó hasznosíthatatlan hulladék mértéke. Így magába foglalja többek között az életciklus során felhasznált anyagok (beleértve a gyártási eszközök, csomagolóanyagok, tárolóeszközök, fűtőanyag, cserealkatrész stb.) között az újrahasznosított anyagok minél magasabb és a veszélyes, súlyosan környezetkárosító anyagok minél alacsonyabb arányát, a szállítás- és energiaigény minimalizálását, a komponensek, alkatrészek egyszerű cserélhetőségét, és ezáltal a könnyű javíthatóságot, a használat élettartalmának meghosszabbíthatóságát és a használat utáni minél nagyobb mértékű újrahasznosíthatóságot.⁸⁶

Az előzőkből következően a nyersanyag-felhasználás hatékonyságának mérésére alapvetően két indikátor lehet alkalmas: az anyagtermelékenység és az anyagkörülforgási ráta. Az anyagtermelékenység azt mutatja meg, hogy egységnyi nyersanyag felhasználásával mekkora gazdasági értéket (jövedelmet) képesek előállítani az adott országban. Úgy számoljuk, hogy a GDP (az adott területen keletkező összes hozzáadott érték) összegét elosztjuk a DMC-vel, azaz az adott országban felhasznált összes alapanyaggal. Az anyagkörülforgási ráta pedig az adott országban felhasznált anyagoknak azon hányada, amely visszakerül az anyagkörülforgásba használat után (azaz újra felhasználásra kerül). Ennek a két mutatónak az értéke látható a 18. ábrán.



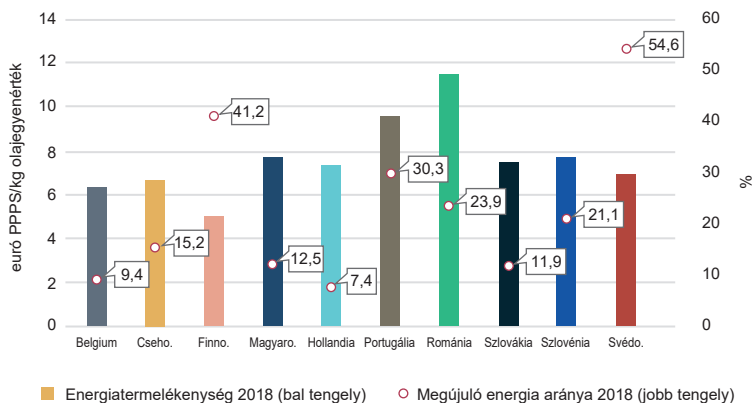
18. ábra: Anyagtermelékenység és anyagkörülforgási ráta
 Forrás: az Eurostat adatai alapján a szerző szerkesztése

⁸⁶ European Commission 2019.

Az anyagtermelékenység értékét az oszlopok mutatják bal oldali tengelyen skálázva. Az értékek vásárlóerő-paritással korrigálva vannak, így kiszűrve a különböző valutaértékek okozta torzítást. A gazdasági körforgásba visszakerülő belföldi felhasználású anyagok arányát a pont és a hozzá tartozó érték mutatja. Hollandia egyértelműen kiemelkedik ezen a területen, de Belgium teljesítménye is messze meghaladja a többiekét. Ami meglepő, az a két északi ország rossz értékei. Vizsgálni kellene, hogy mi okozza ezen alacsony adatokat esetükben, ami összességében Románia és Portugália mellett a legrosszabb helyezést adja ezen az ábrán. Érdekes, hogy katasztrofális a helyzet újrahasznosítás területén Portugáliában is. Ezzel kapcsolatban Magyarországnak és Szlovákiának is fejlődnie kell, mert egyrészt az 5–6% az elég alacsony adat, messze van a fenntarthatósági céloktól, másrészt a régióban is vannak jobban teljesítő országok.

Energiafelhasználás hatékonysága

A termékek és szolgáltatások előállításához és elfogyasztásához energiát vesz igénybe. A természeti környezet és a fenntartható fejlődés szempontjából egyáltalán nem mindegy, hogy mekkora a gazdaság és a társadalom energiaigénye, valamint hogy milyen forrásokból elégül ki ezen igény. Ezért fontos az energiafelhasználás hatékonyságának, azon belül az energiatermelékenységnek és az energiamixnek a vizsgálata.



19. ábra: Energiatermelékenység, valamint a megújuló energiaforrások aránya 2018-ban

Forrás: az Eurostat adatai alapján a szerző szerkesztése

Ehhez két mutatót használnak: az energiatermelékenység értékét és a megújuló energia arányát. Előbbi azt mutatja meg, hogy vásárlóerő-paritáson mérve mekkora értéket (jövedelem) állítanak elő 1 egység energia felhasználásával (érthetően minél magasabb, annál jobb az energiahatékonyság az adott országban), a második pedig a teljes

energiafogyasztásnak azon hányadát jelöli, amely előállítására megújuló energiaforrással történt. A különböző típusú, állagú, mértékegységű energiahordozó felhasználását olajegyenértékre szokás átszámolni (hasonlóan az emisszió szén-dioxid-egyenértékre történő átszámításához). A két indikátor adatait a 19. ábra mutatja be.

Meglepő módon Románia és Portugália kivételével az összes ország energiatermelékenységi értéke (vásárlóerő-paritással korrigálva) az európai uniós átlag (9,13 PPS_KGOE) alatt található. Az északi országok esetében ez valamennyire érthető az átlagnál sokkal hosszabb és intenzívebb fűtési és világítási szezon kapcsán, amely jelentős energiafogyasztó. Csehország, Szlovákia és Magyarország kapcsán az értékeket a gazdasági szerkezet rontja, hiszen az autópári összeszerelő üzemek energiafelhasználása – még ha sokkal kedvezőbb is a régi szocialista iparánál – nagyon magas az itt keletkező hozzáadott értékhez képest. Kérdés, hogy Belgium és Hollandia európai szinten átlag alatti adatainak hátterében mi állhat. Ami szintén meglepőnek tűnik, az Románia kiemelkedő értéke a referenciaországok között.

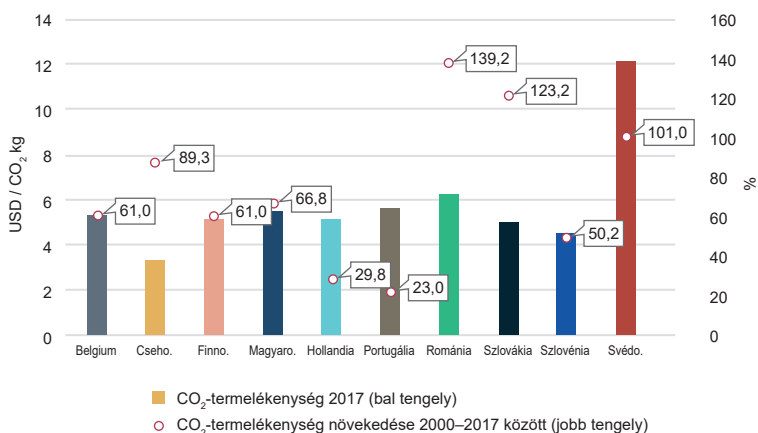
A pontokhoz rendelt buborékokban látható a megújuló energiaforrásból származó energia aránya a teljes fogyasztáson belül. Ennél az indikátornál már abszolút kiemelkedően jó Svédország és Finnország, de jól, 20% felett teljesít Portugália, Románia és Szlovénia is. A következő csoportot Csehország, Magyarország és Szlovákia alkotja a nem túl acélos 10–16%-os sávban, a Belgiumnak és Hollandiának a legrosszabb a teljesítménye.

Amennyiben a két mutatót együtt nézzük, megállapítható, hogy ugyan földrajzi adottságaikból adódóan nem túl magas az energiatermelékenysége a két északi országnak, azonban a felhasznált energia jelentős része megújuló forrásból származik, így az alacsonyabb termelékenységi érték nem probléma, nem kockáztatja a fenntartható fejlődés elérésének céljait. Ezzel szemben a németalföldi országoknak sokat kell fejlődniük, akár csak régióknak, ahol Románia és Szlovénia van a legkevésbé kedvezőtlen helyzetben.

Fajlagos szén-dioxid-kibocsátás

Fajlagos szén-dioxid-kibocsátásról már volt szó a *Levegő* című alfejezetben, ahol a levegő minőségét vizsgáltam, és ehhez használtam egyik mutatóként az üvegházhatású gázok kibocsátásának 1 négyzetkilométerre jutó értékét. Ebben az alfejezetben most arról lesz szó, hogy miként alakul a gazdaság és társadalom működésének szén-dioxid-kibocsátása, azaz, hogy egységnyi termék és szolgáltatás, vagyis egységnyi jövedelem előállítása mekkora szén-dioxid-kibocsátással jár. Minél kisebb ez az érték, annál jobb, annál kevésbé fokozza az éghajlatváltozást a gazdasági tevékenység. Szerencsére a szén-dioxid-kibocsátás elszakadt a gazdasági fejlődéstől az utóbbi időszakban (azaz 1% gazdasági növekedés nem jár már 1%-os szén-dioxid-kibocsátás-növekedéssel), azonban a klímacélokhoz kapcsolt emissziócsökkentéstől még nagyon messze vagyunk.⁸⁷

⁸⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development 2017, 34–36.



20. ábra: CO₂-termelékenység értéke, valamint változása 2000 és 2017 között

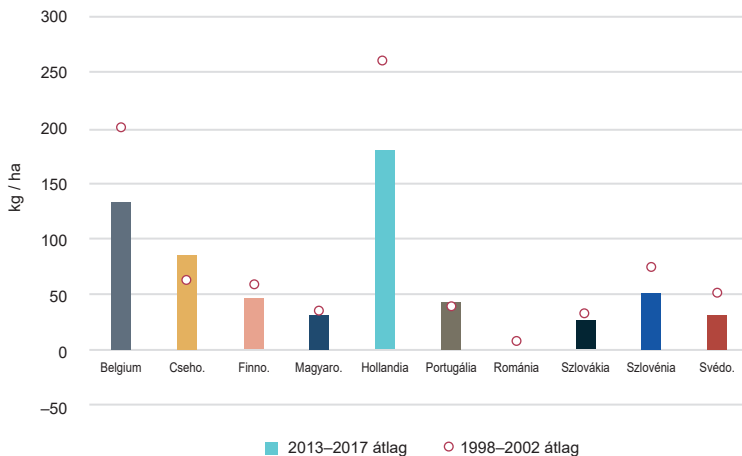
Forrás: az OECD adatai alapján a szerző szerkesztése

A 20. ábrán a kiválasztott országok termelési szén-dioxid-termelékenysége, illetve annak változása látható. (Termelési és fogyasztási oldali termelékenység között az a különbség, hogy egyes termékeket és szolgáltatásokat nem ott állítanak elő, ahol elfogyasztják.) Svédország termelékenysége kiemelkedik, és az elmúlt 17 évben a növekedése is jelentős volt, sikerült az értéket megkétszereznie. Ennél is nagyobb növekedést ért el a román és szlovák gazdaság, amelyeknek így sikerült csatlakoznia a kelet-közép-európai átlaghoz. A szintén magas növekedése ellenére a cseh gazdaság CO₂-termelékenysége még mindig alacsony. A régió magas növekedési üteme annak köszönhető, hogy a bemutatott időszakban zárult le a régi, magas fajlagos emisszióval dolgozó szocialista ipar végleges átalakulása. (Részben hasonló a helyzet az elmúlt évtizedekben szintén strukturális átalakuláson keresztülmenő belga és finn gazdaságban is.) Ezen gyors növekedés segítségével ezek az országok utolérték Portugáliát és Hollandiát, ahol mérsékeltebben javult a mutató értéke. Az előbbieket azt is jól mutatják, hogy nagyon fontos, hogy a gazdaságfejlesztési célok során olyan gazdasági szerkezetet tüsszünk ki magunk elé (és ehhez rendeljük a támogatási rendszerünket), amely alkalmas a fajlagos energiaigény és szén-dioxid-kibocsátás gyors csökkentésére.

Tápanyagegyenleg

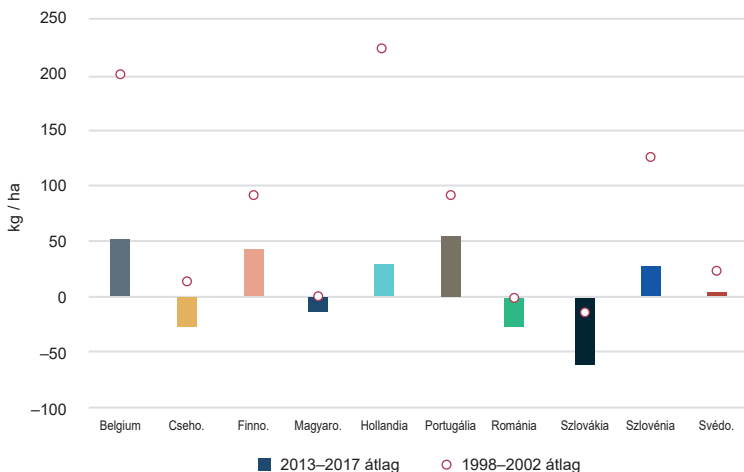
Az erőforrás-hatékonyság mérésekor fontos vizsgálni, hogy mennyire hatékonyan, fenntarthatóan használja a mezőgazdaság a termőföldet. Ennek egyik módszere a talaj tápanyagegyenlegének elemzése.

Az élelmiszer iránti igény növekedésével jelentősen megnőtt a világon a műtrágya használata az elmúlt évszázadban. A műtrágya használatával azonban több nitrogén és foszfor jut a talajba, mint amennyit az élővilág felhasznál. Ez a többlet felhalmozódik, és könnyen a talajvízbe juthat elmergezi azt. A fenntartható fejlődés irányába tett egyik lépés, hogy a talaj tápanyagegyenlegét javítsuk, a túlzott nitrogén- és foszforbevitelt csökkentsük. A 21–22. ábrák erről adnak képet a vizsgált országok esetében. Mivel a műtrágyabevitel éves mértéke a környezeti tényezők és a haszonnövény-termesztés struktúrája kapcsán ingadozó, ezért az adatoknál 5 éves átlagértékeket mutatok be.



21. ábra: Nitrogénbevitel egyenlegének hektáronkénti értéke

Forrás: az OECD adatai alapján a szerző szerkesztése



22. ábra: Foszforbevitel egyenlegének hektáronkénti értéke

Forrás: az OECD adatai alapján a szerző szerkesztése

A nitrogénegyenleg csak Románia esetében van a kívánt 0 érték körül, azonban az elmúlt időszakban – Csehország kivételével – mindegyik ország csökkentette a többletét. A leg-nitrogénintenzívebb gazdálkodás a két németalföldi országban folyik, azonban náluk a legnagyobb mértékű a csökkenés üteme is. Foszfór kapcsán sokkal jobb a helyzet a vizsgált országokban, hiszen ma már mindegyikük mezőgazdasága a 0 egyenleg közelében gazdálkodik. Az ezredfordulón még ezen a területen is Belgium és Hollandia egyenlege volt kimagaslóan rossz. Magyarország mindkét elem kapcsán viszonylag kedvező egyenleggel rendelkezik, amely segítheti a talaj tápanyagegyensúlyának fennmaradását. Azonban még van tér a műtrágya-használat csökkentésére.

Érdekes lenne egy olyan mutató is, amely a hektáronkénti tápanyagegyenleget vetné össze a hektáronkénti terméshozammal, megvizsgálva a műtrágya-felhasználás és az egész termelési technológia hatékonyságát, azaz, hogy mekkora bevittel mekkora terméshozam érhető el. Viszont ez esetben jelentősen torzítanának az országok és régiók közötti természeti adottságok. Azonban szerencsére világszinten megfigyelhető az a tendencia, hogy miközben a világ élelmiszertermelése növekszik, a nitrogénbevitel ennél valamivel szerényebb értékben nő, miközben a foszforbevitel csökken.⁸⁸ Egy másik vizsgálati mód lehetne még a hektáronkénti műtrágya-felhasználás idősoros összevetése. Ez azt mutatná meg, hogy a vizsgált országok mezőgazdaságai mennyire tudták eredményüket elszakítani a műtrágya-felhasználástól, mennyire csökkent a műtrágya-intenzitás.

A környezet életminőségre gyakorolt hatása

A harmadik vizsgálati terület, amely alapján elemezni kívánom a fenntartható fejlődés környezeti dimenziójának helyzetét Magyarországon és a kiválasztott referenciaországokban, az a környezet életminőségre gyakorolt hatása. Ez a terület már összeköti a fenntarthatóság környezeti dimenzióját a társadalmival, mivel azt vizsgálja, hogy a környezet minőségének szintje milyen mértékben járul hozzá vagy éppen akadályozza a társadalmi és egyéni életminőség növekedését. Hiszen, ahogy azt a *Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD): Zöld Növekedés Mutatószámrendszer* című alfejezetben már leírtam, jóllétünk fontos része, hogy mennyire egészséges környezetben tudjuk a napjainkat eltölteni. Az anyagi javak megléte önmagában nem képes az egyén (és főleg nem az egész társadalom) számára egészséget és boldogságot biztosítani. Ehhez szükség van megfelelő minőségű környezetre is (tiszt ivóvíz, levegő, egészséges, változatos élelmiszer, zaj- fényszennyezettség-mentesség, napi pihenés és időszaki rekreáció lehetősége stb.). Ezek egy része a természeti tőke mennyiségéből adódik, így vizsgálatuk kisebb részben már megtörtént a *Természeti erőforrások* című alfejezetben (például erdők, természetvédelmi területek nagysága mint rekreációs lehetőség stb.). Ebben az alfejezetben a *Mérési rendszerek* című alfejezetben bemutatott mérési módszerekre alapozva a korábbiakon túl két alterülettel vizsgálom a környezet emberi életminőségre gyakorolt hatását:

⁸⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development 2017, 51.

1. az emberi élettér minősége;
2. közművekkel való ellátottság.

Az emberi élettér minősége

Az emberi élettér minősége kapcsán alapvetően négy kiemelendő tényezőt szokás vizsgálni:

- mennyire tiszta a levegő, amit belélegzünk;
- mennyire tiszta a víz, amit megiszunk;
- mennyire egészséges az étel, amit megeszünk;
- mennyire tiszta (nem szennyezett) a környezet, ahol élünk.

Az előző tényezők mindegyike egyértelműen fontos, hiszen súlyos egészségügyi kockázatai és következményei lehetnek mind rövid mind hosszú távon annak, ha szennyezett levegőben élünk, nem tiszta vizet iszunk, szennyezett talajon termelt vagy az élelmiszerlánc során szennyeződött élelmiszert fogyasztunk, ha szennyezett fizikai környezetben éljük a mindennapjainkat. Tudjuk, hogy évente sokkal többen halnak meg önmagában a szennyezett víz fogyasztásától, mint ahányan erőszakos okból lelik halálukat, de a rossz minőségű levegő okozta betegségekben elhunytak száma is elképesztően magas. Mint ahogy egyre többen esznek szennyezett talajról származó ételt, illetve élnek degradált vagy szennyezett környezetben. Ezért mind a levegő, mind a víz, mind a talaj, mind a fizikai, épített környezet szennyezettségi szintje fontos vizsgálati tényező.

Európában a legtöbb probléma a levegő minőségével van. Ugyan akadnak problémák a víz minőségével kapcsolatban is (Magyarországon ilyen az arzén az egyes alföldi területeken⁸⁹ vagy a régi ólmozott, még le nem cserélt vízvezetékek sok helyen⁹⁰), a talaj szennyezettségével is egyes vegyi ipari vagy nehézipari üzemek környékén (illetve az egykori szocialista országokban a volt szovjet laktanyák területén), azonban ezek hatása a népességre eltörpül a légszennyezettséghez képest. Utóbbi kapcsán Kelet-Közép-Európa világviszonylatban is az egyik legrosszabb helyzetben van,⁹¹ éppen ezért ez alapján hasonlítom össze a kiválasztott országokat.

A levegő minőségét leggyakrabban a levegőben lebegő szilárd és folyékony (aeroszol) részecskék (köznapi nyelven szállópornak nevezik) aránya alapján vizsgáljuk. A szállópor, összetételétől függően, sokféle egészségügyi kockázat hord magában.⁹² Minél kisebbek a részecskék, annál mélyebbre hatolnak az emberi légzőrendszerben, és annál súlyosabb az egészségkárosító hatásuk. (A legújabb kutatások szerint még a koronavírus

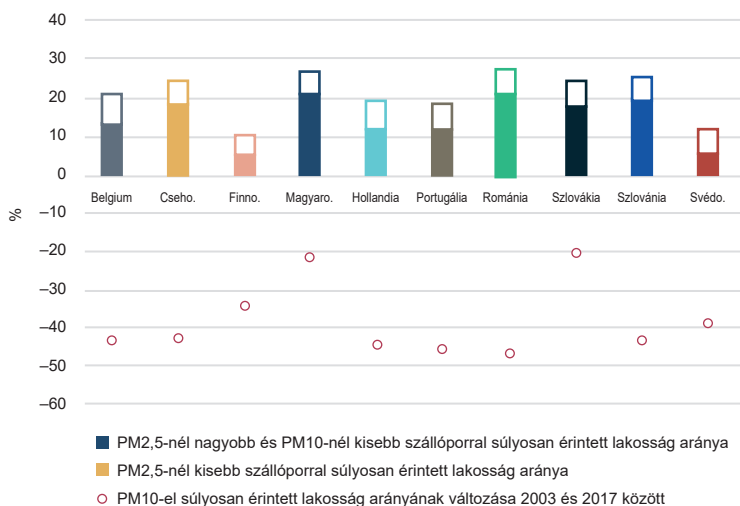
⁸⁹ Portfolio 2019.

⁹⁰ HERCZEG 2019.

⁹¹ Organisation for Economic Co-operation and Development 2017, 87–92.

⁹² PM10 Csökkentési Program é. n.

okozta halálozási ráta is összefüggésben lehet a levegő minőségével.⁹³) Méretüket mikrométerben mérik. A 10 mikrométer (PM10) alatti részecskéket nevezzük szállópornak. A legveszélyesebb csoport a 2,5 mikrométer alatti (PM2,5) méretű részecskék, mivel ezek egészen a tüdőhólyagokig képesek lejutni. Ezeket az adatokat mutatja a 23. ábra.



23. ábra: Szállóporral súlyosan érintett lakosság aránya és annak változása 2003 és 2017 között

Forrás: az Eurostat adatai alapján a szerző szerkesztése

A légszennyezettség kapcsán kettéválí az vizsgált országok csoportja. Míg az összes kelet-közép-európai országban, valamint Hollandiában a teljes népességet érinti a WHO által meghatározott érték feletti mértékű szállópor-szennyezettség és Belgiumban is 92% ez az érték, addig Portugáliában, Svédországban és Finnországban alig jelentkezik ez a probléma.⁹⁴ A 23. ábrán már az látható, hogy az egyes országok népességének hány százaléka érintett súlyosan a szállópor-szennyezettséggel (a teljes oszlop mutatja az arányt), illetve az ezen belül is kockázatosabb 2,5 mikrométer alatti finomabb részecskék általi szennyezettséggel (az oszlop tömör része). Ebben az esetben a különbségek már kisebbek, de még mindig szignifikánsabbak. Főleg amennyiben megnézzük a koncentrációt. Még Finnországban, Svédországban maximum 10 mg köbméterenként a koncentráció, Portugáliában maximum 15 mg, Hollandiában, Belgiumban és Szlovéniában pedig általában 10–25 mg, addig Csehországban alig, Szlovákiában és Magyarországon pedig egyáltalán nem található olyan csoport az érintettekben belül, akiknél az érték kisebb lenne 15 mg-nál, de jelentős a 25–35 mg-os koncentrációban vagy akár a fölött élők aránya is.⁹⁵ Nem véletlen, hogy miközben Európában a Balkán-félsziget

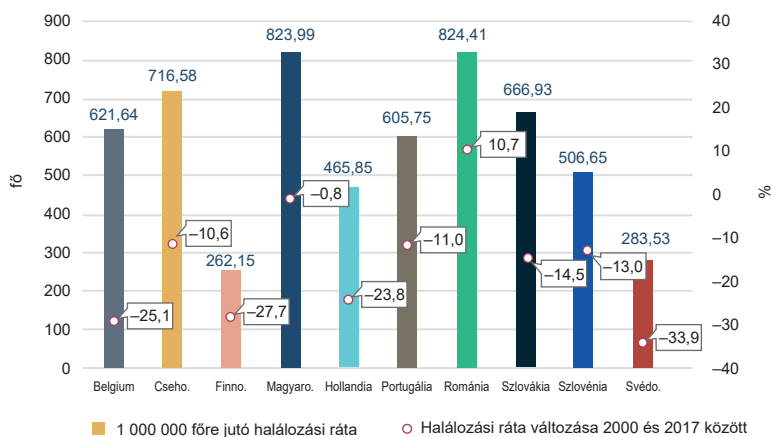
⁹³ TENCZER 2020.

⁹⁴ World Bank é. n. b.

⁹⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development 2017, 87. 10.1-es ábra.

(valamint Olaszország egyes régiói) után Kelet-Közép-Európában a legrosszabb a levegő minősége, addig Finnország, Svédország és Portugália is szállópor szempontjából a világ legjobb levegőjű országai közé tartozik.⁹⁶ Ebben egyaránt szerepet játszhat a korszerűlenebb (és alacsonyabb jövedelmen alapuló) fűtési módok, közlekedési eszközök, ipari létesítmények, valamint a gazdaság szerkezetében való eltérés az innovatív és low-tech tevékenységek megoszlása között. Emellett természetesen számítanak a földrajzi adottságok is. (Például Portugália esetében ezek sokkal kedvezőbbek, mint a balkáni régióban.) Az ábrán látható az is, hogy sajnos Magyarország esetében is kedvezőtlen a helyzet (sőt Romániával együtt a legrosszabb), ráadásul Szlovákia mellett nálunk csökkent legkevésbé a szállóporral súlyosan érintett lakosság aránya. Ezen területen mindenképpen fel kell mérnünk a változás ütemét.

Főleg azért, mivel Európában a légszennyezettséggel összefüggő halálozási rátában elsők vagyunk, ami egy nagyon kétes dicsőség. Még Szlovákiához és Csehországhoz képest is 1,5–2-szer nagyobb a cardiopulmonalis és tüdőrák-mortalitással kapcsolatos életveszteség.⁹⁷ Ehhez kapcsolódik a 24. ábra, amely a szállóporral, talajközeli ózonnal, ólommal és rádiummal kapcsolatos halálozási arányt, illetve annak változását mutatja egymillió lakosra vetítve.



24. ábra: Légszennyezettséggel (szállóporral, talajközeli ózonnal, ólommal és rádiummal) összefüggő halálozási érték 1 000 000 főre vetítve, valamint annak változása 2000 és 2017 között

Forrás: az OECD adatai alapján a szerző szerkesztése

⁹⁶ IQAir é. n.

⁹⁷ LOSONCZY 2012, 285.

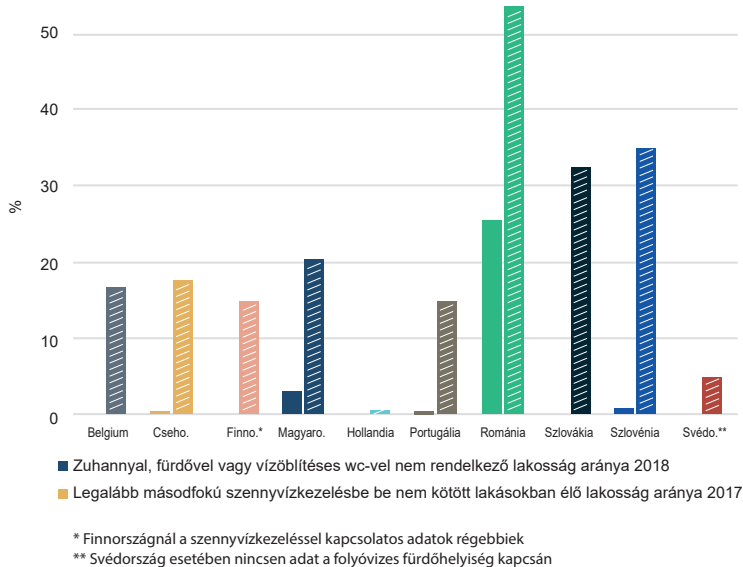
Láthatóan sajnos negatív értelemben kiemelkedik Románia és Magyarország (igaz, Csehország, Szlovákia, Belgium és a jó levegője ellenére meglepő módon Portugália értéke sem túl jó), és sajnos ez a két ország az, ahol egyáltalán nem javult semmit a helyzet az elmúlt közel 20 évben. Ezzel szemben az amúgy is kiemelkedően jól álló Svédországnak és Finnországnak körülbelül harmadával sikerül csökkenteni a légszennyezettség okozta halálesetek számát. De a németalföldi két országban is negyedével csökkent a halálozási ráta. Nagyon sürgősen kellene valamit tennünk ezen trend irányába hazánkban is, mert különben rengeteg emberéletet pazarolunk el. Hiszen ha az abszolút értékeket nézzük, a fenti adatok azt jelentik, hogy amíg Finnország népessége 10 év alatt 13 100 fővel csökken légszennyezettség miatt, addig Magyarországé közel 82 400 fővel. Amennyiben hazánk társadalompolitikájának valóban az egyik fontos célkitűzése a népességcsökkenés megállítása, úgy az egyik legfontosabb feladat lenne ezen a területen a levegő minőségének javítása.

Közműekkel való ellátottság

A lakosság humán infrastruktúrával, azon belül is közműekkel történő ellátása egyaránt szolgálja a társadalmi fejlődést és a környezet védelmét. Ugyanis a közművek megkönnyítik az emberek életét, valamint jó részük csökkenti a természeti erőforrások felhasználásából eredő veszteséget, illetve szennyeződést. Különösen igaz ez a vízfogyasztás és a szennyvízelvezetés, -tisztítás (azaz csatornázottság) kapcsán. Mivel előbbi esetében mérséklődik a vízszállítás energiaigénye és – jól működő rendszer esetén – vízvesztesége, utóbbi kapcsán pedig a környezet szennyezettsége csökken. Éppen ezért szokták ezt a területet is vizsgálni és mérni a fenntartható fejlődéssel foglalkozó mérési rendszerek.

Európa a világ élvonalában van közműekkel való ellátottságban, ez látható a 25. ábrán is. A bal oldali oszlop a lakosság azon arányát mutatja, akiknek a lakásában nincsen fürdő, zuhany vagy vízőblítéses WC. A jobb oldali oszlop pedig a lakosság azon arányát mutatja, akiknek szennyvízelvezetése nem kapcsolódik legalább másodfokú tisztítási folyamathoz. (A szennyvíztisztításnak három szintje van, a harmadfokú a legmagasabb szint, és legalább a második szintű fázis szükséges a szervesanyag-mennyiség döntő mértékű csökkentéséhez és ezzel a természeti körforgásba visszakerülő végtermék minőségének elfogadható szintre emeléséhez.⁹⁸⁾

⁹⁸ Debrecenbár é. n.



25. ábra: Közműekkel való ellátottság aránya

* Finnországnál a szennyvízkezeléssel kapcsolatos adatok régebbiek.

** Svédország esetében nincsen adat a folyóvízes fürdőhelyiség kapcsán.

Forrás: az Eurostat adatai alapján a szerző szerkesztése

Az adatsoron látszik, hogy vízellátásos fürdőszoba és mellékhelyiség hiánya kapcsán a kiugróan rossz értékkel (25,6%) rendelkező Románia mellett csak Magyarországon (3,4%) és Szlovéniában (1%) található érzékelhető arány, a többi országban ez gyakorlatilag 0, azaz minden háztartás rendelkezik ilyennel. (Svédország esetében nincsen adata az Eurostatnak, de gazdasági és társadalmi fejlettségére alapozva feltételezhető, hogy az érték ott is gyakorlatilag 0.) A másodfokú szennyvízkezelésbe be nem vont háztartásokat vizsgálva Románia borzalmasan rossz adata mellett meglepő Szlovénia és Szlovákia viszonylag gyenge adata. (Igaz, Szlovákiában legalább közel 100%-a a háztartásoknak első szintű szennyvízkezelésbe be van kötve, ami viszont jó adat.⁹⁹) Sajnos ezután Magyarország következik a több mint 20%-os értékével, majd Csehország, Belgium, Portugália és Finnország alkot egy csoportot. Svédországban nagyon alacsony ez az arány, Hollandia pedig gyakorlatilag teljesen közművesítve van mindenféle területen. Összességében az adatokból az látszik, hogy Magyarországon még a közművesítettség arányában és minőségében is van tér a fejlődésre a világviszonylatban jó (de régiós szintem már nem igazán kedvező) érték ellenére is.

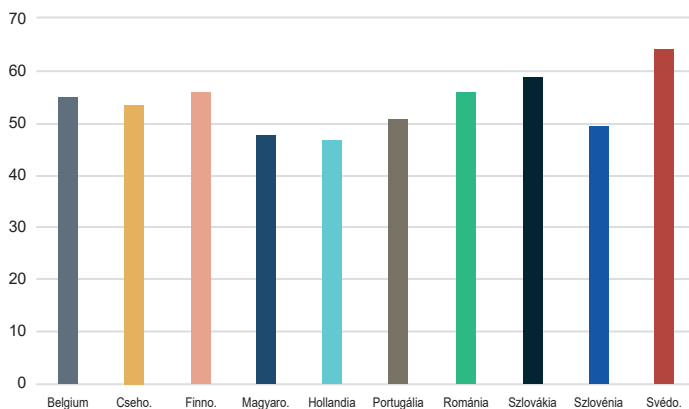
⁹⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development 2017, 97. 11.1-es ábra.

Természetierőforrás-hatékonyság és az emberi életminőség versenyképessége

Ahogy a természeti tőke esetében, úgy az erőforrás-felhasználás hatékonyságának, valamint a környezet emberi életminőségre gyakorolt hatásának vizsgálata után is érdemes összehasonlítani a tanulmány adatait a SolAbility versenyképességi rangsorának megfelelő dimenziójával. A rendszerükben az erőforrás-intenzitási dimenzió az, amelynek kompozit indikátora olyan mutatókból tevődik össze, amelyeket vagy amelyekhez hasonlóan itt a tanulmányban a *Természetierőforrás-termelékenység* és *A környezet életminőségre gyakorolt hatása* című alfejezetekben használtam ezen területek vizsgálatakor. A SolAbility indexének összetevői a következők:¹⁰⁰

- energiaátviteli veszteség;
- fogyasztás ökológiai lábnyoma;
- egy egység GDP-re jutó NO₂-kibocsátás;
- egy főre jutó NO₂-kibocsátás;
- egy egység GDP-re jutó energiafelhasználás;
- egy főre jutó energiafelhasználás;
- egy egység GDP-re jutó CO₂-kibocsátás;
- egy főre jutó CO₂-kibocsátás;
- egy egység GDP-re jutó SO₂-kibocsátás;
- egy főre jutó SO₂-kibocsátás;
- egy főre jutó elektromosáram-fogyasztás;
- egy egység GDP-re jutó elektromosáram-fogyasztás;
- szénenergia-termelés aránya;
- olajenergia-termelés aránya;
- megújuló (kivéve víz) energia termelésének aránya;
- megújuló vízbázis-felhasználási ráta;
- egy főre jutó acélfelhasználás;
- légszennyezettség (szállópor-koncentráció);
- légszennyezettség által sújtott terület aránya;
- egy főre jutó veszélyes hulladék mennyisége;
- egy egység GDP-re jutó hulladék mennyisége;
- egy főre jutó hulladék mennyisége;
- egy főre jutó vízfelhasználás.

¹⁰⁰ SolAbility 2019, 37.



26. ábra: A SolAbility erőforrás-intenzitás versenyképességi kompozit mutatójának értéke 2019-ben

Forrás: a SolAbility adatai alapján a szerző szerkesztése

Itt a tanulmány elemzési eredményei és a SolAbility adatai között a természeti erőforrás-bázishoz képest jobban eltérő eredmények születtek. A SolAbility-nél a vizsgált csoporton belül első helyezett lett Svédország (a világrangsorban 5.), második Szlovákia (16.), akit Románia (30.) és Finnország (31.) követ fej-fej mellett, mind-mind a világ élvonalába tartozva az erőforrás-intenzitás hatékonyságát tekintve.¹⁰¹ A referenciaországok között a középmezőnyt Belgium (37.), Csehország (45.) és Portugália (68.) alkotja. Ők is, mint Szlovénia (84.), még beférnek a világrangsor első felébe. A két leggyengébb adattal Magyarország (103.) és Hollandia (106.) már csak a világ harmadik negyedébe fér bele. Igaz, a pontszámbeli értékekben azért nincsenek olyan nagy különbségek a vizsgált országok között. Ettől függetlenül kicsit furcsa az eredmény, mivel e tanulmány által az erőforrás-hatékonyság és a környezet emberi életminőséghez történő hozzájárulása kapcsán vizsgált indikátorok során a talajhasználatot (tápanyagegyenleget) kivéve Hollandiának a legjobbak között voltak az eredményei, így Svédország mellett ezen a területen kimagaslott a többiek közül. Románia viszont hiába ért el jó eredményeket (leszámítva az újrahasznosítást és az anyagtermelékenységet) az erőforrás-hatékonyság területén, a környezet életminőségre gyakorolt hatása ott a legrosszabb. Sajnos utána ezen kategóriában Magyarország következik, akinek az erőforrás-hatékonyság területén sincsenek kimagasló adatai (legjobban a talaj tápanyagegyenlegében szerepeltünk), így nálunk érthető a SolAbility alacsony pontja is. Természetesen mivel a SolAbility részben más adatokat használ, valamint az aggregálásnak is van egy adott matematikai módszere, ezért ennek következményei lehetnek a relatív összehasonlításban keletkező különbségek a tanulmány adataihoz képest.

¹⁰¹ SolAbility 2019, 44.

A fejezet eredményeinek összefoglalása

A fenntartható fejlődés környezeti dimenziójának 3 területét (természeti erőforrásbázis, erőforrás-hatékonyság, természeti környezet emberi életminőségre gyakorolt hatása) megvizsgálva a következő eredményekre jutottam.

A természeti erőforrásbázis értéke a kiemelkedően magas népsűrűségű és kevés szabad területtel rendelkező, ebből adódóan alacsony biodiverzitású két németalföldi országban, Hollandiában és Belgiumban, valamint a kevés vízforrással és magas szén-dioxid- és kén-dioxid-kibocsátással rendelkező Csehországban a legalacsonyabb. A legmagasabb érték a hatalmas szabad, természetes növényzettel fedett területekkel, alacsony emisszióval jellemzett két északi országban, Svédországban és Finnországban, valamint ezen területen szinten minden mutatóban kiválóan teljesítő Szlovéniában található. Utóbbi világviszonylatban is első a védett területek arányában, de kiemelkedő a víztisztaságban, a hulladék-újrahasznosításban, az erdővel borított területek arányában és az alacsony kén-dioxid-kibocsátásban is. Magyarországon kiemelkedően magas a mezőgazdasági hasznosítású területek aránya (sajnos azonban a mezőgazdaságban keletkező relatív hozzáadott érték már egyáltalán nem magasabb a régiósnál), ebből következően azonban alacsony a természetes növényzettel fedett területek aránya, valamint a biodiverzitás mértéke. Szerencsére a védett területek aránya ennek ellenére magas. Az ivóvízmegújulás mértéke magas, azonban 100%-os a külső függőség ezen a téren. A kén-dioxid- és szén-dioxid-kibocsátást jelentősen sikerült az elmúlt évtizedekben csökkenteni, de van még fejlődési tér ezen területen, még ha adataink jók is regionális szinten. Összességében a természeti erőforrásbázist vizsgálva hazánk a vizsgált országokat tekintve a középmezőny aljában helyezkedik el. Fontos megjegyezni, hogy a természeti erőforrásbázisra a legnagyobb veszélyt minden országban a beépített terület gyorsan növekvő aránya jelenti.

A természetierőforrás-felhasználás hatékonyságát tekintve összességében – a mezőgazdaság műtrágya-intenzitás mértékét leszámítva – a szűkös erőforrásbázissal rendelkező Hollandia a legjobb. Megújulóenergia-használat arányában és az egy egység hozzáadott értékre jutó szén-dioxid-kibocsátásban viszont Svédország kiemelkedő. Összességében még a jobbak közé tartozik Szlovákia és Románia is (kivéve utóbbi esetében a nagyon rossz anyagtermelékenységet), főleg, ha a pozitív változás intenzitását nézzük.

A természeti környezet emberi életminőségre gyakorolt hatása kapcsán sajnos ki kell emelni, hogy szinte a teljes kelet-közép-európai régióban rossz a levegő minősége, magas a szállópor koncentrációja és az ehhez köthető halálesetek száma. Utóbbi adat kiemelkedően borzasztó Romániában és Magyarországon, ráadásul a szennyezettséggel érintett lakosság aránya is nálunk, illetve Szlovákiában csökken a leglassabban. Az észak-európai és németalföldi országokban a helyzet sokkal kedvezőbb, ebből adódik, hogy míg Finnország népessége 10 év alatt 13 100 fővel csökkent a légszennyezettség miatt, addig Magyarországé közel 82 400 fővel. A közművesítettség Románia kivételével az összes országban kedvező és kiemelkedő világviszonylatban. A szennyvízkezelés hatásfokát Románia mellett Szlovákiában és Szlovéniában kell leginkább emelni. Összességében

a természeti környezet emberi életminőségre gyakorolt hatása kapcsán ketté- vagy inkább háromfelé oszlanak a vizsgált országok. A két észak-európai, a két németalföldi ország és Portugália esetében a természeti környezet minősége jelentősen hozzájárul a magas életminőséghez, a kelet-közép-európai országokban a magas légszennyezettség egészségkárosító hatása miatt ez nem mondható el, míg Románia esetében a szaniter és higiéniai viszonyok alacsonyabb szintje is rontja az ember–természet viszonyt.

Összegzés

A fenntartható fejlődéssel kapcsolatos kutatások kiemelkedő fontosságra kell, hogy szert tegyenek, ha biztosítani akarjuk a bolygó és az emberi faj, valamint az emberiség által elért vívmányok fennmaradását. Ebből adódóan elengedhetetlen, hogy definiáljunk a fenntartható fejlődés mindhárom dimenziójában célokat, és képesek legyünk a célok irányába tett lépések eredményét a lehető legegzaktabb módon mérni. Éppen ezért ennek a tanulmánynak a mérés áll a középpontjában.

Az első részben a fenntartható fejlődés mérési módszereit és rendszereit mutattam be. Összeségében 7 szervezet módszertana jelenik meg, ezek az ENSZ, az Európai Unió, Magyarország Központi Statisztikai Hivatala, az OECD, a Green Growth Knowledge Platform, a SolAbility és a Fondazione Eni Enrico Mattei Intézet. A mérési rendszerekben vannak eltérések és hasonlóságok. Eltérés például, hogy a fenntartható fejlődés 3 dimenziója közül mennyi jelenik meg, illetve melyik mennyire hangsúlyozottan jelenik meg. Szintén eltérés van abban, hogy mekkora indikátorkészlettel dolgoznak (az egyik véglet az ENSZ 241 indikátoros, a másik a GGKP 20 indikátoros rendszere, valamint az OECD 6 indikátoros összefoglaló dashboardja), illetve, hogy alkalmaznak-e kompozit indikátorokat az egyszerűbb kifejezhetőség, könnyebb kommunikálhatóság érdekében. Részben különbség az, hogy ugyan mindegyik módszertan kerüli a statikus indikátorok kizárólagos használatát és próbál dinamizálni, a változások mérésénél az időtáv kivetítettségében van eltérés.

Összességében azonban hasonlóak a módszertanok, ami annak is köszönhető, hogy a szervezetek között jelentős a szakmai kooperáció. A vizsgálat során az derült ki, hogy alapvetően 8 fő területhez kapcsolódnak a mérési rendszerekben használt indikátorok. Mérési rendszertől függ, hogy melyik hányat és milyen súllyal jelenít meg ezek közül.

A következő területek egyértelműen minden mérési rendszerben megjelennek:

1. *Természetierőforrás-bázis*: talaj, vízbázis, erdők, ásványkincsek, mezőgazdasági hasznosíthatóság, biodiverzitás, szennyezettség.

2. *Az erőforrás-felhasználás hatékonysága*: egységnyi gazdasági teljesítmény vagy 1 fő lakos életvitelének a természetierőforrás-, nyersanyag-, víz- és energiaigénye, CO₂-ki-bocsátása, az ivóvíz megújulásának mértéke, az energiamix összetétele.

3. *A környezet életminőségre gyakorolt hatása*: levegőszennyezettséggel érintett lakosság aránya, talajdegradáció mértéke, közművesítettség (ivóvíz, szennyvíz, elektromosság) aránya.

A legtöbb elemzési módszertanban megjelennek a következő célterületek:

4. *Társadalmi inkluzivitás*: egészség és egészségügyi rendszer, oktatás (néhol a gazdasági fejlődéshez sorolva), béke és biztonság, jóllét, döntésekbe történő bevontság, transzparencia.

5. *A kormányzás hatékonysága, kormányzati válaszok*: környezeti politika, környezetterhelési adók, externáliákra adott válaszok, üzleti környezet minősége.

6. *A minőségi gazdasági fejlődés hajtóerői*: kutatás-fejlesztés, innováció, infrastruktúra, beruházások (oktatás), zöld termékek és szolgáltatások piaca.

Csak egyes mérési rendszerekben jelennek meg a következő területek:

7. *A társadalmi-gazdasági rendszer sérülékenysége*: természeti sokkok és kockázatok mértéke, élelmiszerfüggőség, energiafüggőség.

8. *Gazdasági egyensúly*: államadósság, nemzetközi fizetési mérleg egyenlege, gazdasági növekedés mértéke.

A második részben a fenntartható fejlődés környezeti dimenziójának helyzetét vizsgáltam meg Magyarországon úgy, hogy összehasonlítottam 9, hasonló népességű vagy hasonló gazdasági-társadalmi háttérű vagy környezetvédelem területén példaértékű európai uniós tagországgal. Ezen országok a következők voltak: Belgium, Csehország, Finnország, Hollandia, Portugália, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Svédország. Az összehasonlításhoz az első alfejezetben megvizsgált mérési módszertanokból levont következtetések használtam, és ez alapján három területet elemeztem:

1. természetierőforrás-bázis;
2. erőforrás-hatékonyság;
3. természeti környezet emberi életminőségre gyakorolt hatása.

A természeti erőforrásbázis elemzésénél indikátorokkal mértem a talaj, az erdők, a vízbázis, a levegő minőségét, hasznosíthatóságát, a természeti erőforrások gazdasági szerepét (mezőgazdaság, ipar, turizmus), valamint a keletkező hulladék mennyiségét. Magyarország kapcsán az indikátorok azt mutatják, hogy kiemelkedően magas a mezőgazdasági hasznosítású területek aránya, ebből következően sajnos alacsony a természetes növényzettel fedett területek aránya, valamint a biodiverzitás mértéke. Szerencsére a védett területek aránya ennek ellenére magas, azonban a többi országhoz hasonlóan komoly veszélyt jelent a beépített területek gyorsan növekvő aránya. Az ivóvízmegújulás mértéke jó, azonban 100%-os a külső függőség ezen a téren. A kén-dioxid- és széndioxid-kibocsátást jelentősen sikerült az elmúlt évtizedekben csökkenteni, de van még fejlődési tér ezen területen, még ha adataink jók is regionális szinten. Az ország termőterületének magas mezőgazdasági aránya ellenére a mezőgazdaság jövedelemteremtő képessége nem magasabb a régiós átlagnál (Szlovénia például egységnyi területen kétszer akkora jövedelmet termel), viszont a részben a természeti értékekhez is kapcsolódó turizmus mértéke kiemelkedő. Összességében a természeti erőforrásbázist vizsgálva hazánk a vizsgált országokat tekintve a középmezőny aljában helyezkedik el. Az eredményeket tekintve fontos lenne a beruházásoknál a zöldmezős beruházásokhoz képest

a barnamezős beruházásokat támogatni és ösztönözni, a természetvédelmi területek védelmét a gazdasági beruházásokkal szemben előtérbe helyezni, a fajgazdagság szintjének megtartására és növelésére nagyobb figyelmet fordítani, az erdősírtési programot folytatni, a mezőgazdasági és erdőgazdasági technikák fenntarthatóságát és technológiai fejlettségét növelni, az üvegházhatású gázok kibocsátást tovább csökkenteni, a hulladék újrahasznosítás arányát pedig erősen növelni, az ivóvízbázis védelme érdekében pedig a kapcsolódó országokkal a kooperációt tovább erősíteni. A természeti erőforrásbázis mértéke, minősége, valamint annak védelme kapcsán a régióban egyértelműen Szlovénia lehet követendő példa, amely az összehasonlítás során a területen világviszonylatban is kiemelkedő helyen álló Svédországgal és Finnországgal egy szinten szerepel.

A természetierőforrás-felhasználás hatékonyságát az anyagtermelékenység, az anyagi körforgási rátán, az energiatermelékenység és energiamixen, a szén-dioxid-termelékenység és a mezőgazdaság talajhasználatán keresztül vizsgáltam, és Magyarország összességében gyenge-közepesen szerepelt a referenciaországok között. Az anyagtermelékenységünk a régióhoz képest is kicsivel alacsonyabb (nem is beszélve az élvonal németalföldi országokról), az anyagkörforgási rátánk pedig ugyanolyan alacsony, mint a többieké. Az energiatermelékenységünk az EU-s átlag alatt van, azonban még így is jobb a legtöbb vizsgált országénál (a csoportban Románia a legjobb), viszont alacsony a megújulóenergia-források aránya. A szén-dioxid-termelékenységünk a legjobb volt a régióban az ezredfordulón, de a többiekhez képest lassabb javulás következtében a régió utolért. Mezőgazdaságunk nem borítja fel a talaj tápanyagegyenlegét, ami kedvező, azonban még van tér a műtrágya-használat csökkentésére. Összességében nálunk, a régiós országokhoz képest, egy magasabb bázisról kicsit lassabbnak tűnik a fejlődés az erőforrás-hatékonyság területén, ezért amennyiben nem akarjuk, hogy a jövőben kritikus fontosságúvá váló zöld versenyképességben¹⁰² lemaradjunk, mindenképpen erősíteni kell mind az innovációt, mind a beruházási kedvet ezen a terén. Ehhez viszont elengedhetetlen, hogy mind a termelők, mind a fogyasztók szemléletmódján változtassunk, ebben pedig az állam kommunikációjának és oktatáspolitikájának fontos szerepe van.

A környezet életminőségre gyakorolt hatása kapcsán két dolgot vizsgáltam meg: a levegőszennyezettség emberekre gyakorolt hatását, valamint a közművesítettséget. Sajnos a légszennyezettség mértéke és annak egészségre gyakorolt hatása még az európai szinten nagyon rossz régiós értékekhez képest is siralmasabb Magyarországon. A szállópor kiterjedtsége és magas koncentrációja a javulás ellenére is még mindig súlyosan veszélyezteti az emberek életminőségét és sok elkerülhető halálesetet okoz. A statisztika szerint míg Finnország népessége 10 év alatt 13 100 fővel csökkent légszennyezettség miatt, addig Magyarországé közel 82 400 fővel. Közművesítettségi területén hazánk is, akárcsak a többi ország (Románia kivételével), jól áll, azonban a szennyvízkezelés szintjének minél szélesebb régiókat érintő emelése harmadfokú tisztításra még kívánatos lenne azért, hogy kevésbé terheljük a környezetet és jobban vigyázzunk a saját egészségünkre is.

¹⁰² TAKSÁS 2019, 73–76.

Irodalomjegyzék

- Baltic Urban Lab (é. n.): *Hiedanranta – smart and sustainable city district of the future in Tampere*. Elérhető: www.balticurbanlab.eu/goodpractices/hiedanranta-smart-and-sustainable-city-district-future-tampere (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- BORA Gyula – KOROMPAI Attila (2001): *A természeti erőforrások gazdaságtana és földrajza*. Budapest, Aula.
- Clim'Foot (é. n.): *Mi az emissziós factor?* Elérhető: <http://climfoot-project.eu/hu/mi-az-emisszi%C3%B3s-faktor> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- CLUGSTON, Chris (2017): Nature's Laws No Longer Apply ...because we Homo sapiens have become 'exemptional'. *The Social Contract*, Vol 27, No 5. 14–20. Elérhető: www.thesocialcontract.com/artman2/publish/tsc_27_4/tsc-27-4-clugston.shtml (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- CRUCIANI, Caterina – GIOVE, Silvio – PINAR, Mehmet – SOSTERO, Matteo (2014): Constructing the FEEM sustainability index: A Choquet interval application *Ecological Indicators*, Vol. 39. 189–202. DOI: 10.1016/j.ecolind.2013.12.012
- Debrecenbár (é. n.): *A szennyvíztisztítás jelentősége és fázisai*. Elérhető: <https://debrecenbar.wordpress.com/2013/12/06/a-szennyvizisztitas-jelentosege-es-fazisai/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 21.)
- Debreceni Egyetem Agrár Kutatóintézetek és Tangazdaság (é. n.): *Vízminőség ebook*. Elérhető: www.agr.unideb.hu/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- DOMSCHITZ Máttyás (2019): A párttitkár, aki leeresztette volna a Balatont, hogy kukoricát ültessen a helyén. *Index.hu*, 2019. 07. 11. Elérhető: https://index.hu/techtud/tortenelem/2019/07/11/parttikar_mszmp_szocialista_manhattan_balaton_kukorica_pap_janos_huszemeletes_brusznyi_veszprem_mi_videkunk/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)
- Earth Overshoot Day (é. n.): *Earth Overshoot Day 2019 is July 29, the earliest ever*. Elérhető: www.overshootday.org/newsroom/press-release-july-2019-english/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- European Commission – Eurostat (2020): *EU SDG Indicator set 2020 – Result of the review in preparation of the 2020 edition of the EU SDG monitoring report*. Elérhető: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/276524/10369740/SDG_indicator_2020.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- European Commission (2019): *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Regions on the Implementation of the Circular Economy Action Plan*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1551871195772&uri=CELEX:52019DC0190> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)
- Eurostat (é. n. a): *Green house gas emission*. Elérhető: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Eurostat (é. n. b): *Sustainable Development*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/main-tables> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- Eurostat (é. n. c): *Estimated soil erosion by water – area affected by severe erosion rate (source: JRC)*. Elérhető: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_15_50/default/table?lang=en (A letöltés dátuma: 2020. 04. 27.)
- Eurostat (é. n. d): *Biochemical oxygen demand in rivers (source: EEA)*. Elérhető: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_06_30/default/table?lang=en (A letöltés dátuma: 2020. 04. 27.)
- Eurostat (é. n. e): *Nitrate in groundwater (source: EEA)*. Elérhető: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_06_40/default/table?lang=en (A letöltés dátuma: 2020. 04. 27.)
- Eurostat (é. n. f): *Common bird index by type of species – EU aggregate (source: EBCC)*. Elérhető: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_15_60/default/table?lang=en (A letöltés dátuma: 2020. 04. 27.)

- Eurostat (é. n. g): *Grassland butterfly index – EU aggregate (source: EEA, BCE)*. Elérhető: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_15_61/default/table?lang=en (A letöltés dátuma: 2020. 04. 27.)
- Eurostat (2019): *Sustainable development in the European Union – Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context – 2019 edition*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-02-19-165> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- Fondazione Eni Enrico Mattei (é. n.): *Sustainability Index, Methodology*. Elérhető: www.feem.it/en/research/programs/climate-and-sustainable-innovation/past-projects/feem-sustainability-index-feem-si/ (A letöltés dátuma: 2017. 09. 30.)
- Food and Agriculture Organization (é. n.): *Water Resources – Concepts and Definitions*. Elérhető: www.fao.org/3/y4473e/y4473e06.htm (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- FUTÓ Péter (2020): Berobbanthatja az összeomló lakáspiacot a kormány csodafegyvere? *Portfolio.hu*, 2020. 04. 17. Elérhető: www.portfolio.hu/ingatlan/20200417/berobbanthatja-az-osszeomlo-lakaspicot-a-kormany-csodafegyvere-426442 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)
- Global Carbon Atlas (é. n.): *CO₂ emission*. Elérhető: www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Global Footprint Network (é. n.): *Data and Methodology*. Elérhető: www.footprintnetwork.org/resources/data/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- GÖNCZI Krisztina (2018): Jön a BMW: 1000 ember munkát kap, de 23 000 elveszíti a kenyerét. *Portfolio.hu*, 2018. 08. 06. Elérhető: www.agrarszektor.hu/fold/jon-a-bmw-1000-ember-munkat-kap-de-23-000-elvesziti-a-kenyeret.11322.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Green Growth Knowledge Platform (é. n. a): *GGKP Data Explorer*. Elérhető: www.greengrowthknowledge.org/data-explorer#/line?startYear=2000&endYear=2015 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- Green Growth Knowledge Platform (é. n. b): *Knowledge Partners*. Elérhető: www.greengrowthknowledge.org/partners (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- Green Growth Knowledge Platform (2016): *Measuring Inclusive Green Growth at the Country Level*. Elérhető: www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/Measuring_Inclusive_Green_Growth_at_the_Country_Level.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- GYULAI Iván (2013): Fenntartható fejlődés és fenntartható növekedés. *Statistikai Szemle*, 91. évf. 8–9. sz. 797–822. Elérhető: www.ksh.hu/statszemle_archive/2013/2013_08-09/2013_08-09_797.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- HERCZEG Zsolt (2019): Szakértő: ólom van a csapvízben – mutatjuk, kik érintettek. *Infostart.hu*, 2019. 11. 06. Elérhető: <https://infostart.hu/belfold/2019/11/16/szakerto-olom-van-a-csapvizben-mutatjuk-kik-erintettek> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 19.)
- IQAir (é. n.): *World most polluted countries 2019 (PM2.5)*. Elérhető: www.iqair.com/world-most-polluted-countries (A letöltés dátuma: 2020. 04. 19.)
- Knoema (é. n.): *World Data Atlas*. Elérhető: <https://knoema.com/atlas/Romania/topics/Water/Total-Renewable-Water-Resources/Dependency-ratio?compareTo=BE,HU,SI,SK> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- Központi Statisztikai Hivatal (2019): *A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon, 2018*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/fenntartfejl/fenntartfejl18.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- Központi Statisztikai Hivatal (é. n.): *Main surface water quality parameters of Hungarian rivers (1995–)*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/eng/xstadat/xstadat_annual/i_uw006b.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)

- LAURILA-PANT, Mirka – LEHIKONEN, Annukka – UUSITALO, Laura – VENESJÄRVI, Riikka (2015): How to value biodiversity in environmental management? *Ecological Indicators*, Vol. 55. 1–11. Elérhető: www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1470160X15001119 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.) DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2015.02.034>
- LOSONCZY György (2012): A levegő 2,5 mikron alatti részecskeméretű szállópor-tartalma és a korai halálozás Magyarországon. *Orvosi Hetilap*, 153. évf. 8. sz. 285–288.
- Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat (é. n.): *Magyarország ásványinyersanyag-vagyona*. Elérhető: https://mbfsz.gov.hu/sites/default/files/file/2020/02/12/2019_i_1_magyarorszag_asvanyvagyona.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)
- Magyar Távirati Iroda (2019): Nagy István: a klímaváltozás miatt sem szabad csökkenteni az agrárügyi EU-forrásokat. *Portfolio.hu*, 2019. 09. 24. Elérhető: www.portfolio.hu/unios-forrasok/20190924/nagy-istvan-a-klimavaltozas-miatt-sem-szabad-csokkenteni-az-agrarugyi-eu-forrasokat-401863 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- MÁLOVICS György (2012): A környezeti fenntarthatóság statisztikai mérőeszközeinek fejlesztésekor jelentkező operacionalizációs választások. In BAJMÓCZ Zoltán – LENGYEL Imre – MÁLOVICS György szerk.: *Regionális innovációs képesség, versenyképesség és fenntarthatóság*. Szeged, JATEPress. 265–282. Elérhető: <http://eco.u-szeged.hu/download.php?docID=39602> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- MANGEL Gyöngyi (2019): Zöld mezőről a rács mögé. *Magyar Hang*, 2019. 11. 24. Elérhető: <https://magyarhang.org/belfold/2019/11/24/zold-mezorol-a-racs-moge/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- McKinsey Global Institute (2017): *A Future That Works: Automation, Employment, and Productivity*. Elérhető: www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/Digital%20Disruption/Harnessing%20automation%20for%20a%20future%20that%20works/MGI-A-future-that-works-Executive-summary.ashx (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- MEADOWS Donella H. – MEADOWS, Dennis L. – RANDERS, Jørgen – BEHRENS, William W. (1972): *The Limits to Growth*. New York, Universe Books. Elérhető: www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- MÉTA-program (é. n.): *Magyarország növényzeti öröksége*. Elérhető: www.novenyzetiterkep.hu/node/54 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 14.)
- Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (2019): *A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia harmadik előrehaladási jelentése 2017–2018*. Elérhető: www.parlament.hu/documents/1238941/1261771/NFFS_3EHJ.pdf/5f6c02dc-0720-1cfe-f926-272ead306659?t=1575543833848 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2008): *Handbook on Constructing Composite Indicators – Methodology and User Guide*. Elérhető: www.oecd.org/sdd/42495745.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2016): *Better Policies for 2030 – An OECD Action Plan on the Sustainable Development Goals*. Elérhető: www.oecd.org/dac/Better%20Policies%20for%202030.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2017): *Green Growth Indicators 2017*. Elérhető: https://read.oecd-ilibrary.org/environment/green-growth-indicators-2017_9789264268586-en#page1 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (é. n. a): *Green growth database*. Elérhető: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GREEN_GROWTH# (A letöltés dátuma: 2020. 04. 14.)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (é. n. b): *OECD and the Sustainable Development Goals: Delivering on universal goals and targets*. Elérhető: www.oecd.org/dac/sustainable-development-goals.htm (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)

- Portfolio (2019): Itt a hivatalos lista: ezeken a településeken mérgező az ivóvíz. *Penzcentrum.hu*, 2019. 09. 07. Elérhető: www.penzcentrum.hu/otthon/itt-a-hivatalos-lista-ezeken-a-telepuleseken-mergezo-az-ivoviz.1082629.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 19.)
- PM10 Csökkentési Program (é. n.): *A PM10*. Elérhető: <https://pm10.kormany.hu/a-pm10> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 19.)
- SACHS, Jeffrey – SCHMIDT-TRAUB, Guido – KROLL, Christian – LAFORTUNE, Guillaume – FULLER, Grayson (2019): *Sustainable Development Report 2019*. New York, Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network. Elérhető: https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopmentreport/2019/2019_sustainable_development_report.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 19.)
- SCOTT, Michon (2019): National Climate Assessment: Great Plains’ Ogallala Aquifer drying out. *Climate.gov*, 2019. 02. 19. Elérhető: www.climate.gov/news-features/featured-images/national-climate-assessment-great-plains%E2%80%99-ogallala-aquifer-drying-out (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- SolAbility (2019): *The Global Sustainable Competitiveness Index 2019*. Elérhető: <http://solability.com/global-sustainable-competitiveness-index/the-global-sustainable-competitiveness-index-2019> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- TAKSÁS Balázs (2016): *Katonai erőforrás és környezetgazdaságtan*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- TAKSÁS Balázs (2019): A fejlődés és a versenyképesség mérésének evolúciója – Avagy hogyan jutottunk el az egy főre jutó GDP-től a zöld versenyképességig. In CSATH Magdolna – TAKSÁS Balázs – NAGY Balázs – VINOGRADOV Szergej – PÁLFI Nóra – FÁSI Csaba: *A versenyképesség-mérés változásai és új irányai*. Budapest, Dialóg Campus. 51–83. Elérhető: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12768/web_PDF_Versenykepesseg_meres.pdf?sequence=1 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- TENCZER Gábor (2020): Nagy szmog, kicsi szél: halálösőbb Covid–19. *Index.hu*, 2020. 04. 21. Elérhető: https://index.hu/techtud/2020/04/20/nagy_szmog_kicsi_szel_halalosabb_covid-19/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 21.)
- United Nations (1987): *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Elérhető: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- United Nations (2015): *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Elérhető: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- United Nations (2019): *The Sustainable Development Goals Report 2019*. Elérhető: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 27.)
- United Nations Environment Programme (é. n.): *Green Growth Knowledge Platform*. Elérhető: www.unenvironment.org/explore-topics/green-economy/what-we-do/green-growth-knowledge-platform (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- United Nations Information Service (é. n.): *Fenntartható Fejlődési Célok*. Elérhető: www.unis.unvienna.org/unis/hu/topics/sustainable_development_goals.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- United Nations Sustainable Development Goals Knowledge Platform (é. n.): *Sustainable Development Goals*. Elérhető: <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- VENGESAYI, Sebastian – MAVONDO, Felix – REISINGER Yvette (2009): Tourism Destination Attractiveness: Attractions, Facilities, and People as Predictors. *Tourism Analysis*, Vol. 14. No. 5. 621–636. DOI: 10.3727/108354209X12597959359211

- World Bank (é. n. a): *Indicators*. Elérhető: <https://data.worldbank.org/indicator> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- World Bank (é. n. b): *PM2.5 air pollution, population exposed to levels exceeding WHO guideline value (% of total)*. Elérhető: <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.PM25.MC.ZS?view=chart> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- World Economic Forum (é. n.): *Defining Sustainable Competitiveness*. Elérhető: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/defining-sustainable-competitiveness/> (A letöltés dátuma:2020. 04. 09.)

A fenntarthatóság társadalompolitikai indikátorai és azok hazai teljesülése

Indicators of Social Policy for Sustainability and Their Fulfilment in Hungary

Boros Anita – Hegedüs Viktor – Iván Dániel

Bevezetés

Az emberiség történetében eddig nem, vagy legalábbis nem ilyen léptékben és súlyossággal jelentkező, globális méreteket öltő éghajlati, környezeti fenyegetések megjelenése, a globális fogyasztás és a népességszám folytonos növekedése és kielégítése megköveteli a gazdasági növekedésünk és a felhasználási szokásaink új alapokra helyezését. A globális túlfogyasztás napja egyre korábbi dátumra tolódik,¹ Magyarországon – 2018 után – 2019 ismét rekordot döntött a legmelegebb év tekintetében, és az első tíz legmelegebb év közül nyolc az ezredforduló után volt tapasztalható.² Bolygónk népességének folyamatos emelkedésével az erőforrásigényünk is nő, s ez az életszínvonal szakadatlan növekedésére való törekvéssel egyre inkább fokozódni fog. A probléma megoldása azonban nem lehet a lakosságnövekedés vagy az életszínvonal-emelkedés tendenciájának megállítása. A megoldás sokkal inkább a jelenlegi rendszereink átalakításában rejlik; a felhasználási módjainkban tükröződnie kell a környezetünk, a társadalmunk és a gazdaságunk természetes határainak. A természeti erőforrások végeessége kijelöli életmódunk és határtalannak gondolt fejlődésünk korlátait, amelyeket a következő nemzedékek – és természetesen az ökológiai katasztrófa elkerülése – érdekében nem hagyhatjuk figyelmen kívül.

A tudományos kutatásokban is előtérbe került az ökológiai rendszer szabta korlátok, és egyre több figyelem övezi a fenntarthatósági elveket, valamint a fenntartható fejlődésnek nevezett növekedési formát. Az ökológiai kihívások összetettségéből és globális jellegéből fakadóan nehéz egyszerű megoldást találni, azonban életmódunk jelenlegi szintjének fenntartása (valamint annak további emelése) érdekében új fogyasztási, termelési és döntési szokásokat szükséges elfogadni és normává alakítani, egyéni

¹ A globális túlfogyasztás azt az időpontot jelöli, amikor a Föld lakosai felhasználták azt a mennyiségű erőforrást, amelynek egy teljes évre kellene elegendőnek lennie ahhoz, hogy a bolygónk jelenlegi állapotában fennmaradhasson. Az elmúlt években egyre korábbra tehető, tehát a Föld túlfogyasztása folyamatosan nő. 2019-ben július 29-re esett, az azt megelőző évben pedig augusztus 1-jére.

² 2019 a legmelegebb év 1901 óta Magyarországon 2020. OMSZ. Elérhető: www.met.hu/omsz/OMSZ_hirek/index.php?id=2729&hir=2019_a_legmelegebb_ev_1901_ota_Magyarorszagon (A letöltés dátuma: 2020. 06. 01.)

és társadalmi szinten egyaránt. Az ökológiai katasztrófa elkerülésére a fenntartható fejlődés irányába való elmozdulás lehet a megoldás. E növekedési modell nem pusztán a hagyományos – főáramú – közgazdasági növekedési mutatók (például GDP)³ hosszú távú, töretlen növelésére összpontosít, hanem a több, egymással összefüggő társadalmi, természeti és gazdasági tényező együttes figyelembevételével történő növekedésre is.

A fenntarthatósági elvek gyakorlatba ültetése érdekében szükséges a folyamatot közelről mérni és elemezni. A fenntarthatóság fogalmi meghatározásai mellett a folyamat mérésére alkalmas mutatók esetén ugyancsak széles körű szakirodalom áll rendelkezésre, ugyanakkor e tudományos folyamat közel sem tekinthető konszenzuálisan elfogadottnak, illetve befejezettnek.⁴ A jelenleg elérhető mutatók, illetve mutatókészletek vizsgálata során érdemes kiemelni, hogy több esetben egyetlen indikátorban kívánják megragadni számos, sokszor rendkívül összetett folyamat és terület adatait, illetve az adatok változásait, ezáltal elérhetővé téve a szélesebb közönség számára a hozzáférhetőséget.⁵ Ezek (a hagyományos fenntarthatóság fogalmának dimenziói esetén) a környezet, a gazdaság és a társadalom erőforrásait és azok alakulását kívánják bemutatni. Ilyen jellegű tudományos vállalkozásnál kulcsfontosságú a fogalmi keretek megalkotása, mivel ez befolyásolja a kapott értéket, hiszen hatással van arra, hogy maga a mérési rendszer mit és milyen jelenségeket képes kvantitatív módon mérni. Ebből kiindulva fontosnak tartjuk, hogy egy rövid kitekintés erejéig bemutassuk a fenntarthatóság fogalmi kereteit, valamint e témán belül külön kiemelten foglalkozunk a fenntarthatóság társadalmi mutatóival és azok teljesülésével.

A politikai együttműködések terén egyre több kezdeményezés született az elmúlt évtized során, amelyek nemzetközi szinten kívánják előmozdítani a létünket fenyegető ökológiai kockázatok enyhítését célzó politikákat.⁶ A párizsi megállapodás példának okáért a globális felmelegedést kívánja lassítani, illetve csökkenteni a csatlakozott országok üvegházhatású gázok (ÜHG-gázok) légkörbe juttatását. Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) által 2015-ben kidolgozott Fenntartható Fejlődési Célok (*Sustainable Development Goals – SDG-célok*), amelynek előzménye az ezredfordulón kialakított Millenniumi Fejlesztési Célokban (*Millennium Development Goals – MDG*) gyökerezik,

³ A fenntarthatóság fogalmának változása mellett a fejlődés szintén terjedelmes tudományos vita tárgyát képezi, lásd növekedésmélet és egyéb diskurzusok.

⁴ A fenntarthatóság fogalmi megragadása és annak lényegi tartalma kihat a folyamat mérésére kialakított indikátorokra, illetve indikátorkészletekre. A fogalmi keretek egységességének hiánya és folyamatos alakulása a fenntarthatósági indikátorok kialakításának komplikáltságát eredményezi. Bővebben lásd KARCAGI-KOVÁTS Andrea (2011): *Mivel mérjük a fenntarthatóságot? – Az indikátorkészletek helyzetértékelése az EU tagállamok nemzeti fenntartható fejlődési stratégiáiban*. Doktori értekezés. Debrecen, Debreceni Egyetem. 21–24.

⁵ KÁRPÁTI Zoltán – VÁRI Anna – FERENCZ Zoltán (2011): Társadalmi fenntarthatósági indikátorok életciklus megközelítésben – egy kutatás tapasztalatai. *Kultúra és Közösség*, 2. évf. 3. sz. 15.

⁶ A fenntarthatósági szakpolitikák elterjedésének alakulásáról és részletességeiről bővebben lásd *Sustainable transitions: policy and practice* (2019). EEA Report, No. 9/2019. Luxembourg, European Environment Agency. Elérhető: www.eea.europa.eu/publications/sustainability-transitions-policy-and-practice (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)

mára talán az egyik legtöbbet hivatkozott nemzetközi együttműködési keretrendszert adja. A nemzetközi együttműködések egyre részletesebb kidolgozottsága és számszerű növekedésük jelzi, hogy felértékelődött a fenntartható fejlődés iránti elkötelezettség és áttérési szándék, ugyanakkor ezek az együttműködések csupán annyira lehetnek sikeresek, amennyit az egyes államok megvalósítanak belőlük. Ebből kifolyólag a nemzetállamok a fenntarthatósági elvek gyakorlatba történő átültetését hosszú távú stratégiák és célkitűzések kidolgozása mellett, a tényleges szakpolitikai cselekvések formájában valósíthatják meg. Jelen tanulmánnyal e folyamatot kívánjuk segíteni, és hiszünk abban a tudományos tételben, hogy a fenntarthatósági indikátorok változásainak vizsgálata hozzájárul a fenntarthatóság elveinek gyakorlati megvalósításához.

A fenntarthatóság eszméje a pazarló fogyasztói társadalom jelenségére, a globális éghajlatváltozás egyre szélsőségesebbé válására és a mára már rendszeresen előforduló környezeti katasztrófákra, válságokra, illetve az ezek által generált összetett politikai és gazdasági krízisekre adható lehetséges megoldás. A növekvő hulladékmennyiség és fogyasztási szokásaink összessége a bolygónk által biztosított erőforrások feléléséhez vezet, amelynek megelőzésére kell törekednünk, hiszen mindannyiunk és az elkövetkezendő generációk életét egyaránt ellehetetlenítheti. A gazdasági növekedés és jólét eddigi ismereteit új összefüggésekben szükséges vizsgálni és megvalósítani, amelyek figyelembe veszik a környezetünk állapotát és az ökológiai diverzitás megőrzését.

Jelen tanulmány szerkezeti és logikai felépítése az alábbi: az első fejezetben röviden bemutatjuk a fenntarthatóság eszméjének történeti előzményét, valamint kapcsolatát a fejlődés fogalmával. Ezt követően kitérünk e jelenség mérésére elérhető és alkalmas mutatók, illetve mutatókészletek bemutatására. Legvégül pedig megvizsgáljuk ugyan-ezen mutatók társadalompolitikai szempontból történő alakulását, valamint azok hazai teljesülését és változásait.

A fenntarthatóság és a fejlődés kapcsolata, eredete és rövid története

A fenntarthatóság, a fenntartható fejlődés, a fenntartható növekedés számos esetben egymás szinonimájaként kezelt fogalmak. A fenntarthatóság általánosan elfogadott fogalmi keretei több tudományos fordulaton és tartalmi fejlődésen estek át. Ebből kifolyólag szükségesnek tartjuk, hogy a fenntarthatóság és a fenntartható fejlődés fogalmi világát és fejlődését röviden összefoglaljuk, hiszen a fogalmi keretek változása erős összefüggést mutat a fenntarthatóság mérésére kialakított mutatókkal.⁷ Rövid áttekintésünkben szeretnénk megragadni a fenntarthatóság elveinek megszületéséhez és elterjedéséhez vezető utat, valamint bemutatjuk a fenntarthatóság és a fejlődés kapcsolatát.

⁷ KARCAGI-KOVÁTS 2011, 25.

Susan Murcott 1997-ben 57 különböző fenntarthatósági definíciót gyűjtött össze kutatásában,⁸ amely rámutatott az egységes megközelítés hiányára és sokoldalúságára. Ez azóta sem változott, sőt a fenntarthatóság fogalmi szempontból jelentősen bővült, továbbá ugyanezen jelenség kvantitatív leírására alkalmas mutatónak (illetve mutatóinak) megalkotása sem egy lezárult tudományos folyamat. Tudományos szempontból célunk nem az egyedüli fenntarthatóság fogalmi megragadása, sokkal inkább arra kívánunk rávilágítani, hogy mennyire szerteágazó gondolati elemekből áll össze maga a fenntarthatóság fogalma. Ugyanebből kifolyólag a mérése is rendkívül összetett feladat, amelyre a későbbiekben térünk ki részletesebben.

A fenntarthatóság fogalmának megszületéséig több, mérőföldkőként kezelhető alkotást említhetünk. Rachel Carson *Néma tavasz* című könyve 1962-ben jelent meg, amelynek központi témája a mezőgazdaságban használt vegyi anyagok állatra és emberre egyaránt veszélyes hatásai, így felhívva a figyelmet a környezet pusztulásának folyamatára.⁹

Paul Ehrlick 1968-ban a *Népességrobbanás* című munkájában az emberi populáció ugrásszerű emelkedésével összefüggésben annak erőforrásigényekre gyakorolt hatásait fejtette ki, és utalt az ezáltal előidézett környezeti problémákra.¹⁰

Ezt követően 1969-ben jött létre egy környezetvédelmi kezdeményezés, amely a Föld Barátai (*Friends of Earth*) nevet kapta, és a környezet pusztulásának megállítását, a biológiai sokféleség megőrzését, valamint azon gazdasági hajtóerők megállítását tűzte ki célul, amelyek a környezeti romboláshoz vezetnek. Szintén 1969-ben, az ENSZ akkori főtitkára, U Thant emelte fel hangját, figyelmeztetve a nemzetközi közösséget, hogy az emberiség a környezeti katasztrófa jelenségével néz szembe, amennyiben nem változnak jelentősen az addigi környezeti folyamatok.¹¹ Mindezen előzmények erőteljesen hozzájárultak és megalapozták az ENSZ által megrendezett környezeti konferencia későbbi alakulását, amelynek eredményeképpen megszületett a *Közös jövőnk* című jelentés.

A fenntarthatóság gyakorlati kérdései már az ókori Egyiptom, Mezopotámia életében is megjelentek, valamint olyan korabeli tudósok figyelmét keltette fel, mint Plátón, Sztrabón vagy Columella.¹² Már ekkor felismerték az ember akkori gazdasági tevékenységeinek káros következményeit és azok jövőbeni kockázatait, sőt megállapították, hogy megfelelő gyakorlatok követése szükségesek a Föld „fiatalságának örök megőrzéséhez”. Maga a fenntarthatóság terminusa először Hans Carl von Carlovitz *Sylvicultura Oeconomica* című munkájában jelent meg, az erdők erőforrásainak fenntartható felhasználásának

⁸ FLEISCHER Tamás (2014b): A fenntarthatóság mérése. In KNOLL Imre – LAKATOS Péter szerk.: *Közszolgálat és fenntarthatóság*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 25.

⁹ Részletesebben lásd CARSON, Rachel (1962): *Silent Spring*. Houghton Mifflin.

¹⁰ Részletesebben lásd EHRLICK, Paul R. (1968): *The Population Bomb*. New York, Sierra Club – Ballantine Books.

¹¹ MÉSZÁROS Dóra (2017): *A mezőgazdaság fenntarthatóságát értékelő módszer fejlesztése*. Doktori értekezés. Gödöllő, Szent István Egyetem. 7.

¹² PISANI, Jacobus A. Du (2006): Sustainable Development: Historical Roots of the Concept. *Environmental Sciences*, Vol. 3, No. 2. 85.

tekintetében.¹³ Az Egyesült Királyságban William Stanley Jevons, míg Németországban Rudolf Clausius már 1866-ban figyelmeztetett arra, hogy erőforrásaink végesek, és kimerüléssel fenyegetnek.¹⁴ Érdekességként kiemeljük Alfred Russel Wallace 1898-as művét, mivel jórészt az általa megfogalmazott kérdések alkotják a későbbi, 20. század derekától kezdődő fenntarthatóság tudományos diskurzusainak fő áramlatait.¹⁵

E sarokpontok eszmetörténeti szempontból kiemelendők, hiszen egyre inkább előtérbe került azon felfogás, hogy a határtalanként kezelt és töretlen növekedésünk véges természeti alapokon nyugszik. A fenntarthatóság fogalmi kereteinek kialakulása elméletben éppen ezt kívánja megragadni, tudniillik, hogy a gazdasági teljesítménynek külső feltételei is vannak. A környezeti kérdések tekintetében azonban a szélesebb közönség számára az 1970-es évek hozta el a fordulópontot, ugyanis az ENSZ emberi-környezeti konferenciája, valamint a Római Klub támogatásával megjelent tanulmánynak köszönhetően ismerhettük meg a fenntartható fejlődés fogalmát először.¹⁶ Ezt felhasználva, valamint e tudományos alapra támaszkodva fejlődött tovább a későbbiekben a fenntarthatóság.

A ma széles körben ismert fenntartható fejlődés fogalmi gyökerei az 1987-ben felállított ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottságának, ismertebb és rövidebb nevén a Brundtland-bizottság által készített *Közös jövőnk* című jelentéséből eredeztethetők. A nemzetközi átvétel, illetve a fenntartható fejlődés talán legtöbbször idézett fogalma ide vezethető vissza. A Brundtland-jelentés alapján a fenntartható fejlődés a következőt takarja: „[a] fejlődés olyan formája, amely a jelen igényeinek kielégítése mellett nem fosztja meg a jövő generációit saját szükségleteik kielégítésének lehetőségétől.”¹⁷ Az ez előtt megjelenő fogalmakhoz képest e jelentés az intragenerációs fogalommal egészítette ki a fenntarthatóság elméletét. E forrás alapján tehát egy olyan alternatívát kíván nyújtani, amely figyelembe veszi a növekedés elengedhetetlen forrásait. A Brundtland-jelentésben foglaltak népszerűsége és széles körű átvétele elsősorban annak tág és laza megfogalmazásával magyarázható, amivel egyúttal számos kritikát is vont maga után. A szakirodalmi áttekintés során meglehetősen vegyes véleményeket találunk a jelentésben foglaltak

¹³ MARKÓ Lilla (2017): Mit jelent valójában a fenntartható fejlődés? A fenntarthatóság és a fenntartható fejlődés fogalmi keretei. In Nyirkos Tamás szerk.: *Közös jövőnk – A fenntarthatóság elmélete és gyakorlata*. Ostrakon Hallgatói Szervezetért Közhasznú Egyesület. 9. Elérhető: https://btk.ppke.hu/uploads/articles/956050/file/1704921%20-%20P%C3%A1zm%C3%A1ny%20Ostrakon%20-%20online_v2.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 06. 01.); részletesebben lásd Malthus, Thomas R. [1798] (1998): *Essay on the Principle of Population*. London, Electronic Scholarly Publishing Project.

¹⁴ PISANI 2006, 86.; részletesebben lásd Jevons, William S. (1865): *The Coal Question: An Inquiry concerning the Progress of the Nation, and the Probable Exhaustion of our Coal-mines*. London, Macmillan.

¹⁵ MARKÓ 2017, 9.

¹⁶ Részletesebben lásd Meadows, Donella H. et al. (1972): *Limits to Growth*. New York, Universe Books; STOFLETH, Danny (2017): A short history of sustainable development. *Rethinking Prosperity Blog*, 2017. 02. 23. Elérhető: <http://rethinkingprosperity.org/a-short-history-of-sustainable-development/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 02.)

¹⁷ PERSÁNYI Miklós szerk. (1988): *Közös jövőnk*. Budapest, Mezőgazdasági Kiadó. 68.

értékelését tekintve. Az általános, széles körű átvételét épp a laza megfogalmazásának és tág, politikailag is széles körű értelmezhetőségének köszönheti. A Brundtland-bizottság magyar akadémikusa, Láng István is kiemeli, hogy ez a megfogalmazás elsősorban politikai tartalmú.¹⁸

A Brundtland-jelentés a fenntarthatóság hagyományos megközelítését három dimenzió alapján értelmezi: a gazdaság, a társadalom és a környezet. A fenntarthatóság elméleti megközelítésében e három tényező egyenlő érvényesülése és védelme szükséges az elv alapvető célkitűzésének megvalósulása érdekében. A fenntarthatóság tehát nem csupán gazdasági növekedést kíván elérni, hanem oly módon teszi ezt, hogy a humán és környezeti források végességének figyelembevételével és azok felélésmentes felhasználásával történjen mindez.

A Brundtland-jelentést követően 1992-ben rendezték meg Rio de Janeiróban a Környezet és Fejlődés Konferenciáját, majd 1997-ben Kyotóban erősítették meg a fenntartható fejlődés elveit. A ma talán legszélesebb körben ismert ENSZ SDG fejlődési célok előzményeként az ezredfordulón határoztak a Milleniumi Fejlődési Célok (MDG-célok) megalkotásáról, amely 2000 és 2015 között vizsgálta a fenntarthatóság számos területét, és jelentős lépésként értelmezhető a fenntartható fejlődés elemzése szempontjából.¹⁹ Az MDG-célok korszerűtlenné válásával újabb módszert dolgoztak ki, amelynek keretében az előbbiekhöz képest 17 fő célt és 169 részcélt fogalmaztak meg, megközelítőleg 230 indikátorral. Jelenleg ez a nemzetközi kezdeményezés adja a fenntartható fejlődésre való törekvésnek a legszélesebb lefedését.

A szakirodalomban azonban megjelenik a fenntartható fejlődés (*sustainable development*) mellett a fenntarthatóság (*sustainability*), illetve néhol a fenntartható fejlesztés fogalma (angol fordításban szintén *sustainable development*), miközben több szerző nem használja következetesen e fogalmakat, mivel nem a lényegi tartalmát alkalmazzák. A nemzetközileg elterjedt *sustainable development* sokkal inkább fenntartható fejlesztésként fordítható, a szakirodalom azonban ezt nagyon kevés alkalommal használja következetesen.²⁰ A terminológiai meghatározás az egész diskurzus meghatározó eleme, azonban ez önmagában sem egyszerű feladat. A fenntarthatósági indikátorok esetén a későbbiekben láthatjuk, hogy számtalan típusú indikátort dolgoztak ki, amelyek a fenntarthatóságnak bizonyos oldalára koncentrálnak.

¹⁸ KARCAGI-KOVÁTS 2011, 31.

¹⁹ STACHÓ Krisztina (2017): Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig szóló ENSZ-programja. In Nyirkos Tamás szerk.: *Közös jövőnk. A fenntarthatóság elmélete és gyakorlata*. Ostrakon Hallgatói Szervezetért Közhasznú Egyesület. 12. Elérhető: https://btk.ppke.hu/uploads/articles/956050/file/1704921%20-%20P%C3%A1lzm%C3%A1ny%20Ostrakon%20-%20online_v2.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 06. 02.)

²⁰ A fenntartható fejlesztés arra utal, hogy tudatos, célszerű emberi tevékenység eredményeként szándékolt következménye a fenntarthatóság alatt értett rendszer felé való közeledés.

A hazai fenntarthatósági törekvések és annak keretei, valamint a fenntarthatóság dimenziói

A Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030 elfogadása után Magyarországon létrejött egy koordinációs mechanizmus a szaktárcák között a hazai végrehajtás koordinációjáért felelős Külgazdasági és Külügyminisztérium (KKM) vezetésével. Az Agenda 2030 hazai végrehajtásának első fázisában a koordináció a már működő NEFE Tárcaközi Koordinációs Bizottságon keresztül valósult meg. 2017-ben a KKM egy új tanácsadó platformot hozott létre az Agenda 2030 végrehajtásában érdekelt felek bevonásával, amely nagymértékben előmozdította mind a szakpolitikák fenntartható fejlődési célú koherenciájának megvalósulását, mind pedig az Agenda 2030 hazai végrehajtását.²¹ A platform a kormányzati szereplőkön kívül magában foglalta a Központi Statisztikai Hivatalt (KSH), valamint a civil szervezetek, a tudományos és a privát szektor képviselőit. Az utókövetés és felülvizsgálat tekintetében a KSH proaktívan részt vesz a Fenntartható Fejlődési Célok nemzeti és globális szintű megvalósításának elősegítésében.

Az EU szintén elkötelezte magát az Agenda 2030 megvalósításában. 2017 júniusában az Általános Ügyek Tanácsán elfogadták az Agenda 2030 végrehajtására vonatkozó európai uniós tanácsi következtetéseket, amelynek eredményeként felállították az Agenda 2030 végrehajtásával foglalkozó új tanácsi munkacsoportot, az Agenda 2030 munkacsoportot, valamint egy, az érdekelt feleket tömörítő platformot, a *Multistakeholder Platformot*. Ez utóbbi ajánlásokat fogalmaz meg az uniós szintű végrehajtás terén.

A fenntartható fejlődés magyarországi keretrendszerének alapjául a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (NFFT) által kidolgozott és 2013-ban az Országgyűlés által is elfogadott NFFK szolgál.²² E dokumentum a fenntarthatóság hárompilléres megközelítését kibővítve, négy külön területre osztva közelíti meg a fenntartható fejlődést, amelyek feltétlenül szükségesek „minden nemzedék anyagi, szellemi és lelki jólétének elősegítéséhez”.²³ az emberi (humán), a társadalmi, a természeti és a gazdasági erőforrást jelöli meg.²⁴ Az NFFK esetén érdemes kiemelni, hogy bár időben megelőzte a korábban említett SDG-célok megalkotását, tudományos szempontból azonban számos kapcsolódás található, és közel sem tekinthető az ENSZ által kiadott új 2015–2030-as időszakra vonatkozó fenntartható fejlődési céloktól idegennek. A keretstratégia a Brundtland-bizottság által használt fenntartható fejlődési fogalmát tágabban és lazábban értelmezi, ezzel

²¹ A hazai fenntarthatósági indikátorok összevetése során kivehető, hogy a magyar indikátorok keretrendszere a régió belüli és európai uniós összevetést tekintve is önálló, külön rendszert alkot, valamint a legnagyobb hasonlóságot mutatja az európai uniós fenntartható fejlődési céljaival. Bővebben lásd KOZMA Dorottya Edina (2019): Comparative analysis of the sustainable development strategies and indicators of the V4. *DETUROPE – The Central European Journal of Regional Development and Tourism*, Vol. 11, No. 2. 101–120.

²² A továbbiakban NFFK, illetve keretstratégia alatt ugyanezen dokumentumot értjük.

²³ BARTUS Gábor szerk. (2013b): *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia*. Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács Titkára. 21.

²⁴ BARTUS 2013b, 21–25.

azonban nem elhagyva az eredeti jelentését és célját. A keretstratégia a fenntarthatóság értelmezését ekképp ragadja meg: „[az] egyéni jó élet és a közjó biztosításának feltételeit az adott időpillanatban saját jólétét megteremtő generáció nem éli fel, nem meríti ki erőforrásait, hanem megfelelő mennyiségben és minőségben a következő generációk számára is megőrzi, bővíti azokat.”²⁵ A fenntartható fejlődés esetén pedig így fogalmaz: „[a]z ember boldog és értelmes életvitelének előmozdítását és a közjó kiteljesítését célozza úgy, hogy az emberi tevékenységek a Föld környezeti eltartó-képessége szabta határon belül maradnak, és a gyarapítható, fejleszthető emberi társadalmi és gazdasági erőforrások terén gondoskodunk ezek megfelelő mennyiségi és minőségi állapotának a fenntartásáról, bővítéséről, illetve javításáról.”²⁶ A keretstratégiáról így elmondható, jelentős kibővítésen esett át a fenntarthatóság brundtlandi értelmezéséhez viszonyítva.

A keretstratégia által kitűzött célok elérése és elemzése érdekében a KSH 2007 óta két évente kiadja a fenntartható fejlődés indikátorainak teljesülését és változásának, alakulásának értékelését bemutató anyagot, amely tudományos szempontból az európai uniós iránymutatásokon alapul.²⁷ Ezen elemzések a fenntarthatósági megközelítések közül illeszkednek az NFFK által vázolt szerkezetre, és ugyanazon négy dimenzió alapján dolgozzák ki azokat, vizsgálván a fenntartható fejlődés szempontjából releváns mutatók alakulását. Ez jelentős visszajelzésként és forrásként szolgál, valamint a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács által készített kutatások szerint szakmai szempontból igen részletesnek és versenyképesnek mondhatók nemzetközi összehasonlításban is, a megalkotásuk korai mivolta ellenére.²⁸

A fenntarthatóság hazai keretei mellett érdemes kitérni a terület különböző dimenzióira, értve ez alatt a fenntarthatósági elméletek megközelítéseit is. Az előbbiek során már említett hagyományos fenntarthatósági modell megközelítése leginkább az úgynevezett háromdimenziós vagy -pilléres modellként ismeretes. Ez a Brundtland-bizottság által felállított fenntarthatósági meghatározásból eredeztethető, azonban számos tudományos kritika is érte. Több szerző kritikájának középpontjában az áll, hogy a fenntarthatóság e három dimenziójára történő összpontosulást úgy értelmezi, hogy azok mind egyenlő, egyenrangú szerepet töltenek be. Ahogy Karcagi-Kováts is kiemeli, „a globális ökológiai válság csak a gazdaság és a társadalom, azaz a fenntarthatóságot veszélyeztető termelési minták és az életmód (illetve ennek fontos gazdasági eleme, a fogyasztási minták) radikális megváltoztatásával hárítható el, akkor a fenntarthatóság három dimenziójának összefüggését helyesen használjuk”.²⁹ A háromdimenziós felfogást amiatt kritizálja a szerző, hogy több politikai indíttatású programban és a témához kapcsolható

²⁵ BARTUS 2013b, 6.

²⁶ BARTUS 2013b, 9.

²⁷ A módszertanról részletesebben lásd *Getting Messages across Using Indicators. A Handbook Based on Experiences from Assessing Sustainable Development Indicators* (2014). Luxembourg, Eurostat, Publication Office of the European Union.

²⁸ KELLER Tamás (2012): *Javaslat a fenntartható fejlődés társadalmi indikátorainak mérésére*. Műhelytanulmányok, 13. Budapest, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács. 8., 20.

²⁹ KARCAGI-KOVÁTS 2011, 36.

stratégiában a rövid és középtávú gazdasági és társadalmi kihívásokat a hosszú távú ökológiai és környezeti kihívásokkal azonosként tünteti fel. Ennek következményeként olyan témakörök is bekerülhetnek a vizsgálódás tárgyába, amelyeknek a valódi fenntarthatóság szempontjából semmiféle kapcsolódási pontjuk nincs.³⁰

A fenntarthatóság háromdimenziós felfogása és a Brundtland-bizottság által megalkotott széles körű definíció mellett megjelenik a tőkeelméleti fenntartható fejlődési elméleti iskola is, amely széles körű nemzetközi irodalommal bír,³¹ és számos magyar kutató is foglalkozott vele.³² E felfogás a közgazdasági fejlődéselméletet veszi alapul, és annak analógiáját alkalmazza. A közgazdasági alapfelvetés, amely a fejlődés alapjaként a tőkét tekinti, a fenntartható fejlődés esetén is a tőkét teszi a középpontba, az úgynevezett teljes tőkét. Ez tulajdonképpen a tőke fogalmának a kiterjesztése oly módon, hogy az immáron az emberi tőkét vagy másként a humán tőkét (az emberi tudást, a tapasztalatokat és szerzett képességeket) is magában foglalja.³³

E teóriából emelkedett ki a fenntarthatóság két további iskolája az 1990-es években, a gyenge és az erős fenntartható fejlődési kritérium, amelyek szorosan kapcsolódnak a háromdimenziós elképzeléshez. A gyenge fenntarthatósági kritérium jelentése abban áll, hogy a három dimenziót (környezet, társadalom és gazdaság) egymással egyenértékűnek kezeli, valamint arra koncentrál, hogy e három tőkéjének ne csökkenjen az összege a fejlesztések során. Ebből az elméleti iskolából adódik, hogy a három terület gyakorlatilag egymás helyettesítőjeként is működhet, így tehát amennyiben az egyik pilléren csökkentést tapasztalunk, az elmélet követői szerint elképzelhető, hogy a másik pilléren elért többletnövekedéssel egyensúlyban tartható az érték. Természetesen ebből fakadóan ennek az elméletnek a hiányosságai egyértelműek, hiszen az egyes pillérek képtelenek egy másik területnek a helyettesítésére. Ebből a kritikai elképzelésből eredeztethető az úgynevezett erős fenntarthatósági kritérium. Ezen elméleti iskola egyik képviselője, Herman Daly úgy véli, vannak bizonyos környezeti korlátok, amelyeket önmagukban be kell tartani, miközben a környezetre nem közvetlenül, hanem annak alrendszeire is vagyunk képesek hatást gyakorolni a gazdasági és a társadalmi folyamatokon keresztül.³⁴

³⁰ KARCAGI-KOVÁTS 2011, 36.

³¹ Részletesebben lásd PEARCE, David W. – TURNER, R. Kerry (1990): *Economics of Natural Resources and the Environment*. Hemel Hempstead, Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf; AYRES, Robert U. (2007): On the Practical Limits to Substitution. *Ecological Economics*, Vol. 61, No. 1. 115–128.; *Measuring Sustainable Development* (2009). New York – Geneva, United Nations Economic Commission for Europe, United Nations.

³² Részletesebben lásd SZLÁVIK János (2005): *Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás*. Budapest, KJK-KERSZÖV; KERÉKES Sándor (2006): A fenntarthatóság közgazdasági értelmezése. In BULLA Miklós – TAMÁS Pál szerk.: *Fenntartható fejlődés Magyarországon*. Jövőképek és forgatókönyvek. Budapest, Új Mandátum. 196–211.

³³ KARCAGI-KOVÁTS 2011, 38.

³⁴ FLEISCHER Tamás (2014a): A fenntarthatóság fogalmáról. In KNOLL Imre – LAKATOS Péter szerk.: *Közszolgálat és fenntarthatóság*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 18–20.

A fenntarthatósági indikátorok bemutatása

A fentiekben ismertettük a fenntarthatóság konceptusa alakulásának rövid történetét és annak magyarországi kereteit és dimenzióit. Jelen tanulmány homlokterében a fenntarthatóság társadalmi oldala áll, amelynek keretében részletesebben foglalkozunk e terület mérésére alkalmas indikátorok és azok típusainak bemutatásával. Tekintettel arra, hogy ezeknek az indikátoroknak a magyarországi teljesülését kívánjuk ismertetni, így túlnyomó részt magyarországi adatokat bemutató forrásokra koncentrálunk.

A fenntarthatóság mérése érdekében kulcsfontosságú a helyes mutatók, illetve mutató-rendszerek alkalmazása és vizsgálata. Az általánosan elfogadott közgazdasági alapvetések és mutatók hatékonyságának és célszerűségének megkérdőjelezése már a múlt évszázad során kialakított, mára talán a legnépszerűbb piaci termelést mérő GDP-mutatónál felmerült. A GDP és a gazdasági növekedés mára már talán az egyik legtöbbet hangoztatott fogalomná vált, ez azonban számos kritikát is hordozott magában, mivel nemcsak a fentiekben bemutatott környezeti mozgalmak hatására kerültek középpontba a növekedés korlátai, hanem egyre inkább felvetődött a kérdés, hogy valóban e módon a legjobb mérni a növekedésünket.³⁵ Az Amerikai Egyesült Államok története során a Hoover-adminisztrációhoz köthetjük a mai értelemben használatos GDP megalkotását, miután egy kormányzati és magánszakértőkből álló csoportot kongresszusi meghallgatásra hívtak, és alapvető gazdasági kérdésekre kívántak választ kapni a kérdezők. A meghallgatás nem zárult sikeresen, mivel a meghívottak nem találtak elegendő rendelkezésre álló, gazdasági méréshez alkalmas adatot a válaszadáshoz. Ezt követően 1932-ben kérte fel a Hoover-adminisztráció az akkori Kereskedelmi Minisztériumot azzal a céllal, hogy alkossa meg a nemzeti elszámolások egységes rendszerét. Simon Kuznets volt végül az, aki a ma is ismeretes GDP fogalmát megalkotta. Azonban már a mutató megszületését követően aggályok merültek fel a felhasználhatóságát illetően. Maga Kuznets fogalmaz úgy saját munkájában,³⁶ hogy „figyelemmel kell lenni a növekedés mennyisége és minemisége közötti megkülönböztetésre, a költségek és a hozamok közöttire, a rövid és hosszú távú megfontolásokra”.³⁷ Ez tehát elindított egy elméleti kérdést, miszerint a meglévő, széles körben használt gazdasági mutatóink nem képesek teljes mértékben visszaadni azt, ami a valódi fejlődésünk és növekedésünk fenntartásához elengedhetetlen. A különböző fenntarthatósági elméletek éppen ezt kívánják megragadni, hogy a minket körülvevő ökológiai rendszer összefüggésében és végességét figyelembe véve vizsgálja a növekedésünket. A növekedés és fejlődés valódi mivoltával, valamint azzal, hogy a társadalom szem-

³⁵ A GDP-mutató esetén fontosnak tartjuk kiemelni, hogy célja szerint csak a gazdasági tevékenység pénzben mérésére koncentrál, így nem lehet rajta számon kérni a környezeti és társadalmi összefüggések kimutathatóságát. Vizsgálódási területünk szempontjából a fenntarthatóság oldaláról kívánjuk kiemelni a GDP korlátait.

³⁶ Részletesebben lásd KUZNETS, Simon (1962): *How to Judge Quality*. Washington D. C., The New Republic.

³⁷ SZIGETI Cecília (2015): Az ökolábnyom és egyéb fenntarthatósági indikátorok mérési tartományának értelmezése. *Journal of Central European Green Innovation*, Vol. 3, No. 1. 51.

pontjából hogyan lennének képesek jobban mérni e folyamatokat, számos tudományos diskurzus foglalkozik. Az egyik kiemelkedő jelentőségű épp a 2008–2009-es globális pénzügyi válság idején, Nicolas Sarkozy által felállított bizottság. E kezdeményezésben nemzetközileg elismert közgazdászok részvételével létrejött az úgynevezett Stiglitz–Sen–Fitoussi-jelentés,³⁸ amelyben a korábban felvetett, GDP-vel szemben támasztott kérdéseket vizsgálták, és próbáltak kidolgozni egy olyan rendszert, amely jobban képes a jólétnek és a társadalmi előrehaladásnak a mérését megragadni, miközben a környezeti terheléseket is beemeli a rendszerbe. A bizottság a pénzügyi válság közepén részletekbe menően vizsgálta annak kérdését, hogy milyen pótlólagos adatok, mutatók szükségesek a jelenleg ismeretes GDP kiegészítéséhez. A fenntarthatóság és a környezet kérdései szintén fontos szerepet kaptak a felvetésükben, amelynek végességét és változásait indokoltak tartották beemelni az újonnan kialakított mutatók közé.

A kérdés aktualitásáról megosztó véleményeket találni, hiszen problematikus a meglévő mutatók helyettesíthetősége. A fenntarthatósági elveket követők és kutatók többsége úgy véli, a fenntarthatóságot jobban megragadó indikátorkészlettel lehetne e kérdést feloldani. A fenntarthatóságot övező tudományos diskurzus elméleti megközelítése mellett az indikátorokat övezi talán a legnagyobb figyelem.³⁹ A fenntarthatóság fogalmi keretével – ahogy a korábbiakban csak részletében mutattunk rá – valójában jelentős szakirodalmi bázis foglalkozik. Ugyanakkor az indikátorokat vizsgálva megjegyzendő, hogy a fenntarthatóság mérésének tisztázása jelenleg is e terület tudományos érdeklődésének középpontjában áll. Valójában a kérdés az, amit 2008-ban a Stiglitz–Sen–Fitoussi-féle jelentés is központi problémaként vizsgált, miszerint mivel és hogyan tudnánk felcserélni a meglévő mutatóinkat a társadalmi fejlődés jobb mérése érdekében (esetünkben ez a fenntarthatóság kapcsán vizsgálandó). A helyes indikátor(ok) felkutatása érdekében röviden térjünk ki a már meglévőkre, és vizsgáljuk meg azok relevanciáját.

Az indikátorok konceptusának tartalma kapcsán Havasi Éva találóan ekképpen fogalmaz: „Ha arra lennének kíváncsiak, hogy fúj-e a szél vagy sem, akkor a fű, vagy a fa »hajladozása«, operacionalizálva: dőlésszögének megváltozása, megfelelő indikátornak

³⁸ Részletesebben lásd STIGLITZ, Joseph – SEN, Amartya – FITOUSSI, Jean-Paul (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.

³⁹ A fenntarthatósági indikátorok elméleti háttéréről bővebben lásd HENDIANI, Sepehr – BAGHERPOUR, Morteza (2020): Development of Sustainability Index Using Z-Numbers: A New Possibilistic Hierarchical Model in the Context of Z-information. *Environment, Development and Sustainability*, Vol. 22, No. 7. 6077–6109.; BELL, Simon – MORSE, Stephen (2018): Sustainability Indicators Past and Present: What Next? *Sustainability*, Vol. 10, No. 5. 1688.; LIOR, Nolam – RADOVANOVIĆ, Mirjana – FILIPOVIĆ, Sanja (2018): Comparing Sustainable Development Measurement Based on Different Priorities: Sustainable Development Goals, Economics, and Humal Well-Being – Southeast Europe Case. *Sustainability Science*, Vol. 13, No. 4. 973–1000.; TASDEMIR, Cagatay – GAZO, Rado – QUESEDA, Henry J. (2020): Sustainability Benchmarking Tool (SBT): Theoretical and Conceptual Model Proposition of a Composite Framework. *Environment, Development and Sustainability*, Vol. 22, No. 7. 6755–6797.; KRAVCHENKO, Maria – PIGOSSO, Daniela C. A. – McALOONE, Tim C. (2020): A Procedure to Support Systematic Selection of Leading Indicators for Sustainability Performance Measurement of Circular Economy Initiatives. *Sustainability*, Vol. 12, No. 3. 951.

bizonyulna. Ráadásul a szél a maga valójában láthatatlan, megfoghatatlan, de a fűszálon keresztül megragadhatóvá válik. Az indikátorok szerepe is hasonló a statisztikában. Természetesen egy elhajló fűszál, vagy fa koronájának hajladozása érdeklődéstől függően sokféle jelentéstartalmat hordozhat. Van, akinek azt jelenti, hogy sapkát kell vennie, ha kimegy az utcára, másoknak azt, hogy be kell hozniuk a virágokat a teraszról, mert az erős szélből elpusztulnak a friss hajtások. Az indikátorok jelentése attól függ, hogy kik vagyunk, és mit akarunk.⁴⁰ Az indikátorok tehát rendkívül jól képesek jelezni számunkra a változás mértékét, illetve irányát, feltéve – és ez az egyik kulcsfontosságú elemünk a vizsgálódáskor –, ha tudjuk, hogy mit szeretnénk mérni és hogyan. A szerző egy egyszerű példán keresztül szemléletesen bemutatta, hogy gyakorlatilag ugyanígy mérhetjük a különböző társadalmi, gazdasági vagy akár környezeti, komplex rendszereknek a rendszerszintű összefüggéseit is.

Az indikátoroknak tehát kulcsfontosságú szerepük van abban, hogy a statisztikai adatokként megjelenő információmennyiségben eligazodhassunk, valamint egy adott jelenségre vonatkozóan egyszerűsíteni tudjunk rendkívül összetett folyamatokat. A fenntarthatóság mérésekor kiemelkedő szerepük van – az előbbiekből kifolyólag – a folyamat mérésére alkalmas mutatóknak. Az indikátorok vizsgálata tehát egy adott társadalmi, gazdasági vagy környezeti rendszer változását is jól mérheti. Fontos azonban a téma vizsgálatakor első körben kitérni arra, hogy miként alkotjuk meg azokat a fogalmakat, amelyeket vizsgálni kívánunk. A fenntarthatóság különböző oldalait bemutató indikátorok vizsgálata során lényeges kiemelnünk e ponton Karcagi-Kováts⁴¹ és Bartus⁴² megállapításait, miszerint szoros kapcsolat van a fenntarthatóság fogalma és annak mérésére kialakított indikátorok között. E tudományos feltevést látjuk érvényesülni számos fenntarthatósági mutató esetén, mivel azok felhasználási célja meghatározza azt, miként alakítjuk ki e fogalmakat, milyen változásokat képesek azok kimutatni.

A fenntarthatósági indikátorok bemutatása előtt fontosnak tartjuk röviden kitérni az általánosságban vett indikátorok osztályozására és különböző felosztásaikra, a teljesebb kép érdekében. Ahogyan azt Havasi is bemutatja a tanulmányában,⁴³ az indikátorok összetettsége alapján lehetnek egyszerűek vagy összetettek. Az egyszerű indikátorok közé tartozik például a szegénységi ráta, miközben az összetettek közé sorolhatjuk a GDP-mutatót. Az összetett indikátorok között emellett elkülöníthetünk aggregált (összegző), illetve összetett (kompozit) vagy integrált indikátorokat. Az összetett indikátorok esetén kiemelnénk az úgynevezett bontott indikátort (*decoupling*), amelynek lényege a megbontásban, illetve „szétszedésben” található. Ezzel – Havasi példája alapján – jól tudunk mérni olyan területeken, ahol például gazdasági növekedést akarunk elérni, miközben

⁴⁰ HAVASI Éva (2007): Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei. *Statisztikai Szemle*, 85. évf. 8. sz. 678.

⁴¹ KARCAGI-KOVÁTS 2011, 183.

⁴² BARTUS Gábor (2013a): A fenntartható fejlődés fogalom értelmezésének hatása az indikátorok kiválasztására. *Statisztikai Szemle*, 95. évf. 8–9. sz. 857.

⁴³ HAVASI 2007, 683–686.

csökkenteni akarjuk az energiafogyasztást. Egy másik nagyon fontos megközelítése az indikátoroknak az úgynevezett rendszerbe foglalt indikátorok. Ezen belül tematikus, vezető- vagy kulcsindikátorokat különíthetünk el. Mivel a legfontosabb indikátorok nem önmagukban állnak, így, ahogy a korábbiakban is utaltunk már rá, fontos őket rendszer összefüggéseiben vizsgálni, ezt teszik lehetővé az utóbb felsorolt indikátortípusok. Területi érvényességüket tekintve továbbá vizsgálhatnak területi, regionális adatokat vagy nemzeti területet, illetve nemzetközi szintű adatokat is.

Az indikátoroknak mindemellett számos egyéb feloszthatósági és mérhetőségi bontása különböztethető meg, azonban a terjedelmi korlátok következtében jelen tanulmányunkban sokkal inkább a fenntarthatósági indikátorokra koncentrálunk, amelyeket a következőkben foglalunk össze.

Összetett mutatók a GDP kiegészítésére

A fentiekben bemutatott GDP-mutatószámoknak a korlátait kiküszöbölni kívánó törekvések során merültek fel olyan mutatók, amelyekkel a meglévő mutatóink kibővítését tudnánk elérni, és így bevonni a vizsgálódásba olyan területeket, amelyek kiemelt fontosságúak. Összefoglalóan összegezhetjük e mutatókat úgy, hogy a gyakorlatban kívánjuk megragadni a GDP háttérintézményét, felhasználva egyéb, külsőnek nevezhető nem piaci tényező(ke)t. E folyamatnak a lényege abban keresendő, hogy megpróbálja internalizálni a különböző külső tényezőket a gazdasági dimenzió terén.⁴⁴ Erre születtek meg az úgynevezett összetett mutatók, amelyeket a következőkben röviden ismertetünk.

Az egyik legelső GDP-kiegészítésre szolgáló mutató a *Measure of Economic Welfare* (MEW) index megalkotása volt. A MEW a GDP által a piaci termelésre fókuszáló mutatóhoz kívánja adni a jólét mérését, amelyet a szabadidő értéke mellett a nem fizetett tevékenységek beemelésével kívánja megragadni, levonva belőle a létrejött környezeti károk értékét. Mindezen törekvések célja az volt, hogy a jólétet a GDP-nél jobban ki tudják mutatni és mérni, azonban a legnagyobb hiányossága továbbra is az, hogy pénzben kifejezhető értékekre fókuszál.⁴⁵

1989-ben azonban egy újabb mutatóval állt elő Daly és Cobb.⁴⁶ Megalkották az *Index of Sustainable Economic Welfare* (ISEW) indexet, amely szintén a jólét mérését kívánta megragadni, azonban akképpen dolgozták ki, hogy bizonyos tételeket, amelyek nem szolgálják a jólétet, le kell vonni a mutató végösszegéből.

A fenntarthatósághoz köthető indikátorok vizsgálatakor kiemelhetjük továbbá a valódi fejlődést (*Genuine Progress Indicator* – GPI), a tényleges megtakarítás (*Genuine Saving/Adjusted Net Saving* – GS), valamint a jó élet (*Well-being Index* – WI) mutatóját. Ezen

⁴⁴ FLEISCHER 2014b, 28.

⁴⁵ FLEISCHER 2014b, 27.

⁴⁶ Részletesebben lásd DALY, Herman E. – COBB, John (1989): *For the Common Good*. Boston, Beacon Press.

indexek szintén a GDP kiegészítésére vagy továbbfejlesztésére koncentrálnak. Bartus tanulmányában⁴⁷ a GDP-t helyettesítő, valamint kiegészítő mutatók esetén külön kiemeli a tucatnyi lehetséges index közül a tényleges megtakarítás indexét, amely a közgazdasági értelemben vett fenntarthatóság szempontjából a legjobban közelíti meg a fenntarthatóság elvét. Az egyes indexek közötti helyettesíthetőségre mutat rá az, hogy amelyik országot vagy társadalmat vizsgálunk – attól függően, melyik mutatóval vizsgáljuk –, lehetséges, hogy míg egyik tekintetében nagyon jól teljesít a fenntarthatóság szempontjából, egy másik esetén viszont akár a legrosszabban, teljesen fenntarthatatlanul teljesít.⁴⁸

Sokdimenziós fenntarthatósági mutatók

Az összetett mutatók mellett egy másik nagy kategóriát képeznek a sokdimenziós fenntarthatósági mutatók. Ezen elképzelések a tudományos viták központi elemét képezik, hiszen ezek – a korábban említett indexekkel ellentétben – nem a kiegészítést, hanem a hagyományosan használt mutatóink helyettesítését kívánják elérni.

Az egyik első ilyen kezdeményezés, amelyet a mai napig jelentős figyelmet övez, az ENSZ keretein belül született meg 1990-ben, Mahbub ul Haq és Amartya Sen munkája alapján. Az általuk létrehozott humán fejlesztési index (*Human Development Indicator* – HDI) az egészségi állapot, iskolázottság és a gazdagság ötvözeteként vizsgálja és méri a fejlettséget, miközben a környezeti összefüggéseket nem emeli be a vizsgálódási körébe. A HDI alakulását a mai napig az ENSZ minden évben kiadott jelentéseiben vizsgálja.⁴⁹

A GDP helyettesítésére dolgozták ki a Yale és Columbia Egyetem kutatói az Európai Unió (EU) szakértőivel együttműködésben a Környezeti Teljesítmény Indexet (*Environmental Performance Index* – EPI), amely korábban a Környezetvédelmi Fenntarthatósági Indexként (*Environmental Sustainability Index* – ESI) volt ismeretes. E mutató a környezetvédelmet, a közegészségügyet és az ökoszisztéma egészségét kívánja megragadni és számszerűsíteni. A mutató 0 és 100 közötti értéket vehet fel, és minél nagyobb az értéke a mérőszám, annál kedvezőbb adatokat mutat.

A következő mutató a Boldog Bolygó Index (*Happy Planet Index* – HPI), amelyet a *New Economic Foundation* számításai alapján ismerhettünk meg. Ez gyakorlatilag az Ökológiai Lábnyom (*Ecological Footprint*) mutatóra támaszkodik, mivel a várható élettartam, az elégedettség az étellel és maga az ökológiai lábnyom értéke mellett, az életminőséget meghatározó objektív és szubjektív mutatókkal is kiegészíti.⁵⁰ Az előzőhöz

⁴⁷ BARTUS 2013a, 849–850.

⁴⁸ BARTUS 2013a, 850.

⁴⁹ Részletesebben lásd *Human Development Report 2019* (2019). New York, United Nations Development Programme.

⁵⁰ SZIGETI 2015, 55.

hasonlóan e mutató is 0 és 100 közötti értéket vehet fel, és hasonlóan a magasabb elért pont mutatja a kedvezőbb adatot.

Talán az egyik legtöbbször használt mutató mindemellett az ökológiai lábnyom elnevezésű mutató, amely azt fejezi ki, hogy az emberi társadalomnak egy adott technikai fejlettség mellett milyen mennyiségű produktív földterületre van szüksége ahhoz, hogy az önmaga által kitermelt hulladékot elnyelje, és a saját létét fenntartsa.⁵¹ Az ökológiai lábnyom az előzőekben felsorolt mérőszámok által körülírt jelenségeknél annyival megy tovább, hogy a földi tevékenységeinknek a kifejtett hatását képes mérni és arányosítani, így pedig könnyen összehasonlíthatóvá válnak a Föld országai. Az ökológiai lábnyom megkönnyíti annak a mérését, hogy az emberi igényeknek a kielégítése milyen terheléssel jár az ökoszisztéma szemszögéből. A mutató megalkotói⁵² nemcsak a tevékenységek különböző hatásait vizsgálták, hanem egész fogalomrendszert alkottak meg a rendszer jobb megragadásához. Így alkották meg a földhasználati módot és a globális hektár (gha) fogalmát mint mértékegységet. Míg előbbi a Földön található összes biológiailag termékeny földterületet és vízfelületet foglalja magában, az utóbbi a különböző földterületek összehasonlítását lehetővé tevő egységes átlagos hektárt jelöli (amelyeknek az összege megközelítőleg 12 milliárd földi hektárt tesz ki, és összegük megegyezik a biológiailag termékeny földterületekkel). E két fogalom és a mutató saját számolási módszertanának felhasználásával⁵³ következtetni lehet a biokapacitás figyelembevételével⁵⁴ a Földünk eltartóképességére. Ez az indikátor gyakorlatilag megmutatja, hogy egy adott terület milyen mértékű maximális népességet képest ellátni. Az elmélet megalkotása mellett a kutatók napjainkig is minden évben elkészítik az úgynevezett nemzeti lábnyomra vonatkozó kutatásaikat, ahol egy adott ország ökológiai lábnyomát mutatják be és hasonlítják össze a világ összes többi országával.

Kiemelendő mindemellett az OECD által előállított sokdimenziós mutató, a *Better Life Index* (BLI). Ennek érdekessége sokszínűségében és módosíthatóságában rejlik. A mutató 11 különböző területet ötvöz, úgymint: a háztartást, a jövedelmet, a munkát, a közösséget, az oktatást, a környezetet, az állampolgári szerepvállalást, az egészséget, az étellel való elégedettséget, a biztonságot és végül a munka és az élet egyensúlyát. A mutató sajátosságaként kiemelhető, hogy annak felhasználója képes arra, hogy a 11 különböző terület között fontossági sorrendet állítson fel, illetve súlyozza az egyes területeket a mutatón belüli területek prioritizálása érdekében. Elemzői szemszögéből ez a felhasználhatóságot tekintve úgy változtat, hogy nincs egy konkrét rangsor, amely így kialakulhat az országok között a súlyozás miatt, hiszen annak függvényében alakul át, és így nem lehet abszolút sorrendet megállapítani.

⁵¹ SZIGETI 2015, 55.

⁵² Részletesebben lásd MATHIS, Wackernagel – REES, William (1996): *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*. Philadelphia, PA, New Society Publishers.

⁵³ Összefoglalva lásd FLEISCHER 2014b, 34–35.

⁵⁴ A biokapacitás a technológiai lehetőségek mellett a hasznos biológiai produktumot és szén-dioxid-mennyiséget elnyelő képesség mutatója.

A fellelhető fenntarthatósági indikátorok összességének bemutatása jóval meghaladná jelen tanulmány terjedelmi korlátait. A fentiekben kiválasztott indikátorokat a fenntarthatóság komplex mutatóinak bemutatása érdekében, szakirodalmi jelentőségük, valamint népszerűségük miatt választottuk ki. Az Ökológiai Lábnyom és a BLI kivételével a felsorolt mutatók (MEW, ISEW, GP, GPI, HPI, HDI) esetén, amellet hogy a fenntarthatóságnak ama szegmensét, hogy véges készletek vesznek körül minket a földi létünk során, jól megragadják, azonban az egyik legnagyobb kritika, amivel illetik e mutatókat, abban rejlik, hogy továbbra is pénzben próbálják internalizálni a külső véges tényezőket, amely mértékegység végső soron végtelennek tekinthető.

A vállalati fenntarthatóság kapcsán kiemelendő a *Dow Jones Sustainability Index* (DJSI), amelyet 1999-től használnak a vállalatok esetében azok fenntartható teljesítményének mérésére,⁵⁵ amely olyan „üzleti szemlélet, mely úgy növeli a részvényesi értéket, hogy kiaknázza a lehetőségeket és menedzseli a kockázatokat, melyek a gazdasági, társadalmi és környezeti fejlesztésekben rejlenek”.⁵⁶ Vizsgálják az elemzés során a társadalmi, környezeti és gazdasági szempontjait a vállalatnak, és értékelik azt. Ezek keretében kitérnek a munkaügyi gyakorlatok kérdésköre mellett az éghajlatváltozás mérséklésére, a brandingre, az ellátási lánc szabványaira, továbbá a kockázatmenedzsmentre is. A DJSI mérési index évente értékeli azon vállalatok körét – a fenntartható fejlődés három alappillére (környezet, társadalom, gazdaság) alapján –, amelyek elkötelezettek e módszer alkalmazása iránt, mindezt a fenntartható fejlődés három alappillére szerint.⁵⁷ Kiemelendő a módszer kapcsán, hogy amennyiben egy vállalat a DJSI adatbázisába bekerül, onnantól kezdve a vállalat médiamegjelenései napi szinte nyomon követhetők. Hangsúlyozandó, hogy negatív kritika esetén a tagok listájából kizárják az érintett vállalatot, példának okáért említendő az emberi jogok megsértése, a kereskedelmi gyakorlatot, illetve a vállalati tevékenységet ért súlyos kritika stb.⁵⁸

A társadalmi befektetés megtérülése, avagy *Social Return On Investment* (SROI), egy mérési keretrendszer. Lényege abban ragadható meg, hogy meghatározott alapelvek mentén a hagyományos könyvelés részét nem képező értékeket méri úgy, mint környezeti vagy éppen társadalmi értékek. A SROI a társadalom szempontjából hozzáadott értékkel bíró változásokat hivatott mérni gazdasági, társadalmi, környezeti szempontból, és a változást magát értékeli. Rámutat arra, mekkora mértékű megtérülést eredményeznek e területeken a befektetések. A SROI vonatkozásában a 3:1 arány azt mutatja meg, miszerint például 1 £ befektetés 3 £ társadalmi vagy környezeti értéket eredmé-

⁵⁵ BERKESNÉ RODEK Nóra (2018): *CSR EMAT – A vállalatok társadalmi felelősségvállalásának kiválósági menedzsment és értékelési eszköze*. Doktori értekezés. Veszprém, Pannon Egyetem, Gazdálkodás-és Szervezéstudományok Doktori Iskola. 91.

⁵⁶ VOGEL, David (2006): *The Market for Virtue: The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*. Washington, D. C., Brookings Institution Press. 2.

⁵⁷ BERKESNÉ RODEK 2018, 91.

⁵⁸ Részletesebben lásd BENN, Suzanne – BOLTON, Dianne (2015): *CSR iránytű – alapfogalmak, kulcs-koncepciók*. Budapest, Atlantis Press.

nyez.⁵⁹ A SROI-nak két különböző típusa ismeretes: az értékelő, valamint az előrejelző. Az értékelő a tényleges, már megvalósult eredményekre fókuszál; míg az előrejelző azt mutatja meg, hogy ha az előre tervezettek szerint alakulnak az egyes tevékenységek és e tevékenységek eredményei, akkor milyen mennyiségű társadalmi érték keletkezik.⁶⁰

A vállalatok elkezdtek fenntarthatósági jelentéseket készíteni az 1970-es években,⁶¹ amelyek egyfajta „feedbackként” funkcionáltak akképpen, hogy az érintettek tudomást szerezhettek arról, hogy a vállalatok miképpen kezeltek egyes társadalmi problémákat.⁶² Hangsúlyozandó, hogy e jelentések a vállalatok önként vállalt tevékenységei közé tartoznak, ellentétben például a pénzügyi beszámolók kötelező elkészítésével. A fenntarthatósági jelentés egyfajta tükörként funkcionál a cég számára saját működésével kapcsolatban, így az nem csupán a vállalat tevékenységét reprezentálja a külvilág számára.⁶³

A *Global Reporting Initiative* (GRI) azzal a szándékkal jött létre 1997-ben, hogy a fenntarthatósági jelentések készítésének egyfajta egységes keretet biztosítson. Ennek megfelelően egy jól strukturált, könnyen kezelhető jelentéskészítési rendszer. Az első jelentéstételi ajánlás 2000-ben jelent meg. Rá két évre, 2002-ben, önálló szervezetként megalakult a GRI, amszterdami székhellyel, és jelenleg az ENSZ égisze alatt működik. A GRI egy olyan független civil szervezet, amelynek célja egy nemzetközileg elfogadott jelentéskészítési irányelv elkészítése és folyamatos fejlesztése; ekképpen biztosítja a közzétett információk átlátható, időszerű, ellenőrizhető, összehasonlítható, hiteles, pontos voltát.⁶⁴ A GRI három szintjét különböztethetjük meg: „A”, „B”, és „C” szinteket, ahol „A” a legszigorúbb, „B” a mérsékelt, „C” pedig a kötetlenebb szintet mutatja. A felhasználók e preferenciák mentén választhatják meg, milyen szintű jelentést kívánnak készíteni.⁶⁵

A fenntarthatóság társadalompolitikai indikátorai és azok teljesülése Magyarországon

Jelen tanulmány kiemelten kezelt területe a fenntarthatóság társadalmi oldalról való megközelítésének vizsgálata. A korábbiakban bemutatott fenntarthatóság magyar keretei közt az NFFK fenntarthatósági megközelítését tekintve jól elkülöníthetően jelenik meg a társadalmi területe a fenntartható fejlődésnek. A fenntarthatóság teljes megvalósítása,

⁵⁹ BERKESNÉ RODEK 2018, 92.

⁶⁰ Lásd www.socialvalueuk.org/resources/sroi-guide/ (A letöltés dátuma: 2020. 06. 01.)

⁶¹ Részletesebben lásd BAUER, Dan H. – FENN, Raymond A. (1972): *The Corporate Social Audit*. New York, Russell Sage Foundation.

⁶² BERKESNÉ RODEK 2018, 73.

⁶³ Részletesebben lásd Radácsi Lajos (2008): *A társadalmi felelősségvállalás könyve. 25 magyarországi vállalat rövid CSR jelentése*. Budapest, Braun & Partners.

⁶⁴ BERKESNÉ RODEK 2018, 74.; Részletesebben lásd BRAUN Róbert (2015): *Vállalati társadalmi felelősségvállalás. A vállalatok politikája*. Budapest, Akadémiai.

⁶⁵ BERKESNÉ RODEK 2018, 74. Részletesebben lásd RADÁCSI 2008.

illetve annak minél inkább gyakorlatba történő átültetése esetén elengedhetetlennek tekinthető, hogy a fenntarthatóság társadalmi oldala mellett a gazdasági és környezeti pillérek, valamint az emberi erőforrások egyenlő módon történő teljesülése valósuljon meg, hiszen jelentős hatással vannak egymásra. A fenntartható fejlődéshez történő hozzájárulások kulcsfontosságú szerepet játszanak egy társadalomban, hiszen elősegítik annak működését.

A társadalmi fenntarthatóság indikátorai

A korábbiak során bemutattuk a fenntarthatóság elméleti megközelítéseit, mindezek között azonban nincs olyan kiemelhető elmélet, amely kizárólagos vagy nagyobb figyelmet szentelne a fenntarthatóság társadalmi oldalának. Ugyanez elmondható a szakirodalomról: egész egyszerűen nincs olyasfajta, általánosan elfogadott mutató vagy mutatórendszer, amely lényegében kizárólag ezt ragadná meg. Magyarország esetén a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) készíti rendszeresen saját, 2007 óta két évente megjelenő, fenntartható fejlődési indikátorok vizsgálatára irányuló kiadványt, amelyben külön foglalkozik a társadalmi fenntarthatóságra javasolt indikátorkészletének monitorozásával. E mutatókészlet változásával a későbbiek során foglalkozunk részletesen.

A társadalmi fenntarthatóság mérésére rendelkezésre álló elméleti hiánypótlásra tesz kísérletet a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács 2011-ben közzétett tanulmánya, amely részletesen foglalkozik a fenntarthatóság társadalmi oldalával, és kísérletet tesz az alkalmas mérési rendszerének kidolgozására.⁶⁶ E tanulmány a fenntarthatóság társadalmi oldalának kutatási területén történő elméleti megalapozását kívánja pótolni és gyakorlati rendszerét megalkotni, valamint javaslatokat tenni a mérhetőségére alkalmas rendszer kialakítására. Megközelítésük három lényeges elemből tevődik össze: a társadalmi kohézió szerepéből, a korrupció mértékéből és a fenntartható fejlődés emberi tényezőiből, amelyet a kultúra mérésére is alkalmaznak. A megalkotásuk során olyan elemeket kell megvizsgálni és mérlegelni, hogy társadalmi tekintetben melyek azok az értékek, amelyeket fenntarthatósági szempontból a társadalom esetén kiemelendőnek tekintünk, valamint miként ragadjuk meg annak mérését. A társadalmi fenntarthatósági indikátoroknak a társadalom hosszan tartó fennmaradását eredményező értékekre kell összpontosítaniuk, de mivel nincs egységesen kidolgozott rendszere ennek, így két különböző megközelítést alkalmaznak a területet vizsgáló szakirodalmi források. A KSH a fenntartható fejlődés indikátorainak monitorozására készített kiadványában⁶⁷ a társadalmi fenntarthatóságot az anyagi biztonság, a bizalom és társadalmi aktivitás három fő területre osztva 13 jelzőszámmal vizsgálja a folyamatokat, és teszi hosszú távon összehasonlíthatóvá változásukat. A 13 külön mutató a három fő területre osztva

⁶⁶ Részletesebben lásd KELLER 2012.

⁶⁷ Részletesebben lásd BÓDAY Pál szerk. (2019): *A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon, 2018*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.

a következőkre fókuszál. Az anyagi biztonság vizsgálata során a szegénységi kockázat, a jövedelemeloszlás egyenlőtlensége, a háztartások anyagi helyzete, az önfoglalkoztatók, illetve atipikus foglalkoztatás aránya és a gyermekek óvodai és bölcsődei elhelyezési lehetőségei vannak számszerűsítve. A bizalom esetén az általános bizalom, a személyes kapcsolati háló és a lakosság jogrendszerbe vetett bizalma kerül vizsgálatra. A társadalmi aktivitást a nonprofit szervezetek, az önkéntes munkát végzők számán, a parlamenti választásokon történő részvételi arányon és az e-kormányzás elérhetőségén keresztül kívánja megragadni. A társadalmi erőforrások e formában történő vizsgálatának felosztását a KSH a korábbi kiadványaiban is következetesen ezek alapján vizsgálta. Összevetve az NFFT által kidolgozott javaslatokkal, több eltérést is találunk.

Az NFFT által kiadott tanulmány egy saját mérési rendszert dolgozott ki, és sokkal inkább a társadalmi fenntarthatóság mögött lévő elméleti háttér megalapozására és finomítására hívta fel a figyelmet ahelyett, hogy egyetlen indexszám vagy indikátorkészlet kimunkálását tegye meg.⁶⁸ A társadalmi fenntarthatóság tudományos szempontjait és elméleti oldalát is figyelembe vevő szakirodalom mindmáig kidolgozatlan maradt, holott a fontossága kiemelkedőnek tekinthető.

A társadalmi fenntarthatóság hazai teljesülése

Jelen fejezetben megvizsgáljuk a fenntarthatóság társadalmi oldalának mérésére elérhető legfrissebb indikátorkészletet és azok teljesülését. E fejezetben a KSH által 2019-ben publikált fenntartható fejlődés indikátorainak változását figyelemmel kísérő kiadványára támaszkodunk.⁶⁹

A szegénységi kockázat indikátora az egyes korcsoportokban a szegénység esélyét mutatja meg úgy, hogy az adott korcsoportba tartozó szegények arányát viszonyítja az országos átlaghoz. A mutató esetén a medián jövedelem 60%-a alatti jövedelemmel rendelkezőket definiáljuk szegényként. Az egynél nagyobb érték esetén a kategória tagjainak a szegénységi küszöb alá esése az átlagosnál nagyobb, míg az egynél kisebb esetén a kockázat az átlagosnál kisebb.

Az eltérő korosztályokban más és más következményekkel jár a szegénység. Gyermekkorban például az anyagi helyzet főleg a szülők jövedelmétől függ, ebben a korban kiemelten fontos a biztos anyagi háttér, hiszen az alapvető szükségletek kielégítése mellett a szociális és oktatásba való integrációt is jelentősen meghatározza a család keresete. A gyermekszegénységet számtalan országban, így Magyarországon is szociális intézkedésekkel csökkentik, hogy biztosítsák az egészségügyi, gondozási, fejlesztési és szociális szolgáltatásokhoz való hozzáférést. Ennek köszönhetően az elmúlt öt évben jelentős csökkenést figyelhettünk meg e korosztály szegénységi kockázatának mértékénél, az érték 2018-ra 1,2% alá csökkent. Az életkor előrehaladtával a szegénységi arány és kockázat

⁶⁸ KELLER 2012, 10.

⁶⁹ Részletesebben lásd BÓDAY 2019, 76–101.

egyaránt csökken. A 65 év felettiak szegénységi kockázata 2018-ban 0,8% alatt volt, ami az ország jól felépített nyugdíjrendszerét igazolja.⁷⁰

Jövedelemeloszlási egyenlőtlenség esetén az ekvivalens jövedelmek eloszlásában a felső és az alsó jövedelmi ötöd hányadáról beszélhetünk, tehát minél nagyobb az érték, annál nagyobb a bevételoldali egyenlőtlenség az adott területen. Mivel a nagy jövedelmi különbségek hosszú távon nem fenntarthatók, ezért fontos az állandó elemzésük és az ellenük tett intézkedések hatékonysága. A jövedelemeloszlást több dimenzióban is vizsgálhatjuk, például életkor és képzettség szerint, mi itt most a földrajzi tagolódásra, azon belül a Magyarországra jellemző értékekre térünk ki. Az S80/S20 néven is ismert indikátor hazánkban a 2008-as gazdasági válság után kissé megemelkedett, de 2014 óta az érték 4,2 körül stagnál, tehát stabilitásról beszélhetünk. Ez az érték megfelelő társadalmi viszonyokat jelent, a jövedelmi eltérések szűk skáláját. Az érték az Európai Unióra vonatkozóan 5, vagyis az európai társadalom leggazdagabb ötödének jövedelme ötszöröse a legszegényebb ötödének. Az indikátor nagysága, figyelembe véve a kelet-közép- és nyugat-európai országok közötti jövedelmi eltéréseket, még mindig nem tekinthető magasnak, de országunkénál nagyobb egyenlőtlenséggel jellemezhető a térség.⁷¹

A háztartások anyagi helyzetét a háztartások eladósodottsági rátájával jellemezhetjük, amely azt mutatja meg, hogy rendelkezésre álló jövedelmüknek hány százaléka az adott időszak bruttó hitelállománya. A családok által felvett hitelek nagyságát sok minden befolyásolhatja. Kiemelkedően fontos, hogy a polgárok pénzügyi edukáltsága megfelelő szintű legyen, így fel tudják mérni saját kockázatviselő képességüket, a különböző pénzügyi szolgáltatások előnyeit és hátrányait. Amennyiben ez fennáll, elkerülhető a nagyobb pénzügyi krízis, a magas számú nagy kockázattal járó befektetések nélkülözése révén. A magas számú, háztartások által felvett hitel alapvetően még nem jelent gazdasági problémát, hiszen sok esetben a kölcsön teremti meg a családok számára a fejlődés lehetőségét, a probléma inkább a magas kockázatu pénzügyi eszközökkel van.⁷²

Magyarországon a háztartások eladósodottsági rátája 1998-ban volt a történelmi mélypontján, 6,2%-os. Az értéket a 2000-es évek során és a 2010-es évek elején súlyosbította, hogy a devizaalapú hitelek nagyobb arányban növekedtek a forintalapú hiteleknél. A folyamatot azonban kormányzati beavatkozással sikerült visszafordítani, 2015-re az érték megközelítőleg a 2001-es szintre csökkent. A háztartások hiteleinek összességét tekintve elmondható, hogy 2011 óta folyamatosan csökken az összes jövedelemhez viszonyított aránya. A csökkenő tendencia valószínűleg a háztartások válság következtében is kialakult óvatosabb befektetési hangulatának köszönhető.⁷³

Az anyagi biztonságérzet számítását egy kérdőív segítségével mérik fel, amelyben a következő kérdést teszik fel: „Véleménye szerint hogyan tudja fedezni az Önök háztartása a szokásos kiadásokat?”. Az indikátor értéke megegyezik azoknak az arányával, akik

⁷⁰ BÓDAY 2019, 76.

⁷¹ BÓDAY 2019, 77.

⁷² BÓDAY 2019, 78.

⁷³ BÓDAY 2019, 78.

a feltett kérdésre azt válaszolták, hogy nagy nehézségek árán tudják fedezni a szokásos kiadásait. A háztartások szubjektív véleményére azért van szükség, mert ez több társadalmi és gazdasági tendenciát is befolyásol. Amennyiben a háztartások úgy érzik, hogy biztos és elégséges jövedelemmel rendelkeznek, többet fogyasztanak. A háztartások fogyasztási kiadásai jelentős mértékben befolyásolják a gazdaság, így a GDP értékének növekedését, emellett a társadalom biztonságérzete magasabb életszínvonalhoz és magasabb szintű munkamorálhoz vezet, ami fenntarthatóbb társadalmi viszonyokat eredményez.⁷⁴

Magyarországon azoknak az aránya, akik úgy érzik, hogy a mindennapi kiadások gondot okoznak számukra, magasabb az Európai Unió egész területére vonatkozó értékénél. Míg az EU-ban 2018-ban 7,5% körül alakult az érték, addig Magyarország esetében ugyanebben az évben 12,1%-ról beszélhetünk. Bár ez az érték viszonylag magas, a 2013 óta tartó folyamatos meredek csökkenés egy pozitív társadalmi folyamatra utal.⁷⁵

A fenntartható fejlődés egyik legfontosabb momentumja a foglalkoztatottság, a munkanélküliség természetes rátájának fenntartása nemcsak a társadalomra, hanem a gazdaságra is jelentős hatással van. A foglalkoztatottságon belül vizsgálhatjuk az atipikus foglalkoztatottak számát, amely a modern társadalomban kiemelkedő relevanciával bír. A munkavégzés e típusa, amelybe főként az önfoglalkoztatók, részmunkaidőben dolgozók és a határozott idejű szerződéssel foglalkoztatottak tartoznak, elősegítheti a foglalkoztatottság és a versenyképesség együttes növekedését, a munkahelyteremtés és a megfelelő munkakörülmények biztosítása mellett.

Bizonyos arányok Magyarországon és az Európai Unió többi tagországában is egyaránt megfigyelhetők. Az önfoglalkoztatók között, akik a magyar 15 és 64 év közötti lakoságnak 9,9%-át képezték 2018-ban, jelentősen magasabb a férfiak aránya, mint a nőké. Ellentétben ezzel, a részmunkaidőben dolgozók között nagyobb arányban találhatók nők. Megfigyelhető, hogy az önfoglalkoztatottak száma a 2000-es évek óta folyamatosan, de lassú mértékben csökkent, így egyre stabilabb pozíciót biztosítva a sokkal nagyobb biztonságot jelentő alkalmazotti formában történő foglalkoztatásnak. Ebből is látható, hogy a magyar befektetési és kockázatvállalási kedv tartósan alacsony. A részmunkaidőben dolgozók száma az elmúlt két évtizedben stagnált, csak a 2008-as gazdasági válság környékén figyelhető meg kisebb mértékű növekedés. Mindkét indikátor esetében elmondható, hogy magasabb arányuk a gazdaság nagyobb fokú rugalmasságához vezet, bár az egyének számára kisebb biztonságot nyújt a tipikus foglalkoztatásnál. A részmunkaidőben foglalkoztatottak kapcsán külön megemlítendő, hogy az arány növekedése esetén fontos szerepet játszanak olyan anyák, akik a gyermekvállalás miatt csak részmunkaidőben térnek vissza dolgozni. Tehát a növekvő szint ebben a formában a társadalom magasabb életszínvonalára is utalhat.⁷⁶

⁷⁴ BÓDAY 2019, 79.

⁷⁵ BÓDAY 2019, 79.

⁷⁶ BÓDAY 2019, 81–83.

Fontos társadalmi mutatók továbbá a bölcsődei és óvodai kihasználtság százalékos mutatói, hiszen egy egészségesen működő társadalomban elengedhetetlenek a gyermekek számára biztosított megfelelő szociális és gondozói körülmények. A gyermekek korai lemorzsolódása mellett, a felügyelet révén a szülők korábban tudnak újra munkába állni, ami számukra a gyermekvállalás által keletkezett költségek csökkentését, a társadalom számára pedig a humán tőke magasabb fokú kihasználtságát jelenti. Mivel a bölcsődei ellátás 2017. január 1-jétől jelentősen átalakult, ezért a korábbi adatokkal való összehasonlítás kevésbé releváns. Elmondható azonban, hogy a bölcsődei nevelés új formái, a családi bölcsőde, a munkahelyi bölcsőde és a mini bölcsőde hozzájárultak ahhoz, hogy a kisebb lakosságú településeken is igénybe vehető legyen a szülők számára a 3 éves kor alatti gyerekek napközbeni gondozása. Így az országosan elérhetővé vált 47 169 férőhelyen 44 577 gyermek tudott részt venni bölcsődei nevelésben, ami 95%-os kihasználtságot jelent.⁷⁷

Az óvodai nevelésben 2018-ban a 3 és 5 év közötti gyerekek 92%-a vett részt, ami kismértékű növekedést jelent az előző évhez képest. Mivel az elmúlt két évtizedben az óvodai nevelésben részt vevő gyermekek száma csökkent, míg az óvodai férőhelyek száma nőtt, így a kapacitás kihasználtsága 2000 és 2018 között 98%-ról 86%-ra csökkent. Ez alapvetően az egy gyerekre jutó óvodai nevelők számát tekintve kedvező, de gazdasági oldalról a kihasználtság csökkenése miatt kevésbé kívánatos tendencia. A településszerkezet és a régiók lakosszáma jelentősen befolyásolja a bölcsődei és óvodai férőhelyek kihasználtságát. Csongrád megyében például 100% feletti a bölcsődei férőhely-kihasználtság, ezért itt kiemelkedően fontos az új bölcsődetípusok bevezetése.⁷⁸

A társadalmi tőkét jellemezhetjük az általános bizalom indikátorával is, amely szintén a lakosság által kitöltött kérdőív alapján határozható meg. A válaszadók egy 0-tól 10-ig terjedő skálán értékelik, hogy véleményük szerint mennyire lehet megbízni az emberekben. Magyarországon az indikátor 2015 óta 5-ön stagnál.⁷⁹ Érdekes lehet azonban a különböző ismérvek szerinti megoszlást is vizsgálni. Általánosságban elmondható, hogy a kor és az emberek által érzett bizalom fordítottan arányos, vagyis a fiatalok pozitívabb jövőképpel rendelkeznek. A végzettség és az általános bizalom kapcsolatát vizsgálva kijelenthető, hogy minél magasabb végzettséggel rendelkezik valaki, annál nagyobb a többi ember által érzett bizalma. A mutató területi eloszlás szerint az érték a kisebb városokban a legalacsonyabb: 4,8 és a megyei jogú városokban, valamint a községekben a legnagyobb: 5,2.⁸⁰

A társadalom tagjainak egymás iránt érzett bizalma olyan kormányzati intézkedésektől függhet, mint a jogi szabályozás szigorúsága és büncselekmények szankcionálása. Fontos a mutató megfelelő szinten tartása, hiszen a kielégítő bizalmi szint elengedhetetlen a piaci mechanizmusok működéséhez. Az indikátor értékének csökkenése a kor előreha-

⁷⁷ BÓDAY 2019, 84–85.

⁷⁸ BÓDAY 2019, 85.

⁷⁹ Az emberekbe vetett bizalmat 2013 óta mérik, 2015 óta minden évben (BÓDAY 2019, 86–87.).

⁸⁰ BÓDAY 2019, 88.

ladtával, negatív tapasztalatokra utal az élet során, fontos, hogy az emberek fiatal korban kialakult bizalmát embertársaik iránt különböző intézkedésekkel életük végéig fenn tudjuk tartani.⁸¹

A bizalom egy másik formája a lakosság jogrendszerbe vetett bizalma, ezt a mutatót hasonló adatfelvételi módszerrel vizsgálják, 0-tól 10-ig terjedő skálán. A nemzeti intézmények, a jogrendszer a politikai rendszer és a rendőrség által érzett bizalom azért fontos, mert ezek az intézmények vannak leginkább hatással az ország hosszú távú jövőjére. Ha a társadalom úgy érzékeli, hogy védve van ezen intézmények által és emellett eljárásaikat igazságosnak tartja, akkor maga is tisztességesebben jár el bizonyos esetekben.

Magyarországon 2018-ban a három intézmény közül a legmagasabb a rendőrségbe vetett bizalom 6%-kal, ezt követi a jogrendszerbe vetett bizalom, majd végül a politikai rendszerbe vetett bizalom.⁸²

A bizalom mellett fontos megvizsgálunk az emberek kapcsolati hálóját. Egy egészségesen működő társadalomban az embereknek kiegyensúlyozott családi és közösségi élete van. Magyarországon a személyes kapcsolati háló kiterjedtségét a 16 éven felüli lakosság körében vizsgálják úgy, hogy felméri azok arányát, akiknek van olyan ismerőse, akivel a személyes ügyeiket meg tudják vitatni. Az érték csúcspontja 2013-ban 93,3% volt, ami kimagaslóan jónak tekinthető a régió többi országához képest. 2013-ban 3,4% vélte a 16 vagy annál idősebbek körében, hogy nem tudja megosztani a személyes dolgait senkivel. 2015-re ugyanezen mutató csökkenést mutatott, 1,9%-ra csökkent, majd 2018-ra 4,1% emelkedett. Azok, akiknél a személyes kapcsolatok hiánya, a magány fennáll, legfőképp az idősebb korosztályból kerülnek ki, emellett nyugdíjon kívül az egyéb okok miatt inaktív státuszban lévő személyek között is magas a szociális elszigeteltség aránya.⁸³

A társadalom tagjainak kapcsolati hálóját szociális intézkedésekkel lehet bővíteni, mint például idősgondozási intézkedésekkel, vagy olyan fejlett országos infrastruktúra kialakításával, amely lehetővé teszi, hogy az embereknek ne kelljen a családjuktól távol munkát vállalniuk. Az életszínvonal emelésének fontos lépése a szociális kapcsolatok felmérése, hiszen az ember számára elengedhetetlen a szociális élet bizonyos mértéke.

A társadalmon belül fontos lehet a civil szféra értékelése például a nonprofit szervezetek számával. A nonprofit szervezetek szintjén megvalósuló döntések nemcsak a szubszidiaritás elvének tesznek eleget, hanem a társadalmi csoportok integrációjában, a leszakadó csoportok felzárkózásában és az általános bizalom kiépítésében is jelentős szerepet játszanak. Több ilyen formában működő hazai szervezet járul hozzá a gyermekek szociális és egyéb területeken való fejlődéséhez. A nonprofit szervezeteknek két formája van: az alapítványi és a társas nonprofit szervezet. Míg az alapítványi szervezetek száma az 1990-es évek óta 20 ezer körül stagnál, a társas nonprofit szervezetek esetében nagyfokú növekedést figyelhettünk meg, az érték 2017-ben 40 ezer felett volt.⁸⁴

⁸¹ BÓDAY 2019, 92.

⁸² BÓDAY 2019, 92.

⁸³ BÓDAY 2019, 90.

⁸⁴ BÓDAY 2019, 94.

A társadalmi légkört szintén nagyban színesítő önkéntes munkát végző személyek száma közvetett módon kifejezi az emberek egymás iránt érzett szolidaritását. Az érettségihez kötött közösségi munka keretében a fiatalok egyre nagyobb köre végez önkéntes munkát, ami nagyban hozzájárul a világgépük formálódásához és ezen keresztül egy összetartóbb, egészséges társadalomhoz. Magyarországon 2017-ben 2 millió 668 ezer fő végzett önkéntes munkát, ami az előtte lévő évekhez képest növekvő tendenciára utal. Kor szerinti csoportbontásban a 60 és 64 év közöttiek a legaktívabbak az önkéntes tevékenységekben, de a fent említett okok miatt az utóbbi években a fiatalok körében is nőtt az önkéntesek száma. Elmondható ezenfelül, hogy az önkéntes munkának továbbra is a közvetlen forma a legelterjedtebb módja, a megkérdezettek mindössze 7,1%-a segített szervezett keretek között 2017-ben.⁸⁵

A fenntartható demokrácia mérőszáma a részvételi arány a parlamenti választásokon. Országunkban a legutóbbi parlamenti választáson, 2018-ban a szavazásra jogosultak 70,2%-a vett részt, ami kiemelkedő állampolgári aktivitásra utal. A régiókat tekintve a legtöbben Budapesten, a lakosság 75,4%-a képviseltette magát, míg az északi régiókban az arány 65 és 68% között alakult. A szavazati joggal való élés azért fontos indikátora egy országnak, mert kifejezi a polgárok politikával kapcsolatos érdeklődését, és azt, hogy mennyire érzik a szavazatukat döntő erejűnek. Ilyen magas részvételi arány a szavazáson arra utal, hogy a társadalom érzi a leadott voksának a jelentőségét, vagyis érvényesülnek a demokrácia alapkeretei.⁸⁶

Összefoglalva tehát a társadalmi fenntarthatóság indikátorait vizsgálva Magyarországon, megállapítható, hogy a kormányzat számos intézkedéssel igyekszik növelni a lakosság életszínvonalát. Magyarországon az anyagi biztonság több mutató vizsgálása mentén is láthatóan a 2008-as gazdasági válság óta stabil. A lakosság bizalma embertársaikkal és a jogrendszerrel szemben is közepes szinten van, de ezt ellensúlyozza a kiemelkedően magas társadalmi aktivitás, a nonprofit szervezetek és az önkéntes munka révén.

Az indikátorok megfelelő szinten tartása azért is fontos, mert a vállalkozások érintettjei, azaz a munkavállalók és a fogyasztók anyagi biztonsága és életszínvonala kritikus hatással van az üzleti életre. Elengedhetetlen tehát, hogy a kormányzatok figyelmet fordítsanak olyan folyamatokra, mint a társadalmi egyenlőtlenség növekedése, a szegénység és a foglalkoztatottság arányainak változása, hogy a jelenlegi és a jövő generációi számára is biztosítsák az egészséges közösségekben megvalósuló életet. Amennyiben megfelelő intézkedésekkel és jogi szabályozással a társadalom fenntartható körülmények között tud létezni, az nagy hatással tud lenni az adott közösség életszínvonalára, és akár újabb piacok megnyitását is eredményezheti. A fenntarthatóság társadalompolitikai fejlődési céljainak hazai és európai uniós összehasonlítását az 1. táblázat tartalmazza.

⁸⁵ BÓDAY 2019, 97.

⁸⁶ BÓDAY 2019, 99.

1. táblázat: A társadalompolitikai fenntartható fejlődési célok hazai és európai uniós teljesülése

Fenntartható fejlődési célok	EU-s teljesülés (utolsó adat szerint-2017/2018)	Indikátorok	Hazai teljesülés utolsó adat szerint (2017/2018)
1. cél: A szegénység valamennyi formájának felszámolása mindenhol	6,6%	Anyagilag súlyosan nélkülöző emberek.	14,5%
	8,8%	Háztartásokban élő emberek nagyon alacsony munkaintenzitással.	5,7% (60 év alatti lakosság)
	21,9%	A szegénység vagy társadalmi kirekesztés veszélyének kitett emberek.	19,6%-a a teljes népességnek
	17,1%	A jövedelemszegénység kockázatának kitett emberek.	12,8%
	9,5%	A szegénység kockázatának kitett (munkában lévők).	8,4% (18 < éves lakosság)
	Nő 2,3% Férfi 1,6%	Kielégítetlen igény az orvosi ellátásra (önálló bejelentés alapján).	Nő 0,9% Férfi 0,7% (16 < éves lakosság)
	1,7%	A lakosság, amelynek háztartásában sem kád, sem zuhany, sem beltéri öblítés WC nem található.	3,4%
	7,3%	A lakosság nem képes melegen tartani az otthonát.	6,1%
	13,9%	Szívárgó tetővel, nedves falakkal, padlóval, alapokkal vagy rothadó ablakkerettel vagy padlóval rendelkező lakosság.	22,5%
	15,5%	Túlszűfolttság (zsúfoltan laknak a lakásban, például 1 szobában alszanak a szülők és gyerekek).	20,1%
3. cél: Az egészséges élet biztosítása, és a jóllét előmozdítása minden korosztály valamennyi tagjának.	Nő: 83,5 Férfi: 78,3	Születéskor a várható élettartam.	Nő: 79,3 Férfi: 72,5 (év)
	Nő: 66,9% Férfi: 71,6%	Önértékelésen alapuló egészségi állapot (jó, vagy nagyon jónak ítélt).	Nő: 57,6% Férfi: 64,2% (16 év feletti lakosság)
	-	A dohányzás gyakorisága	-
	18,3%	A háztartásokban élő lakosság, akik szenvednek a zajtól.	8,5%
	14,1 (µg/m ³) (2017-ben)	Levegőszennyezésnek való kitettség.	20,2 (µg/m ³) (2014-ben)
	119 fő	Halálozási arány krónikus betegségek miatt.	243,7 fő (100 ezer emberből – 65 év alatt)
	2,9 fő	Tuberkulózis, HIV és hepatitis okozta halálozási arány.	2,6 fő (100 ezer emberből)
	4,9 fő	Közúti balesetekben meghaltak.	6,4 fő (100 ezer emberből)
4. cél: Az inkluzív, méltányos és minőségi oktatás biztosítása, valamint az élethosszig tartó tanulás lehetőségeinek elősegítése mindenki számára.	10,6%	Korai lemorzsolódás az oktatásból és képzésből.	12,5% (18 és 24 év közöttiek)
	95,4%	Részvétel a korai gyermekkori nevelésben.	95,6%
	13,4%	Fiatalok, akik nem vesznek részt sem a foglalkoztatásban, sem az oktatásban, sem pedig képzésben.	12,9%
	-	Elmaradás az olvasás, a matematika és a tudomány területén.	-
	40,7%	Felsőfokú végzettség.	33,7% (30 és 34 év közöttiek)
	81,7%	A friss diplomások foglalkoztatási rátája.	87,5%
	11,1%	Felnőttek részvétele a tanulásban.	6%

Forrás: <https://ec.europa.eu/eurostat>

Konklúzió

Jelen tanulmányunk a társadalmi fenntarthatóság témakörét, valamint annak hazai teljesülését vizsgálta. Az első fejezetben kitértünk a fenntarthatóság kialakulásának rövid összefoglalására, valamint a terminológiai megközelítéseire, és bemutattuk e konceptus bővülését és elterjedését mind nemzetközi, mind pedig hazai tekintetben. A második fejezetben a fenntarthatóság mérésére kidolgozott indikátorok bemutatására, valamint azoknak elméleti megközelítéseire és korlátaira szorítkoztunk.

Az áttekintés alapján kiderült, hogy a fenntarthatóság eszméjének régre nyúló történelmi gyökerei vannak, azonban a mai napig tudományos viták övezik. A megközelítéseknek és a mögöttük meghúzódó értelmezési és fogalmi vitáknak oka abban ragadható meg, hogy a fenntarthatóság és a fenntartható fejlődés elméleti megközelítései és iskolái részletesen kidolgozottak tekinthetők, azonban e folyamatok mérésére kidolgozott indikátorok, illetve indikátorkészletek esetén nem találkozhatunk általánosan elfogadott keretekkel. A nemzetközi és hazai szakirodalmi áttekintés alapján több indikátort is kidolgoztak a fenntarthatóság vizsgálatára, ezek azonban merőben más szemszögből vizsgálják a fenntarthatósági folyamatokat, emellett nehezen hasonlíthatók össze eltérő módszertanuk és értékválasztásuk miatt.

A fenntarthatóságnak a fenntartható fejlődéssé váló alakulási folyamatára igyekezünk rámutatni, nemcsak terminológiai aspektusból, hanem a mögöttük álló mérhetőség témakörén keresztül is.

Felhasznált irodalom

- 2019 a legmelegebb év 1901 óta Magyarországon 2020. OMSZ. Elérhető: www.met.hu/omsz/OMSZ_hirek/index.php?id=2729&hir=2019_a_legmelegebb_ev_1901_ota_Magyarorszagon (A letöltés dátuma: 2020. 06. 01.)
- AYRES, Robert U. (2007): On the Practical Limits to Substitution. *Ecological Economics*, Vol. 61, No. 1. 115–128. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2006.02.011>
- BARTUS Gábor (2013a): A fenntartható fejlődés fogalom értelmezésének hatása az indikátorok kiválasztására. *Statisztikai Szemle*, 95. évf. 8–9. sz. 842–869.
- BARTUS Gábor szerk. (2013b): *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia*. Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács Titkára.
- BAUER, Dan H. – FENN, Raymond A. (1972): *The Corporate Social Audit*. New York, Russell Sage Foundation.
- BELL, Simon – MORSE, Stephen (2018): Sustainability Indicators Past and Present: What Next? *Sustainability*, Vol. 10, No. 5. 1688. DOI: <https://doi.org/10.3390/su10051688>
- BENN, Suzanne – BOLTON, Dianne (2015): *CSR iránytű – alapfogalmak, kulcskonceptiók*. Budapest, Atlantis Press.

- BERKESNÉ RODEK Nóra (2018): *CSR EMAT – A vállalatok társadalmi felelősségvállalásának kiválósági menedzsment és értékelési eszköze*. Doktori értekezés. Veszprém, Pannon Egyetem, Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskola.
- BÓDAY Pál szerk. (2019): *A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon, 2018*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.
- BRAUN Róbert (2015): *Vállalati társadalmi felelősségvállalás. A vállalatok politikája*. Budapest, Akadémiai.
- CARSON, Rachel (1962): *Silent Spring*. Houghton Mifflin.
- DALY, Herman E. – COBB, John (1989): *For the Common Good*. Boston, Beacon Press.
- PISANI, Jacobus A. Du (2006): Sustainable Development: Historical Roots of the Concept. *Environmental Sciences*, Vol. 3, No. 2. 83–96. DOI: <https://doi.org/10.1080/15693430600688831>
- EHRLOCK, Paul R. (1968): *The Population Bomb*. New York, Sierra Club/Ballantine Books.
- FLEISCHER Tamás (2014a): A fenntarthatóság fogalmáról. In KNOLL Imre – LAKATOS Péter szerk.: *Közszolgálat és fenntarthatóság*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 9–24.
- FLEISCHER Tamás (2014b): A fenntarthatóság mérése. In KNOLL Imre – LAKATOS Péter szerk.: *Közszolgálat és fenntarthatóság*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 25–47.
- Getting Messages across Using Indicators. A Handbook Based on Experiences from Assessing Sustainable Development Indicators* (2014). Luxembourg, Eurostat, Publication Office of the European Union.
- HAVASI Éva (2007): Az indikátorok, indikátorrendszerek jellemzői és statisztikai követelményei. *Statisztikai Szemle*, 85. évf. 8. sz.
- HENDIANI, Sepehr – BAGHERPOUR, Morteza (2020): Development of Sustainability Index Using Z-Numbers: A New Possibilistic Hierarchical Model in the Context of Z-information. *Environment, Development and Sustainability*, Vol. 22, No. 7. 6077–6109. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10668-019-00464-8>
- Human Development Report 2019* (2019). New York, United Nations Development Programme.
- JEVONS, William S.: *The Coal Question: An Inquiry concerning the Progress of the Nation, and the Probable Exhaustion of our Coal-mines*. London, Macmillan, 1865.
- KARCAGI-KOVÁTS Andrea: *Mivel mérjük a fenntarthatóságot? – Az indikátorkészletek helyzetértékelése az EU tagállamok nemzeti fenntartható fejlődési stratégiáiban*. Doktori értekezés. Debrecen, Debreceni Egyetem, 2011.
- KÁRPÁTI Zoltán – VÁRI Anna – FERENCZ Zoltán (2011): Társadalmi fenntarthatósági indikátorok életciklus megközelítésben – egy kutatás tapasztalatai. *Kultúra és Közösség*, 2. évf. 3. sz. 15–28.
- KELLER Tamás (2012): *Javaslat a fenntartható fejlődés társadalmi indikátorainak mérésére*. Műhelytanulmányok, 13. Budapest, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács.
- KEREKES Sándor (2006): A fenntarthatóság közgazdasági értelmezése. In BULLA Miklós – TAMÁS Pál szerk.: *Fenntartható fejlődés Magyarországon. Jövőképek és forgatókönyvek*. Budapest, Új Mandátum. 196–211.
- KOZMA Dorottya Edina (2019): Comparative analysis of the sustainable development strategies and indicators of the V4. *DETUROPE – The Central European Journal of Regional Development and Tourism*, Vol. 11, No. 2. 101–120.
- KRAVCHENKO, Maria – PIGOSSO, Daniela C. A. – MCALOONE, Tim C. (2020): A Procedure to Support Systematic Selection of Leading Indicators for Sustainability Performance Measurement of Circular Economy Initiatives. *Sustainability*, Vol. 12, No. 3. 951. DOI: <https://doi.org/10.3390/su12030951>
- KUZNETS, Simon (1962): *How to Judge Quality*. Washington D. C., The New Republic.

- LIOR, NOLAM – RADOVANOVIĆ, Mirjana – FILIPOVIĆ, Sanja (2018): Comparing Sustainable Development Measurement Based on Different Priorities: Sustainable Development Goals, Economics, and Humal Well-Being – Southeast Europe Case. *Sustainability Science*, Vol. 13, No. 4. 973–1000. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0557-2>
- MALTHUS, Thomas R. (1998) [1798]: *Essay on the Principle of Population*. London, Electronic Scholarly Publishing Project.
- MARKÓ Lilla (2017): Mit jelent valójában a fenntartható fejlődés? A fenntarthatóság és a fenntartható fejlődés fogalmi keretei. In NYIRKOS Tamás szerk.: *Közös jövőnk – A fenntarthatóság elmélete és gyakorlata*. Ostrakon Hallgatói Szervezetért Közhasznú Egyesület. 9–10. Elérhető: https://btk.ppke.hu/uploads/articles/956050/file/1704921%20-%20P%C3%A1zm%C3%A1ny%20Ostrakon%20-%20online_v2.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 06. 01.)
- MEADOWS, Donella H. et al. (1972): *Limits to Growth*. New York, Universe Books.
- Measuring Sustainable Development* (2009). New York – Geneva, United Nations Economic Commission for Europe, United Nations.
- MÉSZÁROS Dóra (2017): *A mezőgazdaság fenntarthatóságát értékelő módszer fejlesztése*. Doktori értekezés. Gödöllő, Szent István Egyetem.
- PEARCE, David W. – TURNER, R. Kerry (1990): *Economics of Natural Resources and the Environment*. Hemel Hempstead, Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf.
- PERSÁNYI Miklós szerk. (1988): *Közös jövőnk*. Budapest, Mezőgazdasági Kiadó.
- RADÁCSI Lajos (2008): *A társadalmi felelősségvállalás könyve. 25 magyarországi vállalat rövid CSR jelentése*. Budapest, Braun & Partners.
- STACHÓ Krisztina (2017): Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig szóló ENSZ-programja. In NYIRKOS Tamás szerk.: *Közös jövőnk. A fenntarthatóság elmélete és gyakorlata*. Ostrakon Hallgatói Szervezetért Közhasznú Egyesület. Elérhető: https://btk.ppke.hu/uploads/articles/956050/file/1704921%20-%20P%C3%A1zm%C3%A1ny%20Ostrakon%20-%20online_v2.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 06. 02.)
- STIGLITZ, Joseph – SEN, Amartya – FITOUSSI, Jean-Paul (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.
- STIGLITZ, Joseph – SEN, Amartya – FITOUSSI, Jean-Paul (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.
- Sustainable transitions: policy and practice* (2019). EEA Report, No. 9/2019. Luxembourg, European Environment Agency. Elérhető: www.eea.europa.eu/publications/sustainability-transitions-policy-and-practice (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- SZIGETI Cecília (2015): Az ökolábnym és egyéb fenntarthatósági indikátorok mérési tartományának értelmezése. *Journal of Central European Green Innovation*, Vol. 3, No. 1. 49–68.
- SZLÁVIK János (2005): *Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás*. Budapest, KJK-KERSZÖV
- TASDEMIR, Gagatay – GAZO, Rado – QUESEDA, Henry J. (2020): Sustainability Benchmarking Tool (SBT): Theoretical and Conceptual Model Proposition of a Composite Framework. *Environment, Development and Sustainability*, Vol. 22, No. 7. 6755–6797. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10668-019-00512-3>
- VOGEL, David (2006): *The Market for Virtue: The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*. Washington, D. C., Brookings Institution Press.
- WACKERNAGEL, Mathis – REES, William (1996): *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*. Philadelphia, PA, New Society Publishers.

Internetes források

<https://ec.europa.eu/eurostat> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 01.)

www.socialvalueuk.org/resources/sroi-guide/ (A letöltés dátuma: 2020. 06. 01.)

Vákát oldal

A humán és társadalmi fenntarthatóság mutatói nemzetközi környezetben

Nagy Balázs

Bevezetés

A fenntarthatóság az elmúlt évtizedek egyik kulcskérdésévé vált. A téma az egykori norvég miniszterelnök, Gro Harlem Brundtland nevével fémjelzett és 1987-ben kiadott *Közös jövőnk (Our Common Future)* című jelentés óta még hangsúlyosabbá vált. Ebben a jelentésben fogalmazták meg a fenntartható fejlődés célját: kielégíteni a jelen generációk szükségleteit anélkül, hogy az veszélyeztetné a jövő generációk hasonló igényeinek kielégítését.¹ Az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ) szervezésében több olyan egyezmény vagy fejlesztési célrendszer született, amely a fenntarthatóságot helyezte a középpontba. Ezek közé tartozik például a Riói Egyezmény (1992), a Millenniumi Fejlesztési Célok (*Millennium Development Goals*; a továbbiakban: MDG, 2000) vagy éppen a Rio+20 konferencia (2012), ahol döntöttek arról, hogy egy újabb paradigmára van szükség, ez lett végül a Fenntartható Fejlődési Keretrendszer. A keretrendszert bemutató dokumentum *Agenda 2030* névvel jelent meg, amely arra utal, hogy az abban megfogalmazott Fenntartható Fejlődési Célok (*Sustainable Development Goals*; a továbbiakban: SDG), valamint a célokhoz tartozó mutatókat 2030-ig folyamatosan nyomon fogják követni és monitorozzák. E célok alapvetően a társadalmi, gazdasági, környezeti fenntarthatósághoz kapcsolódnak, továbbá a célok megvalósításához szükséges partnerségeket és állami szerepvállalást is meghatározzák. Jelen tanulmányban a Millenniumi Fejlesztési Célok, valamint a Fenntartható Fejlődési Célok között szereplő humán és társadalmi mutatókat foglaljuk össze, valamint e mutatók kapcsán bemutatjuk a legfrissebb adatokat Magyarországon és másik hat referenciaországban.

A Millenniumi Fejlesztési Célok (2000–2015)

Az ENSZ 189 tagállama 2000-ben fogalmazta meg és fogadta el a Millenniumi Fejlesztési Célokot. A 8 kiemelt cél a következő:

1. a mélyszegénység és éhínség megszüntetése;
2. a mindenkire kiterjedő alapfokú oktatás biztosítása;
3. a nemek közötti egyenlőség és a nők felemelkedésének előmozdítása;
4. a gyermekhalandóság csökkentése;
5. az anyai egészség fejlesztése;

¹ World Commission on Environment and Development 1987.

6. a HIV/AIDS, malária és más betegségek elleni küzdelem;
7. a környezeti fenntarthatóság biztosítása;
8. globális partnerség kiépítése a fejlesztés érdekében.

E célokhoz több részcélt is meghatároztak, valamint az eredmények méréséhez indikátorokat jelöltek ki. Jelen tanulmány szempontjából kiemelt jelentősége van annak, hogy felismerjük, a megfogalmazott 8 cél közül az első 6 a társadalmi és humán fenntarthatóság biztosítására épül. Ez is hangsúlyozza, hogy a társadalmi szempontok jelentős és nélkülözhetetlen részét képezik a fenntarthatóságnak.

A 2000-ben megfogalmazott célok elérését 2015-re tervezték. A hatékony stratégiaalkotás szempontjából fontos, hogy a 15 év eltelte után nemcsak újabb célokat fogalmaztak meg (Fenntartható Fejlődési Célok), hanem számvetést végeztek az elmúlt másfél évtized eredményéről.

A 2015-ben kiadott értékelést² érdemes globálisan vizsgálni. E szerint sikerült jelentősen csökkenteni a mélyszegénységben élők számát, hiszen amíg 1999-ben 1751 milliárd ember élt kevesebb mint napi 1,25 dollárból, addig 2015-re már csak 836 millió fő. Ez azt eredményezte, hogy a fejlődő országokban a mélyszegénységben élők aránya 47%-ról 14%-ra esett vissza a vizsgált időszakban. Érzékelhető, hogy bár közel 1 milliárd fő került ki a mélyszegénységben élők köréből, mégsem tekinthetjük a feladatunkat befejezettnek, hiszen további lépések válnak szükségessé az életkörülmények javítása terén.

A mélyszegénységből történő kitörés egyik legfontosabb eszköze a tudás megszerzése. Éppen ezért kell kiemelni, hogy a fejlődő országokban az iskolába járók nettó aránya 83%-ról 91%-ra emelkedett 2000 és 2015 között. Érdekesség, hogy a 15–24 éves populációban mért írástudók aránya szintén 83%-ról 91%-ra nőtt.

A nemek közötti egyenlőség csökkenését több területen is vizsgálták. Ezek közül kiemelendő, hogy 2015-ben arányaiban több lány járt iskolába, mint 15 évvel korábban. Az oktatásban tapasztalható egyenlőség mellett a foglalkoztatásban is csökkentek a különbségek, hiszen az agrárszektoron kívül a fizetett állások 41%-át töltötték be nők, míg 1990-ben ez csak 35% volt. Mindemellett a parlamentekben is a korábbinál nagyobb számban képviseltették magukat.

Az egyik legjelentősebb előrelépés a csecsemőhalandóság területén történt. Míg 1990-ben 12,7 millió öt év alatti gyermek halt meg, addig 2015-ben (a népességnövekedés ellenére) már csak 6 millió. Ugyanakkor ezen a területen nem tudunk olyan nullától nagyobb számot megjelölni, amely elfogadható lenne, ezért a jövőben ennek további csökkentése indokolt. Továbbá kiemelendő, hogy a védőoltások következtében a kanyarós esetek száma 67%-kal mérséklődött 2000 és 2013 között.

E területhez szorosan kapcsolódik az anyai egészség fejlesztése is, amelynek egyik legfontosabb mutatója a gyermekágyi halandóság csökkentése. 2000-ben 100 000 élveszületésre 330 gyermekágyi halálozás jutott, 2015-re ez az érték 210-re csökkent.

² United Nations 2015.

A globális kihívások közé tartozik a fertőzések elleni folyamatos küzdelem. Jelen tanulmány írásakor (2020 áprilisában) új típusú koronavírus-járvány okoz komoly világméretű társadalmi-gazdasági problémákat. Az új típusú megbetegedésekről egyelőre keveset tudunk, így jelenleg védőoltás sem létezik ellene. Vannak viszont olyan világméretű kihívást jelentő fertőzések, amelyek már évtizedek óta ismertek, mégis több fejlődő országban okoznak jelentős problémákat. Ezek közé tartozik a HIV/AIDS elleni küzdelem, melynek eredményességét mutatja, hogy 2000 és 2013 között 40%-kal csökkent az új HIV-fertőzések száma. Ehhez kapcsolódóan pedig jelentősen bővült az antiretrovirális terápiában (ART)³ részesülők száma, míg 2003-ban 0,8 millió, addig 2014-ben már 13,6 millió fő kaphatott ART-terápiát. A tuberkulózis megelőzése, diagnosztizálása és kezelése 37 millió ember életét mentette meg 2000 és 2013 között. A malária előfordulási aránya 37%-kal esett vissza. Mindezek azt mutatják, hogy a fertőző betegségek elleni küzdelem hatékony volt, ugyanakkor a 2020-as járvány világított rá arra, hogy egy-egy új fertőzés megjelenése napjainkban is érheti váratlanul az egészségügyi ellátórendszert, így annak kezelése is nehézségekbe ütközhet.

Nem szabad elmennünk amellett, hogy a környezet állapotának megvédése kihát a testi-lelki egészségünkre is. Éppen ezért volt fontos, hogy egy globális összefogás eredményeképpen sikerült drasztikusan csökkenteni az ózonréteget károsító gázok kibocsátását. Ez a példa hívja fel a figyelmet arra, hogy milyen fontos az összefogás ezen problémák kezelése terén. Az ivóvízellátás területén történő minőségi előrelépést jelzi, hogy 1990-hez képest 2015-re 1,9 milliárd emberrel többen férnek hozzá vezetékcsatlakozású ivóvízhez. Továbbá a fejlődő országokban a nyomornegyedekben élők aránya közel 10 százalékponttal csökkent 2000 (39,4%) és 2014 (29,7%) között.

A globális problémák globális összefogást igényelnek, ezért kedvező, hogy 2000-hez képest jelentősen emelkedett a hivatalos fejlesztési segélyek (*Official Development Assistance*; a továbbiakban: ODA) összege, 2014-ben már 135,2 milliárd dollárt fordítottak erre, ami reálértéken 66%-os növekedés. Kiemelendő, hogy a fejlesztési célok megvalósításához az információáramlás szabadságára van szükség, éppen ezért fontos, hogy az internet-hozzáféréssel rendelkezők száma 43%-kal nőtt, 2015-ben 3,2 milliárd ember tudott információkat gyűjteni az internetről.

Ugyanakkor a célok nem tekinthetők teljesítettnek, hiszen az egyértelmű előrelépés ellenére a nemek közötti különbségek továbbra is fennállnak, a legszegényebb és leggazdagabb háztartások, valamint a városi és vidéki térségek közötti szakadék még mindig létezik, a klímaváltozás és a környezetkárosítás aláássa a már elért eredményeket, ennek negatív hatásait pedig leginkább a legszegényebb, a természeti erőforrásoknak kiszolgáltatott emberek érzik. A világban továbbra is fennállnak olyan konfliktusok, amelyek miatt több embernek kellett elhagynia az otthonát. Talán a leginkább kiemelendő, hogy a jelentős haladás ellenére még mindig hozzávetőleg 800 millió ember él extrém szegénységben és éheznek, ők az alapvető szolgáltatásokhoz sem férnek hozzá.⁴

³ A HIV-fertőzés kezelésének egyik hatékony eszköze.

⁴ United Nations 2015.

A már elért eredmények, valamint a jelenleg is fennálló kihívások is egy következő, 15 éves fejlesztési ciklus létjogosultságát igazolják, így a Fenntartható Fejlődési Célok egyfajta folytatását jelentik a 2000-ben elfogadott stratégiának.

A Fenntartható Fejlődési Célok (2015–2030)

Bár a Millenniumi Fejlesztési Célok esetén nem beszélhetünk a célok teljesüléséről, mégis a megfogalmazott célok és indikátorok terén olyan globális előrelépés történt, amely arra ösztönözte a szakembereket, hogy újabb 15 évre szóló stratégiát dolgozzanak ki. Ez volt a korábban már említett *Agenda 2030* fejlesztési keretrendszer, amely 2016-tól vált hatályossá.

A 2000 és 2015 közötti időszakra vonatkozó célok közül több ismételtelen megjelenik a fejlesztési prioritások között. Ilyen például a szegénység megszüntetésének igénye vagy éppen a nemek közötti egyenlőség biztosítása. Ugyanakkor a korábban megfogalmazott 8 helyett ezúttal 17 cél szerepel a keretrendszerben. Ezek nemcsak számosságukat tekintve változtak meg, hanem a tartalmukat tekintve is sokkal részletesebb információkat olvashatunk ki már a célok megfogalmazásából is.

A 17 cél a következő:

1. A szegénység valamennyi formájának felszámolása világszerte.
2. Az éhezés megszüntetése, az élelmiszerbiztonság és javuló táplálékellátás biztosítása, valamint a fenntartható mezőgazdaság támogatása.
3. Az egészséges élet biztosítása és a jóllét előmozdítása minden életkorban.
4. A befogadó (inkluzív), méltányos és minőségi oktatás biztosítása, valamint az élet-hosszig tartó tanulás lehetőségének támogatása mindenki számára.
5. A nemek közötti egyenlőség elérése, valamint a nők és lányok társadalmi helyzetének megerősítése.
6. A fenntartható vízgazdálkodás, valamint a vízhez és a higiéniai szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása mindenki számára.
7. Megfizethető, megbízható, fenntartható és modern energiához való hozzáférés biztosítása mindenkinek.
8. Tartós, befogadó (inkluzív) és fenntartható gazdasági növekedés, valamint a teljes és eredményes foglalkoztatás és a tisztességes munka biztosítása mindenki számára.
9. Alkalmazkodó és ellenállóképes (reziliens) infrastruktúra kiépítése, valamint a befogadó (inkluzív), fenntartható iparosodás elősegítése, továbbá az innováció ösztönzése.
10. Az országokon belüli és az országok közötti egyenlőtlenségek csökkentése.
11. A városokat és településeket befogadóvá, biztonságossá, alkalmazkodóvá, ellenállóképesé (rezilienssé) és fenntarthatóvá tenni.
12. Fenntartható fogyasztási szokások és termelési eljárások biztosítása.
13. Sürgős cselekvés a klímaváltozás és hatásai leküzdése érdekében.

14. Az óceánok, a tengerek és a tengeri erőforrások megőrzése és fenntartható használata a fenntartható fejlődés érdekében.
15. A szárazföldi ökoszisztémák védelme, helyreállítása és fenntartható használatának támogatása, fenntartható erdőgazdálkodás biztosítása, az elsivatagosodás elleni küzdelem, a talajromlás és a biodiverzitás csökkenésének megállítása és visszafordítása.
16. Békés és befogadó társadalmak támogatása a fenntartható fejlődés érdekében, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítása mindenki számára, valamint minden szinten hatékony, elszámoltatható és befogadó (inkluzív) intézmények kiépítése.
17. A végrehajtás eszközeinek megerősítése és a Globális Partnerség felélesztése a fenntartható fejlesztés érdekében.

Az MDG-célokhoz képest ezúttal azt látjuk, hogy a környezeti fenntarthatósággal kapcsolatos célok sokkal részletesebben, több témát érintve lettek kifejtve, ugyanakkor a társadalmi (humán) fenntarthatóság területei a 2016-tól hatályos célok között is hangsúlyosan megjelentek. Jancsovszka Paulina⁵ felhívja a figyelmet arra, hogy bár az 1-es számú MDG-célnál jelentős előrelépés történt és közel 1 milliárd ember került ki a mélyszegénységből, vagyis a napi 1,25 dolláros jövedelmi küszöbtől magasabb jövedelemmel rendelkezik, mégis a Világbank 1,9 dollárra módosította a szegénységi küszöb értékét, amelynek következtében a statisztikák szerint többen kerültek ismét a mélyszegénységben élők közé.

Jelen tanulmányban az SDG-célok közül a társadalmi fenntarthatósággal kapcsolatos célokat tekintjük át, tehát a fent ismertetett 17 cél közül az 1–5., valamint a 10–11. célt.

Korábban az MDG-céloknál alapvetően globális megközelítésben ismertették az adatokat, valamint a vizsgált időszakban történt előrelépés. Jelen pontban viszont a fent kiemelt 7 cél kapcsán azt vizsgáljuk meg, hogy Magyarországon milyen mértékű előrelépés, esetleg visszaesés történt, illetve azt, hogy a kelet-közép-európai országokhoz (Csehország, Szlovákia, Románia, Lengyelország), valamint két referenciaországhoz (Németország, Ausztria) képest milyen helyzetben van hazánk.

A szegénység és társadalmi kirekesztettség elleni küzdelem

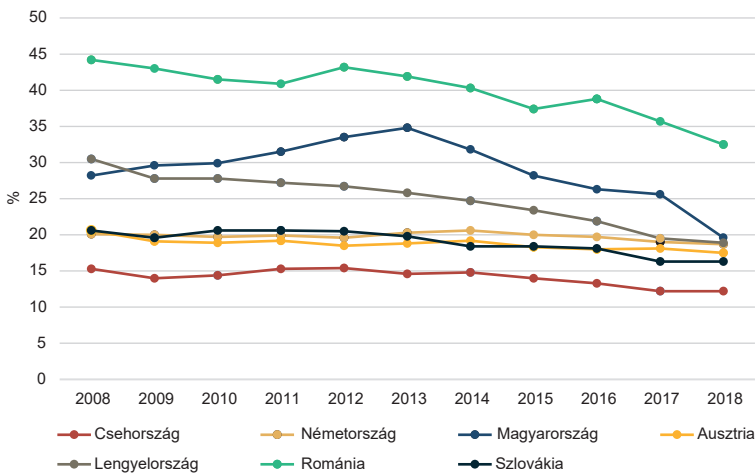
A szegénység elleni küzdelem nemcsak globális kérdés, hanem még egy olyan fejlett nemzetközösségben is prioritásként jelölték meg a szegénységben élők számának csökkentését, mint az Európai Unió. E cél ugyanis bekerült a 2010-ben elfogadott Európa 2020 prioritások közé. Ahogy fogalmaznak: „[az] országos szegénységi küszöbök alatt

⁵ JANCISOVSZKA 2016.

élő európaiak arányát 25%-kal csökkenteni kell, több mint 20 millió embert emelve ki a szegénységből.”⁶

Korábban az ENSZ által megfogalmazott szegénységgel kapcsolatban láthattuk, hogy a napi 1,25 dolláros jövedelmet tekintették mélyszegénységi küszöbnek (vagy éppen a Világbank által meghatározott 1,9 dolláros értéket is figyelembe vehetjük), addig az Európai Unióban a szegénységi jövedelemszint országonként eltérő. A korábban hivatkozott közleményben is kiemelik, hogy „az országos szegénységi küszöb az egyes tagállamokban az egy főre jutó jövedelem középértékének 60%-a”.⁷ Ebből pedig az következik, hogy a tagországok adatait egymással csak bizonyos fenntartásokkal szabad összehasonlítani, hiszen vannak olyan személyek, akik az egyik országban szegénynek számítottak, míg ugyanazzal a jövedelemmel egy másik országban már nem ebbe a kategóriába tartoznának.

Az *Európa 2020* célok egyik legfontosabb indikátora a szegénység vagy társadalmi kirekesztettség kockázatának kitettek aránya. E mutató összevonja a szegénység kockázatának kitett vagy súlyos anyagi deprivációban élők, illetve a nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásban élők arányát.



1. ábra: Szegénység vagy társadalmi kirekesztettség kockázatának kitettek aránya

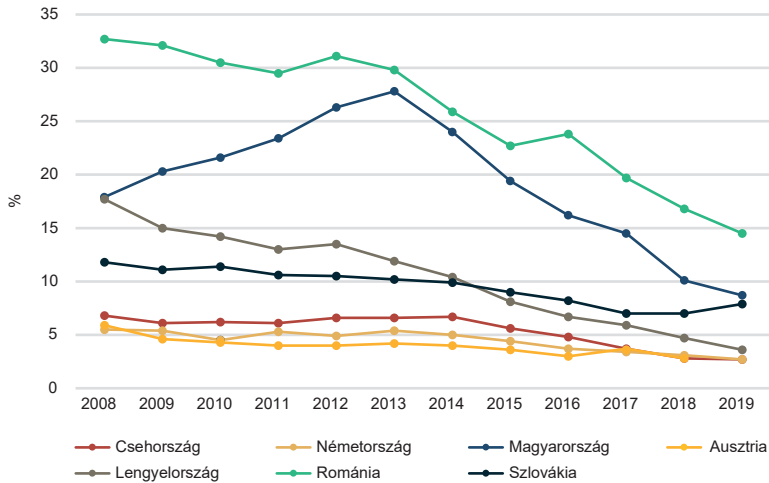
Forrás: Eurostat-adatok alapján a szerző szerkesztése

Az 1. ábra alapján kijelenthető, hogy a 2008-as válság hatással volt a Magyarországon élő emberek jövedelmi helyzetére, hiszen jelentősen, 6,6 százalékponttal növekedett a szegénység vagy társadalmi kirekesztettség kockázatának kitettek aránya. Ez különösképp azért aggasztó, mert a többi vizsgált országban mérséklődött vagy stagnált a mutató értéke. 2013 után hazánkban jelentősen csökkent az arányuk és 2018-ban már

⁶ Európai Bizottság 2010.

⁷ Európai Bizottság 2010.

csak 19,6%-os értéket mértek, ami csak 0,9 százalékponttal magasabb, mint a német adat. A visegrádi országok között a legjobb helyzetben Csehország van, ahol az érték még az osztrák vagy német adattól is kedvezőbb.



2. ábra: Súlyos anyagi deprivációban élők aránya

Forrás: Eurostat-adatok alapján a szerző szerkesztése

Mint láttuk, a szegénység és az életkörülmények minőségének egyik fontos részterülete a súlyos anyagi depriváció, amely elsősorban a legfontosabb szükségletek kielégítésének hiányáról nyújt információt, ezért ezt érdemes külön is megvizsgálnunk. Súlyosan anyagiilag depriváltak nevezzük azt a személyt, akire a következő 9 problémából legalább 4 jellemző:⁸

1. hiteltörlesztéssel vagy lakással kapcsolatos fizetési hátralék;
2. a lakás megfelelő fűtésének hiánya;
3. kétnaponta hús, hal vagy azzal egyenértékű tápanyag fogyasztásának hiánya;
4. évi egyhetes, nem otthon töltött üdülés hiánya;
5. anyagi okból nem rendelkezik személygépkocsival;
6. anyagi okból nem rendelkezik mosógéppel;
7. anyagi okból nem rendelkezik színes televízióval;
8. anyagi okból nem rendelkezik telefonnal;
9. váratlan kiadások fedezésének hiánya.

A súlyos anyagi deprivációban élők aránya a vizsgált országokban 2008 és 2019 között jelentősen csökkent. Magyarországon azonban ettől kissé eltérő trendet figyelhetünk meg, ugyanis hazánkban a súlyosan anyagiilag depriváltak aránya 2013-ig jelentősen emelkedett.

⁸ Központi Statisztikai Hivatal 2019.

dett, majd 2014-től kezdve még ennél is nagyobb mértékű és dinamikusabb csökkenés következett be, amelynek következtében 2019-re már felzárkózott a többi ország mögé. A KSH adatai⁹ szerint a legfiatalabb (0–17 és 18–24 éves) korosztályokban a legmagasabb a deprivációban élők aránya, míg a 65 év felettek körében a legalacsonyabb. Ez fontos információ a gyermek- és ifjúságvédelem szempontjából, hiszen felhívja a figyelmet a hátrányos vagy éppen halmozottan hátrányos helyzetű fiatalok szükségleteinek kielégítésére. Ezek közé tartozik például a minőségi (húst, halat vagy azzal egyenértékű tápanyagot tartalmazó) étkezések biztosítása, valamint az üdülést pótló tanulmányi kirándulások lehetősége, amelyet iskolai környezetben kell biztosítani.

Fontos azonban kiemelni, hogy a 2020-ban kialakult járványügyi helyzet és gazdasági visszaesés következtében a depriváltak aránya ismét emelkedhet, erre a kormányzatnak mindenképpen oda kell figyelni. Különösen annak fényében aggasztó a helyzet, hogy a 2008-as válság kirobbanása után jelentősen bővült a deprivációban és szegénységben élők száma, ennek megismétlődése komoly társadalmi problémákat okozhatna, amely veszélyeztetheti a fenntarthatóságot.

Összefoglalva kiemelhetjük, hogy a bemutatott indikátorokkal hosszú távon kell foglalkozni, hiszen a társadalom állapotának rendkívül fontos fokmérői, a társadalmi egyenlőtlenségek meghatározó mutatói és a fenntarthatóságra is komoly hatást gyakorolnak.

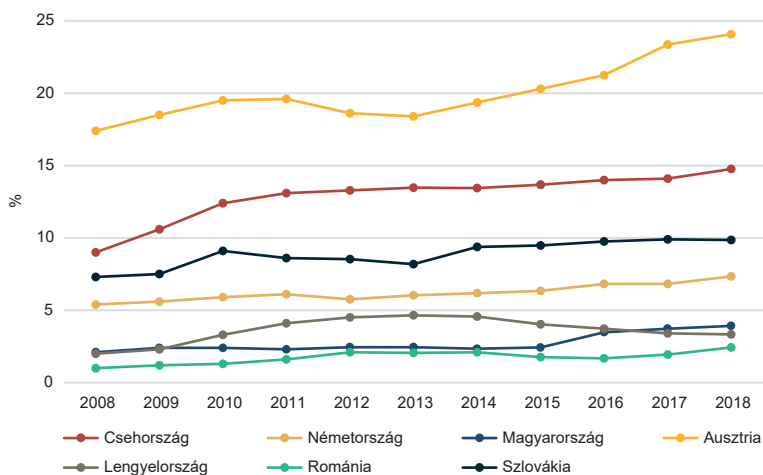
A fenntartható mezőgazdaság, élelmiszerbiztonság és javuló táplálékellátás biztosítása

Korábban már többször kiemeltük, hogy az ENSZ által megfogalmazott célok alapvetően a globális problémák megoldására irányulnak. Bár az európai országokban is előfordulhat éhezés és alultápláltság, mégis ezek elsősorban a fejlődő országokban jelentenek elsődleges problémát. Az európai országok számára az élelmiszerbiztonság, az élelmiszerellátás biztonsága sokkal kritikusabb kérdés. Az, hogy az élelmiszerhez a nap 24 órájában, a hét minden napján hozzáférünk, már természetessé vált. A fogyasztásunk pedig fokozatosan emelkedik, ami rámutat arra, hogy az élelmiszerekhez szükséges alapanyagok révén milyen jelentős mértékben vagyunk ráutalva a hazai agráriumra. Éppen ezért fontos, hogy a termőföldjeinken milyen gazdálkodást folytatunk.

Az ökológiai gazdálkodás során szintetikus műtrágya, növekedésfokozó és növényvédő szerek helyett természetes és szerves anyagok használatát részesítik előnyben, ami a fenntartható mezőgazdaságot támogatja, hiszen nem okoz visszafordíthatatlan környezet- és termőföld-károsítást. Éppen ezért nem meglepő, hogy az ökológiai gazdálkodással művelt területek aránya bekerült az Eurostat által kiemelt SDG-indikátorok közé a 2. célhoz kapcsolódva.

⁹ Központi Statisztikai Hivatal 2019.

Az adatok azt mutatják, hogy az elmúlt években emelkedett e területek aránya a legtöbb országban, Lengyelország esetén pedig csökkenés tapasztalható. Az ökológiai gazdálkodás Ausztriában már megközelítette a 25%-ot, a többi vizsgált ország pedig tőle lemaradva átlagosan 5–10% körüli eredményt ért el. Feltehetően a Vidékfejlesztési Program (VP) hatására Magyarországon is egyre nagyobb teret nyert az ökológiai gazdálkodás (2018-ban az összes művelt terület 3,92%-a), mégis érdemes fokozni e terület támogatását a fenntartható és biztonságos élelmiszerellátás szempontjából.

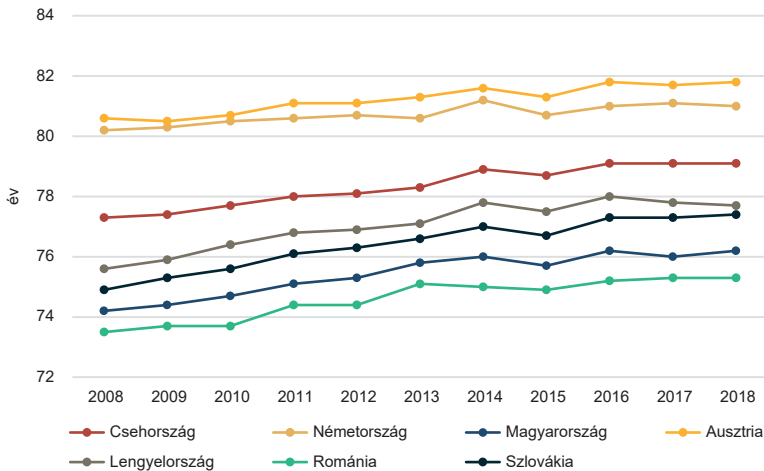


3. ábra: Ökológiai gazdálkodással művelt termőföldek aránya

Forrás: Eurostat-adatok alapján a szerző szerkesztése

Egészséges élet és jóllét biztosítása mindenkinek minden életkorban

Az egészséges élet egyik fontos indikátora a születéskor várható élettartam. E komplex mutatószám rendkívül sok területet foglal magában, utal egyrészt az egészségügyi ellátórendszer állapotára, az egyének táplálkozásának minőségére, a testi és lelki egészségre, az egészségre nevelés hatékonyságára és még számtalan tényezőre. Az adatok arra engednek következtetni, hogy bár Magyarország a világ országai között kedvező helyzetben van, ugyanakkor az európai országokkal összehasonlítva már árnyaltabb kép tárulkozik elénk. Hazánkban a születéskor várható élettartam 2018-ban 76,2 év volt. A jelen tanulmányban kiválasztott országok közül csak Romániában mérhetünk alacsonyabb értéket. Kiemelendő azonban, hogy a magasabb jövedelmű országokban (Ausztria és Németország) jelentősen magasabb a mutató értéke, hiszen mindkét országban eléri a 81 évet.

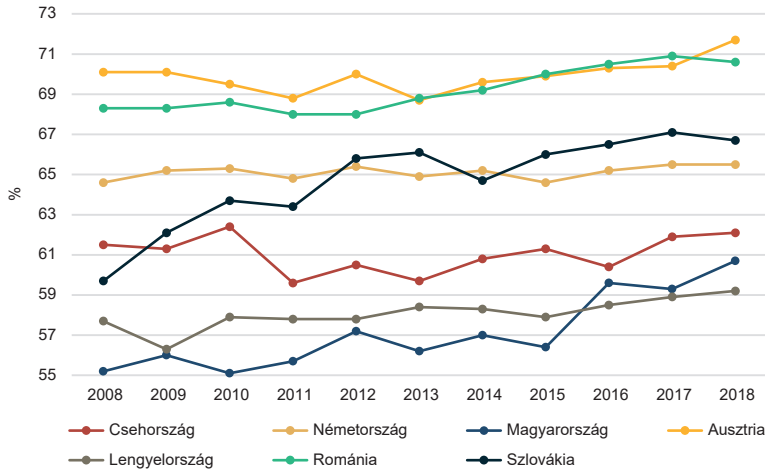


4. ábra: A születéskor várható élettartam

Forrás: Eurostat-adatok alapján a szerző szerkesztése

2017-ben az Európai Unió meghatározta azokat a mutatókat, amelyek a fenntartható fejlődési célok teljesülését mérik a tagországokban. A 3. céllal kapcsolatban egy szubjektív, percepcióra épülő mutató is bekerült az indikátorkészletbe, amely azt méri, hogy az emberek hogyan érzékelik a saját egészségi állapotukat. A 16 éven felüli válaszolóknak a skála „nagyon rossz” és a „nagyon jó” szélső kategóriái között kellett megjelölni, hogy milyennek érzékelik saját egészségi állapotukat. A következő ábra mutatja, hogy 2008 és 2018 között hogyan változott a vizsgált országokban azok aránya, akik a saját egészségi állapotukat „jónak” vagy „nagyon jónak” mondták. Az adatokból egyértelművé válik, hogy hazánkban emelkedett a mutató értéke és 2018-ban már a vizsgált személyek 60,7% értékelte pozitívan a saját egészségi állapotát. A növekedés ellenére azonban kijelenthető, hogy a vizsgált országok között az utolsó előtti helyet foglalja el hazánk, hiszen 2018-ban csak Lengyelországot tudta megelőzni.

Természetesen ennél a mutatónál figyelembe kell venni az országok közötti kulturális, mentalitásból fakadó különbségeket, hiszen elképzelhető, hogy az objektív adatokkal alátámasztott egészségi állapot a szubjektívtól akár pozitív, akár negatív irányban jelentősen eltér. Ez lehet az egyik magyarázata annak, hogy miért szerepelt Románia az érzékelt egészség terén 2015 és 2017 között az élen annak ellenére, hogy (mint az előző ábrán láttuk) ebben az időszakban itt volt a legalacsonyabb a születéskor várható élettartam az elemzésbe bekerülő országok között.



5. ábra: Saját egészségi állapotukat „jónak” vagy „nagyon jónak” érzékelők aránya

Forrás: Eurostat-adatok alapján a szerző szerkesztése

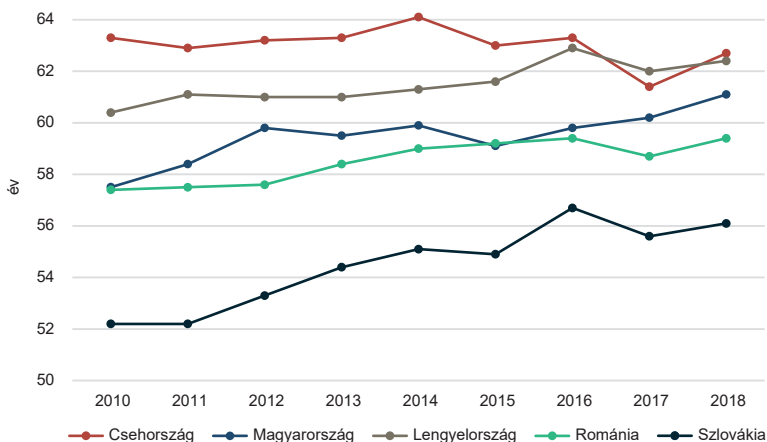
A korábban már ismertetett jövedelmi helyzet, valamint az érzékelt egészségi állapot szorosan összefügg egymással, hiszen a jövedelem meghatározza az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetőségét, valamint a prevencióra (egészségmegőrzés, sportolás, táplálkozás) fordítható összeget. A KSH kiadványában is felhívják a figyelmet arra, hogy Magyarországon „a nagyon jó anyagi helyzetűek jóval nagyobb arányban állítják magukról, hogy kitűnő egészségi állapotnak örvendenek, mint az alacsonyabb jövedelműek. Mindössze 5,8% azoknak az aránya a magas jövedelműek körében, akik rossznak vagy nagyon rossznak ítélik az egészségüket, míg az alacsony jövedelműeknél 19,4% az egészségükkel elégedetlenek aránya.”¹⁰

Az elérhető jövedelmet (ezáltal pedig az érzékelt egészségi állapotot) meghatározza az adott személy iskolai végzettsége, ezt erősíti meg a KSH kiadványában szereplő másik mutató, miszerint a felsőfokú végzettséggel rendelkezők lényegesen jobbnak minősítették a saját egészségüket, mint az alap- és középfokú végzettséggel rendelkezők.

A társadalom tagjainak egészségi állapotára és a várható élettartamra együttesen utaló jelzőszám a születéskor egészségesen várható élettartam. Ezt az úgynevezett Sullivan-módszerrel számítják ki és használják a hivatalos Eurostat-statisztikákban. A módszer lényege (rendkívül leegyszerűsítve), hogy a halálozási és az egészségügyi állapotra vonatkozó adatokból kalkulálják az egészségesen várható évek számát. Önmagában nem elegendő, ha a születéskor várható élettartam növelését tűzzük ki célul, ugyanis nem mindegy, hogy a megnövekedett időtartamot egészségesen vagy egészségi szempontból korlátozottan töltjük, vagyis az egészségesen várható évek száma fontosabb jelzőszám lehet a fenntartható fejlődés szempontjából, mint a születéskor várható élettartam.

¹⁰ Központi Statisztikai Hivatal 2019, 40–41.

Az adatok alapján hazánk kedvezőbb helyzetben van, mint a Románia és Szlovákia, de a többi országhoz képest lemaradást látunk. Lengyelország kedvező pozíciója meglepő, ugyanis az érzékelt egészségi állapot esetében a leggyengébb eredményt érte el 2018-ban.



6. ábra: A születéskor egészségesen várható élettartam

Forrás: Eurostat-adatok alapján a szerző szerkesztése

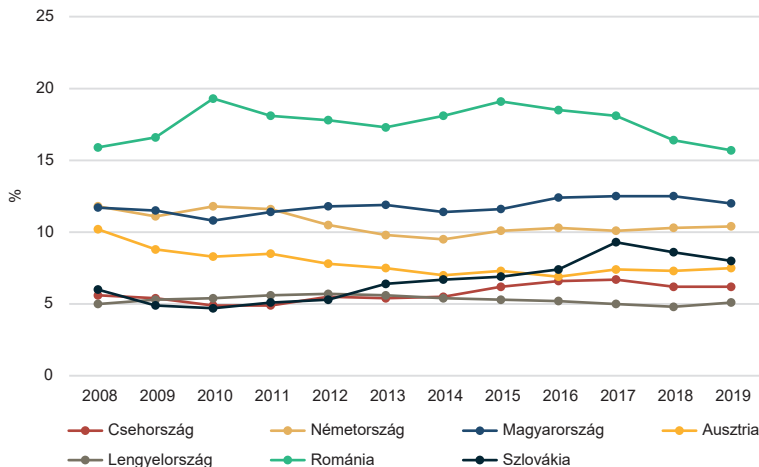
A befogadó (inkluzív) és minőségi oktatás megteremtése, valamint az élethosszig tartó tanulás lehetőségének támogatása

Akár globálisan, akár az európai országok között vizsgáljuk a társadalmi fenntarthatóság oktatási aspektusát, kijelenthetjük, hogy az oktatásból való idő előtti kikerülés, kiesés mindenütt komoly problémát jelent. Ennek jelentőségére az *Európa 2020* célok kijelölésénél is felfigyeltek és a korai iskolaelhagyók arányának csökkentését prioritásként jelölték meg. Ez az indikátor a 18–24 éves korosztályon belül mutatja azok arányát, akik a felmérést megelőző négy hétben nem vettek részt oktatásban, képzésben és legfeljebb ISCED 2 vagy rövid 3C¹¹ szintű végzettséggel rendelkeznek.

A mutató alakulását vizsgálva megállapítható, hogy Magyarországon 2008 és 2019 között nem sikerült csökkenteni a korai iskolaelhagyást, hiszen 0,3 százalékponttal nőtt az arányuk. Ez azt erősíti meg, hogy a magyar oktatáspolitikának hangsúlyos fejlesztési területként kell értékelni a korai iskolaelhagyást, valamint a lemorzsolódást. Bár az új típusú koronavírus-járvány gazdasági hatásait még nem ismerjük, mégis elképzelhető, hogy a következő években esetlegesen visszaeső munkaerőpiaci lehetőségek a tanulókat a tanulmányaik folytatására ösztönzik, ezért ennek következtében a mutató értékének kismértékű csökkenése várható.

¹¹ Érettségi vizsga nélküli 6–24 hónapos szakképesítés, melynek nem célja a felsőoktatási részvételre történő felkészítés.

A visegrádi országok közül Csehországban (6,2%) és Lengyelországban (5,1%) a legalacsonyabb a korai iskolaelhagyók aránya a 2019-es adatok alapján, ami jelentősen kedvezőbb helyzetet mutat, mint amit Ausztriában (7,5%) és Németországban (10,4%) látunk.



7. ábra: Korai iskolaelhagyók aránya

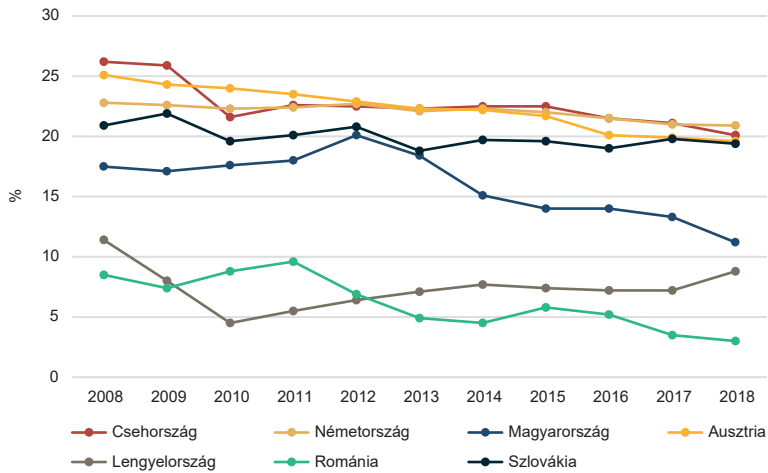
Forrás: Eurostat-adatok alapján a szerző szerkesztése

A nemek közötti egyenlőség megteremtése

A nemek közötti egyenlőség elérése létfontosságú egy egészséges társadalmi szerkezet szempontjából. Néhány fejlődő országban eltérő jogok illetik meg a nőket, így gyakran korlátozott lehetőségük van a tanulmányaik folytatására, a munkaerőpiaci lehetőségeik rosszak, kimaradnak a döntéshozatalból, valamint az igazságszolgáltatás terén is hátrányt szenvednek. A fejlett országokban ettől kedvezőbb a helyzet, azonban még napjaink Európájában is komoly kihívást jelent az esélyegyenlőség megteremtése. Hazánkban és a fejlett országokban a hátrányos megkülönböztetés elsősorban nem törvényi hiányszágra vezethető vissza, hanem a társadalom rossz „szokásaiból” fakad.

Ezek közé tartozik például a nők és férfiak közötti bérkülönbség (*Gender Pay Gap*; a továbbiakban: GPG) mértéke is. Ezt a mutatót a férfiak és a nők bruttó órabére alapján számítják ki. Minél magasabb értéket mérünk, annál nagyobb a „bérszakadék”. A vizsgált országok között, sőt az egész Európai Unióban Románia rendelkezett a legalacsonyabb értékkel 2018-ban (3%). Hazánkban a vizsgált időszakban csökkent a bérkülönbség mértéke, 2018-ban már csak 11,2% volt a mutató értéke, ami alacsonyabb, mint az uniós¹² átlag (14,8%).

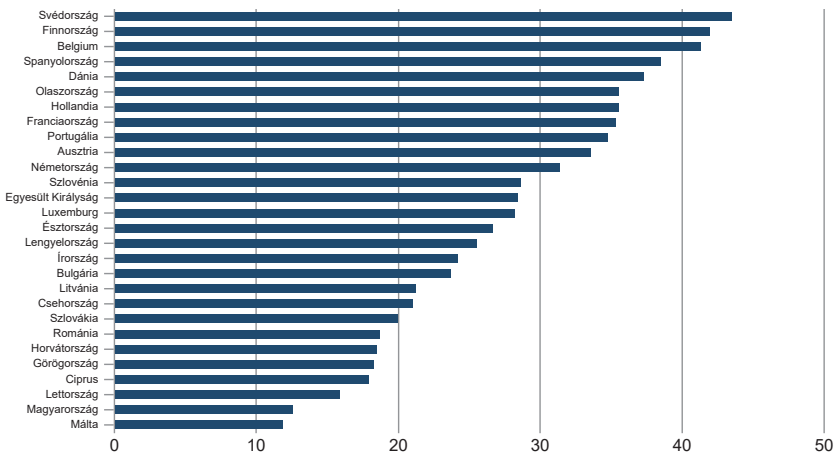
¹² EU-27 országok, Nagy-Britannia nélkül.



8. ábra: Nemek közötti bérkülönbség

Forrás: Eurostat-adatok alapján a szerző szerkesztése

Az egyenlőség egyik fontos ismérve, hogy a nők milyen mértékben és létszámban tudnak részt venni a döntéshozatalban, a törvényhozásban. Az Európai Unióban ennek felmérésére elsősorban az országok parlamenti döntéshozatalában részt vevő nők arányát szokták vizsgálni. Az eredmények azt mutatják, hogy a skandináv országokban a legmagasabb a nők aránya a parlamentben, de itt sem éri el az 50%-ot. Magyarországon az egyik legalacsonyabb értéket látjuk a nemzetközösségen belül, hiszen itt az országgyűlési képviselők mindössze egynyolcada (12,6%) nő.



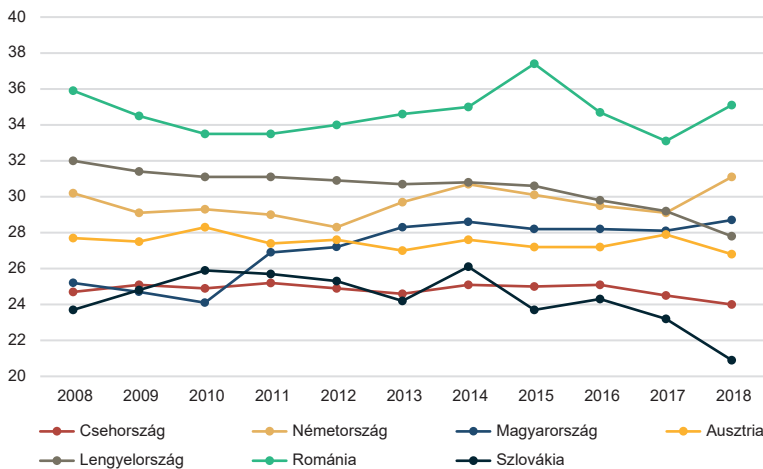
9. ábra: A női képviselők aránya az EU-28 parlamentjeiben 2018-ban

Forrás: KSH é. n.

Az országokon belüli és az országok közötti egyenlőtlenségek csökkentése

Az országon belüli egyenlőtlenségek mérésére már többféle mutatót kidolgoztak. Ezek közül kiemelhető a Gini-együttható, amelyet a jövedelmi koncentráció mérésére használnak. Az együttható grafikus értelmezéséhez a kumulált népességet és a rendelkezésükre álló jövedelmi hányadot kell ábrázolni egy Lorenz-görbéként. E görbe és egy 45°-os egyenes¹³ által bezárt területet kell viszonyítanunk a háromszög területéhez. Az így kapott értéket egy 0 és 100 közötti skálára vetítik, ahol a 0 érték mutatja a teljes egyenlőséget, míg a 100 a teljes egyenlőtlenséget. Tehát minél kisebb a mutató értéke, annál kisebbek az országok belül tapasztalható jövedelmi különbségek.

A Gini-koefficiens alapján Magyarországra közepes mértékű jövedelmi egyenlőtlenségek jellemzők a vizsgált országok között a 2018-as adatok szerint, ugyanakkor kedvezőtlen, hogy 2008-hoz képest hazánkban emelkedett legnagyobb mértékben a mutató értéke. Összességében azt látjuk, hogy Szlovákiában alacsony jövedelmi különbségek tapasztalhatók, amelyek az elmúlt években fokozatosan csökkentek. A német adatsort vizsgálva megállapítható, hogy fokozottabb jövedelmi egyenlőtlenség jellemző Németországra, mint Magyarországra. A vizsgált országok közül a jövedelmi koncentráció Romániában a legmagasabb.



10. ábra: A Gini-együttható értéke

Forrás: Eurostat-adatok alapján a szerző szerkesztése

A jövedelmi egyenlőtlenségek és egyúttal a gazdasági fejlettség regionális különbségeinek csökkenését nem várhatjuk piaci automatizmusoktól. A mindenkori kormánynak nagy figyelmet kell fordítania az országon belüli területi különbségekre, hiszen annak hosszú távú gazdasági és társadalmi következményei évtizedekre hanyatló pályára

¹³ Ez a teljes egyenlőséget ábrázolja.

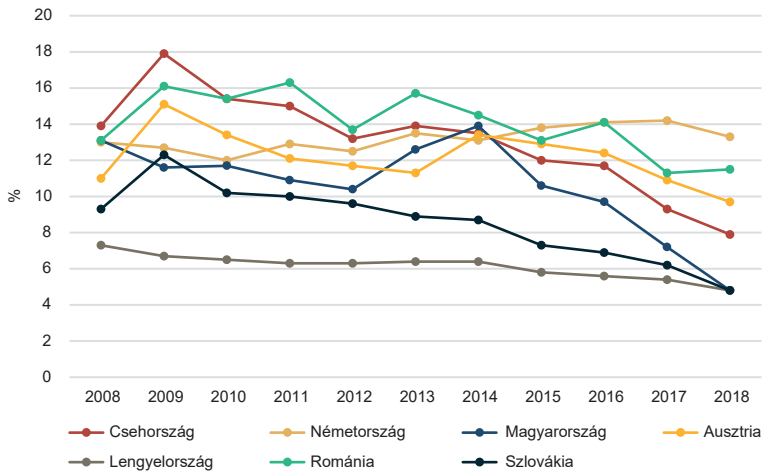
sodorhatnak régiókat, megyéket, járásokat. A gazdaságpolitika alakítóinak pedig figyelembe kell venniük azokat a regionális gazdaságtani szempontokat, amelyek az endogén fejlődés támogatására, valamint a lokális előnyök kihasználására mutatnak. A decentralizált források bővítése támogathatná az endogén fejlődést, lehetővé tehetné a járások természeti, humán, kulturális tőkéjének kiaknázását, valamint csökkenthetné a külföldi (exogén) forrásoktól való aszimmetrikus függést. Ennek következtében pedig az adott terület rezilienciája (rugalmas válságálló képessége) fokozódhatna.

A városok és települések befogadóvá, biztonságossá, alkalmazkodóvá és fenntarthatóvá tétele

A 11. cél rendkívül sokrétű fejlesztési területeket jelöl ki. A városok és települések befogadóvá, biztonságossá, alkalmazkodóvá és fenntarthatóvá tétele látszólag egymástól távol álló területeket ölel fel, azonban a megfogalmazott célok szorosan összefüggnek egymással, hiszen egy bűncselekményekkel teli, a lakosság biztonságérzetét egyáltalán nem biztosító település hosszú távon társadalmi szempontból nem is fenntartható. Természetesen a biztonság megteremtése a lakosság alapszükségletét jelenti, hiszen amíg ez nem biztosított, addig jellemzően a rövid távú feladatokat tartják szem előtt, a hosszú távú célok pedig háttérbe szorulnak. Ez azért komoly probléma, mert ezáltal a fenntarthatóság más területein (például környezeti fenntarthatóság) a lakosság kevésbé aktív, ami hosszú távon szintén rontja az életkörülményeket.

A biztonságérzet egyik fontos mutatója, hogy a lakosság milyen gyakran találkozik bűncselekményekkel a lakókörnyezetében. A szubjektív biztonságérzet szempontjából a vagyon és a személy elleni bűncselekmények jelentősége a legnagyobb.

A következő ábra azt mutatja be, hogy a lakosság hány százaléka jelentett bűncselekményt, erőszakot vagy vandalizmust a lakhelyén. Az adatok alapján azt látjuk, hogy hazánkban, Szlovákiában és Lengyelországban jelentősen csökkent az érzékelt bűncselekmények száma, ebben a három országban a 2018-as adatok szerint a lakosság 4,8%-a tapasztalta a fenti bűncselekményeket. Ezzel szemben Ausztriára és Németországra egy viszonylag magas szinten lévő stagnálás jellemző.

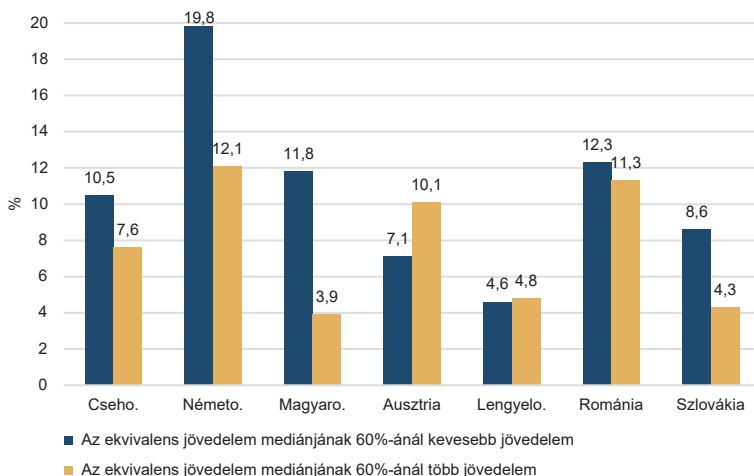


11. ábra: A lakosság által jelentett bűncselekmény, erőszak vagy vandalizmus

Forrás: Eurostat-adatok alapján a szerző szerkesztése

Érdekes statisztikai adat, hogy az egyes országokban kik azok, akik legnagyobb valószínűséggel találkoznak a fent nevezett bűncselekményekkel. Az Eurostat adatbázisában a jövedelmi helyzet alapján találunk erre részletes adatokat. A következő ábrán azt látjuk, hogy milyen eltérések mutatkoznak az ekvivalens jövedelem mediánjának 60%-ánál alacsonyabb, illetve az annál magasabb jövedelemmel rendelkezők között. Ezt a jövedelmi szintet tekinthetjük szegénységi küszöbnek is.

Mint látjuk, az adatok országonként jelentősen eltérnek. Németországban és Magyarországon a 2018-as adatok alapján az alacsonyabb jövedelműek körében jelentősen magasabb volt az érzékelt bűncselekmények száma. Ezzel ellentétben Ausztriában és Lengyelországban a szegénységi küszöb felett élők esetében kaptunk magasabb értéket. Hazánk esetén a különbség mértéke a szegénységben élők szubjektív jóllétének problémáira hívja a figyelmet, ennek csökkentésére, az 1. céllal összhangban, a társadalmi fenntarthatóságot szem előtt tartva nagy hangsúlyt kell fektetni.



12. ábra: A lakosság által jelentett bűncselekmény, erőszak vagy vandalizmus a jövedelmi helyzet alapján (2018)

Forrás: Eurostat-adatok alapján a szerző szerkesztése

A jelen tanulmányban vizsgált utolsó mutató jó példája annak, hogy a fenntarthatóság területeit nem érdemes elválasztani egymástól, hiszen a társadalmi–környezeti–gazdasági fenntarthatóság egymással szorosan összefüggő együttest alkot. A légszennyezettség kérdése ugyanis input–output–outcome oldalról is megközelíthető. A bemenet (*input*) oldaláról azt látjuk, hogy a levegő minőségét rontó gazdasági tevékenységek (korszerűtlen termelés, közlekedési eszközök elavultsága stb.), valamint a lakosság jövedelmi helyzetéből fakadó korszerűtlen fűtési rendszerekből származó környezetkárosítás (*output*) miatt akár egészségügyi problémák is kialakulhatnak (*outcome*).

A magas szállópor-koncentrációhoz például több egészségügyi problémát kötnek, ilyenek lehetnek az asztma, a gyermekkori idegrendszeri fejlődési problémák, a gyermekkori diabétesz, az iszkémiás szívbetegségek, a szívelégtelenség.¹⁴ A következő ábrán szereplő adatokat érdemes annak függvényében vizsgálni, hogy a WHO ajánlása az éves PM_{2,5} átlagkoncentrációjának határértékére vonatkozóan 10 µg/m³.¹⁵

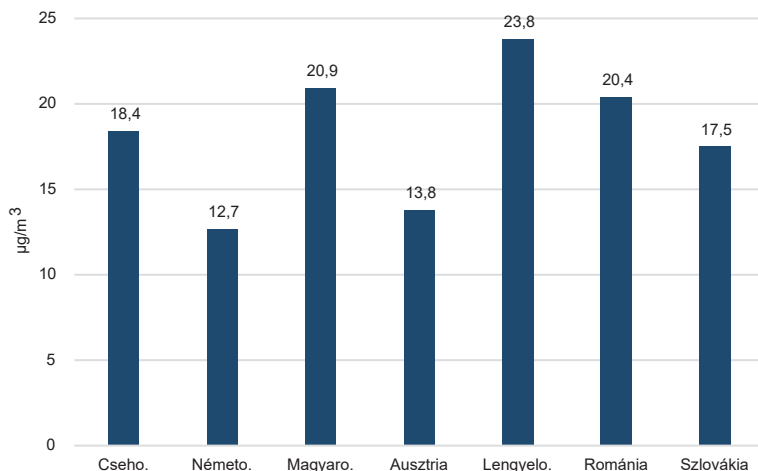
A 2017-es adatok alapján a vizsgált országok mindegyike túllépi ezt a határértéket. A legkedvezőbb helyzetet az osztrák és német adatok mutatják, ahol csak kismértékben van a szálló por koncentrációja a határérték felett. A többi országban (így Magyarországon is) pedig nagyságrendileg kétszerese a mutató értéke a 10 µg/m³-es értéknek.

A társadalmi fenntarthatóság szempontjából igen fontos, hogy a szálló por koncentrációját, a gazdasági szereplőket bevonva, csökkentsük, hiszen ahogy Bobvos János

¹⁴ BOBVOS et al. 2014.

¹⁵ WHO 2006, 2013.

és szerzőtársai¹⁶ is kiemelik, a hazai szintet a WHO ajánlása szerintire csökkentve évente 1220–2400 életet lehetne megmenteni.



13. ábra: PM2.5 szállópor-koncentráció (2017)

Forrás: Eurostat-adatok¹⁷ alapján a szerző szerkesztése

Összefoglaló gondolatok

Jelen tanulmányban egy rövid kitekintést tettünk a Fenntartható Fejlődési Célok társadalmi fenntarthatóságra vonatkozó adataira nemzetközi környezetben. Ahogy korábban kiemeltük, a globális célok mérésére alkalmas indikátorok között szét kell választani azokat, amelyek elsősorban a fejlődő országok számára fontosak és azokat, amelyek a fejlett országokban számítanak prioritásnak. Ezúttal olyan mutatók vizsgálata mellett döntöttünk, amelyek az ország fejlettségi állapotától függetlenül egyaránt fontosak. Azt is figyelembe vettük, hogy nincs értelme hazánk adatait egy fejlődő országgal összehasonlítani, hiszen ott más fejlesztéspolitikai kihívásokkal néznek szembe. Ezért végül (Magyarországgal együtt) hét országot választottunk ki, amelyekben jellemzően a 2008 és 2018 közötti időszakban vizsgáltuk meg az indikátorok értékének alakulását. Ezek a mutatók többségében az Eurostat adatbázisából származtak, ahol a Fenntartható Fejlődési Célok mérésére jelölték ki őket, néhány esetben pedig további megbízható szervezetek (például KSH) jelentették az adatok forrását.

A fenntartható fejlődést társadalmi oldalról megközelítve elmondható, hogy bár Magyarországon az utóbbi években csökkent a szegénység vagy társadalmi kirekesztettség kockázatának kitettek aránya, mégis a visegrádi országokhoz (elsősorban

¹⁶ Bobvos et al. 2014.

¹⁷ Az Eurostat adatbázisában közölt, de az Európai Környezetvédelmi Ügynökségtől (EEA) átvett adatok.

Csehországhoz) képest kismértékben nagyobb kockázat mutatható ki. Hazánkban erre a területre azért is kell nagyobb figyelmet fordítani, mert 2018-ban a Gini-együtthetével mért jövedelmi egyenlőtlenségek a vizsgált országok átlagát meghaladó mértéket mutattak. A jövedelmi helyzet egyik meghatározó eleme az iskolai végzettség, ezért fontos célkitűzés az iskolai évek számának növelése, valamint a korai iskolaelhagyás gyakoriságának csökkentése. A 2020-as pandémia miatt bevezetett tantermen kívüli, digitális munkarend új perspektívát nyithat azon tanulók számára, akik szociális okok miatt (például idősebb rokon gondozása, kényszerűségből diákmunka vállalása) nem tudtak részt venni az oktatásban, ezért hiányzásaik következtében nem tudták teljesíteni a követelményeket. Az oktatáspolitikai alakítóknak figyelembe kell venniük és mérlegelniük kell a tapasztalatokat és lehetőségeket ezen a területen.

Amíg az iskolai végzettség a jövedelem bemeneti (*input*) tényezője, addig a hatás (*outcome*) oldalon az egészségi állapot áll. Fontos, hogy a társadalom tagjai számára megteremtjük a lehetőséget az egészséges, hosszú és boldog életre. Egyelőre hazánk polgárai saját egészségi állapotukat (a vizsgált országokban élőkhez képest) kedvezőtlenül találják, ennek megfelelően a születéskor várható élettartam és az egészségesen töltött évek száma is viszonylag alacsony. A szubjektív jóllét és a társadalmi fenntarthatóság szempontjából tehát nagy figyelmet kell fordítani a lakosság egészségi állapotának javítására, melynek egyik eleme lehet az egészségre nevelés és az egészségtudatos szemlélet kialakítása. A szerző véleménye szerint e két preventív eszköz a hosszú távú eredményesség egyik pillére lehet.

Irodalomjegyzék

- BOBVS János – SZALKAI Márta – FAZEKAS Balázs – PÁLDY Anna (2014): A szálló por szennyezettség egészségkárosító hatásának becslése néhány hazai városban. *Egészségtudomány*, 58. évf. 3. sz. 11–26. Elérhető: www.antsz.hu/data/cms62066/Egeszsegtud_2014_58_3.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 20.)
- Eurostat adatbázis (é. n.). Elérhető: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 07.)
- Európai Bizottság (2010): *Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. Elérhető: https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 07.)
- JANCSOVSKA Paulina (2016): Fenntartható Fejlődési Célok (Sustainable Development Goals). *Tájökológiai Lapok*, 14. évf. 2. sz. 171–181. Elérhető: www.tajokologiaiilapok.szie.hu/hkiv8.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 07.)
- KSH (é. n.): *A nemi egyenlőtlenségek felszámolása és a nők egyenjogúságának biztosítása*. Elérhető: www.ksh.hu/sdg/cel_05.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 20.)
- KSH (2019): *A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon, 2018*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/fenntartfejl/fenntartfejl18.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 29.)
- United Nations (2015): *The Millennium Development Goals Report 2015*. Elérhető: [www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 04.)

- World Commission on Environment and Development (1987): *Our Common Future*. Elérhető: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 05.)
- WHO (2006): *Air Quality Guidelines – Global Update 2005*. Elérhető: www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/78638/E90038.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- WHO (2013): *Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP*. Elérhető: www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0020/182432/e96762-final.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)

Vákát oldal

A kapcsolati tőke és a gazdasági, illetve társadalmi eredmények közötti összefüggések a fenntarthatóság tükrében

Szergej Vinogradov

Absztrakt

Jelen tanulmány a társadalmi tőke kapcsolati dimenziója és az érzékelt életminőség közötti összefüggések feltárásával foglalkozik Magyarország és Ausztria esetében. Kutatásom abból a feltevésből indult ki, hogy bár a kapcsolati tőke közvetlenül, standardizált módon nem mérhető, mégis képezhetők olyan látens konstrukciók, amelyek alkalmasak lehetnek a kapcsolati tőke egyes dimenzióinak számszerű értékelésére. A kapcsolati tőke mérése az általánosított bizalom, a szolidaritás és segítőkészség (reciprocitás), valamint a közösségi életben való részvétel intenzitása dimenziók mentén történt. Az érzékelt életminőséget az életkörnyezet állapotának megítélése és a szubjektív jóllét alapján közelítettem meg. A vizsgálatokhoz szükséges adatok az ESS kilencedik (2018-as) adatfelvételi hullámából származtak. A magyar minta 1698, az osztrák pedig 2499 adatsort tartalmazott. A kapcsolati tőke és az érzékelt életminőség méréseére használt látens konstrukciókat főkomponens-analízissel tártam fel, ezek megbízhatóságát a Cronbach-féle alfa, az átlagos magyarázott variancia (AVE) és az összetétel-megbízhatósági (CR) mutatók alapján vizsgáltam. A konceptuális modellben definiált dimenziók szerkezeti validitásának vizsgálata megerősítő faktoranalízissel valósult meg. A vizsgálati dimenziók közötti összefüggések feltárására a strukturális egyenletek modellezését alkalmaztam.

Az empirikus kutatás eredményei alapján közepesen erős pozitív irányú lineáris összefüggés igazolható az általánosított bizalom és az életkörnyezet érzékelt állapota, illetve a szubjektív jóllét között mindkét vizsgált ország esetében. A szolidaritás és segítőkészség (reciprocitás) és az életkörnyezet érzékelt állapota között nincs jelentős kapcsolat, viszont közepesen erős pozitív irányú kapcsolat állapítható meg a reciprocitás és a szubjektív jóllét között mindkét országban. A közösségi életben való részvétel intenzitása (személyes kapcsolati háló) és a szubjektív jóllét között közepesen erős pozitív irányú összefüggés igazolt.

A kapcsolati tőke méréseére használt dimenziók esetében csak az általánosított bizalom és a közösségi élet között igazolt közepesen erős pozitív összefüggés mindkét országban. Az általánosított bizalom és a reciprocitás, valamint a reciprocitás és a közösségi élet között a magyar modell esetében nem igazolható összefüggés, az osztrák modell esetében gyenge pozitív kapcsolatok igazolhatók a vizsgált dimenziók között. Az életkörnyezet érzékelt állapota és a szubjektív jóllét között közepesen erős lineáris összefüggés mutatható ki mindkét modell alapján.

A kapcsolati tőke és az érzékelt életminőség valamennyi dimenziója alapján Ausztriában jelentősen erősebb a kapcsolati tőke és kedvezőbb az életminőség megítélése Magyarországhoz képest. Az osztrák modell esetében a magyar modellhez képest azonban nem erősebbek az összefüggések a kapcsolati tőkét és az érzékelt életminőséget alkotó dimenziók között.

Kulcsszavak: kapcsolati társadalmi tőke, strukturális egyenletek modellezése (SEM), általánosított bizalom, szubjektív jóllét

Bevezetés

A kapcsolati tőkén ebben a tanulmányban a társadalmi tőkének azon elemei értendők, amelyek az emberek közötti társadalmi kapcsolatokat, viszonyokat, együttműködés minőségét határozzák meg. A társadalmi kapcsolatokat nem a szociológiai elméletek oldaláról közelítem meg, hanem elsősorban a fontosabb gazdasági (versenyképesség, innováció) és társadalmi (jóllét) eredményeket megalapozó általános társadalmi környezet, légkör alkotóelemeiként veszem figyelembe. Mivel az emberek közötti együttműködésen van a hangsúly, a társadalmi kohézió egyes dimenzióit vonom be a vizsgálatba. A kapcsolati tőke fontos eleme a társadalmi fenntarthatóságnak.

Kutatási hipotéziseimet az alábbiak szerint fogalmaztam meg:

- Jelentős pozitív összefüggés áll fenn a kapcsolati tőke erőssége és a szubjektív jóllét, illetve érzékelt életkörünyezet között.
- A kapcsolati tőke vizsgált dimenziói (bizalom, közösségi élet, szolidaritás és segítőkészség) között pozitív összefüggés van.
- A szubjektív jóllét és az érzékelt életkörünyezet között pozitív kapcsolat van.
- Az erősebb kapcsolati tőkével rendelkező országok esetében erősebb a kapcsolati tőke egyes elemei és a szubjektív jóllét, illetve életkörünyezet érzékelt állapota közötti kapcsolat.

A kutatás elméleti megalapozása

A (társadalmi) kapcsolati tőke (*relational social capital*) fogalom Pierre Bourdieu¹ francia szociológus nevéhez köthető, aki szerint az egyének viszonyrendszereik (kapcsolathálóik) révén erősíthetik társadalmi státuszukat és anyagi helyzetüket, a társadalmi és kulturális tőkeelemek konvertálhatók gazdasági tőkévé. Sik Endre elismeri a kapcsolati tőke „tőkejellegét”, a tőke többi típusával (pénztőkével, fizikai tőkével, emberi tőkével) összehasonlítva arra a megállapításra jutott, hogy a kapcsolati tőke „nem különbözik jobban a tőke többi típusától, mint azok egymástól”.² A nemzetközi szakirodalom³ a kapcsolati tőkét a társadalmi tőke egyik elemeként sorolja fel a másik két – strukturális és kognitív – tőkeelem mellett.

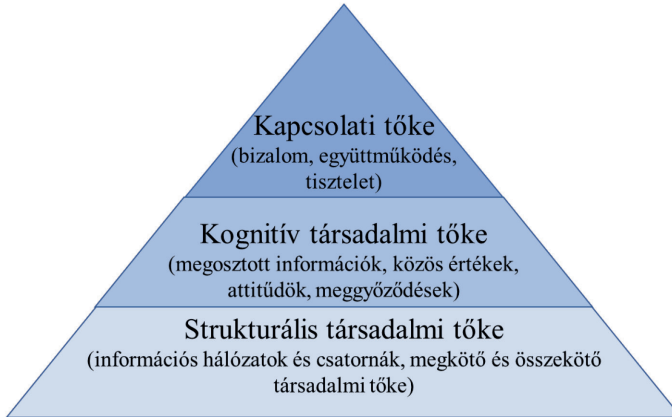
A társadalmi tőke kutatásával foglalkozó szakemberek sokszor hierarchikus szerkezetben képzelik el annak alkotóelemeinek elrendeződését. Carmen Păunescu és Mihaela

¹ BOURDIEU 1998.

² SIK 2006.

³ GROOTAERT – VAN BASTELAER 2002; NAHAPIET–GHOSHAL 1998; ZHAO–RITCHIE–ECHTNER 2011.

Badea⁴ a társadalmi tőke egyes dimenzióinak összekapcsolódását szemléltető piramis csúcsára helyezi el a kapcsolati tőkeelemet (1. ábra). Az egyéni és csoportos (szervezeti) szinten egyaránt megkülönböztették a piramis alsó szintjét alkotó szilárdabb elemeket (hálózatokat), valamint a középső szintet alkotó „lágyabb” elemeket (értékeket, normákat, attitűdöket), amelyek a piramis felső szintjén található kapcsolati tőkévé transzformálódnak.



1. ábra: A társadalmi tőke hierarchikus szerkezete

Forrás: PĂUNESCU–BADEA 2014 alapján a szerző szerkesztése

Christina Theodoraki, Karim Messegem és Mark P. Rice⁵ a társadalmi tőke hierarchikus struktúráját piramis formájában szemléltetve a piramis alsó szintjére helyezte el a kapcsolati tőkét, ezzel utalva a kapcsolati tőkének a többi tőkeelem erősségét és hasznosságát meghatározó szerepére: a kapcsolati tőke erősödése a bizalmi légkör javulásában mutatkozik meg, amely mindenfajta együttműködés alapját képezi. A társadalmi tőke elemei esetében szinergiáról lehet beszélni: az egyik tőkeelem erősödése erősíti a többi tőkeelemet is, az egyes tőkeelemek kölcsönösen befolyásolják egymást.

A kapcsolati tőke a társadalmi tőke többi eleméhez hasonlóan három szinten kutatható: az egyének szintjén, az emberi csoportok, szervezetek szintjén, valamint a közösségi, illetve nemzeti szinten. Vizsgálataimat az egyének szintjén összegyűjtött adatok aggregálásával, összesítésével nemzeti (országos) szintre terjesztem ki.

A kapcsolati tőke mérésekor nem veszem figyelembe a megköthető (*bonding*) társadalmi tőke túlzott erősödésével több kutató⁶ által összefüggésbe hozott korrupciós és egyéb bűnözési kockázatokat.

⁴ PĂUNESCU–BADEA 2014.

⁵ THEODORAKI–MESSEGHM–RICE 2018.

⁶ CSATH 2008; HARRIS 2007; WACHS et al. 2019.

Edward Glaeser, David Laibson és Bruce Sacerdote⁷ rámutatnak arra, hogy az egyén szintjén erősebb kapcsolati tőke gazdasági (jobb érvényesülést a munkaerőpiacon, magasabb pozíciót, magasabb bért) és nem gazdasági (jobb egészségi állapotot, magasabb önbizalmat, magasabb fokú elégedettséget) hasznokat eredményez. Az erősebb kapcsolati tőkéből eredő előnyök természetesen nemcsak az egyének szintjén érvényesülnek, hanem a szervezeti, illetve a nemzeti (társadalmi) szinten is. Ebben a cikkben a kapcsolati társadalmi tőkét leginkább közösségi (társadalmi) „közjónak”,⁸ mint az egyének által birtokolt „magánjónak”⁹ értelmezem.

A kapcsolati tőke mint látens konstrukció méréséhez fontos meghatározni annak alkotóelemeit (dimenzióit, pilléreit). Az 1. táblázat, a teljesség igénye nélkül, példaképpen mutatja be a kapcsolati tőke szakirodalomban fellelhető alkotóelemeit, indikátorait.

1. táblázat: A kapcsolati tőke egyes elemeinek és indikátorainak megjelenése a szakirodalomban és empirikus kutatásokban

Kapcsolati tőke alkotóelemei, indikátorai	Szerző
Bizalom, azonosulás (identifikáció), normák, viszonyosság (kölcsonosság, reciprocitás)	NAHAPIET–GHOSHAL 1998.
Tisztelt, bizalom, kapcsolati közelség, várankozások, tisztesség	ADLER–KWON 2002.
A társadalmi kapcsolatok száma és azok mértéke	FARKAS 2013.
Társadalmi kapcsolatok (hozzáférés az érzelmi és anyagi támogatáshoz), társadalmi kohézió (társadalmi interakció), informális társadalmi kontroll, összetartozás, közösségi hálózatok, bizalom	ACQUAAH–AMOAKO–GYAMPAH–NYATHI 2014.
Bizalom, reciprocitás, azonosulás	TAN–SUTANTO–TAN 2005.

Forrás: a szerző szerkesztése

A kapcsolati társadalmi tőke társadalmi (közösségi, nemzeti) szinten történő mérésére szolgáló indikátorok legfőképpen a társadalmi kapcsolatokhoz, interakciókhoz és a társadalmi kohézióhoz kapcsolódnak. A kapcsolati tőke alkotóelemeit tekintve (1. táblázat) nincs egységes állaspont a témát kutató szakemberek között, sőt éles elhatárolás sincs a kapcsolati tőke egyes elemei és annak indikátorai között.

Neves társadalmi tőke-kutatók¹⁰ fontos szerepet tulajdonítanak a bizalomnak a társadalmi tőke megteremtésében és annak fenntartásában. Robert Putnam¹¹ nem a társadalmi tőke alkotóelemének tekinti a bizalmat, hanem leginkább annak közvetlen következményének, szerinte a bizalom akár proxyváltozóként¹² is szolgálhat a társadalmi tőke mérésekor. Putnamhoz hasonlóan más kutatók¹³ is a társadalmi tőke kulcsindikátorának tartják a társadalmi bizalmat.

⁷ GLAESER–LAIBSON–SACERDOTE 2000.

⁸ ADLER–KWON 2002; LEANA – VAN BUREN 1999; OH–LABIANCA–CHUNG 2006.

⁹ BURT 1997; LIN 1999.

¹⁰ COLEMAN 1988; FUKUYAMA 1995.

¹¹ PUTNAM 2001.

¹² Proxyváltozókat akkor használunk elemzésekben, amikor a valódi változó közvetlenül nem megfigyelhető (mérhető), vagy a vizsgált jelenség nem írható le egyetlen változóval.

¹³ LANGE–WODON–CAREY 2018; SCHMITT–BECK 2008; WHITELEY 2000.

A bizalomnak sokféle meghatározása létezik a szakirodalom. Stephen Cohen és Gary Fields¹⁴ leginkább üzleti kapcsolatokhoz tartozó definíciója szerint a bizalomban fontos a kölcsönösség, amikor az egyik fél nem használja ki a másik sebezhetőségét. Carrie Leana és Harry Van Buren¹⁵ rámutatnak arra, hogy a bizalom nemcsak fontos feltétele a sikeres együttműködésnek, de egyben annak eredménye is. Nan Lin¹⁶ a társadalmi tőkéből származó kapcsolati közvagyonként tekint a bizalomra.

A kölcsönös bizalom fontos feltétele a magas szintű tudástranszfernek¹⁷, az utóbbi viszont nélkülözhetetlen feltétele az innováción alapuló fenntartható versenyképességnek. Csath Magdolna és kutatótársai¹⁸ rámutatnak arra, hogy az egymástól való tanulás, a korrekt együttműködés magas bizalmi szintet igényel, tehát a társadalmi bizalom maga is meghatározó versenyképességi tényező. Kirk Hamilton, John F. Helliwell és Michael Woolcock¹⁹ számításai alapján 2010-ben a bizalom értéke Magyarországon 9,4%-ot tett ki a nemzeti vagyon összértékéből, jóval lemaradva az OECD-országok 28,4%-os átlagától. Az OECD-országok közül 2010-ben csak Törökországban volt a magyarországinál alacsonyabb (5,4%) érték. Az OECD-országok közül a legmagasabb vagyonértéket – a nemzeti vagyon 54,3%-át – a bizalom Dániában képviseli.

Mai Beilmann és Laur Lilleoja²⁰ az Európai Társadalmi Felmérés (*European Social Survey*, a továbbiakban: ESS) 6. adatfelvételi hullámából származó, 29 európai országra kiterjedő minta adatai alapján elvégzett vizsgálatának főbb megállapítása szerint a magasabb bizalmi szinttel rendelkező országokban (skandináv országok) szorosabb a társadalmi bizalom és az emberi értékek közötti pozitív összefüggés az alacsonyabb bizalmi szintű országokhoz képest.

John F. Helliwell, Haifang Huang és Shun Wang²¹ az Európai Társadalmi Felmérés 6. adatfelvételi hullámából származó adatok alapján empirikus úton kimutatták, hogy magasabb bizalmi környezetben élő emberek reziliensebbé (alkalmazkodóképesebbé) válnak az őket érintő negatív hatásokkal, problémákkal szemben.

Empirikus vizsgálataimban az általánosított bizalmat használok a kapcsolati tőke egyik indikátoraként. Az általánosított bizalom a közösség, a társadalom egészének jellemzésére használható.²² A társadalmi bizalommal kapcsolatos kérdések több nemzetközi felmérésben szerepelnek, például az Eurobarométer közvélemény-kutatás, a Gallup World Poll felmérés, a Világ Értékek Kutatása (*World Values Survey*, *WVS*), az ESS.

¹⁴ COHEN–FIELDS 1999.

¹⁵ LEANA – VAN BUREN 1999.

¹⁶ LIN 1999.

¹⁷ HANSEN 1999; HAJIDIMITRIOU–SKLAVOUNOS–ROTSIOS 2012; LANE–SALK–LYLES 2001; REAGANS–MCEVILY, 2003.

¹⁸ CSATH et al. 2018.

¹⁹ HAMILTON–HELLIWELL–WOOLCOCK 2016.

²⁰ BEILMANN–LILLEOJA 2015.

²¹ HELLIWELL–HUANG–WANG 2016.

²² KANKANHALLI–TAN–WEI 2005; STOLLE 2002.

Az általánosított bizalom a más emberekbe – beleértve az idegeneket is – vetett bizalom, mérésére a következő állítást szokták használni a nemzetközi közvélemény-kutatásokban: „Ön szerint általában a legtöbb ember megbízható, vagy soha nem lehetünk elég óvatosak másokkal?” Az ESS 10 fokozatú Likert-skálán méri az emberek iránti bizalmat: 0 = soha nem lehetünk elég óvatosak másokkal, 10 = a legtöbb ember megbízható. Hasonlóan más kutatókhoz²³ ezt az állítást további két, a reciprocitással kapcsolatos elemmel egészítettem ki az általánosított bizalom szintjének pontosabb meghatározásához: a más emberek irányából érzékelt tisztességesség²⁴ és a segítőkészség²⁵ mérésére használható állításokkal.

A kapcsolati tőke elemei, illetve annak indikátorai közül megjelenik a társadalmi kohézió (1. táblázat) is. A társadalmi kohézió fogalom meghatározása azonban sokszor magában foglalja a társadalmi bizalmat, és a társadalmi (közösségi) bevonás különböző formáit.²⁶

Georgi Dragolov és kutatótársai²⁷ a társadalmi kohézió mérésére a három dimenzióba rendezett kilenc pillérből álló modellt alkották meg (2. ábra). Az első dimenzió, a *Társadalmi kapcsolatok* a társadalmi hálózatok erősségét, a társadalom tagjainak egymásba vetett bizalmát vizsgálja, továbbá azt is, hogy az adott társadalom mennyire sikeresen tudja egyenlő bánásmódban részesíteni az eltérő nézetekkel és értékrendekkel rendelkező, eltérő életstílusú tagjait. A társadalmi kohézió második dimenziója, a *Társadalmi összefüggőség* a társadalmi azonosulás (társadalmi identitás) mértékével, az intézményi bizalommal, valamint a társadalmi egyenlőtlenségek elfogadottságával foglalkozik. A harmadik dimenzió, a *Közjó érdekében tett erőfeszítés* a társadalmi aktivitás egyes területeit vizsgálja, a dimenzióhoz tartozó pillérek közül megjelenik a szolidaritás és a segítőkészség (reciprocitás), a társadalmi szabályok tisztelete, valamint a társadalmi részvétel.

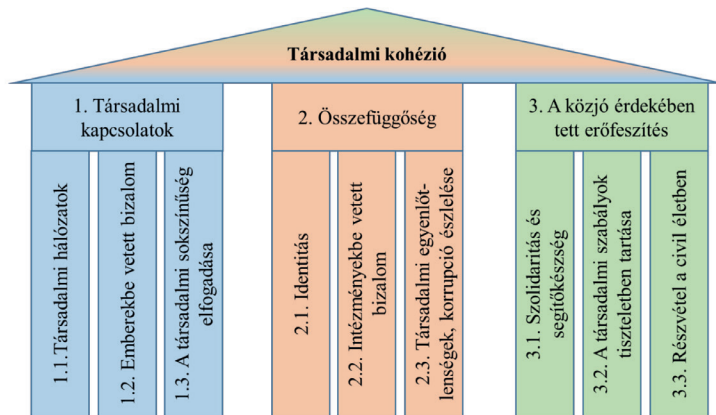
²³ BEILMANN–LILLEOJA 2017; GICZI–SIK 2009; GLANVILLE–PAXTON 2007; SØNDRERSKOV–DINESEN 2016; ZMERLI–NEWTON 2008.

²⁴ „Gondolja, hogy a legtöbb ember megpróbálná kihasználni Önt, ha alkalma nyílna rá, vagy igyekeznének tisztességesek lenni (például viszonzni a kedvességet, segítséget)?” (0 = a legtöbb ember megpróbálna kihasználni engem, ha alkalma nyílna rá, 10 = a legtöbb ember igyekszik tisztességes lenni)

²⁵ „Ön szerint az emberek inkább csak magukkal törődnek, vagy általában segítőkészek?” (0 = az emberek inkább csak magukkal törődnek, 10 = az emberek általában segítőkészek)

²⁶ ACKET et al. 2011; CHAN–TO–CHAN 2006; DICKES–VALENTOVA–BORSENBURGER 2009.

²⁷ DRAGOLOV et al. 2013.



2. ábra: A társadalmi kohézió alkotóelemei

Forrás: Dragolov²⁸ alapján a szerző szerkesztése

Több kutató²⁹ utal arra, hogy a romló társadalmi közérzet az anyagi okok mellett egyre meghatározóbb befolyással bír a magyarok külföldi munkavállalás melletti döntéseiben. A szakképzett munkaerő kivándorlása hosszú távon súlyos romlást okoz az ország humán- és tudástőkéjében. A képzett munkaerő kivándorlásának megfékezése a fenntarthatóság egyik fontos feltétele.

Empirikus vizsgálataimban a kapcsolati tőke erősségét az általánosított bizalom (a partikuláris és az intézményi bizalom nem került be a modellbe), a közösségi élet intenzitása, valamint a szolidaritás és segítőkézség alapján mérem (3. ábra). A KSH *A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon, 2018*³⁰ című kiadványában a társadalmi fenntarthatóság dimenzióhoz tartozó mutatók között szerepelnek az általánosított bizalom, valamint a személyes kapcsolati háló (empirikus modellemben: közösségi élet).

Az érzékelt életminőséget (gazdasági és társadalmi eredményt) két dimenzió alapján mérem: az életkörünyezet érzékelt állapota (az érzékelt gazdasági helyzet, oktatás és egészségügy színvonalának megítélése), valamint a szubjektív jóllét és anyagi helyzet alapján. Anastasia Charalampi, Catherine Michalopoulou és Clive Richardson³¹ az ESS 2012-es adatfelvételi hullámából származó adatok alapján 17 európai országra vonatkozóan meghatározták az egyéni és társadalmi jóllét dimenzióit. Például Magyarországra hatdimenziós modell (érzelmi jóllét, általános és specifikus funkcionális jóllét, vitalitás, közösségi jóllét, támogató kapcsolatok) bizonyult a legmegfelelőbbnek.

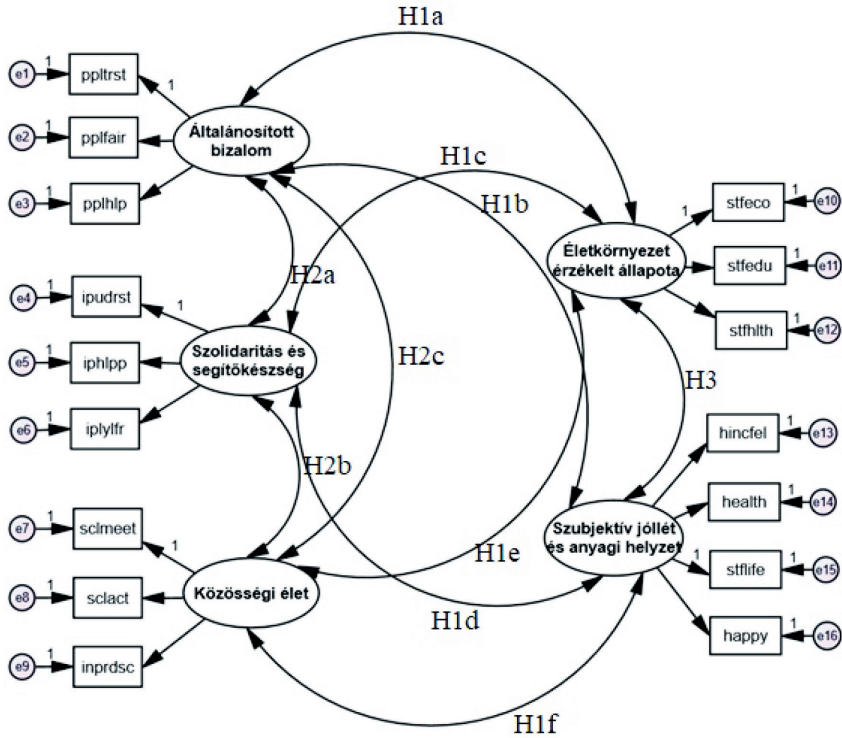
A 3. ábra az empirikus kutatás elméleti modelljét mutatja be. A vizsgált országok közötti összefüggések erősségében mutatkozó eltérésekre vonatkozó hipotézis (H4) nincsen feltüntetve az ábrán.

²⁸ DRAGOLOV et al. 2013, 6.

²⁹ GÖDRI 2010; JÓZSA–VINOGRADOV 2017; PÁLFI 2019.

³⁰ BÓDAY 2019.

³¹ CHARALAMPI–MICHALOPOULOU–RICHARDSON 2020.



3. ábra: Az empirikus kutatás konceptuális modellje (a H1, H2 és H3 hipotézisek feltüntetésével)

Forrás: a szerző szerkesztése

Az összes kapcsolat kétirányú, mert a modell alapján a kapcsolati tőke egyes elemei és az érzékelt életköznyezet, illetve a szubjektív jóllét kölcsönösen befolyásolják egymást: erősebb kapcsolati tőke növeli a szubjektív jóllétet, pozitív hatással van az életköznyezet érzékelt állapotára. A kedvezőbb életköznyezetek viszont hozzájárulnak a kapcsolati tőke erősödéséhez.

Anyag és módszer

Az empirikus kutatás két ország – Magyarország és Ausztria – összehasonlító elemzésére irányul a kapcsolati tőke erőssége, valamint a szubjektív jóllét és az életköznyezet érzékelt állapota alapján. Ausztriára mint referencia- (viszonyítási) országra azért esett a választás, mert a régió legerősebb társadalmi kohézióval rendelkező országainak egyike. Igor Borisov és Szergej Vinogradov³² az ESS nyolcadik, 2016-os adatfelvételi hullámából származó adatokat felhasználva megállapították, hogy Ausztria a 9., Magyarország pedig

³² BORISOV–VINOGRADOV 2018.

a 19. helyet foglalta el 23 európai ország között a társadalmi kohézió erőssége alapján. Az IMD 2019. évi versenyképességi jelentésében Ausztria a 11., Magyarország pedig az 50. helyen szerepel a kutatásba bevont 63 ország társadalmi kohézió erőssége szerinti rangsorában.

A vizsgálatokhoz szükséges adatok az ESS kilencedik, 2018-as adatfelvételi hullámából származnak. Magyarországon 1698, Ausztriában pedig 2499 személy vett részt a felmérésben. A 2. táblázat a minták főbb szociodemográfiai adatait mutatja be. Látható, hogy mindkét mintában a nők aránya nagyobb (52,8% az osztrákokban és 57,9% a magyarban) a férfiakéhoz képest, a válaszadók átlagos életkora 50 év körül van, az átlagos végzettség 12,4 osztály a magyar mintában, illetve 12,6 osztály az osztrákokban. A főbb szociodemográfiai adatok alapján a két minta hasonló.

2. táblázat: A minták főbb szociodemográfiai adatai a vizsgálatba bevont országok esetében

Ország	N	Férfiak, %	Nők, %	Életkor, év		Végzettség, elvégzett osztályszám	
				átlag	szórás	átlag	szórás
Ausztria	2 499	47,2	52,8	49,9	17,6	12,6	3,2
Magyarország	1 698	42,1	57,9	50,9	18,4	12,4	3,4

Forrás: az ESS kilencedik, 2018-as adatfelvételi hullámának mikroadatai alapján a szerző számítása

A kutatási dimenziók mérésére szolgáló indikátorok és azok főbb statisztikái az A–D. függelékben található. Az összehasonlíthatóság érdekében az egyes indikátorok értékei be lettek forgatva, ezzel biztosítva azt, hogy a magasabb érték az adott állítással való egyetértés nagyobb mértékének feleljen meg.

Mivel az ESS-kutatásban alkalmazott Likert-skálák eltérőek (négyfokozatúak, ötfokozatúak, hatfokozatúak, hétfokozatúak, tízfokozatúak) voltak, a modellekben szereplő indikátorok értékeit 0-tól 1-ig terjedő skálára normalizáltam, amelyen a 0 érték az egyetértés teljes hiányát, az 1 érték pedig a teljes egyetértést jelentette. A terjedelemmel való (*min–max*) normalizálásakor a következő képletet (1) alkalmaztam:

$$x_{i,j}^N = \frac{x_{i,j} - \min(x_i)}{\max(x_i) - \min(x_i)}$$

ahol:

- $x_{i,j}^N$ az *i*-edik indikátor *j*-edik válaszadóhoz tartozó normalizált értéke,
- $x_{i,j}$ az *i*-edik indikátor *j*-edik válaszadóhoz tartozó eredeti értéke,
- $\min(x_i)$ az *i*-edik indikátor legalacsonyabb skálaértéke,
- $\max(x_i)$ az *i*-edik indikátor legmagasabb skálaértéke.

A látens konstrukciók feltáró (exploratív) elemzésére a főkomponens-analízist alkalmaztam. A hipotetikus modellek érvényességét, a kutatási dimenziókat képező látens változók megbízhatóságát a megerősítő faktoranalízissel (*confirmatory factor ana-*

lysis – CFA) ellenőriztem. A megerősítő faktoranalízisre a strukturális egyenletek modellezésén (*structural equation modeling* – SEM) belül került sor.³³

A látens struktúrák megbízhatóságát a Cronbach-féle alfa mutatóval erősítettem meg. A Cronbach-féle alfa együttható 0,6 feletti értéke esetében megbízhatónak tekintettem a látens mutatót.³⁴ Két állításból álló látens dimenzió belső konzisztenciáját nem a Cronbach-alfa mutató, hanem Rob Eisinga, Manfred te Grotenhuis és Ben Pelzer³⁵ javaslatát elfogadva a Spearman–Brown együttható alapján értékeltem. Az együttható 0,6 feletti értékét tekintettem megfelelőnek.

A látens konstrukciók érvényesség-ellenőrzésére továbbá az átlagos kivonatolt (magyarozott) variancia (*average variance extracted* – AVE) és az összetétel-megbízhatósági (*composition reliability* – CR) mutatókat alkalmaztam. Az AVE értéke azt jelzi, hogy az adott látens változót alkotó indikátorok varianciáinak átlagosan mekkora hányada tömörül a mesterséges változóban. A mutató 0,5-nél magasabb értéke számít elfogadhatónak.³⁶ Az összetétel-megbízhatósági mutató (CR) az adott látens struktúrát képező megfigyelt indikátorok (állítások) esetében a közös varianciához fejezi ki. A CR értékére vonatkozó küszöbkritérium alapján a modellben szereplő minden látens változó CR értéke el kell, hogy érje a 0,7-et,³⁷ de a feltáró jellegű kutatásoknál a 0,6 feletti érték is elegendő a modell megbízhatóságának megerősítésére.³⁸ Amennyiben az átlagos magyarozott varianciamutató értéke nem éri el a 0,5-ös küszöbértéket, de az összetétel-megbízhatósági mutató értéke meghaladja a 0,7-es értéket, a látens struktúrák megbízhatósága elfogadható.³⁹

A mérési modell validálását követően a kapcsolati tőke egyes pillérei és a szubjektív jóllét, illetve érzékelt életkörnyezet közötti összefüggéseket a strukturális egyenletek modellezésével (SEM) tártam fel. A vizsgálatokat az IBM SPSS Statistics 25.0 és az AMOS 23.0 szoftverek segítségével végeztem.

A strukturális modellek illeszkedését a 3. táblázatban foglalt mutatók alapján ellenőriztem.

3. táblázat: A strukturális modellek illeszkedésének mutatói

Modellilleszkedési mutató	Elfogadási kritérium
χ^2/df (relatív khi-négyzet, abszolút illeszkedési mutató)	≤ 5 (MARSH–HOCEVAR 1985; WHEATON ET AL. 1977).
CFI (comparative fit index)	$\geq 0,90$ BAUMGARTNER–HOMBURG 1996.
TLI (Tucker–Lewis index)	$\geq 0,90$ BAUMGARTNER–HOMBURG 1996.
RMSEA (root-meansquare error approximation)	$\leq 0,08$ HU–BENTLER 1999.

Forrás: a szerző szerkesztése

A vizsgálatok ország közötti eltéréseket a mérési dimenziók középértékeiben a Mann–Whitney-próbával vizsgáltam, mivel a Kolmogorov–Smirnov-próba szignifikáns eredménye alapján nem volt igazolható az értékek normális eloszlása.

³⁵ EISINGA, GROTENHUIS–PELZER 2013.

³⁶ HAIR et al. 2009; BAUMGARTNER–HOMBURG 1996.

³⁷ HAIR et al. 2009.

³⁸ NUNALLY–BERNSTEIN 1994.

³⁹ LAM 2012; FORNELL–LARCKER 1981.

Eredmények

A látens konstrukciók megbízhatóságának ellenőrzése

A magyar minta esetében (4. táblázat) az étellel való általános elégedettség besorolása nem teljesen egyértelmű a faktoranalízis eredménye alapján (ezen állítás két faktorban szerepel magas súlyértékkel), de a Cronbach-alfa mutató elemzése azt mutatja, hogy ha kivennék az adott állítást a szubjektív jóllét és anyagi helyzet dimenzióból, a dimenzióhoz tartozó Cronbach-alfa együttható értéke 0,6 alá csökkenne. Az állítást a szubjektív jóllét és anyagi helyzetet mérő látens változó egyik elemeként veszem figyelembe.

4. táblázat: A látens struktúra érvényességének vizsgálata Magyarország esetében

Állítások	Faktorok*					Cronb. alfa	CR	AVE
	1	2	3	4	5			
Az oktatás érzékelt helyzete [0,1]	0,863					0,832	0,902	0,632
Mennyire elégedett az ország gazdasági helyzetével? [0,1]	0,841							
Az egészségügy érzékelt helyzete [0,1]	0,822							
A legtöbb ember tisztességes [0,1]		0,852				0,850	0,904	0,635
Az emberek általában segítőkészek [0,1]		0,841						
A legtöbb ember megbízható [0,1]		0,837						
Mennyire gyakran találkozok barátokkal, ismerősökkel, kollégákkal? [0,1]			0,830			0,739	0,827	0,505
A közösségi életben való részvétel intenzitása [0,1]			0,828					
Hány emberrel beszélgethet bizalmas, személyes témákról? [0,1]			0,673					
Mennyire érzi boldognak magát mostanában? [0,1]	0,306			0,721		0,696	0,784	0,401
Szubjektív anyagi helyzet [0,1]				0,699				
Érzékelt egészségi állapot [0,1]				0,695				
Általában véve jelenleg mennyire elégedett az életével? [0,1]	0,486			0,565				
Fontos segíteni másoknak és gondoskodni a jóllétükről [0,1]				0,795				
Fontos hűségesnek lenni a barátokhoz és odafigyelni a közeli emberekre [0,1]				0,738		0,632	0,729	0,363
Fontos megérteni más embereket [0,1]				0,716				
Magyarázott variancia, %	15,78	14,19	12,52	12,04	11,19			

KMO = 0,789, Bartlett-próba: Chi-Square = 6857,414, $p < 0,001$, teljes magyarázott variancia = 65,71%

* A táblázatban csak azon faktorsúlyok szerepelnek, amelyek az abszolút értékben elérték a 0,3 értéket.

1. faktor = Életkörnyezet érzékelt állapota, 2. faktor = Általánosított bizalom, 3. faktor = Közösségi élet, 4. faktor = Szubjektív jóllét és anyagi helyzet, 5. faktor = Szolidaritás és segítőkészség

Forrás: az ESS kilencedik, 2018-as adatfelvételi hullámának mikroadatai alapján a szerző számítása

A látens változók (faktoranalízissel megerősített dimenziók) magyar mintán elvégzett megbízhatóság-vizsgálata során a 4. és az 5. faktorok – a szubjektív jóllét és anyagi helyzet, illetve a szolidaritás és segítőkészség – esetében az átlagos magyarázott varianciamutató (AVE) küszöbérték (0,5) alatti értékét mértem. Viszont mivel mindkét látens

konstrukció esetében a CR-mutató értéke meghaladja a 0,7-es küszöbértéket, ezért a magyar modellben szereplő látens konstrukciók megbízhatónak tekinthetők.

Az osztrák minta esetében az ország gazdasági helyzetének megítélését mérő állítást ki kellett vennem az életkörnyezet érzékelt állapota dimenzióból, mert a faktoranalízis eredménye alapján ezen állítás az életkörnyezet érzékelt állapota dimenzióán kívül a szubjektív jóllét és anyagi helyzet faktorban is hasonló súlyértékkel szerepelt. Az állítás kihagyása mellett döntöttem, az életkörnyezet érzékelt állapotát az oktatás és az egészségügy érzékelt helyzete alapján mértem az osztrák modellben. Mivel az életkörnyezet érzékelt állapotát Ausztria esetében két állítás alapján vizsgáltam, a látens dimenzió belső konzisztenciáját a Spearman–Brown-együttható alapján értékeltem. Az együttható 0,676 értéke (5. táblázat) azt jelzi, hogy az életkörnyezet érzékelt állapotát mérő látens változó belső konzisztenciája megfelelő.

5. táblázat: A látens struktúra érvényességének vizsgálata Ausztria esetében

Állítások	Faktorok*					Cronb. alfa	CR	AVE
	1	2	3	4	5			
Az emberek általában segítőkészek [0,1]	0,832					0,808	0,888	0,599
A legtöbb ember tisztességes [0,1]	0,830							
A legtöbb ember megbízható [0,1]	0,814							
Általában véve jelenleg mennyire elégedett az életével? [0,1]		0,819				0,676	0,806	0,446
Mennyire érzi boldognak magát mostanában? [0,1]		0,802						
Szubjektív anyagi helyzet [0,1]		0,634						
Érzékelt egészségi állapot [0,1]		0,536						
Fontos segíteni másoknak és gondoskodni a jóllétükről [0,1]			0,801			0,669	0,744	0,379
Fontos hűségessé lenni a barátokhoz és odafigyelni a közeli emberekre [0,1]			0,784					
Fontos megérteni más embereket [0,1]			0,723					
Mennyire gyakran találkozik barátokkal, ismerősökkel, kollégákkal? [0,1]				0,786		0,606	0,719	0,357
A közösségi életben való részvétel intenzitása [0,1]				0,758				
Hány emberrel beszélgethet bizalmas, személyes témákról? [0,1]				0,623				
Az oktatás érzékelt helyzete [0,1]					0,840	0,676**	0,774	0,502
Az egészségügy érzékelt helyzete [0,1]					0,814			
Magyarozott variancia, %	14,61	14,24	12,28	11,40	10,41	–		

KMO = 0,753, Bartlett-próba: Chi-Square = 8140,991, $p < 0,001$, teljes magyarázott variancia = 62,95%

* A táblázatban csak azon faktorsúlyok szerepelnek, melyek az abszolút értékben elérték a 0,3 értéket. faktor = Általánosított bizalom, 2. faktor = Szubjektív jóllét és anyagi helyzet, 3. faktor = Szolidaritás és segítőkészség, 4. faktor = Közösségi élet, 5. faktor = Életkörnyezet érzékelt állapota

** Spearman–Brown-együttható

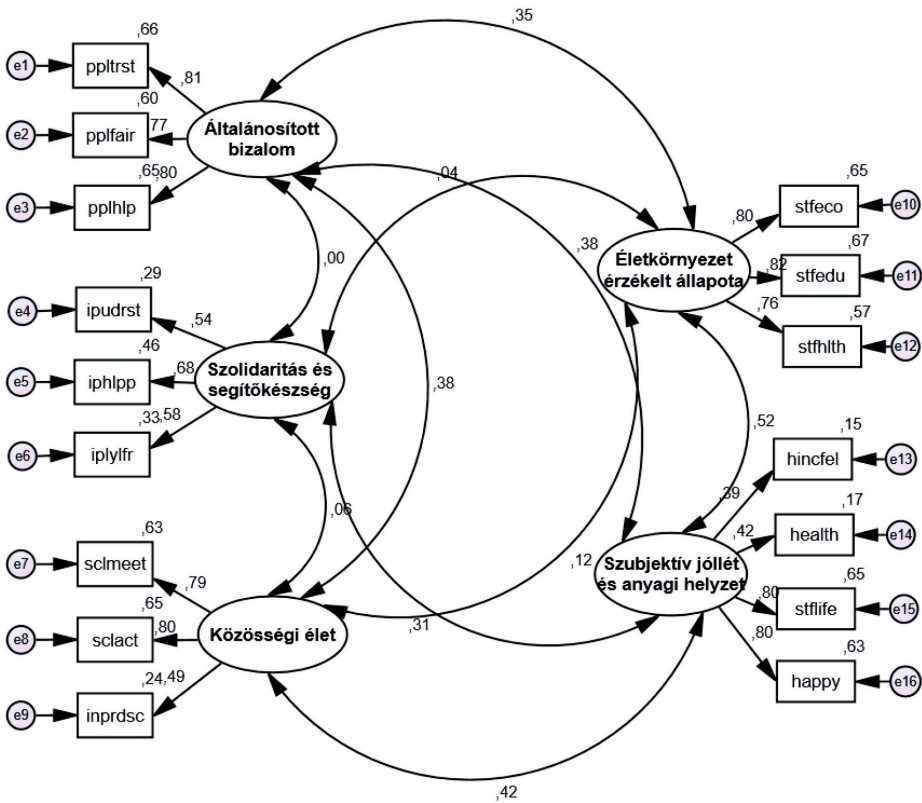
Forrás: az ESS kilencedik, 2018-as adatfelvételi hullámának mikroadatai alapján a szerző számítása

A látens változók (faktoranalízissel megerősített dimenziók) osztrák mintán elvégzett megbízhatóság-vizsgálata eredményei alapján a 2., a 3. és a 4. faktorok – a szubjektív jóllét

és anyagi helyzet, a szolidaritás és segítőkészség, valamint a közösségi élet – esetében az átlagos magyarázott variancia mutató (AVE) értéke nem érte el a 0,5-ös küszöbértéket. Viszont mivel ezen látens konstrukciók esetében a CR-mutató értéke meghaladta a 0,7-es küszöbértéket, ezért az osztrák modellben szereplő látens konstrukciókat megbízhatónak tekintem.

A vizsgálati hipotézisek ellenőrzése a SEM eredményei alapján

A magyar mérési modell konceptuális modellhez való illeszkedése megfelelőnek mondható (4. ábra). A látens dimenziók közötti nyilakhoz tartozó értékek a korrelációs együtthatóknak, az indikátorok (állítások) és a látens konstrukciók közöttiek pedig a standardizált regressziós együtthatóknak felelnek meg.



4. ábra: A kapcsolati tőke és az életminőséghez tartozó dimenziók összefüggérendszer Magyarországon

$\chi^2/df = 5,664$, CFI = 0,936, TLI = 0,918, RMSEA = 0,059, n = 1323

ppltrst = a legtöbb ember megbízható, pplfair = a legtöbb ember tisztességes, pplhlp = a legtöbb ember segítőkész, ipudrst = fontos megérteni más embereket, iphlpl = fontos segíteni másoknak, iplylfr = fontos hűségesnek lenni a barátokhoz, sclmeat = milyen gyakran találkozik a barátaival, sclact = a társadalmi életben való részvétel intenzitása, inprdsc = hány emberrel beszélgethet bizalmasan, stfeco = az ország gazdasági helyzetével való elégedettség, stfedu = az oktatás színvonalával való elégedettség, stfhlth = az egészségügy jelenlegi helyzetével való elégedettség, hincfel = szubjektív anyagi helyzet, health = érzékelt egészségi állapot, stflife = az élettel való elégedettség, happy = boldogság érzete

Forrás: az ESS kilencedik, 2018-as adatfelvételi hullámának mikroadatai alapján a szerző számítása és szerkesztése

A magyar modell esetében a legerősebb pozitív összefüggés ($r = 0,521$, $p < 0,001$) az életkörnyezet érzékelt állapota és a szubjektív jóllét, illetve érzékelt anyagi helyzet között állapítható meg. (6. táblázat) A szolidaritás és segítőkészséggel mért reciprocitás és az életkörnyezet érzékelt állapota között nem igazolható összefüggés. A közösségi életben való részvétel intenzitása és az életkörnyezet megítélése között gyenge egyirányú összefüggés ($r = 0,122$, $p < 0,001$) állapítható meg. Az általánosított bizalom és az érzékelt életminőség között közepesen erős egyirányú összefüggésről lehet beszélni az empirikus kutatás eredményei alapján. A reciprocitás és a szubjektív jóllét közötti összefüggés szintén közepesen erős és egyirányú ($r = 0,311$, $p < 0,001$). A közösségi életben való részvétel (személyes kapcsolati háló) és a szubjektív jóllét között közepesen erős pozitív irányú összefüggés ($r = 0,419$, $p < 0,001$) mutatható ki.

6. táblázat: A mérési modell paraméterei és a H1, H2, H3 hipotézisek ellenőrzése Magyarországon esetében

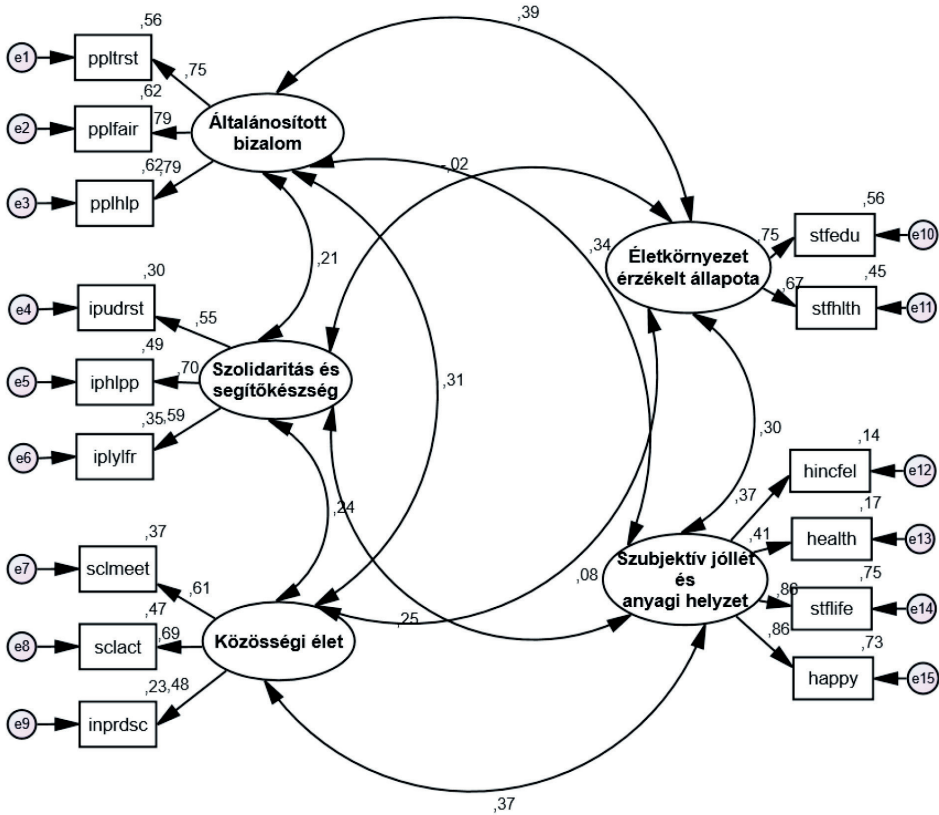
	Hipotézis		Estimate (r)	S.E.	C.R.	p	Hipotézis ellenőrzése
H1a	Életkörnyezet érzékelt állapota ↔ Általánosított bizalom		,351	,001	9,883	***	Elfogadva
H1b	Szubjektív jóllét és anyagi helyzet ↔ Általánosított bizalom		,375	,001	10,212	***	Elfogadva
H1c	Szolidaritás és segítőkészség ↔ Életkörnyezet érzékelt állapota		,036	,001	,946	,344	Elvetve
H1d	Szubjektív jóllét és anyagi helyzet ↔ Szolidaritás és segítőkészség		,311	,001	7,134	***	Elfogadva
H1e	Életkörnyezet érzékelt állapota ↔ Közösségi élet		,122	,001	3,582	***	Elfogadva
H1f	Szubjektív jóllét és anyagi helyzet ↔ Közösségi élet		,419	,001	10,766	***	Elfogadva
H2a	Szolidaritás és segítőkészség ↔ Általánosított bizalom		-,004	,001	-,095	,924	Elvetve
H2b	Szolidaritás és segítőkészség ↔ Közösségi élet		,064	,001	1,649	,099	Elvetve
H2c	Általánosított bizalom ↔ Közösségi élet		,385	,001	10,276	***	Elfogadva
H3	Szubjektív jóllét és anyagi helyzet ↔ Életkörnyezet érzékelt állapota		,521	,001	13,189	***	Elfogadva

*** $p < 0,001$

Forrás: az ESS kilencedik, 2018-as adatfelvételi hullámának mikroadatai alapján a szerző számítása és szerkesztése

A kapcsolati tőke dimenziói esetében csak az általánosított bizalom és a személyes kapcsolati háló (közösségi élet) között igazolható közepesen erős egyirányú összefüggés.

Az osztrák empirikus modell hipotetikus modellhez való illeszkedése szintén megfelelő. (5. ábra)



5. ábra: A kapcsolati tőke és az életminőséghez tartozó dimenziók összefüggésrendszere Ausztria esetében

$\chi^2/df = 4,734$, CFI = 0,962, TLI = 0,951, RMSEA = 0,041, n = 2199

ppltrst = a legtöbb ember megbízható, pplfair = a legtöbb ember tisztességes, pplhlp = a legtöbb ember segítőkész, ipudrst = fontos megérteni más embereket, iphlpp = fontos segíteni másoknak, iplylfr = fontos hűségesnek lenni a barátokhoz, sclmeet = milyen gyakran találkozik a barátaival, sclact = a társadalmi életben való részvétel intenzitása, inprdsc = hány emberrel beszélgethet bizalmasan, stfedu = az oktatás színvonalával való elégedettség, stfhlth = az egészségügy jelenlegi helyzetével való elégedettség, hincfel = szubjektív anyagi helyzet, health = érzékelt egészségi állapot, stflife = az élettel való elégedettség, happy = boldogság érzete

Forrás: az ESS kilencedik, 2018-as adatfelvételi hullámának mikroadatai alapján a szerző számítása és szerkesztése

Az osztrák modell esetében a magyarhoz képest jóval gyengébb az életkörnyezet érzékelt állapota és a szubjektív jóllét, illetve érzékelt anyagi helyzet közötti összefüggés ($r = 0,298$, $p < 0,001$) (7. táblázat). A szolidaritás és segítőkészséggel mért reciprocitás és az életkörnyezet érzékelt állapota között itt sem igazolható jelentős összefüggés. A közösségi életben való részvétel intenzitása és az életkörnyezet megítélése között sem igazolható jelentős összefüggés. Az általánosított bizalom és az érzékelt életminőség között közepesen erős egyirányú összefüggésről lehet beszélni az empirikus kutatás eredményei alapján. A reciprocitás és a szubjektív jóllét közötti összefüggés gyenge-közepes és egyirányú ($r = 0,252$, $p < 0,001$). A közösségi életben való részvétel (személyes kapcsolati háló) és a szubjektív jóllét között a magyar modellhez hasonlóan közepesen erős pozitív irányú összefüggés ($r = 0,374$, $p < 0,001$) igazolható.

7. táblázat: A mérési modell paraméterei és a H1, H2, H3 hipotézisek ellenőrzése Ausztria esetében

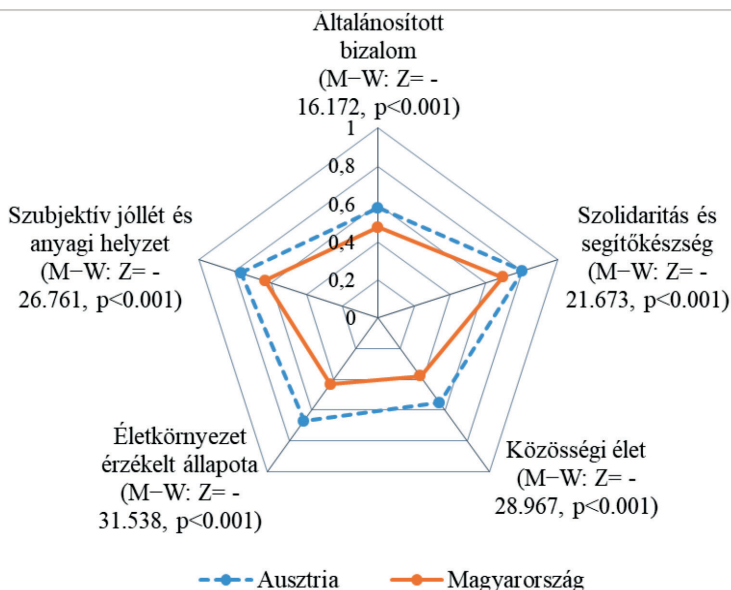
Hipotézis		Estimate (r)	S.E.	C.R.	p	Hipotézis ellenőrzése
H1a	Életkörnyezet érzékelt állapota ↔ Általánosított bizalom	,395	,001	12,009	***	Elfogadva
H1b	Általánosított bizalom ↔ Szubjektív jóllét és anyagi helyzet	,339	,001	10,116	***	Elfogadva
H1c	Életkörnyezet érzékelt állapota ↔ Szolidaritás és segítőkészség	-,017	,001	-,518	,604	Elvetve
H1d	Szolidaritás és segítőkészség ↔ Szubjektív jóllét és anyagi helyzet	,252	,000	7,396	***	Elfogadva
H1e	Életkörnyezet érzékelt állapota ↔ Közösségi élet	,077	,001	2,351	,019	Elvetve
H1f	Szubjektív jóllét és anyagi helyzet ↔ Közösségi élet	,374	,000	9,498	***	Elfogadva
H2a	Szolidaritás és segítőkészség ↔ Általánosított bizalom	,212	,001	6,821	***	Elfogadva
H2b	Szolidaritás és segítőkészség ↔ Közösségi élet	,236	,001	6,576	***	Elfogadva
H2c	Általánosított bizalom ↔ Közösségi élet	,309	,001	9,399	***	Elfogadva
H3	Életkörnyezet érzékelt állapota ↔ Szubjektív jóllét és anyagi helyzet	,298	,000	8,635	***	Elfogadva

*** $p < 0,001$

Forrás: az ESS kilencedik, 2018-as adatfelvételi hullámának mikroadatai alapján a szerző számítása és szerkesztése

A magyar modelltől eltérően az osztrák modell alapján nemcsak az általánosított bizalom és a közösségi élet között igazolható összefüggés ($r = 0,309$, $p < 0,001$), hanem az általánosított bizalom és a reciprocitás ($r = 0,212$, $p < 0,001$), illetve a reciprocitás és a közösségi életben való részvétel intenzitása között ($r = 0,236$, $p < 0,001$) is gyenge pozitív irányú összefüggések állapíthatók meg.

A Mann–Whitney-próba eredményei alapján Ausztriában mind a három vizsgált dimenzió (általánosított bizalom, reciprocitás, személyes kapcsolati háló) alapján erősebb a kapcsolati tőke (6. ábra) Magyarországhoz képest. A szubjektív jóllét és anyagi helyzet, valamint az életkörnyezet állapotának megítélése Ausztriában szintén kedvezőbb, mint Magyarországon.



6. ábra: Magyarország és Ausztria összehasonlító elemzése a kapcsolati tőke egyes elemei és a szubjektív jóllét, illetve érzékelt életkörnyezet alapján (0–1 skálák számtani átlaga vizsgálati dimenzióként)

Forrás: az ESS kilencedik, 2018-as adatfelvételi hullámának mikroadatai alapján a szerző számítása és szerkesztése

Az empirikus vizsgálatok eredményei alapján azonban nem igazolható, hogy az erősebb kapcsolati tőkével rendelkező Ausztriában erősebbek a kapcsolati tőke egyes dimenziói és az érzékelt életminőséget mérő mutatók közötti összefüggés.

Következtetések

Az empirikus kutatás eredményei alapján a kapcsolati tőke mérésére használt három dimenzió között csak az általánosított bizalom közepesen erős pozitív irányú lineáris összefüggést mutat az érzékelt életminőség mindkét mutatójával, az életkörnyezet érzékelt állapotával, illetve a szubjektív jólléttel mindkét vizsgált ország esetében. A kapcsolati tőke másik két dimenziója, a reciprocitás és a közösségi élet csak a szubjektív jólléttel mutat közepes szorosságú, pozitív összefüggést a két vizsgált országban. Az első hipotézist – mely szerint jelentős pozitív összefüggés áll fenn a kapcsolati tőke erőssége és a szubjektív jóllét, illetve érzékelt életkörnyezet között – elfogadom.

A kapcsolati tőke dimenziói esetében csak az általánosított bizalom és a közösségi élet között igazolható egyirányú pozitív összefüggés mindkét modell (magyar, osztrák) alapján. Az általánosított bizalom és a reciprocitás, valamint a reciprocitás és a közösségi életben való részvétel intenzitása között csak az osztrák modell alapján igazolható

gyenge egyirányú összefüggés. A második hipotézist – mely szerint a kapcsolati tőke vizsgált dimenziói (bizalom, közösségi élet, szolidaritás és segítőkészség) között pozitív összefüggés van – részben fogadom el.

A harmadik hipotézist – mely szerint az életkörnyezet érzékelt állapota és a szubjektív jóllét között pozitív összefüggés van – igazoltnak tekintem: mindkét modell alapján közepesen erős pozitív összefüggés igazolható az érzékelt életminőség két mutatója között.

A kapcsolati tőke és az érzékelt életminőség valamennyi dimenziója alapján Ausztriában jelentősen erősebb a kapcsolati tőke és kedvezőbb az életminőség megítélése Magyarországhoz képest. Azonban az osztrák modell alapján a kapcsolati tőkét és az érzékelt életminőséget alkotó dimenziók közötti összefüggések nem tekinthetők erősebbek. A negyedik hipotézist elvettem.

A bizalom az emberek közötti együttműködés eredménye, de egyben annak nélkülözhetetlen feltétele is. A társadalmi bizalom fontos fenntarthatósági és versenyképességi tényező. Az empirikus kutatás eredményei közepesen szoros pozitív összefüggést igazoltak az általánosított bizalom és a személyes szociális háló, a közösségi életben való részvétel között: a különböző társadalmi hálózatok tagjaiként az emberek napi szinten számos tapasztalatot szereznek a hálózatok más tagjaival folytatott kommunikáció, gazdasági tranzakció stb. során, a társadalmi és az üzleti területeken egyaránt. A pozitív tapasztalatok növelik a bizalmat az egyének szintjén, a negatívak azonban csökkentik. A negatív társadalmi és gazdasági jelenségek, mint például a korrupció, a bűnözés magas aránya, a munkanélküliség, a szegény és gazdag rétegek közötti szakadék jelentős mértékben csökkenthetik a bizalmi szintet a társadalomban. A bizalom kritikusan alacsony szintje társadalmi elzárkózáshoz vezet.

A tanulmány terjedelmi okok miatt nem terjedt ki a végzettség, illetve az életkor és a kapcsolati tőke, valamint az érzékelt életminőség közötti összefüggések vizsgálatára. Azonban valószínűsíthető, hogy ezen szociodemográfiai változók jelentősen befolyásolják a vizsgált dimenziók összefüggérendszerét. Indokolt az empirikus kutatás folytatása a válaszadók különböző csoportjaira vonatkozóan: például a felsőfokú végzettséggel rendelkezőkre és a diplomával nem rendelkezőkre, a fiatalokra és az idősekre külön-külön. Továbbá erősen indokolt az empirikus vizsgálatok kiterjesztése a többi európai országra.

Irodalomjegyzék

- ACKET, Sylvain – BORSENBERGER, Monique – DICKES, Paul – SARRACINO, Francesco (2011): Measuring and validating social cohesion: a bottom-up approach. *Ceps Instead Working Papers*, No. 8. 1–37.
- ACQUAAH, Moses – AMOAKO-GYAMPAH Kwasi – NYATHI, Nceku Q. (2014): *Measuring and valuing social capital: A Systematic Review*. Network for Business Sustainability. Elérhető: <https://static1.squarespace.com/static/5d5156083138fd000193c11a/t/5d62101f45c94900018d0563/1566707797443/NBS-SA-Social-Capital-SR.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 09. 12.)
- ADLER, Paul S. – KWON, Seok-Woo (2002): Social Capital: Prospects for a New Concept. *The Academy of Management Review*, Vol. 27, No. 1. 17–40. DOI: 10.2307/4134367

- BAREFOOT, John C. – MAYNARD, Kimberly E. – BECKHAM, Jean C. – BRUMMETT, Beverly H. – HOOKER, Karen – SIEGLER, Ilene C. (1998): Trust, Health, and Longevity. *Journal of Behavioral Medicine*, Vol. 21, No. 6. 517–526. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1018792528008>
- BAUMGARTNER, Hans – HOMBURG, Christian (1996): Applications of Structural Equation Modeling in Marketing and Consumer Research: A Review. *International Journal of Research in Marketing*, Vol. 13, No. 2. 139–161. DOI: [https://doi.org/10.1016/0167-8116\(95\)00038-0](https://doi.org/10.1016/0167-8116(95)00038-0)
- BEILMANN, Mai – LILLEOJA, Laur (2015): Social trust and value similarity: the relationship between social trust and human values in Europe. *Studies of Transition States and Societies*, Vol. 7, No. 2. 19–30. Elérhető: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-455248> (A letöltés dátuma: 2020. 09. 12.)
- BEILMANN, Mai – LILLEOJA, Laur (2017): Explaining the Relationship between Social Trust and Value Similarity: The Case of Estonia. *Juridica International*, Vol. 25. 14–21. DOI: <https://doi.org/10.12697/JI.2017.25.02>
- BÓDAY Pál szerk. (2019): *A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon, 2018*. Budapest, KSH.
- BORISOV, Igor – VINOGRADOV, Szergej (2018): The role of social cohesion in social and economic processes. In ILLÉS Bálint Csaba ed.: *Proceedings of the International Conference „Business and Management Sciences: New Challenges in Theory And Practice”: Volume II*. Gödöllő, Szent István Egyetemi Kiadó. 521–530. Elérhető: http://gszdi25conf.szie.hu/sites/default/files/content/page/files/proceedings-gszdi25-2018okt25-26_full_papers-volume_ii_403-714old-doi-2019maj25.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 09. 12.)
- BOURDIEU, Pierre (1998): Gazdasági tőke, kulturális tőke, társadalmi tőke. In LENGYEL György – SZÁNTÓ Zoltán szerk.: *Tőkefajták: A társadalmi és kulturális erőforrások szociológiája*. Budapest, Aula. 155–176.
- BURT, Ronald S. (1997): The Contingent Value of Social Capital. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 42, No. 2. 339–365. DOI: [10.2307/2393923](https://doi.org/10.2307/2393923)
- BYRNE, Barbara M. (2010): *Structural equation modelling with AMOS: basic concepts, applications, and programming*. New York, Routledge.
- CHAN, Joseph – TO, Ho-pong – CHAN, Elaine (2006): Reconsidering Social Cohesion: Developing a Definition and Analytical Framework for Empirical Research. *Social Indicators Research*, Vol. 75. 273–302. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11205-005-2118-1>
- CHARALAMPI, Anastasia – MICHALOPOULOU, Catherine – RICHARDSON, Clive (2020): Validation of the 2012 European Social Survey Measurement of Wellbeing in Seventeen European Countries. *Applied Research in Quality of Life*, Vol. 15, No. 1. 73–105. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11482-018-9666-4>
- COHEN, Stephen S. – FIELDS, Gary (1999): Social Capital and Capital Gains in Silicon Valley. *California Management Review*, Vol. 41, No. 2. 108–130. DOI: <https://doi.org/10.2307/41165989>
- COLEMAN, James S. (1988): Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, Vol. 94. 95–120.
- CSATH Magdolna – VINOGRADOV, Szergej – NAGY Balázs – TAKSÁS Balázs (2018): Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség. In KAISER Tamás szerk.: *Jó állam jelentés 2018*. Budapest, Dialog Campus. 65–91. Elérhető: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2018/> (A letöltés dátuma: 2020. 09. 12.)
- CSATH Magdolna (2008): Versenyképességünk romlása avagy a kapcsolati tőke és a partikularizmus hátrányai, *Valóság*, 51. évf. 3. sz. 88–101.
- DICKES, Paul – VALENTOVA, Marie – BORSNERBERGER, Monique (2009): Construct Validation and Application of a Common Measure of Social Cohesion in 33 European Countries. *Social Indicators Research*, Vol. 98, No. 3. 451–473. DOI: [10.1007/s11205-009-9551-5](https://doi.org/10.1007/s11205-009-9551-5)

- DRAGOLOV, Georgi – IGNÁ CZ Zsófia – LORENZ, Jan – DELHEY, Jan – BOEHNKE, Klaus (2013): *Social cohesion radar. Measuring common ground. An international comparison of social cohesion*. Gütersloh, Bertelsmann. Elérhető: http://aei.pitt.edu/74134/1/Social_cohesion_radar.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 09. 12.)
- EISINGA, Rob – GROTENHUIS, Manfred te – PELZER, Ben (2013): The reliability of a two-item scale: Pearson, Cronbach, or Spearman-Brown? *International Journal Public Health*, Vol. 58. 637–642. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00038-012-0416-3>
- FARKAS Zoltán (2013): A társadalmi tőke fogalma és típusai. *Szellem és Tudomány*, 4. évf. 2. sz. 106–133. Elérhető: http://real.mtak.hu/26709/1/Farkas_Z_Tarsadalmi_toke.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 09. 12.)
- FORNELL, Claes – LARCKER, David F. (1981): Evaluating Structural Equation Models with Unobservable Variables and Measurement Error. *Journal of Marketing Research*, Vol. 18, No. 1. 39–50. DOI: [10.2307/3151312](https://doi.org/10.2307/3151312)
- FUKUYAMA, Francis (1995): *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York, Free Press.
- GICZI Johanna – SIK Endre (2009): Bizalom, társadalmi tőke, intézményi kötődés. In TÓTH István György szerk.: *TÁRKI Európai Társadalmi Jelentés*. Budapest, TÁRKI. 65–84.
- GIDDENS, Anthony (1990): *The Consequences of Modernity*. Oxford, Polity Press.
- GLAESER, Edward L. – LAIBSON, David – SACERDOTE, Bruce (2002): *The Economic Approach to Social Capital*. Harvard University, Cambridge. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.263420>
- GLANVILLE, Jennifer L. – PAXTON, Pamela (2007): How do we learn to trust? A confirmatory tetrad analysis of the sources of generalized trust. *Social Psychology Quarterly*, Vol. 70, No. 3. 230–242. DOI: <https://doi.org/10.1177/019027250707000303>
- GÖDRI Irén (2010): *Migráció a kapcsolatok hálójában. A kapcsolati tőke és a kapcsolathálók jelenléte és szerepe az ezredvégi magyarországi bevándorlásban*. Budapest, KSH.
- GROOTAERT, Christiaan – VAN BASTELAER, Thierry (2002): Understanding and Measuring Social Capital. A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative. *World Bank Working Paper*, No. 24.
- HAIR, Joseph F. – BLACK, William C. – ANDERSON, Rolph E. – BABIN, Barry J. (2009): *Multivariate Data Analysis*. London, Pearson.
- HAJIDIMITRIOU, Yannis – SKLAVOUNOS, Nikolaos – ROTSIOS, Konstantinos Panayiotis (2012): The impact of trust on knowledge transfer in international business systems. *Scientific Bulletin – Economic Sciences*, Vol. 11, No. 2. 39–49.
- HAMILTON, Kirk – HELLIWELL, John F. – WOOLCOCK, Michael (2016): Social capital, trust, and well-being in the evaluation of wealth. *Policy Research Working Paper*. DOI: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-7707>
- HANSEN, Morten T. (1999): The search-transfer problem: The role of weak ties in sharing knowledge across organization subunits. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 44, No. 1. 82–111. DOI: [10.2307/2667032](https://doi.org/10.2307/2667032)
- HARRIS, Donna (2007): Bonding Social Capital and Corruption: A Cross-National Empirical Analysis. *Environmental Economy and Policy Research Working Papers*.
- HELLIWELL, John F. – HUANG, Haifang – WANG, Shun (2016): New Evidence on Trust and Well-being. *NBER Working Paper*. 1–22. Elérhető: www.nber.org/papers/w22450.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 09. 12.)
- HU, Li-tze – BENTLER, Peter M. (1999): Cutoff criteria for fit indexes in covariance structure analysis: Conventional criteria versus new alternatives. *Structural Equation Modeling*, Vol. 6, No. 1. 1–55. DOI: <https://doi.org/10.1080/10705519909540118>
- Institute for Management Development (2019): *World Competitiveness Yearbook*. Lausanne, IMD International.

- JÓZSA Imola – VINOGRADOV, Szergej (2017): Main Motivation Factors of Hungarian Labor-Migration in the European Union. *Vadyba: Journal of Management*, Vol. 31, No. 2. 47–52. Elérhető: www.ltvk.lt/file/zurnalai/06.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 09. 12.)
- KANKANHALLI, Atreyi – TAN, Bernard C. Y. – WEI, Kwok-Kee (2005): Contributing Knowledge to Electronic Knowledge Repositories: An Empirical Investigation. *MIS Quarterly*, Vol. 29, No. 1. 113–143.
- LAM, Long W. (2012): Impact of competitiveness on salespeople's commitment and performance. *Journal of Business Research*, Vol. 65, No. 9. 1328–1334. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2011.10.026>
- LANE, Peter J. – SALK, Jane E. – LYLES, Marjorie A. (2001): Absorptive Capacity, Learning, and Performance in International Joint Ventures. *Strategic Management Journal*, Vol. 22, No. 12. 1139–1161.
- LANGE, Glenn-Marie – WODON, Quentin – CAREY, Kevin (2018): *The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future*. Washington, World Bank.
- LEANA, Carrie R. – VAN BUREN, Harry J. (1999): Organizational Social Capital and Employment Practices. *The Academy of Management Review*, Vol. 24, No. 3. 538–555. DOI: [10.2307/259141](https://doi.org/10.2307/259141)
- LIN, Nan (1999): Social Networks and Status Attainment. *Annual Review of Sociology*, Vol. 25. 467–487. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.25.1.467>
- MALHOTRA, Naresh K. – SIMON Judit (2009): *Marketingkutató*. Budapest, Akadémiai.
- MARSH, Herbert W. – HOCEVAR, Dennis (1985): Application of confirmatory factor analysis to the study of self-concept: first and higher-order factor models and their invariance across groups. *Psychological Bulletin*, Vol. 97, No. 3. 562–582.
- NAHAPIET, Janine – GHOSHAL, Sumantra (1998): Social Capital, Intellectual Capital, and the Organizational Advantage. *The Academy of Management Review*, Vol. 23, No. 2. 242–266. DOI: [10.2307/259373](https://doi.org/10.2307/259373)
- NUNNALLY, Jum C. – BERNSTEIN, Ira H. (1994): *Psychometric Theory*. New York, McGraw-Hill.
- OECD (2001): The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital, Education and Skills. Elérhető: www.oecd.org/site/worldforum/33703702.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 09. 12.)
- OH, Hongseok – LABIANCA, Giuseppe – CHUNG, Myung-Ho (2006): A multilevel model of group social capital. *Academy of Management Review*, Vol. 31, No. 3. 569–582. DOI: <https://doi.org/10.5465/amr.2006.21318918>
- PÁLFI Nóra (2019): A külföldi munkavállalás hazai versenyképességre gyakorolt hatásainak vizsgálata. In CSATH Magdolna szerk.: *Versenyképességi dilemmák a digitalizáció és robotizáció korában*. Budapest, Dialóg Campus. 277–310.
- PĂUNESCU, Carmen – BADEA, Mihaela Raluca (2014): Examining the Social Capital Content and Structure in the Pre-start-up planning. *Procedia Economics and Finance*, Vol. 15. 560–568. Elérhető: <https://core.ac.uk/download/pdf/82051873.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 09. 12.)
- PUTNAM, Robert D. (2001): Social Capital: Measurement and Consequences. *Isuma: Canadian Journal of Policy Research*, Vol. 2, No. 1. 41–51.
- PUTNAM, Robert D. (2002): *Democracies in Flux: the evolution of social capital in contemporary society*. New York, Oxford University Press.
- REAGANS, Ray – McEVILY, Bill (2003): Network Structure and Knowledge Transfer: The Effects of Cohesion and Range. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 48, No. 2. 240–267. DOI: [10.2307/3556658](https://doi.org/10.2307/3556658)
- SCHMITT-BECK, Rüdiger (2008): Mass media and social capital in Europe: evidence from multilevel analyses. In MEULEMANN, Heiner ed.: *Social capital in Europe: similarity of countries and diversity of people? Multi-level analyses of the European Social Survey 2002*. Leiden–Boston, Brill. 159–187.
- SIK Endre (2006): Tőke-e a kapcsolati tőke, s ha igen, mennyiben nem? *Szociológiai Szemle*, 16. évf. 2. sz. 72–95. Elérhető: <https://szociologia.hu/dynamic/0602sik.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 09. 12.)

- SØNDRSKOV, Kim Mannemar – DINESEN, Peter Thisted (2016): Trusting the state, trusting each other? The effect of institutional trust on social trust. *Political Behavior*, Vol. 38, 179–202. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11109-015-9322-8>
- STOLLE, Dietlind (2002): Trusting Strangers – The Concept of Generalized Trust in Perspective. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 31, No. 4. 397–412.
- SZUNYOGH Zsuzsanna (2010): Az innováció mérésének módszertani kérdései, *Statisztikai Szemle*, 88. évf. 5. sz. 492–507. Elérhető: www.ksh.hu/statszemle_archive/2010/2010_05/2010_05_492.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 09. 12.)
- TAN, Chuan Hoo – SUTANTO, Juliana – TAN, Bernard C. Y. (2015): Empirical Investigation of Relational Social Capital in a Virtual Community for Website Programming. *ACM SIGMIS Database*, Vol. 46, No. 2. 43–60.
- THEODORAKI, Christina – MESSEGHEM, Karim – RICE, Mark P. (2018): A social capital approach to the development of sustainable entrepreneurial ecosystems: an explorative study. *Small Business Economics*, Vol. 51, No. 1. 153–170. DOI: [10.1007/s11187-017-9924-0](https://doi.org/10.1007/s11187-017-9924-0)
- WACHS, Johannes – YASSERI, Taha – LENGYEL Balázs – KERTÉSZ János (2019): Social capital predicts corruption risk in towns. *Royal Society Open Science*, Vol. 6, No. 4. 1–13. DOI: <https://doi.org/10.1098/rsos.182103>
- WHEATON, Blair – MUTHÉN, Bengt – ALWIN, Duane F. – SUMMERS, Gene F. (1977): Assessing Reliability and Stability in Panel Models. *Sociological Methodology*, Vol. 8, No. 1. 84–136. DOI: [10.2307/270754](https://doi.org/10.2307/270754)
- WHITELEY, Paul F. (2000): Economic Growth and Social Capital. *Political Studies*, Vol. 48, No. 3. 443–466. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00269>
- ZHAO, Weibing – RITCHIE, Brent J. R. – ECHTNER, Charlotte M. (2011): Social Capital and Tourism Entrepreneurship. *Annals of Tourism Research*, Vol. 39, No. 4. 1570–1593. DOI: [10.1016/j.annals.2011.02.006](https://doi.org/10.1016/j.annals.2011.02.006)
- ZMERLI, SONJA – NEWTON, Ken (2008): Social trust and attitudes toward democracy. *Public Opinion Quarterly*, Vol. 72, No. 4. 706–724. Elérhető: <https://pdfs.semanticscholar.org/ead7/abb01b8cddd-3f862ec73e9aaaa9f7c2a43a1.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 09. 12.)

Függelék

A függelék

A kapcsolati tőke méréséhez kiválasztott indikátorok (kérdések, állítások) és azok főbb statisztikai jellemzői Magyarország esetében

Pillér	Állítás/kérdés	Változó kódja	N	Átlag (szórás)	Cronbach-alfa
Közösségi élet (3)	A társadalmi életben való részvétel intenzitása az Önnel egykorú emberekhez képest. (1 = sokkal alacsonyabb, 5 = sokkal magasabb)	selact	1635	2,50 (0,91)	0,739
	Milyen gyakran találkozok barátaival, rokonaival, kollégáival (nem a munkával kapcsolatban, nem üzleti célból)? (1 = soha, 7 = naponta)	sclmeet	1684	3,29 (1,54)	
	Hány emberrel beszélgethet bizalmas, személyes témákról? (0 = senkivel, 6 = tizzel vagy többel)	inprdisc	1677	2,29 (1,25)	
Általánosított bizalom (3)	Ön szerint általában a legtöbb ember megbízható, vagy soha nem lehetünk elég óvatosak másokkal? (0 = soha nem lehetünk elég óvatosak másokkal, 10 = a legtöbb ember megbízható)	ppltrst	1696	4,76 (2,46)	0,850
	Ön szerint a legtöbb ember megpróbálna kihasználni Önt, ha alkalma nyílna rá, vagy az emberek általában tisztességesek? (0 = a legtöbb ember megpróbálna kihasználni engem, ha alkalma nyílna rá, 10 = a legtöbb ember igyekszik tisztességes lenni)	pplfair	1688	4,82 (2,32)	
	Ön szerint az emberek inkább csak magukkal törődnek, vagy általában segítőkészek? (0 = az emberek inkább csak magukkal törődnek, 10 = az emberek általában segítőkészek)	pplhlp	1697	4,70 (2,34)	
Szolidaritás és segítőkészség (3)	Fontos megérteni más embereket* (1 = egyáltalán nem értek egyet, 6 = teljesen egyetértek)	ipudrst	1635	4,19 (1,13)	0,632
	Fontos segíteni másoknak és gondoskodni a jóllétükről* (1 = egyáltalán nem értek egyet, 6 = teljesen egyetértek)	iphlpll	1637	4,40 (1,09)	
	Fontos hűségesnek lenni a barátokhoz és odafigyelni a közeli emberekre* (1 = egyáltalán nem értek egyet, 6 = teljesen egyetértek)	iplylfr	1637	4,81 (1,13)	

* Az összehasonlíthatóság érdekében a skálaértékek be lettek forgatva.

Forrás: az ESS kilencedik, 2018-as adatfelvételi hullámának mikroadatai alapján a szerző számítása és szerkesztése

B függelék

A szubjektív jóllét és az érzékelt gazdasági, illetve intézményi környezet mérésére használt indikátorok és azok főbb statisztikai jellemzői Magyarország esetében

Dimenzió	Állítás/kérdés	Változó kódja	N	Átlag (szórás)	Cronbach-alfa
Szubjektív jóllét és anyagi helyzet (4)	Általában véve jelenleg mennyire elégedett az életével? (0 = egyáltalán nincs megelégedve, 10 = teljesen elégedett)	stflife	1681	6,17 (2,26)	0,696
	Mennyire érzi boldognak magát mostanában? (0 = nagyon boldogtalan, 10 = nagyon boldog)	happy	1687	6,69 (2,02)	
	Érzékelt egészségi állapot* (1 = nagyon rossz, 5 = nagyon jó)	health	1687	3,68 (0,92)	
	Szubjektív anyagi helyzet* (1 = nagyon rossz, 4 = nagyon jó)	hincfel	1628	2,74 (0,68)	
Életkörünyezet érzékelt állapota (3)	Mennyire elégedett az ország jelenlegi gazdasági helyzetével? (0 = egyáltalán nincs megelégedve, 10 = teljesen elégedett)	stfec0	1650	4,76 (2,33)	0,832
	Mennyire elégedett az oktatás színvonalával az országban? (0 = egyáltalán nincs megelégedve, 10 = teljesen elégedett)	stfedu	1540	4,83 (2,42)	
	Mennyire elégedett az egészségügy jelenlegi helyzetével az országban? (0 = egyáltalán nincs megelégedve, 10 = teljesen elégedett)	stfhlth	1683	3,77 (2,49)	

* Az összehasonlíthatóság érdekében a skálaértékek be lettek fordítva.

Forrás: az ESS kilencedik, 2018-as adatfelvételi hullámának mikroadatai alapján a szerző számítása és szerkesztése

C függelék

A kapcsolati tőke méréséhez kiválasztott indikátorok (kérdések, állítások) és azok főbb statisztikai jellemzői Ausztria esetében

Pillér	Állítás/kérdés	Változó kódja	N	Átlag (szórás)	Cronbach-alfa
Közösségi élet (3)	A közösségi életben való részvétel intenzitása az Önnel egykorú emberekhez képest. (1 = sokkal alacsonyabb, 5 = sokkal magasabb)	sclact	2479	2,87 (0,91)	0,606
	Milyen gyakran találkozik barátaival, rokonaival, kollégáival (nem a munkával kapcsolatban, nem üzleti célból)? (1 = soha, 7 = naponta)	sclmeet	2499	5,02 (1,30)	
	Hány emberrel beszélgethet bizalmas, személyes témákról? (0 = senkivel, 6 = tízzel vagy többel)	inprdsc	2476	3,11 (1,33)	
Általánosított bizalom (3)	Ön szerint általában a legtöbb ember megbízható, vagy soha nem lehetünk elég óvatosak másokkal? (0 = soha nem lehetünk elég óvatosak másokkal, 10 = a legtöbb ember megbízható)	ppltrst	2498	5,52 (2,31)	0,808
	Ön szerint a legtöbb ember megpróbálná kihasználni Önt, ha alkalma nyílna rá, vagy az emberek általában tisztességesek? (0 = a legtöbb ember megpróbálna kihasználni engem, ha alkalma nyílna rá, 10 = a legtöbb ember igyekszik tisztességes lenni)	pplfair	2493	6,26 (2,10)	
	Ön szerint az emberek inkább csak magukkal törődnek, vagy általában segítőkészek? (0 = az emberek inkább csak magukkal törődnek, 10 = az emberek általában segítőkészek)	pplhlp	2494	5,64 (2,24)	

Szolidaritás és segítőkészség (3)	Fontos megérteni más embereket* (1 = egyáltalán nem értek egyet, 6 = teljesen egyetértek)	ipudrst	2463	4,71 (1,05)	0,669
	Fontos segíteni másoknak és gondoskodni a jóllétükről* (1 = egyáltalán nem értek egyet, 6 = teljesen egyetértek)	iphlppl	2476	4,94 (0,97)	
	Fontos hűségesnek lenni a barátokhoz és odafigyelni a közeli emberekre* (1 = egyáltalán nem értek egyet, 6 = teljesen egyetértek)	iplylfr	2483	5,36 (0,82)	

* Az összehasonlíthatóság érdekében a skálaértékek be lettek forgatva.

Forrás: az ESS kilencedik, 2018-as adatfelvételi hullámának mikroadatai alapján a szerző számítása és szerkesztése

D függelék

A szubjektív jóllét és az érzékelt gazdasági, illetve intézményi környezet mérésére használt indikátorok és azok főbb statisztikai jellemzői Ausztria esetében

Dimenzió	Állítás/kérdés	Változó kódja	N	Átlag (szórás)	Cronbach-alfa
Szubjektív jóllét és anyagi helyzet (4)	Általában véve jelenleg mennyire elégedett az életével? (0 = egyáltalán nincs megelégedve, 10 = teljesen elégedett)	stflife	2495	7,91 (1,81)	0,676
	Mennyire érzi boldognak magát mostanában? (0 = nagyon boldogtalan, 10 = nagyon boldog)	happy	2493	7,87 (1,05)	
	Érzékelt egészségi állapot* (1 = nagyon rossz, 5 = nagyon jó)	health	2497	4,03 (0,86)	
	Szubjektív anyagi helyzet* (1 = nagyon rossz, 4 = nagyon jó)	hincfel	2471	3,19 (0,72)	
Életközvetlen érzékelt állapota (2)	Mennyire elégedett az oktatás színvonalával az országban? (0 = egyáltalán nincs megelégedve, 10 = teljesen elégedett)	stfedu	2396	6,27 (2,27)	0,676**
	Mennyire elégedett az egészségügy jelenlegi helyzetével az országban? (0 = egyáltalán nincs megelégedve, 10 = teljesen elégedett)	stfhlth	2490	7,15 (2,07)	

* Az összehasonlíthatóság érdekében a skálaértékek be lettek forgatva.

** = Spearman–Brown-együttható.

Forrás: az ESS kilencedik, 2018-as adatfelvételi hullámának mikroadatai alapján a szerző számítása és szerkesztése

Vákát oldal

III. EURÓPAI POLITIKÁK ÉS TOVÁBBI NEMZETKÖZI INDIKÁTOROK

Vákát oldal

Európai szabályozáspolitikai kihívások¹

Szakmai lektor
Prof. Dr. Vörös Imre

Szerkesztette
Strihó Krisztina – Szegedi László

¹ Az Innovációs és Technológiai Minisztérium, mint Támogató által a TUDFO/51757-1/2019-ITM iktatószámon meghozott támogatói döntése alapján, az NKFIH-830-8/2019. számú Megállapodásban foglaltak szerint, a 2019. évi Tématerületi Kiválósági Program céljainak elérése érdekében költségvetési támogatásból valósult meg.

Vákát oldal

Előszó

A társadalmi fenntarthatóság napjaink egyik meghatározó témaköre. Jelen időszak korszakhatár, hiszen a koronavírus teremtette helyzet kihívás és lehetőség is egyszerre – mind a tudományos kutatások és kutatók, mind a gyakorlati szakemberek számára. Ebben a helyzetben felértékelődött, egyúttal a viták kereszttüzébe is került, hogy mi a szabályozás helyes szintje, a fellépés intenzitásának szükséges mértéke, az egymással szükségyszerűen összekapcsolódó ágazatok közötti koordináció lefolytatásának kívánatos módja.

Ezek a kihívások egyértelmű lehetőséget is teremtenek, hogy nemzetállami, régiós és globális szinten történjen meg egyfajta szemléletváltás, amely a tudományos kutatás helyzetét és szerepét is újradefiniálja. Ennek okán jelen kötet a tematikus egységek széles spektrumát öleli fel. Célunk vele – az uniós szabályozás szemszögéből – a társadalmi fenntarthatóság kérdésének mélyebb és kellően szerteágazó vizsgálata. Így kötetünk vizsgálja a társadalmi életminőség javulását, a szociális jólét elérését, a gazdasági fejlődést, valamint az egészséges környezeti feltételek megteremtését. Ennek keretében – és azon túl is – szerzőink foglalkoznak a demokratikus jogok érvényesülésével, a társadalmi biztonság megteremtésével is. Emellett az Európai Unió számos szabályozáspolitikai kihívással szembesül a modern technológiák vívmányainak alkalmazásától a szociális igazságosságon át egészen az esélyegyenlőség biztosításának követelményéig. Ezeket a kihívásokat szeretnénk – mintegy színes szőttesként – felvillantani különböző jogterületek vizsgálatával – bízva abban, hogy jelen munka hozzájárulhat az Európai Uniót érintő kihívások megértéséhez a 2020-as évek elején.

Budapest, 2020. június 8.

A szerkesztők

Vákát oldal

Újabb kihívások az európai klímapolitika előtt, különös tekintettel az Európai Zöld Megállapodásra

Dudás Krisztina – Mernyei Ákos

Bevezetés

Az Európai Unió (EU) törekvései között napjainkban egyre hangsúlyosabb szerepet tölt be a környezet- és klímavédelem. Noha az európai integráció kezdetén a tagállamok elsősorban a gazdasági együttműködés megvalósítására fókuszáltak, az integráció mélyülésével egyre jobban az uniós szabályozás körébe kerültek a környezet-, illetve a klímavédelmet övező kérdések is.

Napjaink uniós környezetpolitikája elsődlegesen az EUMSZ. 191–193. cikkeire támaszkodik. Az EUMSZ. alapján az EU környezetpolitikájának kiemelt céljai közé tartozik a törekvés arra, hogy hozzájáruljon a regionális vagy világméretű környezeti problémák leküzdéséhez. Ennélfogva az uniós környezetpolitika sarkalatos pontja az éghajlatváltozás elleni küzdelemre irányuló intézkedések ösztönzése és a szabályozási környezet kialakítása.

Tekintettel arra, hogy a környezetvédelem, valamint az ahhoz szorosabban kapcsolódó területek – mint a közlekedés vagy az energiaügy – az EUMSZ. 4. cikke szerint a megosztott hatáskörök közé tartoznak, e téren erősebben kirajzolódhatnak a tagállamok és az EU közötti érdekütközések, amelyek megnehezíthetik a célok elérését.

Az EU és a tagállamok közötti hatáskörmegosztási vitában újabb fejezetet nyithat a Bizottság által 2020. március 4-én közzétett rendelettervezet, amelynek célja a klímasemlegesség elérését célzó uniós keretrendszer létrehozása. Az európai klímatorvényként is emlegetett tervezet a Bizottság 2019 decemberében bemutatott Európai Zöld Megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) részét képezi. A Megállapodásban a Bizottság számos kezdeményezést mutat be, amelyek mindegyike a környezeti és éghajlati kockázatok leküzdésére irányul. A Megállapodás alapot ad a Bizottság további zöld stratégiai és (új vagy meglévő jogszabályt módosító) jogszabályi javaslatai kidolgozásához, amelyek vélhetően az európai gazdaság szinte minden szegmensére hatással lesznek. A Megállapodás célkitűzéseit a tagállamok alapvetően támogatják, a megvalósítás és a konkrét intézkedések tekintetében azonban számos eltérő álláspontot megfogalmaztak meg. Ebből adódóan további érdekellentétek kerülhetnek a felszínre, tekintve az EU és a tagállamok gyakran eltérő gazdasági megfontolásait, céljait és kiindulópontjait.

Jelen tanulmány elsőként az EU környezetpolitikájának kialakulását és annak jogi alapjait mutatja be, különös tekintettel a tagállamok részvételi lehetőségeire. Ezt követően – a Megállapodás áttekintése mellett – az Európai Klímatorvény tervezetét (a továbbiakban: Klímatorvény) veszi górcső alá. A tanulmány középpontjában a Klímatorvény jogilag leginkább vitatott rendelkezései állnak: a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok.

A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok kapcsán, az uniós intézmények és a tagállamok viszonyára fókuszálva, arra keressük a választ, hogy vajon mennyire lehet feszültségektől mentes az uniós klímapolitika.

Az Európai Unió környezet- és klímavédelmi politikája

Az európai integráció kezdetén az alapító tagállamok elsősorban a gazdasági együttműködés elmélyítésére helyezték a hangsúlyt. Az egyre nagyobb figyelmet kapó környezeti szennyezések azonban olyan határokon átívelő problémaként jelentkeztek, amelyek megkívánták a nemzetközi együttműködést. A környezeti kockázatok kezelése, valamint a globális közjavak védelme tekintetében uralkodó paradigmává vált, hogy nem a nemzetállami, hanem a regionális szinten megvalósítható programokra kell koncentrálni. Emellett egyre elfogadottabbá vált az a nézet is, hogy az egységes környezetvédelmi normák kialakítása nélkülözhetetlen a belső piac működéséhez.² A közösségi szabályozás hiánya ugyanis ahhoz vezethet, hogy a környezetileg felelősen működő gazdaságok hátrányba kerülnek a környezetvédelemre költséget nem fordító gazdaságokkal szemben. A környezetpolitika kialakítása mellett további gazdasági érvként szolgált, hogy a környezeti problémák nem megfelelő kezelése jelentős többletköltséggel járhat a gazdasági szereplők számára: a szennyeződés felszámolása, valamint a környezetszennyezések következtében kialakuló egészségügyi problémák kezelése számottevő többletköltséget okozhat.³

A közösségi környezetvédelem jogi alapjai

1957-ben a római szerződés nem tartalmazott semmiféle rendelkezést a közös környezetvédelmet illetően. A 1960-as évektől azonban a római szerződés 2. cikke által megfogalmazott alapelvre egyre inkább úgy tekintettek, hogy a közösségi környezetvédelem is az alá tartozik.⁴ A 2. cikk szerint a Közösség feladata többek között, hogy „területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlődését, a folyamatos és kiegyensúlyozott gazdasági növekedést, a nagyobb stabilitást és az életszínvonal gyorsabb emelkedését”.⁵

Az európai környezetpolitika első valódi mérföldkövének az Európai Tanács 1972-es párizsi ülése tekinthető. Az ülésen részt vevő állam-, illetve kormányfők egyöntetűen megállapodtak abban, hogy szükség van a közösségi környezetpolitika kialakítására,

² FODOR László (2015): *Környezetjog*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 79.

³ PATÓ Zsuzsanna (1998): *Az Európai Unió és a környezetvédelem. Fejezetek az Európai Unió közpolitikáiból*. Budapest, Magyar Természetvédők Szövetsége. 51–52.

⁴ FODOR 2015, 79.

⁵ Római szerződés, 2. cikk.

és egy cselekvési program kialakítását kérték.⁶ A párizsi csúcst eredményeképpen elfogadott akcióprogram elsősorban célkitűzéseket, alapelveket fogalmazott meg, így a konkrétumok, kötelező operatív szabályok hiánya jellemezte.⁷

Az EuB döntéseivel már azelőtt jelentősen hozzájárult az uniós környezetvédelem alakításához, hogy annak közvetlen jogalapja megjelent volna a Szerződésekben.⁸ A C-240/83. számú ügy során az EuB jogi állásfoglalásában kimondta, hogy a környezetvédelem „egyike a Közösség lényegi céljainak”, amely ebből kifolyólag akár az áruk szabad mozgásának elvét is korlátozhatja.⁹ Nem sokkal később, a „dán palack” ügyként elhíresült C-302/86. számú eset során a Bíróság ismételten megerősítette, hogy a környezetvédelem a Közösség alapvető érdeke, sőt egyben kötelezettsége is.¹⁰

A ma hatályos szabályozás alapjait végül az Egységes Európai Okmány fektette le 1986-ban, majd 1993-ban a maastrichti szerződés által a környezetpolitika bekerült a hivatalos uniós szakpolitikák körébe. Az amszterdami szerződés deklarálta, hogy a környezetpolitikának minden uniós szakpolitikába bele kell épülnie, hiszen – ahogy Ken Collins, a Parlament Környezetvédelmi Bizottságának egykori elnöke is megfogalmazta – „a környezetpolitika bevezetésének nincs értelme abban az esetben, ha az ellentmondásban áll más ágazati politikákkal”.¹¹ A lisszaboni szerződés óta az uniós környezetpolitika feladatai között az „éghajlatváltozás elleni küzdelem” külön célkitűzésként szerepel.¹² Az EUMSZ. szerint az EU a környezeti céljai érdekében szükséges lépésekről elsősorban rendes jogalkotási eljárás keretében dönthet, amely során konzultációt folytat az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal, valamint a Régiók Bizottságával is. Meghatározott esetekben azonban a szerződés egyhangúságot követel meg.¹³

⁶ LAKY Zsuzsanna (2019): *Környezetpolitika: Általános elvek és alapvető keretek*. Elérhető: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/71/kornyezetpolitika-altalanos-elvek-es-alapveto-keretek (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)

⁷ BÁNDI Gyula (2018): A környezeti szabályozás útja az európai integrációban, példákkal illusztrálva. *Iustum Aequum Salutare*, 14. évf. 2. sz. 121–148., 125.

⁸ BÁNDI Gyula (2011): *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat. 158.

⁹ C-240/83. Procureur de la République v. Association de défense des brûleurs d’huiles usagées (ADBHU) [ECLI:EU:C:1985:59]: A Bíróság a hulladék olajok kezelésére vonatkozó 75/439. irányelv értelmezéséhez kapcsolódóan többek között arra kereste a választ, hogy hogyan viszonyul egymáshoz a piac szabadsága és a környezet védelme.

¹⁰ C-302/86. Bizottság kontra Dán Királyság [ECLI:EU:C:1988:421]. A visszaváltható palackok kapcsán a Bíróság azt vizsgálta, hogy az áruk szabad mozgásának elvét lehet-e korlátozni környezetvédelmi szempontokra hivatkozva. A Bíróság megerősítette, hogy az elv korlátozás alá eshet a környezet védelme érdekében, ugyanakkor a korlátozásnak arányosnak kell lennie az elérni kívánt céllal.

¹¹ PATÓ 1998, 54.

¹² LAKY 2019, 2.

¹³ EUMSZ., 191–192. cikk.

A tagállamok lehetőségei a környezet- és klímapolitika területén

Az EU a környezetpolitika területén a tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik.¹⁴ Jóllehet elviekben a megosztott hatáskör esetén az adott szabályozandó területen az EU és a tagállam egyaránt hozhat intézkedéseket, a tagállami hatáskör valójában inkább csak feltételesnek mondható. A környezetpolitika területén hallgatólagos formájában megjelenik ugyanis az előfoglalás intézménye. A kifejezett előfoglalással ellentétben a hallgatólagos előfoglalás nem utalja az adott terület szabályozását kizárólag az EU hatáskörébe, ugyanakkor a tagállami jogalkotás több szempontból is akadályoztatva van.¹⁵ A tagállamnak ugyanis csak addig van lehetősége a terület szabályozására, ameddig az EU az adott kérdésben még nem hozott intézkedést.¹⁶

Az EUMSZ. jogharmonizációs rendelkezései alapján a tagállamoknak azonban arra is van lehetőségük, hogy fenntartsák egyes nemzeti intézkedéseiket, amennyiben azok a környezet védelmét szolgálják. Sőt, a tagállamok akár a jogharmonizációt követően is dönthetnek úgy, hogy a közösségi szabályozástól eltérő nemzeti rendelkezést léptetnek hatályba, amennyiben az az uniós jog nem szabályozott problémát érint, esetleg az uniós jognál szigorúbb intézkedést foganatosít. Ez abban az esetben lehetséges, ha a harmonizációt követően a tagállam új tudományos bizonyítékon alapuló, a környezet (vagy a munkakörnyezet) védelmével kapcsolatos nemzeti rendelkezések bevezetését tartja szükségesnek a tagállamra jellemző olyan probléma miatt, amely a közösségi intézkedés elfogadását követően merült fel. Amennyiben az adott tagállam szükségesnek tartja a saját szabályozásának fenntartását vagy az uniós szabályozástól eltérő rendelkezések bevezetését, akkor a (bevezetendő) nemzeti rendelkezésekről és a fenntartás, illetve a bevezetés indokáról értesítenie kell a Bizottságot. A Bizottság ezt követően megvizsgálja a nemzeti rendelkezéseket, hogy azok nem jelentenek-e rejtett kereskedelmi korlátozást vagy akadályt a belső piac működésére nézve, illetve, hogy nem válnak-e a tagállamok közötti önkényes megkülönböztetés eszközévé. A Bizottság a vizsgálatot követően elutasítja vagy jóváhagyja a tagállam rendelkezéseit.¹⁷ Mindezek alapján az EU harmonizációs intézkedéseitől a tagállamok kétféleképpen is eltérhetnek: vagy fenntartják korábbi rendelkezéseiket, vagy utólag vezetnek be egy új, de az uniós szabályozástól

¹⁴ EUMSZ., 4. cikk.

¹⁵ SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra – GYENEY Laura (2017): *Az Európai Unió jogi fundamentumai*. Budapest, Szent István Társulat. 81.

¹⁶ BLUTMAN László (2014): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest. HVG–ORAC. 113.

¹⁷ EUMSZ., 114. cikk.

eltérő rendelkezést.¹⁸ Az uniós jog elvárásainak felpuhítására ugyanakkor a tagállamoknak nincs lehetőségük.

Ezen felül az EU és a tagállamok számára is lehetőség van a harmadik országokkal és a nemzetközi szervezetekkel való együttműködésre a környezetvédelem területén. Következésképpen, a környezetvédelmi tárgyú nemzetközi szerződéseket az EU és a tagállamok is köthetnek, azaz a nemzetközi együttműködéseket illetően az EU hatásköre nem kizárólagos és nem feltétlen, hanem itt is a megosztott hatáskör elve érvényesül.¹⁹

A fentiek alapján látható, hogy bár az uniós környezetpolitika a megosztott hatáskörök közé tartozik, a tagállamok mozgástere viszonylag szűk az önálló környezeti intézkedések bevezetését illetően. A tagállamok lehetőségeit jól érzékelteti az az adat, amely szerint a nemzeti környezetvédelmi jogszabályok megközelítőleg 80%-a uniós jogszabályokon alapul.²⁰ Az új Bizottság aktív környezetpolitikai szerepvállalását tekintve pedig elképzelhető, hogy ez az arány az EU-s szabályozás javára tovább nőne.

Az Európai Zöld Megállapodás

A 2019 decemberében hivatalba lépett Bizottság tervei szerint kiemelt figyelmet fog szentelni a klímaváltozás problémájának. A Bizottság új elnöke, Ursula von der Leyen meggyőződése, hogy Európának vezető szerepet kell vállalnia az éghajlatváltozás elleni küzdelemben.²¹ A Bizottság 2019. december 11-én mutatta be az úgynevezett European Green Deal – az Európai Zöld Megállapodás – tervzetét. A Parlament 2020. január 15-én nagy többséggel bizalmat szavazott a Bizottság tervének, noha a tervzetben foglaltaknál még grandiózusabb lépések kitűzését szorgalmazza.²²

A Megállapodás egyfajta növekedési stratégiát vázol fel, amely segítségével az EU elméletben egy erőforráshatékony és versenyképes gazdaság kialakítását és működtet-

¹⁸ BÁNDI 2011, 165. Érdemes megjegyezni, hogy az integráció kezdetén, amikor a közösségi környezetpolitika még nem bírt közvetlen jogalappal, akkor a római szerződés jogharmonizációs rendelkezéseit használták fel a környezeti szabályok bevezetésére. A római szerződés 100. cikkét – amely a jogszabályok közelítését írta elő a közös piacot közvetlenül érintő területeken – mintegy 20 éven át alkalmazták jogalapként. Alkalmazása mögött az az alapgondolat húzódott, hogy a különböző, egymással akár szembemenő nemzeti környezeti szabályok akadályt gördíthetnek a közös piac működése elé (BÁNDI 2018, 128.).

¹⁹ EUMSZ., 191. cikk, (4) bekezdés.

²⁰ BÁNDI 2018, 121.

²¹ VON DER LEYEN, Ursula (2019): *Ambiciózusabb Unió – Programom Európa számára*. 5. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)

²² Európai Parlament (2020): *Sajtóközlemény: A Parlament támogatja az európai zöld megállapodást, és még ambiciózusabb lépéseket vár*. Elérhető: www.europarl.europa.eu/news/press-room/20200109IPR69902/a-parlament-tamogatja-a-zold-megallapodast-es-meg-ambiciozussabb-lepeseket-var (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)

tését célozza meg.²³ A Megállapodás egyik központi célja szerint az EU-nak 2050-re klímasemlegessé kell válnia. A 2050-es uniós klímasemlegességre vonatkozó politikai döntés a 2019. december 12-én tartott Európai Tanács ülésén született, amelyet Magyarország is támogatott. Az integráció történetét szemlélve érdekes fordulatnak tűnhet, hogy míg 1953-ban az alapító tagállamok a szén- és acéltermelés összehangolását tűzték ki célul maguk elé, 2020-ban a tagállamok már a szén helyett a megújuló energiaforrások alkalmazására, egy modern, erőforráshatékony gazdaság fenntartására, illetve a fenntarthatóbb, környezetbarát termelésre törekednek.²⁴

A tervezet további céljai között szerepel az emberi, valamint az állat- és növényvilág védelme a környezeti kockázatokkal és hatásokkal szemben. A Megállapodás célja továbbá az európai vállalatok támogatása abban, hogy világszerte váljanak a környezetbarát termékek forgalmazásában, illetve a környezetbarát technológiák alkalmazásában. A Megállapodás rögzíti annak fontosságát, hogy a zöld életmódra történő átállásnak méltányosnak és inkluzívnak kell lennie, így kiemelt figyelmet kell fordítani azokra a területekre, gazdasági ágazatokra, munkavállalói csoportokra, amelyek a leginkább ki lesznek téve az átállással járó kihívásoknak.²⁵ A Megállapodás szövegében az uniós környezetvédelem egyik lényeges alapelve, az integráció is megjelenik, amely szerint a környezetvédelmi követelményeknek az EU más szakpolitikáinak részeként is meg kell mutatkozniuk.²⁶ A tervezet megállapítja ugyanis, hogy a Megállapodás célkitűzéseire minden uniós fellépésnek és az uniós szakpolitikáknak illeszkednie kell.

A Megállapodás tartalmazza a célok eléréséhez szolgáló intézkedések ütemtervét, amelyet szükség esetén – a fejlemények alakulásának, valamint a szakpolitikai válaszok fényében – aktualizálnak. A Bizottság szerint az EU közösen, egységes fellépéssel képes arra, hogy egy fenntarthatóbb pályára állítsa a gazdaságát, ugyanakkor tudatában van annak, hogy a környezetvédelmi törekvéseket Európa nem tudja egyedül megvalósítani. Von der Leyen célja, hogy az EU vezető szerepet töltsön be az éghajlatváltozás elleni globális küzdelemben, ugyanakkor szükséges az is, hogy szomszédjait, partnereit és a nagy szén-dioxid-kibocsátó gazdaságokat is ösztönözze az európai zöld irányvonal követésére.²⁷

²³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az európai zöld megállapodás, COM(2019) 640. final (2019. 12. 11), 2.

²⁴ SOLDAL, Olav (2020): *Green is the new black*. Elérhető: www.thenewfederalist.eu/green-is-the-new-black (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)

²⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az európai zöld megállapodás, COM(2019) 640. final (2019. 12. 11), 2.

²⁶ FODOR 2015, 79.

²⁷ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az európai zöld megállapodás, COM(2019) 640. final (2019. 12. 11), 2–3.

A Megállapodás részeként, a 2050-re kitűzött klímasemlegességi célt rögzítő európai éghajlat-politikai jogszabályra irányuló javaslatát a Bizottság 2020 márciusában tette nyilvánossá.

Az európai klímátörvény

A klímasemlegességet célzó tervek jogi érvényre juttatásának céljából a Bizottság 2020. március 4-én terjesztette elő „a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és az (EU) 2018/1999 rendelet módosításáról szóló” rendelettervezetet, amelyet „Európai Klímátörvényként” is emlegetnek. A rendelettervezet egyik kiemelt célja a 2050-es uniós klímasemlegesség célkitűzésének jogszabályi rögzítése. Az Európai Tanács már 2019 decemberében jóváhagyta a célkitűzést, tekintettel azonban arra, hogy az Európai Tanács következtetései nem bírnak jogi kötőerővel, a cél iránti politikai elköteleződést egy rendelet megalkotásával tudják igazán jogilag kötelezővé tenni.²⁸

A tervezet szerint az EU összehangolt fellépése hatékonyan kiegészítheti és megerősítheti a nemzeti intézkedéseket, amely által fokozhatja az éghajlatváltozással kapcsolatos fellépések sikerességét. A rendelettervezet számos elismert érdeme mellett több ponton – ilyenkor természetes módon – kritika tárgyává vált mind a klímaaktivisták, mind a tagállamok körében – bár egymástól egyes esetekben eltérő okokból kifolyólag és fenntartásokkal fogadták azt. A zöld szervezetek bírálata szerint a tervezet nem elég ambiciózus, és nem alkalmas arra, hogy az EU eleget tegyen a párizsi megállapodásban kitűzött célnak, azaz nincs összhangban azzal a törekvéssel, hogy a globális átlaghőmérséklet-emelkedést az 1,5 Celsius-fokos küszöbön belül tartsák.²⁹ Tizenkét tagállam már a klímátörvény megjelenése előtt levélben sürgette az Európai Bizottságot, hogy mielőbb, de legkésőbb 2020 júniusára készítse el az ambíciónövelésre vonatkozó tervét, és a dekarbonizáció felgyorsítására szólítottak fel.³⁰ A klímátörvény jelenleg egyedül a 2050-re vonatkozó célt rögzíti, a 2030-as, valamint a 2030–2050 közötti időszakra

²⁸ Az Európai Tanács következtetései, EUCO(2019) 29/19. (2019. 12. 12.), 1–4. A tagállamok közül egyedül Lengyelország nem vállalt kötelezettséget a célkitűzés megvalósítására, ezért az Európai Tanács 2020 júniusában újra megtárgyalja a kérdést.

²⁹ Climate Action Network Europe (2020): *Leaked EU Climate Law fails to set the required pace of urgent climate action*. Elérhető: www.caneurope.org/publications/press-releases/1890-leaked-eu-climate-law-fails-to-set-the-required-pace-of-urgent-climate-action (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)

³⁰ Hannen, Petra (2020): *EU climate law: Memberstates and interest groups demand more ambition*. Elérhető: www.pv-magazine.com/2020/03/04/eu-climate-law-member-states-and-interest-groups-demand-more-ambition/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.) A dekarbonizációt sürgető tagállamok: Dánia, Finnország, Franciaország, Olaszország, Lettország, Luxemburg, Ausztria, Szlovénia, Spanyolország, Hollandia, Portugália és Svédország.

vonatkozóan nem fogalmaz meg konkrétan elérendő célt. Ez utóbbi esetekben csupán a felülvizsgálati eljárásrendet határozza meg.³¹

A tagállamok egy csoportja aggodalmát fejezte ki, hogy a tervezet szinte kizárólagos hatalommal ruházza fel a Bizottságot a klímacélok meghatározását illetően.³² A tervezet egyik legszembetűnőbb javaslata ugyanis, hogy a Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogadhat el az uniós szintű kibocsátáscsökkentési pálya meghatározására vonatkozóan a megnövelni tervezett 2030-as, illetve a már meglévő 2050-es célérték között.³³ A 2030-as cél jelenleg az 1990-hez képest legalább 40%-os kibocsátáscsökkentés, de a Bizottság szeretné ezt 50–55%-ra emelni. Több tagállam és a Parlament is jelezte már, hogy 55%-os célt szeretne látni a klímátörvényben.³⁴ A helyzet visszasságát mutatja, hogy a rendkívül ambiciózus célokat megfogalmazó tagállamok között több olyan is van, amelyik az elmúlt évtizedekben nem tudta csökkenteni a kibocsátását. Noha a Bizottság nem írhatja felül a 2030-as, illetve a 2050-es célokat, ugyanakkor megteheti, hogy a 2030 és 2050 közötti kibocsátáscsökkentési pályát nem lineárisan határozza meg a delegált jogi aktusban, hanem egy gyors előrehaladást próbál kikényszeríteni, már a 2030-as évek elején. A rendlettervezet alapján a Bizottság 2023. szeptember 30-ig, majd azt követően 5 évente értékeli az EU által elért eredményeket, illetve a meghozott intézkedéseket. Amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az uniós intézkedések nem felelnek meg a klímasemlegességi célkitűzésnek, illetve nem biztosítják a megfelelő ütemű előrehaladást a kibocsátások csökkentése vagy az éghajlatváltozás elkerülhetetlen hatásaihoz történő alkalmazkodás területén, akkor a Bizottság felülvizsgálja a teljesítési pályát, és megteszi a szükséges intézkedéseket.³⁵

A következőkben megvizsgáljuk, hogy a Bizottság részére adott felhatalmazás miként csökkenthetné a tagállamok ráhatását az uniós klímapolitika alakulására.

³¹ Javaslát a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és az (EU) 2018/1999 rendelet (az európai klímarendelet) módosításáról, COM(2020) 80 final (2020. 03. 04), 2. cikk.

³² Financial Times (2020): *EU's climate law faces criticism on all fronts*. Elérhető: www.ft.com/content/e388ecc4-5edd-11ea-8033-fa40a0d65a98 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)

³³ Javaslát a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és az (EU) 2018/1999 rendelet (az európai klímarendelet) módosításáról, COM(2020) 80 final (2020. 03. 04), 3. cikk.

³⁴ Európai Bizottság (é. n.): *2030 climate & energy framework*. Elérhető: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_hu (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.) Skydsgaard, Nikolaj (2020): EU states call for speedy 2030 climate plan ahead of U.N. climate summit: letter. *Reuters*, 2020. 03. 03. Elérhető: www.reuters.com/article/us-climate-change-eu/eu-states-call-for-speedy-2030-climate-plan-ahead-of-u-n-climate-summit-letter-idUSKBN20Q0GS (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)

³⁵ Javaslát a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és az (EU) 2018/1999 rendelet (az európai klímarendelet) módosításáról, COM(2020) 80 final (2020. 03. 04), 5. cikk.

A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok problematikája

Az uniós jogi aktusok köre a jogalkotási aktusok és a nem jogalkotási aktusok csoportjára osztható. A nem jogalkotási aktusok közé a végrehajtási aktusok, valamint a felhatalmazáson alapuló aktusok tartoznak.³⁶ Felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat – vagy más néven delegált jogi aktusokat – a Bizottság alkothat, amennyiben erre a Parlament és a Tanács jogszabályban felhatalmazza. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok a jogalkotási aktusok lényegesnek (alapvetőnek) nem minősülő, rendelkezéseit módosíthatják vagy egészíthetik ki. A Bizottság jogköre szigorúan behatárolt, hiszen azon túl, hogy nem módosíthatja a jogalkotási aktusok alapvető elemeit, a Parlament és a Tanács részéről kapott felhatalmazásnak pontosan tartalmaznia kell a hatáskör-átruházás célját, tartalmát, hatályát, illetve időtartamát. Ezen túlmenően, a felhatalmazás gyakorlását a Parlament és a Tanács feltételekhez kötheti: a felhatalmazást visszavonhatják vagy dönthetnek úgy, hogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktus csak akkor léphet hatályba, ha nem emeltek ellene kifogást.³⁷

Fontos kiemelni, hogy szigorúan behatárolt keretek között a Bizottság – noha nem jogalkotási aktusi formában – tartalmi értelemben mégis végezhet tényleges jogalkotást is,³⁸ figyelemmel arra, hogy akár rendelet, akár irányelv vagy határozat kiadásának keretében normatív szabályokat tud megállapítani, amelyek címében mindenképpen fel kell tüntetnie „felhatalmazáson alapuló” megjelölést.³⁹ A gyakorlatban általában a Bizottság rendeletet ad ki.

A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elsődleges célja az uniós jogalkotás minőségének javítása, a jogszabályok ezáltal ugyanis egyszerűbbek és naprakészek tudnak maradni.⁴⁰ A delegált jogi aktusok lehetővé teszik az uniós jogalkotó számára, hogy a szabályozás megalkotása során elsősorban a központi elvek meghatározására koncentráljon. Emellett azáltal is csökkenti a jogalkotók terheit, hogy az adott jogi aktus kiegészítéséhez nem kell lefolytatni a hosszadalmas, időigényes jogalkotási eljárást.⁴¹ A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadásának részletes szabályozását a jogalkotás minőségének javításáról rendelkező intézményközi megállapodás (a továbbiakban: Intézményközi Megállapodás) tartalmazza. A delegált jogi aktusok megalkotásának első állomásaként a Bizottság konzultációt folytat a tagállamok képviselőiből álló szakértői csoportokkal, majd lehetőséget biztosít az uniós polgárok, valamint az érdekelt szervezetek számára, hogy visszajelzést adjanak a szövegtervezettel kapcsolatosan. Miután a Bizottság elfogadta a tervezetet, a Parlament és a Tanács számára fő szabály szerint két hónap áll rendelkezésre a jogszabály megvívására. A Parlament és a Tanács vétőjoga akkor lehet

³⁶ BLUTMAN 2014, 154.

³⁷ EUMSZ., 290. cikk.

³⁸ BLUTMAN 2014, 155.

³⁹ CSÁSZÁR Mátyás (2012): *Az Európai Unió intézményi jogi aktusai*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány. 97–98.

⁴⁰ *Intézményközi megállapodás a jogalkotás minőségének javításáról*, 26. bekezdés.

⁴¹ CSÁSZÁR 2012, 97.

hatékony, ha igazolható, hogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktus a tartalma révén tagállami hatásköröket sért, vagy annak tartalma a megadott felhatalmazásnak nem felel meg. Abban az esetben, ha nem emelnek kifogást, hatályba lép a Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusa.⁴² Mindemellett az Intézményközi Megállapodás megállapítja, hogy az alap jogi aktus mind határozott, mind határozatlan időtartamra adhat felhatalmazást a Bizottság számára felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására.⁴³

A delegált jogi aktusok megalkotásának, illetve elfogadásának folyamatából látható, hogy amennyiben a Bizottság nem veszi figyelembe a tagállami szakértők által felvetett aggályokat, akkor a Parlament és a Tanács csak az eljárás végén egy „igen” vagy egy „nem” kimondásával befolyásolhatják a Bizottság jogalkotását. Tekintve, hogy a Bizottságnak is érdeke, hogy ne vétőzzék meg a felhatalmazáson alapuló jogi aktust, a legtöbb esetben mutat némi rugalmasságot a tagállami szakértők felvetései iránt. Arra is volt azonban már példa, hogy a Bizottság kitarzott az eredeti szövegtervezete mellett, és a Tanács megvétőzta a jogi aktust. Ebből kifolyólag fennáll a lehetősége, hogy akár a tagállamok, akár a parlamenti képviselők közül többen fenntartásukat fejezik majd ki a Klímatörvény fenti rendelkezésével kapcsolatban. Az aggályok megfogalmazásának valószínűségét az is alátámasztja, hogy 2019 tavaszán a Bizottság az új Megújuló Energia Irányelvhez⁴⁴ kapcsolódóan delegált jogi aktus keretében⁴⁵ állapította meg a bioüzemanyagok fenntarthatósági kritériumait, amely aktus hatálybalépését számos vita előzött meg. Az európai gazdák és termelőszövetkezetek a delegált jogi aktus elutasítását kérték a Parlamenttől, a Parlamentben azonban megoszlott a vélemény a Bizottság tervezetéről. A Parlament végül nem akadályozta meg a bizottsági jogalkotást, azonban egyértelműen feszültséget okozott, hogy nem volt lehetősége módosítani a szövegtervezeten.⁴⁶ Tekintettel arra, hogy a klímacélok meghatározása milyen szenzitív területnek számít, elképzelhető, hogy a Parlament nem fogja támogatni a Bizottság felhatalmazását, bár ez kevésbé valószínű. A valószínűbb az, hogy ha valaki, akkor a Tanács lesz az a két társjogalkotó közül, amelyik nem fogja megadni a Bizottságnak a felhatalmazást.

Tagállami aspektusból szemlélve a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok kapcsán már önmagában az is feszültséget okozhat, hogy sokszor nem egyértelmű, hogy a kiegészítő jogszabály mely rendelkezései minősülnek alapvetőnek, és melyek azok, amelyeket a Bizottság kiegészíthet, módosíthat. A klímatörvény esetében az uniós szintű kibocsátáscsökkentési pálya kulcsfontosságúnak tűnik, hiszen lényegében meghatározná az időközi (például éves) célértékeket uniós szinten. A tagállamok tehát úgy érezhetik,

⁴² Javaslat a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és az (EU) 2018/1999 rendelet (az európai klímarendelet) módosításáról, COM(2020) 80 final (2020. 03. 04), 9. cikk.

⁴³ SZEGEDI László (2019): Nem jogalkotási eljárások. In BÓKA János – GOMBOS Katalin – SZEGEDI László szerk.: *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest, Dialóg Campus. 178.

⁴⁴ 2018/2001/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv.

⁴⁵ 2019/807/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet.

⁴⁶ MICHALOPOULOS, Sarantis (2019): *EU Parliament unwilling to reject Commission's biofuel criteria*. 1–4. Elérhető: www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/eu-parliament-unwilling-to-reject-commissions-biofuel-criteria/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)

hogyan a Bizottság egy rendkívüli fontosságú kérdésben akár teljesen önállóan, a tagállamok lényegi beleszólását nélkülözve hozhat döntéseket.

Mindezek mellett a tervezet alapján a tagállamoknak az éghajlatváltozás hatásaihoz alkalmazkodási stratégiákat, terveket kell kidolgozniuk, illetve végrehajtaniuk a klímasemlegesség elérése érdekében. A Bizottság az uniós intézkedésekhez hasonlóan 5 évenként értékeli a cél érdekében tett nemzeti intézkedéseket és az előrehaladást. A Bizottság ajánlásokat ad ki, ha következtetlenségeket talál, vagy ha úgy ítéli meg, hogy egy tagállam intézkedései nem elegendők, illetve nem összeegyeztethetők az éghajlatsemlegesség 2050-es célkitűzésével és az ahhoz vezető kibocsátáscsökkentési pályával vagy az alkalmazkodás területén történő folyamatos előrehaladással. Az ajánlások, bár nem kötelező erejűek, a tagállamok nem hagyhatják őket figyelmen kívül.⁴⁷ A tervezet előírja a tagállamok számára, hogy a Bizottság ajánlását a „kellő mértékben, a tagállamok közötti, valamint az Unió és a tagállamok közötti szolidaritás szellemében” figyelembe kell venniük. Amennyiben az adott tagállam nem veszi figyelembe a rá vonatkozó ajánlást, azt a Bizottságnak meg kell indokolnia.⁴⁸

Konklúzió

Az uniós környezetpolitika hosszú utat járt be, amíg megvalósult a jelenlegi keretrendszer. Noha az integráció kezdetén a tagállamok részéről nem mutatkozott igény egy közös környezetvédelmi rendszer létrehozására, napjainkban a környezetpolitika az uniós szabályozás egyre jelentősebb szegmensét képezi. Az uniós környezetvédelem alapvető szerepet tölt be a tagállamok nemzeti környezetvédelmi szabályainak alakításában is, ugyanakkor a szabályok betartása, illetve végrehajtása nem zökkenőmentes. A kötelezettségzegési eljárásokat tekintve a környezetvédelmi jogsértések kiemelkedő arányt képeznek.⁴⁹

A 2019. decemberben hivatalba lépett Bizottság számára kiemelt jelentőségű az uniós környezetpolitika fejlesztése, amely törekvést a tagállamok alapvetően pozitívan fogadták.

⁴⁷ C-322/88.Salvatore Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles [ECLI:EU:C:1989:646].

A Bíróság az ügy során megállapította, hogy „a nemzeti bíróságok kötelesek figyelembe venni az ajánlásokat az eléjük terjesztett viták eldöntése során, különösen akkor, amikor megvilágító erejűek a végrehajtásukra elfogadott nemzeti intézkedések értelmezésénél, vagy akkor, amikor kötelező közösségi rendelkezések kiegészítésének szánták”. Az ajánlások tehát nem kötelezők, de joghatással bírhatnak (BLUTMAN 2014, 76.).

⁴⁸ Javaslat a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és az (EU) 2018/1999 rendelet (az európai klímarendelet) módosításáról, COM(2020) 80 final (2020. 03. 04), 6. cikk.

⁴⁹ A legfrissebb adatok alapján a 2018-ban indított kötelezettségzegési eljárásból az alábbi területek a leginkább érintettek: 1. belső piac, ipar-, vállalkozás- és KKV-politika (101); 2. mobilitás és közlekedés (97), 3. környezetvédelem (73). Európai Bizottság (2019): 2018. – *Commission report and fact sheets on monitoring the application of EU law*. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/publications/2018-commission-report-and-factsheets-monitoring-application-eu-law_en (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)

A tagállamok által is elfogadott európai zöld megállapodás alapján valószínűsíthető, hogy a Bizottság hivatali ideje alatt rendkívül aktív kezdeményező szerepet fog betölteni az uniós környezetpolitika területén. A konkrét lépések meghatározása, majd megvalósítása azonban várhatóan számos vitát, feszültséget fog előidézni. A tagállamok és az uniós intézmények érdekellentétei nehezíteni fogják az uniós jogalkotást e területen, amelyet jól illusztrál az Európai Zöld Megállapodás részeként bemutatott Klímátörvény tervezetének esete is. A tervezet rendkívül sok kérdést vet fel. Hogyan fogja tudni finanszírozni az EU a klímasemlegesség elérését? A tagállamok elköteleződése a pénzügyi hozzájárulások tekintetében is megmutatkozik majd? Alkalmas-e a tervezet arra, hogy az EU teljesíteni tudja a párizsi megállapodás alatt tett vállalásait, és elősegítse a párizsi megállapodásban foglaltak teljesülését? Vajon hatályba tud-e lépni időben a Klímátörvény, vagy nem fognak tudni megindulni az érdemi lépések? Látható, hogy az uniós klímavédelem területén sok a bizonytalanság, ugyanakkor az nem kérdéses, hogy környezetünk megóvása mindannyiunk közös érdeke. A vita azonban folytatódik arról, hogy a fenntartható fejlődés biztosítására az európai uniós eszköztár mennyiben alkalmas. Az mindenestre biztos kiindulópont, hogy az uniós klímacélokot az Európai Tanácsnak kell meghatároznia.

Végfelhasználói jogok a digitális szerzői jogban

Harkai István

Felhasználói jogok...?

A szerzői jog nem korlátlan jogosultság a szerzői mű vagy kapcsolódó jogi teljesítmény felett. A jogfejlődés számos határkövel jelöli a szerzői „monopólium” határait, amelyeken belül a szerző a művébe fektetett munkát és erőforrásokat kiaknázhajta. Ilyen határkövek például a korlátozások és kivételek,¹ amelyekkel bizonyos jogpolitikai indokokkal támogatott felhasználásokat (például oktatási cél) vett ki a jogalkotó a szerző ellenőrzése alól. Ezeknek a korlátozásoknak és kivételeknek állít további korlátozást például a háromlépcsős teszt vagy az az elvárás, hogy bizonyos cselekményeket csak a műpéldányt jogszerűen megszerző személy tehet. Ez különösen releváns például a szoftverek esetében.² A kivételek és korlátozások rendszerében további belső korlátot jelentenek a hatásos műszaki intézkedések, amelyek megkerülése külön is tiltott, még akkor is, ha a jogszerű felhasználó azért sérti meg a műszaki intézkedést, hogy azzal valamelyik korlátozást vagy kivételt, például a magáncélú másolatkészítést gyakorolja.³

A jogkimerülés intézménye a szerzői műveket megszerző végfelhasználók tulajdonjogát szem előtt tartva a dolog feletti rendelkezést részesíti előnyben a szerző terjesztési jogával szemben.⁴ Ugyancsak ilyen határkö az idő múlásához kapcsolódó korlát, a védelmi idő. Az angolszász országokban a joggyakorlat kimunkálta a *fair use* tesztet, illetve a *fair dealing* intézményét. A szerzői jogot más jogágak, jogterületek szabályai is metszik. Az alkotmányjog, az emberi jogok és a versenyjog eszköztárában is találhatók olyan normák, amelyek a szerzőkével ellentétes csoport, a felhasználók érdekeit védik.⁵

A digitális szerzői jogban a dolog feletti tulajdon vs. szerzői tulajdon neuralgikus pontja az ingó dolgok mint szerzői műveket közvetítő adathordozók materiális-immateri-

¹ A szakirodalomban vita folyik arról, hogy a korlátozások és kivételek a kedvezményezettek tekintetében jogokként foghatók-e fel vagy pedig ellenkezőleg, nem jogok, hanem csak annak érdekében lehet hivatkozni rájuk, hogy a felhasználás jogszerűségét a felhasználást végző bizonyítsa. Ez utóbbi megközelítést erősítette meg a Warner Music-ügyben a Cour de cassation Franciaországban (Cass civ 1re, 27 November 2008, UFC Que Choisir/Fnac, Warner Music France 2008), Juris Data 2008-046005. Lásd CHAPDELAINE, Pascale (2017): *Copyright User Rights – Contracts and the Erosion of Property*. Oxford, Oxford University Press. 47.

² CHAPDELAINE 2017, 14.

³ CHAPDELAINE 2017, 51.

⁴ A jogkimerülés digitális problémakörével kapcsolatban lásd MEZEI Péter (2016): *Jogkimerülés a szerzői jogban*. Budapest, Médiatudományi Könyvtár – Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság – Médiatanács – Médiatudományi Intézet.

⁵ CHAPDELAINE 2017, 3.

ális jellemzők szerinti megkülönböztetése. Az online térben történő műfelhasználás nem a hagyományos üzleti modellek szerint történik. A szerzői művek és más teljesítmények a nyilvánossághoz közvetítés vagyoni jogát gyakorolva jutnak el a végfelhasználókhoz, akik nem szereznek tulajdont a szerzői művet hordozó jelek vagy a megtekintést lehetővé tevő szolgáltatás felett. E ponton az érdekegyensúly tovább tolódik a szerzők irányába, hiszen a szolgáltatások útján engedélyezett műfelhasználások kívül esnek a jogkimerülés intézményének hatókörén. A műélvezet nem a műpéldány megvásárlásán, hanem a hozzáférésre irányuló felhasználási szerződés megkötésén alapul, amelyben a jogosultak szigorúbb feltételek mentén szabhatják meg a végfelhasználók lehetőségét.⁶

Az immateriális, digitális műpéldányok és a materiális, fizikai műpéldányok közötti különbségtétel a közönséghez juttatás tekintetében kitűnik az InfoSoc-irányelv⁷ és a Fogyasztók jogairól szóló irányelv⁸ szabályaiból is. Előbbi a (29) preambulumbekzdésben és a 3. cikk (3) bekezdésében zárja ki a jogkimerülés alkalmazásának lehetőségét az immateriális, digitális műfelhasználások esetében, amennyiben azokra a nyilvánossághoz közvetítés jogának gyakorlásával kerül sor. Utóbbi irányelv a (19) preambulumbekzdésében kimondja, hogy a „nem tárgyi adathordozón szolgáltatott digitális tartalomra vonatkozó szerződések [...] nem minősülhetnek sem adásvételi szerződéseknek, sem szolgáltatási szerződéseknek”. A (19) preambulumbekzdés ezenfelül megkülönbözteti egymástól a fizikai és immateriális árukat, kimondva, hogy „a tárgyi adathordozón, úgymint CD-n vagy DVD-n szolgáltatott digitális tartalomnak [...] árunak kell minősülnie”.

Összegezve tehát a műpéldányok piaca valóban kettévált, amelyet az európai jogalkotó is érzékelt. A fizikai és digitális műpéldányok jogi sorsa immár elvált egymástól, amely komoly kérdéseket vet fel a rajtuk fennálló tulajdonosi részjogosultságok tekintetében. Amíg a fizikai műpéldány felett tulajdonjogot lehet szerezni, addig a digitális, immateriális műpéldányra ugyanez már nem igaz, hiszen az egy másik jogügylet, a felhasználói szerződés (*End User Licence Agreement – EULA*) keretében válik a végfelhasználó számára érzékelhetővé,⁹ amelynek a feltételeit a felek egyedileg nem tárgyalják meg.

Fontos kiemelni továbbá, hogy a fizikai műpéldányok felett fennálló tulajdonjog és a műben rejlő szerzői, illetve kapcsolódó jogi jogok találkozása kiemelkedő jelentőséggel bír az érdekegyensúly szempontjából. A tulajdonosi részjogosítványok lehetővé teszik, hogy a dolgot a tulajdonos használja, azzal rendelkezzen. Ebbe beleértendő például a benne foglalt mű megtekintése, meghallgatása, olyan jellegű használata, illetve felhasználása, amely még nem sérti a mű felett fennálló szerzői jogokat, nem lép át

⁶ CHAPDELAINÉ 2017, 4.

⁷ 2001/29/EK irányelv az információs társadalomban a szerzői és szomszédos jogok egyes vonatkozásainak összehangolásáról.

⁸ 2011/83/EU irányelv a fogyasztók jogairól, a 93/13/EGK tanácsi irányelv és az 1999/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 85/577/EGK tanácsi irányelv és a 97/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁹ CHAPDELAINÉ 2017, 19.

az engedélyhez kötött cselekmények körébe.¹⁰ A dolog feletti rendelkezés joga azonban már könnyen átbillenhet az engedélyhez kötött cselekmények körébe. Fizikai műpéldányok esetében tipikusan a terjesztés joga, esetleg a többszörözés, nyilvános előadás joga körébe. A két abszolút szerkezetű jog, a tulajdonjog és a szerzői jog e ponton éles ellentétbe kerül(het), hiszen a dolog gazdasági hasznosításához, valamint a szerzői mű vagy más teljesítmény hasznának kiaknázásához fűződő magánérdek védelmét a jogalkotó széles körben garantálja.¹¹ A tulajdonos és az ingó dolog közötti kapcsolat tehát sokkal erősebb ellenőrzést biztosít a dolog felett, mint az immateriális műpéldányok érzékelésére, élvezetére irányuló felhasználói szerződések.¹² Ez a dichotómia elméletben könnyűszerrel alkalmazható azon digitális felhasználásokra, ahol legfeljebb csak időleges másolat készül az érzékelés során. Ha azonban a fájl tartósan többszörözik a végfelhasználó eszközén, a fájl jogi sorsa megítélését tekintve már közelebb eshet a dolog fogalmához.¹³ Ez már csak azért is fontos, mert ha dologként ítélnék meg, akkor a tulajdonosa szabadon rendelkezhetne felette a tárolás, hozzáférés és hordozhatóság tekintetében. A műpéldány feletti végfelhasználói kontroll még inkább elhalványul az interaktív, on-demand szolgáltatások esetében, amikor a műpéldány még csak nem is a végfelhasználó eszközén, hanem egy távoli szerveren található. A végfelhasználót ez esetben valójában nem a műpéldányhoz, hanem az azt számára érzékelhetővé tevő szolgáltatáshoz fűzi jogviszony.¹⁴

Egészen a marrakeshi szerződés¹⁵ elfogadásáig nem jelentek meg hangsúlyosan a nemzetközi szerzői jogi rezsimben a felhasználói jogok (*user rights*).¹⁶ A többoldalú nemzetközi megállapodások a felhasználói érdekeket a statikus jellegű, abszolút szerkezetű szerzői, vagyoni jogok tekintetében csak áttételesen, a korlátozások és kivételek rendszerbe iktatásával jelenítette meg. Mindezt úgy, hogy közben a háromlépcsős teszt beiktatásával igyekezett biztosítani, hogy a felhasználók érdekei ne nőhessenek a szerzők érdekei fölé.¹⁷ A marrakeshi szerződés Chapdelain szerint az első olyan instrumentum, amely egy meghatározott kedvezményezett kör számára kíván szabad felhasználási esetköröket biztosítani. A 4. cikk a vakok és gyengénlátók¹⁸ művekhez való hozzáférése érdekében a tagállamok számára ír elő korlátozásokat és kivételeket a többszörözés, terjesztés és nyilvánosság számára lehívásra hozzáférhetővé tétel tekin-

¹⁰ CHAPDELAINÉ 2017, 22.

¹¹ CHAPDELAINÉ 2017, 23.

¹² CHAPDELAINÉ 2017, 92.

¹³ CHAPDELAINÉ 2017, 95.

¹⁴ CHAPDELAINÉ 2017, 103–104.

¹⁵ Marrakeshi szerződés a vakok és gyengénlátók műhozzáféréseért.

¹⁶ A felhasználókat Chapdelain 3 kategóriába sorolta, amelyek egymáshoz képest hierarchikus viszonyban vannak. Az első helyen állnak a másolatok felett tulajdonjoggal rendelkező végfelhasználók. Őket követik szolgáltatásokat igénybe vevők, akik valamilyen zenei vagy audiovizuális on-demand szolgáltatásra fizetnek elő. A harmadik helyen állnak azok, akik az online tér közösségi tereit (Facebook, YouTube) használják. Részletesen lásd CHAPDELAINÉ 2017, 191–202.

¹⁷ CHAPDELAINÉ 2017, 1.

¹⁸ Marrakeshi szerződés, 3. cikk.

tetében. A 7. cikk a hatásos műszaki intézkedések alkalmazásának mellőzését írja elő a kedvezményezett személyek és a rájuk tekintettel megalkotott korlátozások és kivételek vonatkozásában.¹⁹

Felemás felhasználóbarátság Európában

Az információhoz és tartalmakhoz való gyors hozzáférés lehetősége a felhasználók részéről mára elvárássá vált.²⁰ Ezt Európában maga a 2019/789-es irányelv²¹ is elismeri, rögtön a (2) preambulumbekkezdésben és az 1. cikkben.²² Az irányelvet 2019-ben fogadták el azzal a célkitűzéssel, hogy a belső piac működéséhez hozzájáruljanak.²³ Az online szolgáltatások határokon átnyúló hozzáférhetővé tételéhez valamennyi területre engedélyt kell szerezni a szükséges jogok gyakorlásához.²⁴ Ennek megkönnyítése érdekében szükséges a származási ország elvének megállapításáról rendelkezni,²⁵ amelynek ki kell terjednie minden szükséges jog engedélyeztetésére. Ezt az elvet csak a jogosultak vagy a jogosultakat képviselő szervezetek és a műsorszolgáltató szervezetek közötti jogviszonyra kell alkalmazni, kizárólag a kiegészítő online szolgáltatások²⁶ tekintetében. Nem alkalmazható bármilyen későbbi nyilvánossághoz közvetítésre vagy nyilvánosság számára interaktív hozzáférhetővé tételre, sem pedig többszörözésre.²⁷ A jogosultak előszeretettel használnak olyan technikai megoldásokat szellemi tulajdonjogaik hatékony érvényesítése érdekében, amelyek akadályozhatják az információhoz való gyors

¹⁹ CHAPDELAINE 2017, 2.

²⁰ EARLE, Sabrina (2016): The battle against geo-blocking: The consumer strikes back. *Richmond Journal of Global Law & Business*, Vol. 15, No. 1, 1.

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2019/789 irányelve a műsorszolgáltató szervezetek egyes online közvetítéseire, valamint televíziós és rádiós műsorok továbbközvetítésére alkalmazandó szerzői jogok és szerzői joggal szomszédos jogok gyakorlására vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 93/83/EGK tanácsi irányelv módosításáról. Vö. Az Európai Parlament és a Tanács 2017/1128 rendelete az online tartalomszolgáltatásoknak a belső piacon való, határokon átnyúló hordozhatóságáról (a továbbiakban: Hordozhatósági rendelet), (2) preambulumbekkezdés.

²² „Ez az irányelv olyan szabályokat állapít meg, amelyek célja, hogy nagyobb számú televízió- és rádióműsorhoz lehessen határokon átnyúló módon hozzáférni, azáltal, hogy megkönnyíti a szükséges jogok engedélyezését a televízió- és rádióműsorok egyes típusainak közvetítéseit kiegészítő online szolgáltatások nyújtására, valamint a televízió- és rádióműsorok továbbközvetítésére vonatkozóan [...]”

²³ 2019/789-es irányelv, (1) preambulumbekkezdés.

²⁴ 2019/789-es irányelv, (3) preambulumbekkezdés.

²⁵ 2019/789-es irányelv, 3. cikk.

²⁶ A 2. cikk 1. pontja a kiegészítő online szolgáltatást ekként definiálja: olyan online szolgáltatás, amely a műsorszolgáltató szervezet által vagy annak ellenőrzése és felelőssége mellett a nyilvánosság számára televíziós- vagy rádióműsornak a műsorszolgáltató szervezet általi közvetítéssel egyidejűleg vagy azt követően meghatározott ideig történő hozzáférhetővé tételéből, valamint bármilyen, az említett közvetítést kiegészítő anyagnak a hozzáférhetővé tételéből áll.

²⁷ 2019/789-es irányelv, (9) preambulumbekkezdés.

hozzáferést.²⁸ A *geoblokkolásként* (*geo-blocking*) ismert jelenség csak egy, azon határos műszaki intézkedések sorában, amelyek negatívan befolyásolják az európai egységes piac működését, hiszen akadályt gördítenek az áruk és szolgáltatások szabad áramlásának útjába. A geoblokkolás azt jelenti, hogy amennyiben a végfelhasználó tartózkodási helye IP-címe alapján nem a kijelölt földrajzi egységen belül található, a tartalmat nem fogja tudni megtekinteni. A földrajzi jellegű korlátozás nem új, már a DVD-k esetében is megfigyelhető volt, most pedig az online tartalomszolgáltatások tekintetében okoznak nehéz pillanatokot a végfelhasználóknak.²⁹

A nemzetközi és az uniós szerzői jogi rezsim a határos műszaki intézkedések tekintetében a lehető legnagyobb védelmet biztosítja a jogosultak részére. A WCT³⁰ 11. cikke a műszaki intézkedésekkel kapcsolatban kimondja, hogy a szerződő feleknek az intézkedések megkerülésével szemben megfelelő jogi védelmet és hatékony jogorvoslatot kell biztosítaniuk. Ugyanilyen kötelezettséget ír elő a WPPT³¹ 18. cikke is.

Európában a szoftver irányelv³² 7. cikk (1) bekezdés *a)–c)* pontjai előírják a tagállamok számára, hogy rendelkezzenek a megfelelő intézkedésekről az olyan cselekmények elkövetőivel szemben, akiknek tevékenysége a) a számítógépi program olyan példányának forgalomba hozatalára irányul, amelyről az érintett személy tudta vagy kellő gondosság mellett tudnia kellett volna, hogy jogsértő; b) a számítógépi program olyan példányát birtokolja kereskedelmi célból, amelyről az érintett személy tudta vagy a kellő gondosság mellett tudnia kellett volna, hogy jogsértő; c) bármely olyan eszközt hoz forgalomba vagy birtokol kereskedelmi célból, amelynek kizárólagos szándékolt célja a számítógépi program védelmére alkalmazott műszaki intézkedések eltávolítása vagy megkerülése.

Az InfoSoc-irányelv³³ 6. cikk (1) bekezdése kötelezettségként rója a tagállamokra olyan jogvédelem kialakítását, amely a határos műszaki intézkedések megkerülése ellen véd, amennyiben az ilyen cselekményt elkövető személy „tudja, vagy kellő gondosság mellett tudnia kellene, hogy cselekményének célja a műszaki intézkedés megkerülése”.

A 6. cikk (2) bekezdés *a)–c)* pontjai alapján ugyancsak tilos olyan eszközök, termékek vagy alkatrészek, illetve ilyen tartalmú szolgáltatások „előállítás, behozatala, terjesztése, eladása, bérbeadása, értékesítési vagy bérbeadási célú reklámozása, valamint kereskedelmi célú birtoklása”, amelyek határos műszaki intézkedés megkerülésére vagy

²⁸ EARLE 2016, 1.

²⁹ EARLE 2016, 3. Vö. STROWEL, Alain (2016): From content portability to data portability: when regulation overlaps with competition law and restrictions can be justified by intellectual property. *Competition Law & Policy Debate*, Vol. 2, No. 2. 63.

³⁰ WCT – Szellemi Tulajdon Világszervezete 1996. december 20-án, Genfben aláírt Szerzői Jogi Szerződése.

³¹ WPPT – Szellemi Tulajdon Világszervezete 1996. december 20-án, Genfben aláírt Előadásokról és a Hangfelvételekről szóló Szerződése.

³² Az Európai Parlament és a Tanács 2009/24/EK irányelve a számítógépi programok jogi védelméről.

³³ Az Európai Parlament és a Tanács 2001/29/EK irányelve az információs társadalomban a szerzői és szomszédos jogok egyes vonatkozásainak összehangolásáról.

az elkövetés megkönnyítésére irányulnak. Vagyis a (2) bekezdés igyekszik megakadályozni bizonyos jövőbeni, jogsértőnek vélt cselekményeket.

Az online tartalomszolgáltatások szempontjából a felhasználók tartózkodási helye szerinti földrajzi korlátozások³⁴ különösen fontosak. A geoblokkolás lehetőséget biztosít a jogosultaknak arra, hogy eldönthessék, melyik területen melyik közvetítővel juttatják el a tartalmakat a végfelhasználókhoz és mekkora ellenszolgáltatásért cserébe (árdiszkrimináció).³⁵

A jogosultak területi alapú jogosítási gyakorlatát Kra-Oz az internet *de facto territorializálásának* nevezi.³⁶ Ha egy termék egy jól behatárolt piacon limitált számban érhető el, azzal az ára is tetszés szerint szabható meg. Ennek az ellentétje is igaz. Ha egy piacon nincs elég fizetőképes kereslet az adott termék iránt, ott nem érdemes árulni azt, hiszen még a piacra jutás költségeit sem hozza vissza.³⁷

Az egyes streaming-szolgáltatókkal kötött felhasználási szerződésekben a jogosultak kikötik azt a földrajzilag behatárolt területet, amelyre a felhasználási engedélyt adják. A Netflix például a Sonyval kötött megállapodás szerint köteles szabványos geolokációs szolgáltatásokat (*standard geolocation services*) igénybe venni, így biztosítva az ellenőrzést az előfizetők földrajzi elhelyezkedése felett. A geoblokkolás megkerülésére irányuló magatartást is köteles a Netflix szűrni, szoftveres segítséggel. A Netflix kínálata persze nem csak azért differenciált földrajzi szempontból, mert a jogosultak erre köteleztek. Mivel maga is tartalom-előállító, ezért a földrajzi különbségtételben rejlő gazdasági lehetőségeket maga is kihasználja.

A hordozhatóság kérdését hivatott rendezni az Európai Unió hordozhatósági rendelete.³⁸ A tartalmak jogszerű, de akadálymentes felhasználása nemcsak a végfelhasználók, hanem az online tartalomszolgáltatók érdeke is. Mazziotti szerint a hordozhatósági rendelet alkalmazási hatóköre szűk, amelynek a fő célkitűzése sokkal inkább a fogyasztók védelmében ragadható meg.³⁹ Semmi esetre sem kíván a jogalkotó a rendelet útján hatást gyakorolni a szerzői jogi jogosultak szerződéskötési szabadságára, amely továbbra is lehetőséget ad a jogosultaknak a felhasználás területi alapú engedélyezésére. Ehelyett a rendelet időleges kivételt hoz létre a territorialitás elve tekintetében, amely a fogyasztók

³⁴ KRA-OZ, Tal (2017): Geoblocking and the Legality of Circumvention. *IDEA – The Intellectual Property Law Review*, Vol. 57, No. 3. 387.

³⁵ EARLE 2016, 13. Vö.: STROWEL 2016, 63.

³⁶ KRA-OZ 2017, 387.

³⁷ KRA-OZ 2017, 403.

³⁸ Ez az első olyan jogalkotási eszköz az európai uniós szerzői jog történetében, amely nem irányelvként, hanem rendeletként próbálja meg egy adott kérdésben a tagállamok szerzői jogát egymáshoz közelíteni. Mazziotti a „»föderális« európai szerzői jog legelső példajaként” említi, hiszen kötelező előírásokat tartalmaz a felhasználók által előfizetett tartalmak határokon átnyúló hordozhatósága tekintetében. Lásd MAZZIOTTI, Giuseppe (2019): Allowing online content to cross borders: is Europe really paving the way for a Digital Singel Market? In PIHLAJARINNE, Taina – VESALA, Juha – HONKKILA, Olli eds.: *Online Distribution of Content in the EU*. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar. 190.

³⁹ MAZZIOTTI 2019, 193.

oldalán egy időben korlátozott hozzáférési jogot biztosít azon tartalmak tekintetében, amelyre lakóhelyük szerinti országban előfizettek. E szabály alkalmazása semmilyen hatást nem gyakorol az online tartalmak határokon átnyúló kereskedelmére.⁴⁰ Utóbbi akkor valósulhatna meg, ha egy tagállam állampolgárának lehetősége lenne arra, hogy a Netflix másik tagállamban elérhető kínálatára fizessen elő, amelyhez aztán hozzáférne állampolgársága szerinti tagállamban. Vagyis a rendelet célja annak biztosítása, hogy a tartalomszolgáltató a rövid távú utazások során tartózkodjon olyan hatásos műszaki intézkedések alkalmazásától, amely előfizetőik olyan tartalmakhoz való hozzáférést gátolná, amely az előfizetés helye szerinti államban elérhető.⁴¹ Vesala szerint a jogosultak ilyen kikötéseket az online tartalomszolgáltatóval kötött felhasználási szerződésükben érvényesen nem tehetnének.⁴²

Összegzés

A szerzői jog széles körben ismer és elismer korlátozásokat és kivételeket, amelyeknek célja, hogy elősegítsék a művekhez és más teljesítményekhez való széleskörű hozzáférést. A korlátozások és kivételek rendszere nem jogokként jelenik meg a végfelhasználók oldalán. Ők a hozzáféréshez való jogukat egyéb más, a szerzői jog rendszere mellett létező, azzal gyakran átfedésbe, kollízióba kerülő normákra, például az információhoz való szabad hozzáférés jogára, a véleménynyilvánítás szabadsága vagy a tulajdonjogra hivatkozva érvényesíthetik. A digitális, immateriális műfelhasználások nyilvánossághoz juttatására új szerződéses gyakorlat alakult ki, amely természeténél fogva alkalmas arra, a szerzői jog korlátait kiiktassa a rendszerből. A jogosulti érdekeket védik a hatásos műszaki intézkedések, amelyek önmagukban is további védelemben részesülnek, amennyiben harmadik személyek magatartása a műszaki intézkedés kijátszására, megkerülésére irányul. A hozzáférés útjába további akadályokat gördít a szerzői jog területiális jellege, amely az Európai Unióban akadályozza a digitális egységes piac kialakítását.⁴³ Ezért az európai jogalkotó helyesnek tartotta egy olyan rendelet elfogadását, amelyben előírnak bizonyos, a fogyasztók (végfelhasználók) érdekeit szem előtt tartó rendelkezéseket.

⁴⁰ MAZZIOTTI 2019, 193–194. Vö. VESALA, Juha (2019): Achieving a Digital Single Market for online distribution of content: when would extending the Geo-blocking Regulation be justified? In PIHLAJARINNE, Taina – VESALA, Juha – HONKKILA, Olli eds.: *Online Distribution of Content in the EU*. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar. 209., 212–213.

⁴¹ MAZZIOTTI 2019, 195.

⁴² VESALA 2019, 211.

⁴³ GOMBOS Katalin (2019): *Európai jog – Az Európai Unió jogrendszere*. Budapest, Wolters Kluwer. 227.

Vákát oldal

A mesterséges intelligencia szabályozása az Európai Unióban

Klenanc Miklós

Bevezetés

Napjainkban, amikor a Google keresőprogramba a „mesterséges intelligencia” szókapcsolatot beírva megközelítőleg 702 000, az „artificial intelligence”-re keresve pedig 149 000 000 találat jelenik meg, evidensnek vesszük a téma jelentőségét. Ehhez képest szinte megdöbbentő az a tény, hogy az Európai Unió napirendjén a kérdés hivatalosan, ilyen formában 2017 óta szerepel csupán.¹ Az Európai Unió Tanácsa az észet elnökség idején 2017. szeptember 29-én megszervezett tallinni digitális csúcstalálkozón (digital summit) foglalkozott első alkalommal behatóan azzal, hogy a legmagasabb szinten szülessen döntés az Európai Unió digitális innovációs terveiről, annak érdekében, hogy Európa „az elkövetkező években a globális világ digitális vezetőjévé váljék”.² (Az igazsághoz hozzátartozik, hogy a Juncker-bizottság 2015 májusában már meghirdetett egy digitális egységes piaci stratégiát, ez azonban sokkal átfogóbban fedte le a kapcsolódó területeket.) Mi történt azóta, hol tart most az Európai Unió? Egyáltalán miért fontos, hogy legyen szabályozás, jogi szabályozás?³ Az alábbiakban ezekkel a kérdésekkel foglalkozunk – a szabályozás szükségessége vonatkozásában esettanulmány formájában és az önvezető autókkal kapcsolatos felelősségi kérdéseket fókuszba állítva, tekintve az önvezető autók jelentőségét egy új, fenntarthatóbb ökoszisztéma kialakításában.⁴

¹ Rögzítendő, hogy a mesterséges intelligencia jelentőségét az Európai Parlament és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság már korábban is felismerte: az Európai Parlament 2017 februárjában fogadta el állásfoglalását a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a robotikára vonatkozó polgári jogi szabályokról [2015/2103(INL)], az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság pedig 2017 májusában véleményét a mesterséges intelligenciáról (INT/806-EESC-2016-05369-00-00-AC-TRA).

² A Tanács sajtóközleménye. Elérhető: www.consilium.europa.eu/en/meetings/eu-council-presidency-meetings/2017/09/29/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)

³ Lásd egyik fontos aspektusát: GOMBOS Katalin – GYURANECZ Franciska Zsófia – KRAUSZ Bernadett – PAPP Dorottya (2020): *A mesterséges intelligencia jogalkalmazási területen való hasznosíthatóságának alapjogi kérdései*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó. (Megjelenés alatt.)

⁴ Lásd erről bővebben: *The European added value of a common EU approach to liability rules and insurance for connected and autonomous vehicles* (2018). Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/studies/STUD/2018/615635/EPRS_STU\(2018\)615635_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/studies/STUD/2018/615635/EPRS_STU(2018)615635_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)

Mesterséges intelligencia: a hívószó

A tallinni csúcstalálkozót követően meglepő gyorsasággal indult meg az uniós intézményekben a munka. A Bizottság kicsit több mint fél évvel később (2018. április 25-én) már ki is adta közleményét *Mesterséges intelligencia Európa számára* címmel⁵ (a későbbiekben a Bizottság erre már mint Európa mesterséges intelligencia stratégiájára hivatkozik), és 2018. június 28-i ülésén az Európai Tanács is kimondta: felhívja a Bizottságot, hogy a tagállamokkal együttműködve dolgozzon ki a mesterséges intelligenciával kapcsolatos akciótervet.⁶ Megjegyzendő, hogy a tagállamok maguk egyébként is aktivitást mutattak – már 2018. április 10-én 25 tagállam (Románia, Görögország, Ciprus és Horvátország kivételével, akik májusban, illetve Horvátország júliusban csatlakoztak a kezdeményezéshez) nyilatkozatot fogadott el, amelyben a mesterséges intelligencia területén való együttműködés mellett törtek lándzsát.⁷

A Bizottság mindezeknek megfelelően 2018 júniusában kifejezetten a mesterséges intelligenciával foglalkozó magas szintű szakértői munkacsoportot hozott létre, amelynek feladatául tűzte (i) annak megvizsgálását, miként lehet a mesterséges intelligenciával kapcsolatos magán- és állami befektetéseket növelni, (ii) hogyan lehet felkészülni a bekövetkező szociális és gazdasági változásokra, (iii) és annak biztosítását, hogy *megfelelő* etikai és *jogi keretek* álljanak rendelkezésre az európai értékek védelme és erősítése céljából (e három pillért már a Bizottság által készített, fent említett *Európa mesterséges intelligencia stratégiájában* rögzítették). A munkacsoporti tagokat (szám szerint ötvenkettőt) nyilvános kiválasztási eljárás alapján nevezte ki a Bizottság, a tudomány, a civil szféra és gazdaság területén tevékenykedő szakértők közül.⁸

Miközben a szakértői munkacsoport elkezdte működését a mesterséges intelligencia hívószavára, a Bizottság maga sem tétlenkedett: 2018. december 7-én kiadta témában második közleményét.⁹ Ez a közlemény tulajdonképpen az a tagállamokkal együttműködésben kialakított akcióterv, amelynek kidolgozására az Európai Tanács hívta fel

⁵ A Bizottság közleménye. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0237&from=EN> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.) A közlemény kifejezetten megemlíti az egészségügy, az összekapcsolt és automatizált járművezetés, a mezőgazdaság, a feldolgozóipar, az energetika, a következő generációs internetes technológiák, a biztonság és a közigazgatás területét. Azt is kiemeli, hogy „mint minden átalakító hatású technológia, bizonyos mesterséges intelligenciával összefüggő alkalmazások új etikai és jogi kérdéseket vetnek fel, például a felelősséggel vagy az esetleges elfogult döntéshozatallal kapcsolatban”.

⁶ *Az Európai Tanács sajtóközleménye* (2018). Elérhető: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)

⁷ Együttműködési Nyilatkozat. Elérhető: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=50951 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)

⁸ A mesterséges intelligenciával foglalkozó magasszintű szakértői munkacsoport hivatalos honlapja. Elérhető: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/high-level-expert-group-artificial-intelligence> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)

⁹ *A Bizottság közleménye* (2018). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2018:795:FIN> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)

a Bizottságot. A közlemény kiemeli, hogy a szakértői munkacsoport az etikai keretek kapcsán készít iránymutatást, de *hangsúlyozza a szabályozás fontosságát is, és rögzíti, hogy a Bizottság 2019 közepéig közzé fogja tenni a mesterséges intelligenciával kapcsolatos felelősségi kérdésekről szóló jelentését.* A közlemény melléklete azt is leszögezi, hogy a Bizottság „megbízta a felelősséggel és új technológiákkal foglalkozó szakértői csoportot, hogy nyújtson támogatást neki a termékfelelősségi irányelv végrehajtásával kapcsolatos iránymutatások kialakításában, valamint olyan uniós szintű elvek megfogalmazásában, amelyek iránymutatásként szolgálhatnak a vonatkozó jogszabályok esetleges kiigazításához uniós és nemzeti szinten”.

Látható tehát, hogy a felmerülő jogkérdések közül a felelősségi kérdések kifejezetten központi helyet kapnak a Bizottság kommunikációjában. Ezzel összefüggésben érdemes megemlíteni azt a – szakirodalomban meglehetősen kevésbé ismertetett – tényt is, hogy már a mesterséges intelligencia stratégia (azaz az első bizottsági közlemény) kísérődokumentumát képezte egy meglehetősen terjedelmes (29 oldalas) anyag, a feltörekvő digitális technológiákért viselt felelősség címmel.¹⁰ A dokumentum úgy határozza meg saját célját, hogy az a feltörekvő digitális technológiák kontextusában felmerülő felelősségi kihívások elsődleges feltérképezése. Ennek megfelelően nem pusztán a meglévő EU-s és tagállami szabályozás bemutatására szorítkozik, *hanem esettanulmányokon keresztül vizsgálja a felmerülő új felelősségi kérdéseket, konkrétan a drónok, az önvezető autók, az okosothonok és a kibertámadások témakörét boncolgatva. Az önvezető autók kapcsán például kitér a polgári jogi felelősségi, a termékfelelősség és a biztosítás egyes kérdéseire, de büntetőjogi vagy például munkajogi vizsgálatot (például tesztvezető, fejlesztők vonatkozásában, lásd a későbbiekben írtakat) nem folytat.* Összegzőként rögzíti, hogy amennyiben a tárgyalt technológiák vonatkozásában a szabályozás megfelelőnek és szükségesnek bizonyul, úgy *eldöntendő, hogy a jogalkotó beavatkozására horizontális vagy szektorális módon kerüljön-e sor, miként az is, hogy vajon EU-s jogalkotásra van-e szükség.*

A bizottsági közleményt követően (2018. december 18-án) a szakértői munkacsoport közzé is tette első eredménytermékét: a megbízható mesterséges intelligenciára vonatkozó etikai iránymutatást.¹¹ Az iránymutatás megállapítja, hogy „a megbízható mesterséges intelligencia három olyan elemből áll, amelyeknek a rendszer egész életciklusa alatt teljesülniük kell: a) jogszerűnek kell lennie, vagyis meg kell felelnie a hatályos törvényeknek és rendelkezéseknek, b) etikusnak kell lennie, vagyis biztosítani kell az etikai elveknek és értékeknek való megfelelést, valamint c) műszaki és társadalmi szempontból is stabilnak kell lennie, mivel az AI-rendszerek még jó szándék esetén, akaratlanul is okozhatnak kárt”. Ezt követően rögtön le is szögezi, hogy az iránymutatás „a megbízható mesterséges intelligencia első elemével (jogszerű mesterséges intelligencia) kifejezetten

¹⁰ *A feltörekvő digitális technológiákért viselt felelősség* (2018). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52018SC0137> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)

¹¹ A megbízható mesterséges intelligenciára vonatkozó etikai iránymutatás. Elérhető: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=60429 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)

nem foglalkozik”, az iránymutatás kizárólag „az etikus és stabil mesterséges intelligencia [...] támogatására és biztosítására vonatkozóan nyújt útmutatást”.

Az iránymutatás első tervezetének kiadását követően annak tárgyában nyilvános konzultációt tartottak, amelynek során több mint 500 közreműködőtől érkezett visszajelzés. Az iránymutatás véglegesítésére ezt követően került sor, a végleges szöveget 2019. április 8-án tették közzé. Ennek apropóján ugyanezen a napon a Bizottság harmadszor adott ki közleményt a mesterséges intelligencia témájában.¹² A közlemény leszögezi, hogy a „megbízható mesterséges intelligencia megvalósításához három összetevőre van szükség: 1. a mesterséges intelligenciának be kell tartania a jogszabályokat, 2. meg kell felelnie az etikai elveknek és 3. stabilnak kell lennie. E három összetevő, valamint a[z] [...] európai értékek alapján az iránymutatások hét olyan kulcsfontosságú követelményt határoznak meg, amelyeket az AI-alkalmazásoknak teljesíteniük kell ahhoz, hogy megbízhatónak minősüljenek. [...] A hét kulcsfontosságú követelmény a következő: az emberi cselekvőképesség támogatása és emberi felügyelet; műszaki stabilitás és biztonság; adatvédelem és adatkezelés; átláthatóság; sokféleség, megkülönböztetésmentesség és méltányosság; társadalmi és környezeti jólét; elszámoltathatóság.” Ugyanakkor azt is rögzíti, hogy „a mesterséges intelligenciával foglalkozó magas szintű szakértői csoport által kidolgozott iránymutatások nem kötelező erejűek, így nem jelentenek új jogi kötelezettségeket”. Maga a Bizottság rögzíti tehát az egyértelműség kedvéért, hogy ugyan a 2018 áprilisában meghirdetett európai mesterséges intelligencia stratégia egyik (fél) pillére a megfelelő jogi keretek rendelkezésre állása az európai értékek védelme és erősítése céljából, *e jogi keretek kiépítése ekkor még nem kezdődött meg.*

E keretek kiépítésének irányát körvonalazta a szakértői munkacsoport 2019. június 26-án az európai mesterséges intelligencia szövetség (European AI Alliance platform)¹³ rendezvényén közzétett második anyaga, mely a *Politikai és beruházási ajánlások a megbízható mesterséges intelligenciáért* címet viseli.¹⁴ Az ajánlás G.27. fejezete konkrét feladatként nevesíti az EU-s joganyag értékelését és potenciális felülvizsgálatát, a „leginkább releváns” jogterületekkel kezdve. *Ilyen „leginkább releváns” jogterületként említi az ajánlás a polgári jogi felelősség, a büntetőjog, a fogyasztóvédelem, az adatvédelem, az esélyegyenlőség, a kiberbiztonság és a versenyjog területét.*¹⁵

¹² *A Bizottság közleménye* (2019). COM(2019) 168 final. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0168&from=GA> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)

¹³ A szövetségről bővebben: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-ai-alliance> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)

¹⁴ *Politikai és beruházási ajánlások a megbízható mesterséges intelligenciáért.* Elérhető: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=60343 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)

¹⁵ A versenyjogi vonatkozásokról lásd Szűcs Anikó Edit (2018): *Judicial Review of the merger decisions of the European Commission.* *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. sz. 272–289.

Hol tart az Európai Unió a szabályozás terén?

A fentiekhez képest hol tartunk most a szabályozás (vagyis a jogi szabályozás) terén? Ismételten leszögezve, hogy a fent bemutatottak nem minősülnek jogszabálynak, a 2019. júniusi ajánlásokat követően jogászi szemmel „értékelhető” anyag (de ugyancsak nem jogszabály) kettő született az Európai Unió berkeiben: a felelősséggel és új technológiákkal foglalkozó szakértői csoport 2019. november 21-re elkészítette *Felelősség a mesterséges intelligenciáért és az egyéb feltörekvő digitális technológiákért* elnevezésű anyagát¹⁶ (a továbbiakban: Felelősség a mesterséges intelligenciáért szakértői anyag), a Bizottság pedig 2020. február 19-én közzétette jelentését a mesterséges intelligencia, a dolgok internete és a robotika biztonsági és felelősségi vonatkozásairól¹⁷ (a továbbiakban: Bizottsági jelentés a felelősségi vonatkozásokról).

A Felelősség a mesterséges intelligenciáért szakértői anyag leszögezi, hogy az Európai Unió tagállamaiban a felelősségi kérdéseket – a termékfelelősség kivételével, mely irányelvi szinten szabályozott – a nemzeti jog rendezi. *Megállapítja ugyanakkor, hogy a mesterséges intelligencia alapú technológiák kapcsán (komplexitásuknál, öntanuló jellegüknél és ennél fogva korlátozott kiszámíthatóságuknál fogva, valamint tekintve a kiberbiztonsági kockázatokat) adott esetben olyan felelősségi konstellációk állhatnak elő, melyek elnehezíthetik az igényérvényesítést vagy méltánytalan, illetve nem hatékony felelősség-telepítést eredményeznek. E helyzetek kezelése szükségessé teheti a nemzeti vagy EU-s szintű jogszabályalkotást.*

A Bizottság jelentése a felelősségi vonatkozásokról majdnem szó szerint úgy fogalmaz, mint az előbbi dokumentum: „A kialakulóban lévő digitális technológiák – köztük a mesterséges intelligencia, a dolgok internete és a robotika – azonban komoly kihívás elé állítják az uniós és nemzeti felelősségi kereteket, és csökkenthetik azok hatékonyságát. E jellemzők némelyike miatt nehéz lehet visszavezetni az okozott kárt az emberi magatartásra, ami alapot adhatna a vétkességen alapuló felelősség terén előterjesztett kereset benyújtására a nemzeti szabályoknak megfelelően. Ez azt jelenti, hogy a károkozásra vonatkozó nemzeti jogszabályokon alapuló kártérítési keresetek bizonyítása nehézségekbe ütközhet, vagy túlzottan költséges lehet, következésképpen előfordulhat, hogy a károsultak nem részesülnek megfelelő kártérítésben.” Ugyanakkor a nemzeti és az EU-s jogalkotást már nem tekinti csereszabatosnak: „amennyiben a tagállamoknak sikerül kezelniük a nemzeti felelősségi keretekkel kapcsolatos kihívásokat, ez további széttöredezethez vezethet, ezáltal növelve az innovatív MI-megoldások bevezetésének költségeit és csökkentve a határon átnyúló kereskedelmet az egységes piacon.” A Felelősség

¹⁶ *Felelősség a mesterséges intelligenciáért és az egyéb feltörekvő digitális technológiákért* (2019). Elérhető: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=63199 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)

¹⁷ *Jelentés a mesterséges intelligencia, a dolgok internete és a robotika biztonsági és felelősségi vonatkozásairól* (2020). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0064&from=EN> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)

a mesterséges intelligenciáért szakértői anyaghoz hasonlóan kimondja, hogy kár bekövetkezése esetén a költségek a jelenlegi szabályok szerint adott esetben méltánytalan vagy nem hatékony módon oszlanak meg, és „ennek orvoslása és a meglévő keret esetleges bizonytalanságainak kezelése érdekében fontolóra lehetne venni a termékfelelősségről szóló irányelv és a nemzeti felelősségi rendszerek célzott, kockázatalapú megközelítés alapján történő kiigazítását”. A méltánytalanság és hatékonytalanság ellenére tehát önálló jogalkotást nem tart szükségesnek, csupán a meglévő szabályok (rögzítsük újra: EU-s szinten ez kizárólag termékfelelősséget jelent) „kiigazítását”. Ehhez képest hangsúlyosak Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnökének programjában megfogalmazottak, *a jogalkotás felelőssége*: „Hivatalba lépésemet követő 100 napon belül jogalkotást fogok kezdeményezni a mesterséges intelligencia emberi és etikai vonatkozásaival kapcsolatos koordinált európai megközelítés lehetővé tételé céljából.”¹⁸

Végül szólni kell még arról, hogy 2020. február 19-én a Bizottság Fehér könyvet fogadott el a mesterséges intelligenciáról,¹⁹ amely a felelősségi kérdések kapcsán kifejezetten visszautal a bizottsági jelentésre a felelősségi vonatkozásokról. Ugyanakkor – túlmenve a meglévő jogi keretek „kiigazításának” szükségességén – azt is kimondja, hogy *jogalkotásra lehet szükség* annak érdekében, hogy az EU-s jogrend „alkalmas legyen a jelenlegi és a jövőben várt technológiai és kereskedelmi fejlemények” kezelésére. E jogalkotásnak a mesterséges intelligencia egy olyan fogalmát kell magáévá tennie, amely kellően rugalmas a technikai fejlődéshez való folyamatos igazodás érdekében, ugyanakkor a jogbiztonság érdekében egyszerűen kellően pontos is.

Esettanulmány az önvezető autókkal kapcsolatos felelősségi kérdésekről – a szabályozás szükségessége (?)

Annak érdekében, hogy be tudjuk azonosítani, milyen bizonytalanságok mutatkoznak a jelenlegi tagállami – esetünkben a magyar – szabályozásban a mesterséges intelligenciával kapcsolatos felelősségi kérdések vonatkozásában (amelyek adott esetben EU-s jogalkotást tennének szükségessé, lásd a Bizottság fentebb bemutatott kísérődokumentumát a feltörekvő digitális technológiákért viselt felelősségről), vizsgáljuk meg, hogy egy önvezető tesztautó által harmadik személynek kárt okozó esemény bekövetkeztekor (i) a járműfejlesztő társaságnak, (ii) vezető tisztségviselőinek, (iii) munkavállalóinak, (iv) alvállalkozóinak milyen helytállási kötelezettsége merülne fel harmadik személyekkel szemben, feltételezve, hogy a károkozás nem szándékosan történt. A könnyebb követhetőség érdekében magának a társaságnak a felelősségi viszonyait e 4 szempont közül utolsóként vizsgáljuk. Ugyan a büntetőjogi szempontok is kifejezetten relevánsak témák

¹⁸ A Union that strives for more – My agenda for Europe. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)

¹⁹ Fehér Könyv a mesterséges intelligenciáról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0065&from=EN> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)

szempontjából, a jelen mű terjedelmi korlátai azok elemzését nem teszik lehetővé, ahogy a felmerülő biztosítási kérdéseket sem.

A vezető tisztségviselő felelőssége

A Ptk. módosított 3:24. § (2) bekezdés kimondja, hogy a vezető tisztségviselő által a jogkörében eljárva harmadik személynek okozott károkért a jogi személy felel. A Ptk. jelenleg már azt is egyértelműen rögzíti, hogy a vezető tisztségviselőnek a harmadik személyekkel szembeni közvetlen felelőssége kizárólag akkor merülhet fel, ha a vezető a kárt szándékosan okozta. Ez esetben sem önállóan, hanem a társasággal egyetemlegesen felelne, és a Ptk. 6:30. § (1) bekezdés alapján a társaság és az ügyvezető között fennálló jogviszonyra²⁰ irányadó szabályok szerint kell megítélni azt, hogy a társaság milyen mértékben követelheti az ügyvezetőtől a felmerült kár megtérítését.

Tekintettel arra, hogy a fentiek szerint abból indultunk ki, hogy az esetleges károkozás nem szándékosan történik, a társaság vezető tisztségviselőjének harmadik személyekkel szembeni felelősségét tovább nem vizsgáljuk, és megállapíthatjuk, hogy *a vezető tisztségviselő felelősségével kapcsolatban kifejezetten abból adódó bizonytalanságot, hogy a járműfejlesztő társaság mesterséges intelligencia alapú technológiát fejleszt, nem azonosítottunk.*

A járműfejlesztő társaság munkavállalóinak felelőssége

A Ptk. 6:540. § (1) bekezdés értelmében, ha az alkalmazott a foglalkoztatására irányuló jogviszonyával összefüggésben harmadik személynek kárt okoz, a károsulttal szemben a munkáltató a felelős. A munkavállaló harmadik személyekkel szembeni közvetlen felelőssége csak akkor merülhet fel, ha a munkavállaló a kárt szándékosan okozta (ez esetben a társasággal egyetemlegesen felelne a Ptk. 6:540. § (3) bekezdés szerint). A szándékos károkozás esetét a fent írt feltételezésünkre tekintettel azonban nem vizsgáljuk.

Az Mt. 179. § értelmében a munkavállaló a munkaviszonyból származó kötelezettségének megszegésével okozott kárt köteles megtéríteni, ha nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható, azaz ha felróhatóan járt el. Szándékos vagy

²⁰ Ez a jogviszony vagy munkajogviszony lehet, vagy ennek hiányában megbízási jogviszony (amely utóbbi kifejezett megbízási szerződés hiányában is létrejön az ügyvezetői kinevezést elfogadó nyilatkozat megtételével). Ebben a körben lásd a kifejezetten ezzel a témával foglalkozó releváns szakirodalmat: CSÖNDES MÓNika (2017): A Ptk. vagy az Mt. alapján kell megítélni a vezető tisztségviselő kártérítési felelősségét, ha a tisztségét munkaviszonyban látja el? *Magyar Jog*, 5. sz.; KESERŰ Barna Arnold (2016): A munkaviszonyban álló vezető tisztségviselő felelősségének elméleti és gyakorlati kérdései. *Magyar Jog*, 9. sz.; KRAJECZ Laura (2017): A bírói jogértelmezés lehetséges irányai a munkaviszonyban álló vezető tisztségviselő jogi személlyel szembeni kártérítési felelősségének megállapítása során. *Magyar Munkajog E-Folyóirat*, 1. sz.; valamint BH1993.492.

súlyosan gondatlan károkozás esetén a teljes kárt kell megtéríteni, egyébként (a kollektív szerződésre vonatkozó kivétellel, amelynek relevanciáját azonban a jellemzően start-up fejlesztőcégeknél elhanyagolhatónak véljük) a kártérítés mértéke nem haladhatja meg a munkavállaló négyhavi távolléti díjának összegét.

Mindenekelőtt fontos leszögezni, hogy a felróhatóság (ami a kártérítési felelősség előfeltétele) és a szándékosság/gondatlanság (azaz az úgynevezett vétkesség, amely a kártérítés mértékét befolyásolja) nem azonos tartalmú fogalmak.

A munkavállaló magatartása (egészen pontosan a kötelességszegő tevékenysége vagy mulasztása) akkor felróható, ha a munkavállaló nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható. Ebbe a körbe tehát akarati/érzelmi elemek nem tartoznak (kívánás/belenyugvás),²¹ a zsinórmérték pusztán a tudati elemeken nyugszik, azaz az adott helyzetben általában elvárható magatartás felismerésén vagy a felismerésnek az elvárható gondosság hiányában való elmulasztásán. Ez bizonyítási könnyebbséget jelent, hiszen az akarati/érzelmi elemekre bizonyítás szükségszerűen csak akként vezethető, hogy „a külvilágban megnyilvánult és ennél fogva megismerhető tények”²² képezik a bizonyítás tárgyát, azaz a bizonyítás mindig áttételes, közvetlen, lévén, hogy a károkozó szubjektív „gondolatait”, és nem egy objektív zsinórmértéket kell meghatározni.

Ehhez képest a vétkesség (azaz a szándékosság/gondatlanság) a tudati oldal mellett azt is megköveteli, hogy az úgynevezett akarati/érzelmi oldal is bizonyított legyen, azaz a károkozó kívánja magatartása következményeit vagy azokba belenyugodjon, könnyelműen bízson azok elmaradásában, vagy ugyan az akarati/érzelmi oldal hiányozzon, de pusztán azért, mert a következményeket az elvárható gondosság hiányában ne lássa előre.²³

Szándékos károkozásnak az minősül, ha a munkavállaló előre látja magatartásának a károsító következményét, és azt kívánja vagy abba belenyugszik. Ha a munkavállaló a következményeket előre látja, de könnyelműen bíz az elmaradásában, vagy azért nem látja előre a következményeket, mert a tőle elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta, akkor a károkozás gondatlan.²⁴ Ezen belül súlyos gondatlanságról akkor beszélhetünk, „ha a körülmények alapján a munkavállalónak – kötelességszerű magatartása esetén – nyilvánvalóan fel kell ismernie cselekménye súlyosan szabálytalan voltát”,²⁵ ha a károkozó magatartás „feltűnő közömbösséggel elkövetett”. Ahogy a Cséffán-féle Mt.-kommentár fogalmaz: „súlyosan gondatlanul jár el, akinek a magatartását az előre-

²¹ Így látja Prugberger és Kenderes is: PRUGBERGER Tamás – KENDERES György (2013): A munkaviszony keretében fennálló kártérítési felelősség új szabályainak egyes problémáiról. *Magyar Jog*, 7. sz. 400.

²² 3/2013. számú BJE határozat.

²³ „A vétkesség egy szubjektív kategória: azt jelzi, hogy a munkavállaló tudatilag milyen kapcsolatban áll a cselekményével.” BREZNAVY Tibor szerk. (2008): *A munkajog nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex. 867.

²⁴ NAGY Ferenc (2004): *A magyar büntetőjog általános része*. Budapest, Korona. 187.

²⁵ BH2005.370.

látás teljes hiánya, a minimális gondosság, a körültekintés súlyos elmulasztását mutató hanyagság, nemtörődömség, feltűnő közömbösség jellemzi”²⁶

A tesztvezetők felelősségének vizsgálatakor abból kell kiindulni, hogy a felelősség megállapításához szükséges az, hogy a munkavállaló a munkaviszonyból származó kötelezettségét megszegje – kötelezettségszegés, azaz felróható magatartás hiányában nincs kártérítési felelősség. Az Mt. 52. § (1) bekezdés kimondja, hogy a munkavállaló köteles munkáját az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, a munkájára vonatkozó szabályok, előírások, utasítások és szokások szerint végezni. Ez tehát azt jelenti, hogy külön munkaszerződésbeli felhívás nélkül is be kell tartania vonatkozó jogszabályokat, tesztvezetők esetén például a KRESZ-t. Mi több, irányadó a tesztvezetőkre a közúti járművek műszaki megvizsgálásáról szóló 5/1990. (IV. 12.) KöHÉM-rendelet (a továbbiakban: 5/1990. KöHÉM-rendelet) is, amelynek 13. melléklete 5.2. pontja előírja, hogy „a tesztvezető – függetlenül attól, hogy a jármű kézi vagy automatikus üzemmódban működik-e – felel a jármű biztonságos működéséért”. Ezt a jogszabályi rendelkezést nem írja felül az 5/1990. KöHÉM-rendelet 16/B. § (8) bekezdése sem,²⁷ ez utóbbi jogszabályhely ugyanis nem a felróhatóság körében értékelendő, hanem a károsulttal szembeni kártérítésre kötelezett személyének meghatározásához ad támpontot.

Amennyiben egy tesztvezető „egyértelműen mulaszt” (például azzal, hogy menet közben SMS-ezik, és ez bizonyítható is), úgy a társaság az így okozott teljes kár megtérítését követelheti, függetlenül attól, hogy a kárt harmadik személynek vagy a társaságnak okozta.

Ha egy tesztvezető „könnyelműen bízik” abban, hogy például az önvezető autó egy fékező másik jármű mögött vagy piros lámpánál megáll, de erre mégsem kerül sor, úgy magatartása felróható (hiszen a jogszabály szerint ő felel a jármű biztonságos működéséért, tehát elvárható tőle, hogy a veszélyhelyzetet felismerje, és megtegye az elkerüléshez szükséges intézkedéseket) – kérdés azonban, hogy ez a magatartás súlyos vagy enyhe gondatlanság. Álláspontunk szerint a „könnyelmű bizakodás” feltételezi azt, hogy a munkavállaló a következményeket előre látta, így pedig teljesülnek a súlyos gondatlanság megállapításához szükséges feltételek a tudati és az akarat/érzelmi oldalon is, azaz a teljes kárért felel.

Amennyiben a tesztvezető „megtesz mindent” a baleset elkerülése érdekében, de azt mégsem tudja elkerülni (függetlenül attól, hogy az önvezető szoftver [a „mesterséges intelligencia”] hibája miatt vagy más okból kifolyólag), úgy a felelőssége nem állapítható meg. Hiányzik ugyanis a szerződésszegés mint olyan, hiszen a munkavállaló munkaköri feladatainak, a vonatkozó jogszabályoknak és szakmai szabályoknak megfelelően járt el, magatartása tehát nem volt felróható (úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható).

²⁶ CSÉFFÁN József (2012): *A Munka Törvénykönyve és magyarázata*. Szeged, Szegedi Rendezvényszervező Kft. 485.

²⁷ Amely kimondja: „A fejlesztési célú jármű üzemeltetési felelősségét a járműfejlesztő viseli.”

Megjegyzendő, hogy a fenti esethez hasonlóknak tűnik, de élesen megkülönböztetendő az úgynevezett objektív elkerülhetetlenség esete. Ilyenkor a magatartás maga felróható (szabályszegés történt, például SMS-ezés), azonban ez a felróható magatartás úgy hozza létre a károkozó eredményt, hogy „az szabályszerű magatartás esetén is lényegileg ugyanúgy bekövetkezett volna”²⁸ (például valaki féktávolságon belül ugrik az autó elé, és ezért a baleset akkor is bekövetkezett volna, ha a tesztvezető nem SMS-ezik). Ilyenkor a munkavállaló felelőssége nem állapítható meg arra tekintettel, hogy hiányzik az okozati összefüggés (a kárt mint eredményt létrehozó felróható magatartás nem releváns ok).

Az Mt. 179. § (4) bekezdése szerint a munkavállalónak nem kell megtérítenie azt a kárt, amelynek bekövetkezése a károkozás idején nem volt előrelátható. *A társaságnál kidolgozott olyan egyértelmű eljárások hiányában, amelyek alkalmasak arra, hogy a tesztvezető k potenciálisan bekövetkező káresemények mellett az azok által okozható károk típusát és a felmerülő kár összegszerűségének nagyságrendjét is bizonyíthatóan megismerjék, vitás helyzetek kialakulása valószínűsíthető, azaz kétséges lehet, hogy a munkavállaló előre láthatta-e a például több tízmillió forintos kár bekövetkeztét. Mindezek azért is fontosak, mert a jogszabály szövege alapján nem egyértelmű, hogy az előreláthatóságot a konkrét munkavállaló vagy az általánosság szintjén kell-e vizsgálni.* A jogirodalom jellemzően azt emeli ki, hogy „a munkavállaló nemcsak az általa ténylegesen előrelátható károkat köteles megtéríteni, hanem mindazokat a károkat, amelyek az adott munkavégzést megközelítőleg azonos feltételek mellett folytató másik munkavállaló részéről – ésszerű és általában elvárható gondosság tanúsítása mellett – az adott helyzetben előrelátható volt”.²⁹ *Tekintettel azonban egy önvezető autót fejlesztő társaság által végzett speciális tevékenységre, az összehasonlítás akár nehézkes is lehet, és mindenképpen bizonyítási (bizonyítatlansági) kockázattal járhat, olyannal, amely kifejezetten az önvezető autók fejlesztése/tesztelése, annak újszerűsége, a mesterséges intelligencia jellegű megoldások keresése okán jelentkezik. Amennyiben e vonatkozásban jogszabályalkotásra (akár nemzeti hatáskörben) kerülne sor, az mindenképpen növelné a jobbiztonságot.*

Az előreláthatóság kérdését egyébként az okozati összefüggés keretében értékelik.³⁰ Ebben a körben ezért említést kell tenni az atipikus okozatosság (kauzalitás) és az úgynevezett *concausa* elhatárolásáról is. Atipikus kauzalitás esetén a károkozó magatartáshoz kapcsolódó más ok hozza létre az eredményként bekövetkező kárt,³¹ lényegében a károkozó által „megindított okfolyamat bizonyos közreható okok miatt a tipikustól eltérő irányba fejlődik tovább”.³² A jogirodalom és a bírói gyakorlat az atipikus okozatosság esetén is megállapítja az okozati összefüggés fennállását. Ettől eltérően, az úgynevezett

²⁸ NAGY 2004, 174.

²⁹ CSÉFFÁN 2012, 515.

³⁰ Erre utalva írja Cséffán: „Indokoltnak látszik a gyakorlatban kiemelt figyelmet fordítani arra, hogy a károkozás és a bekövetkezett kár között [...] az okozatossági láncolat mikor szakad meg” (CSÉFFÁN 2012, 515.). Fuglinszky konkrétan „egy nevesített okozatossági tényezőnek” nevezi az előreláthatóságot. Lásd FUGLINSZKY Ádám (2015): *Kártérítési jog*. Budapest, HVG–ORAC.

³¹ FUGLINSZKY 2015, 251–270.

³² NAGY 2004, 171.

concausa esetén hiányzik a kauzalitás, az okozati összefüggés. Erről olyankor beszélhetünk, ha a károkozótól függetlenül „később csatlakozó további ok [...] merőben más irányt ad az események menetének”.³³ Ilyen például, ha a tesztvezetés során bekövetkezett balesetben könnyebben megsérült személyt szállító mentő karambolozik, és (kizárólag) emiatt a sérült személy életét veszti.

A teljesség kedvéért végül azt is szükséges megemlíteni, hogy az Mt. 179. § (4) bekezdése szerint a munkavállalónak nem kell megtérítenie azt a kárt sem, amelyet a munkáltató vétkes magatartása okozott. A fent megtett elhatárolásra is figyelemmel, ez a törvényi meghatározás meglehetősen pontatlan, hiszen egy jogi személy munkáltató esetében nehezen tudunk valaminek a kívánásáról vagy valamibe való belenyugvásról beszélni. Dogmatikailag tehát helyesebb lenne a „felróható” kifejezés használata. A jogirodalom szerint egyébként ezt a szabályt így is kell érteni: „A károkozó munkavállaló nem köteles megtéríteni a kárnak azt a részét, amely azzal okozati összefüggésben keletkezett, hogy a munkáltató a kármegelőzési, kárelhárítási és kárenyhítési kötelezettségét neki felróhatóan megszegte.”³⁴ Álláspontunk szerint ilyen, a társaságnak felróható eseteket képezhetnek azok, amelyek során a társaság a kár bekövetkeztéhez az 5/1990. KöHÉM-rendeletben foglalt feltételek valamelyikének megsértése révén járult hozzá. Ilyenek lehetnek különösen, ha a társaság kockázatkezelési stratégiája vagy biztonsági terve nem megfelelő, illetve ha a közúti tesztek előkészítésére a kockázatértékelési eljárások megfelelően dokumentált lefolytatása hiányában került sor. Az 5/1990. KöHÉM-rendelet rendelkezései tehát kifejezetten segítenek tartalommal megtölteni az Mt. e szabályt.

A járműfejlesztő társaság alvállalkozóinak felelőssége

A járműfejlesztő társaság alvállalkozóinak felelősségét érdemben a társasággal szemben vizsgáljuk, tekintettel arra, hogy a társasággal állnak megbízási vagy vállalkozási jogviszonyban. Elméletileg nem kizárt az, hogy a harmadik személyt ért kár olyan jellegű legyen, hogy az ezért a kárért való felelősség közvetlenül az alvállalkozót terhelje, ez azonban szinte bizonyosan szándékos károkozást feltételezne, és még ebben az esetben is felmerülhet (feltételezve, hogy az alvállalkozó a társasággal megbízási jogviszonyban áll) a társaság mint egyetemleges kötelezett helytállási kötelezettsége, tekintettel a Ptk. 6:542. § (1) bekezdés rendelkezésére, amely szerint, fő szabályként, ha a megbízott e minőségében harmadik személynek kárt okoz, a károsulttal szemben a megbízó és a megbízott egyetemleges felelős.

Az alvállalkozó társasággal szembeni felelőssége szempontjából döntő jelentőségű a jogviszony jellege, vagyis az, hogy a társaság és az alvállalkozó között megbízási vagy vállalkozási szerződés áll fenn, hiszen ez meghatározza a szerződésszegésért való felelősség kereteit. Vállalkozási szerződés esetében ugyanis eredménykötelemről beszé-

³³ NAGY 2004, 174.

³⁴ CSÉFFÁN 2012, 515.

lünk, ezért ott szerződésszegés esetén a vállalkozó csak a Ptk. 6:142. §-ban írt három együttes feltétel³⁵ bizonyításával tudja kimenteni magát a felelősség alól, a gondos eljárás tanúsítása nem elégséges – az új Ptk. szabályai szerint a szerződésszegő vállalkozó már nem tud eredményesen hivatkozni arra, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Megbízási szerződés esetén más a helyzet, ez ugyanis gondosság kötelmet keletkeztet a felek között. Ennek megfelelően, ha a megbízott bizonyítja a gondos eljárást, azaz azt, hogy a szerződés teljesítése körében úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható, kimentenie már nem is kell magát, hiszen nem minősül szerződésszegőnek: a szerződés tárgyát képező szolgáltatást, a gondos eljárást, szerződésszerűen nyújtotta.

A fentiekre tekintettel ugyan célszerű az alvállalkozói szerződéseknek a felelősségi kérdésekre és az esetleges felelősségkorlátozásra vonatkozó rendelkezéseinek felülvizsgálata, de *kifejezetten abból adódó bizonytalanság, hogy a járműfejlesztő társaság mesterséges intelligencián alapuló technológiát fejleszt, nem azonosítható.*

A járműfejlesztő társaság felelőssége

Felelősség a társaság munkavállalóival szemben

Abban az esetben, ha a tesztvezetés során a tesztvezetőt mint a társaság munkavállalóját valamilyen kár éri, tekintettel arra, hogy a tesztvezető munkaköri köteletségét látta el, tehát a kár a munkaviszonyával összefüggésben keletkezett, alkalmazandó az Mt. 166. §-a, amelynek értelmében a munkáltató köteles megtéríteni a munkavállalónak a munkavissonnyal összefüggésben okozott kárt. Ez alól a munkáltató csak akkor mentesül, ha bizonyítja, hogy:

- a) a kárt a munkáltató ellenőrzési körén kívül eső olyan körülmény okozta, amellyel nem kellett számolnia, és nem volt elvárható, hogy a károkozó körülmény bekövetkezését a munkáltató elkerülje vagy a kárt elhárítsa; vagy
- b) a kárt kizárólag a károsult munkavállaló elháríthatatlan magatartása okozta.

Az „a) pontos” kimentést három, egymásra épülő lépcsőben kell vizsgálni, és ennek megfelelően a társaságnak mint munkáltatónak bizonyítani az alábbiakat.

1. *Ellenőrzési körön kívüliség:* ellenőrzési kör alatt értendő minden olyan objektív tény és körülmény, amelyek alakítására a társaságnak bármilyen lehetősége volt, így ezen kívül esik az ok, ha arra a társaságnak nincs semmilyen ráhatása, befo-

³⁵ Mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a szerződésszegést ellenőrzési körén kívül eső, a szerződéskötés időpontjában előre nem látható körülmény okozta, és nem volt elvárható, hogy a körülményt elkerülje vagy a kárt elhárítsa.

lyásolási lehetősége.³⁶ Másként megfogalmazva: ha az független a társaság tevékenységétől³⁷ (az ítékezési gyakorlat ellenőrzési körön kívül esőnek minősítette például egy villanyoszlop váratlan ledőlését, amennyiben az harmadik személy és nem a munkáltató „rendelkezése” alatt állt).

2. *Előreláthatatlanság*: az előreláthatóság „átlagos gondolkodás mellett, de az eset összes körülményeire tekintettel észszerűen elvárhatóként”³⁸ vizsgálendő.³⁹
3. *Elkerülhetetlenség/elháríthatatlanság*: a károkozó körülmény nem minősül elháríthatónak, ha a munkáltató átlagos erőfeszítéssel, a technika átlagos eredményeinek felhasználásával nem befolyásolhatta annak keletkezését vagy kiküszöbölését.⁴⁰

Abban az esetben, ha a kár a munkavállaló „saját mulasztása miatt” következik be, azaz a fentiekben írt példa szerint bizonyíthatóan SMS-ezik a tesztvezető, és (kizárólag)⁴¹ ezért nem tudja a balesetet elkerülni, attól függetlenül nem felel a társaság, hogy adott esetben a tesztelés alatt álló fejlesztési célú jármű (azaz tesztelendő önvezető autó) hibája miatt kellett volna a munkavállalónak közbeavatkoznia. A munkavállaló ugyanis nem hivatkozhat erre a hibára, hiszen munkaköri (és jogszabályból fakadó) kötelezettsége éppen az, hogy hiba esetén a biztonságos működést biztosítsa.⁴² (Ugyanez a helyzet a „könnyelmű bizakodás” estén is.) Más megállapításra kell jutni azonban, ha a kár a mun-

³⁶ A munkáltatónak a munkavállalója egészségi állapotában bekövetkezett károkért fennálló felelőssége egyes kérdéseiről szóló 1/2018. (VI. 25.) KMK vélemény II.2. pont: „A munkáltató ellenőrzési körébe tartozik a feladatainak ellátása, az ezzel összefüggő személyi magatartás, a munka megszervezése; a termeléshez (munkavégzéshez) szükséges anyag, felszerelés, berendezés, energia tulajdonsága, állapota, mozgatása, működése, általában a termelés kockázata. Általában a munkáltató ellenőrzési körébe tartozik a telephelyen (székhelyen stb.) kívül végzett munka kijelölt, körülhatárolt helyszíne, ideértve annak adottságait; a munkavégzés tárgyául szolgáló dolog, növény, állat, talaj, valamint a munkáltató által üzemben tartott, vagy ténylegesen használt járművel, annak a munkáltató által megbízott vezetője magatartásával, mulasztásával összefüggő körülmény. A közlekedéssel összefüggő – előbbieken kívüli – körülmények általában nem tartoznak a munkáltató ellenőrzési körébe.”

³⁷ TÁLNÉ DR. MOLNÁR Erika (2018): A munkáltató kártérítési felelőssége. In PÁL Lajos – PETROVICS Zoltán szerk.: *Visegrád 15.0 – A XV. Magyar Munkajog Konferencia szerkesztett előadásai*. Budapest, Wolters Kluwer. 317.

³⁸ TÁLNÉ 2018, 318.

³⁹ A munkáltatónak a munkavállalója egészségi állapotában bekövetkezett károkért fennálló felelőssége egyes kérdéseiről szóló 1/2018. (VI. 25.) KMK vélemény II.3. pont: „A »nem kellett számolnia« feltétel alkalmazásakor a bíróság arról dönt, hogy a munkáltató milyen gondosságot tanúsított, a jogainak gyakorlása és a kötelezettségeinek teljesítése során észszerűen számolhatott-e a károkozó körülmény valószínű bekövetkezésével.”

⁴⁰ A munkáltatónak a munkavállalója egészségi állapotában bekövetkezett károkért fennálló felelőssége egyes kérdéseiről szóló 1/2018. (VI. 25.) KMK vélemény II.4. pont.

⁴¹ Fontos megjegyezni, hogy a kizárólagosság független a munkavállaló vétkességétől: ha a kár a munkavállaló figyelmetlensége, ügyetlensége, váratlan rosszullete stb. miatt következik be, ez még – az MK 29. sz. állásfoglalással összhangban – nem jelenti azt, hogy a munkáltató mentesül.

⁴² Ugyan az Mt. 31. §-a (vagy más szakasza) nem hívja fel az alkalmazandó polgári jogi szabályok közül, álláspontunk szerint általános magánjogi alapelvként alkalmazható lenne az a jogelv is, miszerint felróható magatartására előnyök szerzése végett senki nem hivatkozhat.

kavállaló elháríthatatlan magatartása nélkül is objektíve bekövetkezett volna – ez esetben a társaság csak akkor tud mentesülni a felelősség alól, ha az a) pont szerinti mentesülési eset valamennyi elemét sikeresen bizonyítja. Ugyanez mondható el abban az esetben is, ha a tesztvezető „megtesz mindent” a baleset elkerülése érdekében, de azt mégsem tudja elkerülni.

Megállapíthatjuk, hogy a járműfejlesztő társaságnak mint munkáltatónak a munkavállalóival szembeni felelősségére vonatkozó hazai szabályozás kellően rugalmas, és a meglévő bírói gyakorlat kellő támpontokat biztosíthat ahhoz, hogy kifejezetten a mesterséges intelligenciával kapcsolatos fejlesztések, tesztelések – mint többlet tényál-lási elemek – ne nehezítsék el a jogalkalmazást.

Felelősség harmadik személyekkel szemben

Amennyiben egy tesztautó tesztelése során harmadik személy károsodik, úgy a társaság a harmadik személlyel szemben a Ptk.-nak a fokozott veszéllyel járó tevékenységért való felelősségre vonatkozó szabályai szerint tartozik helytállni. A társaság helytállási felelőssége a fentiek szerint több jogszabályhely előírásából fakadóan is levezet-hető (vezető tisztségviselőért, munkavállalóért való felelősség stb.), ezenfelül pedig az 5/1990. KöHÉM-rendelet 16/B. § (8) bekezdése is tartalmaz egy generálklauzulát, amely kimondja: „A fejlesztési célú jármű üzemeltetési felelősségét a járműfejlesztő viseli.”

A Ptk. 6:535. § (1) bekezdése értelmében, aki fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytat, köteles az ebből eredő kárt megtéríteni. A Ptk. tehát objektív, azaz felróhatóságtól független kártérítési kötelezettséget ír elő: a mentesülés nem lehetséges arra hivatko-zással, hogy a társaság úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. A társaság (mint mind a Ptk. 6:536. § értelmében, mind az 5/1990. KöHÉM-rendelet 16/B. § (8) bekezdésére tekintettel a fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatója)⁴³ a felelősség alól csak akkor mentesülhet, ha bizonyítja, hogy a kárt olyan elháríthatatlan ok idézte elő, amely a fokozott veszéllyel járó tevékenység körén kívül esik. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy – a Ptk. 6:357. § (1) bekezdésére tekintettel – a társaságnak nem kell megtérítenie a kárt, ha az a károsult felróható magatartásából származott,⁴⁴ a kármegosztásnál ugyanakkor a tevékenység fokozottan veszélyes jellegét a társaság terhére kell figyelembe venni.

⁴³ Megjegyzendő, hogy erre tekintettel álláspontunk szerint a társaság akkor is felelősséggel tartozik a tesztelés során harmadik személynek okozott károkért, ha adott esetben a tesztvezető felelőssége nem volt megállapítható. A társaság kizárólag a Ptk. 6:535. § (1) bekezdésben írt feltételek bizonyításával tud mentesülni a kártérítési kötelezettség alól.

⁴⁴ Lásd például: BDT2014. 3063.: „Felróhatóságnak minősül, ha a gyalogos meg nem engedett helyen és módon közlekedik, és őt – az adott látási viszonyok mellett – a gépjármű vezetője csupán féktávolságon belül észlelheti.”

A kimentési feltételek bizonyítása során mind az ok „elháríthatatlanságát”, mind annak „külső jellegét” bizonyítani kell. Ennek során figyelemmel kell lenni arra, hogy „a fokozott veszéllyel járó tevékenység megítélésénél a működtetés során alkalmazott eszköz jellemző vonásait kell vizsgálni, és a tevékenységgel elindítható lehetséges okfolyamat következményeit is figyelembe kell venni”.⁴⁵ Fontos leszögezni, hogy önmagában az ok elháríthatatlanságának bizonyítására ebben a körben még az sem elegendő, ha bizonyítást nyer, hogy a társaság a szabványokat és a vonatkozó műszaki előírásokat, a tesztvezető pedig a KRESZ szabályait betartotta.⁴⁶ Ugyanígy ahhoz, hogy az ok „külsőnek” minősüljön az szükséges, hogy a társaság tevékenységén kívül essen – ebből kifolyólag egy műszaki hiba soha nem minősülhet külső oknak, miként a tesztvezető személyes körülményei (például váratlan rosszullét) sem.⁴⁷

Abból kiindulva, hogy a járműfejlesztő társaság közúton is végez tesztelést, reálisan számba vehető lehetőség az, hogy a tesztautó egy másik autóval ütközik össze, azaz a klasszikus „veszélyes üzemek találkozása” helyzet áll elő. *Egy ilyen helyzetben álláspontunk szerint a tesztautó teszt jellege, illetve a társaság által folytatott tevékenység nem lenne szabad, hogy hatással legyen a Ptk. 6:539. §-ának az alkalmazására, de erre bírői gyakorlat még nincsen.* Ennek értelmében, ha veszélyes üzemek egymásnak okoznak kárt, az üzembentartók felróhatóságuk arányában kötelesek a másinak okozott kárt megtéríteni.⁴⁸ Ha a károkozás egyik félnek sem róható fel, a kárt az köteles megtéríteni, akinek fokozott veszéllyel járó tevékenysége körében a kár bekövetkezéséhez vezető rendellenesség merült fel. Ha az egymásnak okozott kár mindkét fél fokozott veszéllyel járó tevékenysége körében bekövetkezett rendellenességre vezethető vissza, vagy ha ilyen rendellenesség egyik félnél sem állapítható meg, kárát – felróhatóság hiányában – mind-egyik fél maga viseli. *Álláspontunk szerint a Ptk. ezen szabályainak alkalmazása során bizonytalanságot szül, hogy kérdéses, vajon a bíróság úgy értékelné-e, hogy a társaság által folytatott tevékenység „veszélyesebb” jellegű, mint a másik veszélyes üzem, azaz*

⁴⁵ BDT2010.2358.

⁴⁶ FUGLINSZKY 2015, 371. Lásd például: BDT2011. 2599.: „A fokozott veszéllyel járó tevékenység körében nem elháríthatatlan a kár, ha a károkozó a balesetveszély fennálltára közvetett jelekből következtetett volna.” A bírói gyakorlat egyébként az elháríthatóságot folyamatában vizsgálja. Lásd BH1992. 434.: „A baleset elháríthatatlanságának megítélése nem szorítkozhat a károkozás pillanatára, hanem figyelembe kell venni a fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatójának egész előző magatartását is, valamint általában annak a helyzetnek kialakulására vezető valamennyi tényezőt, amelynek alapján a károsító cselekmény bekövetkezett.”

⁴⁷ FUGLINSZKY 2015, 376.

⁴⁸ Lásd például: BDT2013. 2842.:

I. Ha a baleset során az ütközés bekövetkeztében mindkét járművezető felróható magatartása közrehatott, a gépjárművezetők egymás közti viszonyában a kármegosztás indokolt. Ilyen esetben az egyik gépjármű utasa által elszenvedett kárt a két gépjárművezető fokozott veszéllyel járó tevékenysége közösen okozza, ezért a balesetben közreható járművezetők egyetemlegesen felelősek az utas káraiért.

II. Ha az utas részéről felróható közrehatás nem mutatható ki a baleset és kárai bekövetkezésében, akkor a balesetért felelős gépjárművezetők és az utas viszonyában kármegosztásra nincs lehetőség akkor sem, ha annak a gépkocsinak a vezetője, amelyben az utas ült, közrehatott a baleset bekövetkeztében.

a közlekedő autó. A veszélyes üzemi felelősség megítélése szempontjából ugyanis a bírói gyakorlat mindig a tevékenység jellegét, nem a veszélyes üzemi „tárgyat” helyezi a középpontba. Erre tekintettel célszerű lenne jogalkotás útján pontosítani a kérdést, legalább tagállami hatáskörben, nemzeti szinten meghozott jogszabályokkal.

Összegzés

A mesterséges intelligencia mint hívószó csupán 2018 áprilisa, a Bizottság által meghirdetett európai mesterséges intelligencia stratégia óta van jelen az európai köztudatban. Azóta több bizottsági közlemény, szakértői munkacsoporti iránymutatás és ajánlás, munkadokumentum, sőt fehér könyv is született, és a mesterséges intelligencia társadalmi fenntarthatóságban betöltött szerepét illetően konszenzus áll fenn, az Európai Unióban a témában jogszabály megalkotására annak ellenére sem került sor, hogy a megfelelő jogi keretek rendelkezésre állásának szükségessége már a 2018-as bizottsági stratégiának is egyik alapvető pillérét képezte. Adódik tehát a kérdés: vajon nem azért nincs EU-s jogszabály, mert a megfelelő jogi keretek már rendelkezésre állnak?

A kérdés megválaszolása valamennyi, a mesterséges intelligenciával érintett terület vonatkozásában nyilvánvalóan meghaladná jelen mű kereteit. Ezért egy, a közbeszédben élenken tematizált, számos felelősségi kérdést is felvető, a fenntarthatóság és a fejlődés szempontjából kétségtelenül jelentős, valamint szinte valamennyi vizsgált EU-s dokumentumban is tárgyalt terület, az önvezető autók fejlesztése és tesztelése középpontba állításával, esettanulmány jelleggel megvizsgáltuk, hogy a felmerülő kérdések közül a leginkább releváns, alapvető felelősségi kérdésekre a magyar jogrend jelenleg hatályos szabályai alapján tudunk-e választ adni.

Vizsgálódásunk eredménye gyakorlatilag egybevág a 3. pontban tárgyalt, legújabbban keletkezett EU-s vonatkozású dokumentumok megállapításaival. Eszerint a mesterséges intelligencia sajátosságai – legalábbis az önvezető autók esetében – valóban járhatnak olyan következménnyel, hogy bizonyos felelősségi helyzetekben a megtérítendő kár mértéke vagy a felróhatóság foka vitás legyen, kifejezetten az újszerű technológiában rejlő sajátosságok miatt. E vitás helyzetek a meglévő jogszabályi keretek pontosításával jelenleg még kiküszöbölhetők lennének, akár nemzeti hatáskörben is. Időtálló és egyben versenyképes megoldás, amely biztosítja, hogy a tagállamok vonatkozásában ne jelenjen meg egyfajta sajátos felelősségi „forum shopping”, azonban feltehetőleg csak EU-s jogalkotás útján alakítható ki.

Az uniós jogi személyiség és alkalmazásának korlátai

Knapp László

Bevezetés

A római jogi gyökerekre visszatekintő, és eredetileg magánjogi aktorokra értelmezett *jogi személyiség* kategóriája idővel megjelent a közjogi természetű jogviszonyok esetén is azáltal, hogy a nemzetközi jog és a nemzeti jogrendszerek alanyaira is alkalmazni kezdték a fogalmat. Ahogy ebből is látható, e státusz mindig valamilyen jogrendszer, illetve jogterület kontextusában értelmezhető, továbbá ezek töltik meg tartalommal is e jogállást. Legyen szó bármilyen típusú jogi személyről, a 20. század közepéig ezek az egyes *nemzeti jogrendszerek*, valamint az államok és nemzetközi szervezetek esetén a *nemzetközi jog* alanyai voltak.

A tanulmány tárgya szempontjából nem pusztán az Európai Közösségek, valamint az Európai Unió *explicit*e rögzített jogi személyisége bír jelentőséggel, hanem elsődlegesen az, hogy az európai integrációs szervezetek égisze alatt az úgynevezett szupranacionális intézményi-jogi struktúra szerves részeként *önálló jogrendszer* jött létre. Mindezt első alkalommal az Európai Bíróság a híressé vált *Van Gend & Loos* ítéletben rögzítette annak kimondásával, hogy „a Közösség a nemzetközi jog új jogrendjét képezi, melynek javára az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek alanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is”.¹

E megfogalmazás gyakorlatilag annak elismerését jelentette, hogy a tagállamok, azok állampolgárai és – az alapszerződési rendelkezések fényében – jogi személyei a korábban ismert jogrendszerek mellett egyidejűleg a közösségi, illetve jelenleg az *uniós jogrendszernek* is az alanyaivá és személyeivé váltak. Mindez egyúttal megalapozta az elvi lehetőségét annak is, hogy az uniós jog önálló jogrendszerként *saját jogi személyiség* kategóriát teremtsen meg. Jelen tanulmány célja annak feltárása, hogy az elmúlt évtizedek jogfejlődésének eredményeként ez hogyan valósult meg, azaz milyen életviszonyok kapcsán beszélhetünk e sajátos uniós jogi státusz megjelenéséről, illetve melyek e személyiség alkalmazásának korlátai.

Az Európai Unió és intézményei

Habár az Európai Közösségeket már az 1950-es évekből származó alapító szerződések kifejezetten felruházták jogi személyiséggel, az 1992. évi maastrichti szerződéssel

¹ 1963. február 5-i Van Gend & Loos-ítélet, 26/62, EU:C:1963:1 (angol), 12.

létrehozott Európai Unió esetén ez eredetileg nem történt meg, csupán másfél évtizeddel később, amikor a lisszaboni szerződés rögzítette e státuszt. Az EUSz. 47. cikkének nemes egyszerűséggel rögzített megfogalmazása² ugyanakkor nem új jogi személyt hozott létre abban az értelemben, hogy ugyanezen jogforrás az Európai Közösség helyébe lépő jogutódként tekint az unióra.³ Az EUSz. 47. cikk meghatározó sajátossága éppen egyszerűségében rejlik, ugyanis nem korlátozza az unió státuszát sem a nemzetközi jogra, sem a nemzeti, illetve tagállami jogrendszerekre. Mindebből az is levezethető, hogy az Európai Unió az *uniós jog személyének* is tekintendő, ahogy a tagállamok a saját jogrendszereikben is rendelkeznek e jogállással.

A nemzeti jogrendszerek által ismert jogi személyekhez hasonlóan az Európai Unió uniós jogállása kapcsán is felmerül a kérdés, hogy ki járhat el a nevében, valamint hogy mi a funkciója ennek a státusznak. Ahogy a nemzeti jogi személyiséggel bíró gazdasági társaságok esetén beszélhetünk annak *szerveiről*, úgy igaz ez a nemzetközi szervezetekre is, amelyek közé alapvetően maga az unió is tartozik. Az európai integrációs szervezeten belül kialakított szupranacionális szerkezetnek a kezdetektől fogva egyik alapvető eleme volt a kiterjedt intézményi struktúra, amely ugyanakkor nem jelenti e testületek egyenlő pozícióját.

Az Európai Szén- és Acélközösség létrehozása óta az alapszerződések rögzítik az *intézmények* meghatározó szerepét az integrációs szervezetek működtetése szempontjából. Jelenleg az EUSz. 13. cikk alapján ilyennek minősül a Parlament, az Európai Tanács, a Tanács, a Bizottság, az EuB, az EKB és a Számvevőszék.⁴ A rendelkezés nem pusztán e sajátos státusszal bíró testületek listáját adja meg, hanem fő célkitűzéseiket is meghatározza, amelyek az unió értékeinek érvényesítése, célkitűzéseinek előmozdítása, az unió, valamint polgárai és a tagállamok érdekeinek szolgálata, továbbá az unió politikái és intézkedései egységességének, eredményességének és folyamatosságának biztosítása.

Az Európai Unió működtetésében betöltött meghatározó szerepükkel első látásra ellentétben állónak tűnik, hogy a hét testületre vonatkozó részletes rendelkezések nem rögzítik jogi személyiségüket,⁵ pusztán az unió tagállami jogképességét tárgyaló EUMSz. 335. cikke mondja ki, hogy *igazgatási autonómiával* rendelkeznek. E mozgástér tartalmát az Európai Bíróság gyakorlata tisztázta, elsődlegesen idetartozik a széles értelemben vett személyügyi igazgatás,⁶ különösen az egyes állásokra pályázókkal szembeni nyelvi kritériumok rögzítése.⁷ Az előzőek is azt igazolják, hogy – a gazdasági társaságok szer-

² „Az Európai Unió jogi személy.”

³ EUSz. 1. cikk.

⁴ EUSz. 13. cikk (1) bekezdés.

⁵ Lásd: 2011. május 5-i Région de Bruxelles-Capitale ítélet, C-137/10, EU:C:2011:280, 18. pont.

⁶ 2018. december 14. Torné kontra Bizottság ítélet, T-128/17, EU:T:2018:969, 63. pont.

⁷ 2015. szeptember 24-i Olaszország és Spanyolország kontra Bizottság ítélet, T-124/13,

EU:T:2015:690, 48. pont.

veihez hasonlóan – az uniós intézmények tevékenysége az EU aktusainak minősülnek, azokat az uniónak kell *beszámítani*.⁸

Kérdésként merülhet fel, hogy mit jelent az Európai Unió *uniós jogi* személyisége, azaz léteznek-e olyan jogviszonyok, amelyekben a jogokat és a kötelezettségeket maga az uniós jog határozza meg. Lényeges rögzíteni, hogy a vizsgálat a jogi személyiség azon funkciójából indul ki, hogy e státusz az adott szervezetet, entitást stb. az érintett jogrendszer többi alanyától elhatárolhatóvá teszi. Ennek megfelelően e körben az uniós és a *külső jogalanyok* közötti viszonyok kerülnek górcső alá, amely kizárja az uniós intézmények egymás közötti jogvitáinak elemzését, amely belső kérdésnek minősül. Habár a tagállamok az uniós jog címzettjei, és e jogrendszerben a jogi személyiségük evidenciának tekinthető, jelen tanulmány nem vizsgálja az EU és a tagállamok közötti eljárásokat, egyrészt mivel több szempontból ez is belső kérdés, amelynek elemzése túlmutat jelen tanulmány keretein, másrészt a jogi személyiség funkciógyakorlásához szükséges mellérendeltségi, illetve kvázi mellérendeltségi elem korlátozottan – elsősorban eljárásjogi kontextusban – jelenik meg e jogviszonyokban.

Az EU uniós jogi személyiségének kutatását megnehezíti, hogy – a nemzetközi szervezetek leginkább analógiaként hozható nemzetközi jogi státuszával szemben – nem beszélhetünk e hatáskörök elméleti háttérének kidolgozásáról. Mindazonáltal olyan alapvető kategóriák létét ebben az esetben is felfedezhetjük, mint a *szereződéskötés* és a *felelősség*.

Napjainkban az unió nagyszámú árubeszerzésre vagy szolgáltatások igénybevételére irányuló *magánjogi* természetű szerződést köt,⁹ amelyekkel összefüggésben alappal merülhet fel, hogy uniós jogi szerződéseknek minősülnek-e. Ezekkel is összefüggő, elvi szintű rendelkezéseket tartalmaz az unió felelősségét tárgyaló EUMSZ. 340. cikk, amely kimondja, hogy az „Unió szerződéses felelősségét az adott szerződésre alkalmazandó jog szabályozza”. Mivel önálló uniós kötelmi vagy szerződési jog nem létezik, így az ilyen jogviszonyokra a kollíziós jogi szabályok alapján a *nemzeti jog* az irányadó.¹⁰

Más megítélés alá esnek a *közjogi* jellegű szerződések, amilyenek főként az intézmények és alkalmazottaik között kötött szerződések minősülnek, az azokban foglalt kötelezettségek természete alapján.¹¹ Az ilyen típusú szerződésekkel összefüggésben az Európai Bíróság megállapította, hogy ezekre nem a nemzeti szabályok vonatkoznak, hanem az uniós *közigazgatási jog általános szabályai*.¹² Mindezek alapján megállapítható, hogy az unió szerződő félként való részvételével kötött megállapodások jogági besorolása

⁸ RUFFERT, Matthias (2014): Personality under EU Law: A Conceptual Answer towards the Pluralisation of the EU. *European Law Journal*, Vol. 20, No. 3. 358.

⁹ HANF, Dominik (2018): EU Liability Action. In SCHÜTZE, Robert – TRIDIMAS, Takis eds.: *Oxford Principles of European Union Law: Volume I: The European Union Legal Order*. Oxford, Oxford University Press. 911.

¹⁰ Lásd erről: 593/2008/EK parlamenti és tanácsi rendelet.

¹¹ 1955. július 19-i Kergall ítélet, 1/55, EU:C:1955:9 (angol), 157., 2006. szeptember 14-i Fernández Gómez ítélet, C-417/05 P, EU:C:2006:582, 6. pont.

¹² 1960. július 15-i Von Lachmüller és mások ítélet, 43, 45 és 48/59. sz. egyesített ügyek, EU:C:1960:15 (angol), 473.

fő szabály szerint arra is választ ad, hogy ezek nemzeti vagy uniós jogi szerződésnek minősülnek.¹³

Az Európai Unió szerződésen kívüli felelőssége megállapításának főbb eseteit és feltételeit az Európai Bíróság több évtizedes gyakorlata tisztázta,¹⁴ amihez társul a 340. cikkének azon megfogalmazása, hogy ekkor az „Unió a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károkat”, illetve az EUMSZ. 268. cikke, amely alapján ilyen esetekben az Európai Unió Bírósága jogosult eljárni. Az előzőekkel összhangban az Európai Bíróság lépésről lépésre adaptálja is a tagállami jogrendszerek kapcsolódó elveit és jogintézményeit, például a jogalap nélküli gazdagodást vagy az intézményi gondatlanságért való felelősséget.¹⁵ Jelen írás tárgya szempontjából lényeges adalék, hogy a kárfelelősségi eljárás az *Európai Unióval szemben* indítható, amelynek képviselőjét ugyanakkor azon intézménynek kell ellátnia, amely az állítólagos kárt okozta.¹⁶

Az Európai Unió egyes szervei

Habár az alapszerződések a fő intézmények mellett számos szerv jogállásáról szólnak a céljaik, feladataik és hatásköreik rögzítésével, azonban *explicit* jogi személyiséggel pusztán két másik testületet, az EKB-t és az Európai Beruházási Bankot ruházták fel.¹⁷ Ez egyrészt uniós jogi kontextusban értelmezhető, ami döntéshozatali és pénzügyi autonómiát, illetve egyes uniós intézmények előtti eljárási képességet jelent. A státusz nemzeti jogi dimenziója jog- és eljárási képességet eredményezett valamennyi tagállami jogrendszerben. Az előzők mellett e jogállások korlátozott nemzetközi jogi személyiséggel is járnak abból a célból, hogy az EU-n kívüli, harmadik államokkal az unió részvétele nélkül tudjanak pénzügyi tárgyú nemzetközi szerződéseket kötni, illetve ilyen jellegű együttműködést létrehozni.¹⁸

Ahogy e sajátos státusból eredő jogosítványok gyakorlásával összefüggésben született eltérő megközelítésekben is látható, a két szerv jogi személyisége több jogrendszert

¹³ HARTLEY, Trevor C. (2014): *The Foundations of European Union Law: An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Union*. Oxford, Oxford University Press. 447.

¹⁴ 1971. április 28-i Lütticke-ítélet, 4/69, EU:C:1971:40, 10. pont, 1971. december 2-i Schöppens-tedt-ítélet, 5/71, EU:C:1971:116, 11. pont, 1963. július 15-i Plaumann-ítélet, 25/62, EU:C:1963:17 (angol), 106–108.

¹⁵ 2008. december 16-i Masdar-ítélet, C-47/07 P, EU:C:2008:726 49–50. és 90–93. pontok.

¹⁶ 2018. december 13-i Kendrion-ítélet, C-150/17 P, EU:C:2018:1014, 33. pont.

¹⁷ Lásd EUMSZ. 282. cikk (3) bekezdése és a (4). Jegyzőkönyv a központi bankok európai rendszere és az Európai Központi Bank Alapokmányáról, illetve az EUMSZ. 308. cikke és az (5). Jegyzőkönyv az Európai Beruházási Bank alapokmányáról.

¹⁸ BLOKKER, Niels (2016): International Legal Personality of the European Communities and the European Union: Inspirations from Public International Law. *Yearbook of European Law*, Vol. 35, No. 1. 479–480.; RUFFERT 2014, 358–359.

érint, és nem mindig lehet egyértelműen eldönteni a besorolást. Az Európai Bíróság több ügyben is foglalkozott az EKB és Németország között kötött székhely-megállapodással, amelyek során a főtanácsnokok eltérő következtetésre jutottak.¹⁹ Az Európai Központi Bank kontra Németország esetben Christine Stix-Hackl főtanácsnok az alapszerződésekhez csatolt, a kiváltságokról és mentességekről szóló 7. jegyzőkönyvet felhatalmazási alapnak tekintette, amely alapján az EKB önállóan köthet a tagállamokkal „nemzetközi jogi szerződéseket”.²⁰ Ugyanakkor a *Feyerbacher*-esetben Niilo Jääskinen főtanácsnok a székhely-megállapodást olyan uniós „közjogi szerződésnek” minősítette, amely az irányelvekhez hasonlóan nem eredményezheti kötelezettségek keletkezését a magánszemélyek számára.²¹

Az Európai Unió alapszerződésain felül az Euratom-szerződés is jogi személynek minősít egyes szerveket. Ilyennek minősül az *Euratom Ellátási Ügynökség*, amely az ércek, a nyersanyagok és különleges hasadóanyagok tagállami előállítására vonatkozásában elővételi joggal, valamint ilyen anyagoknak az unióból, illetve a harmadik országokból történő szállítására kizárólagos joggal rendelkezik.²² Az előzőekben tárgyalt két pénzügyi intézményhez hasonlóan az Ügynökség Euratom-szerződés 54. cikkében rögzített személyisége uniós és nemzeti jogi jogosultságokat eredményez, annyi eltéréssel, hogy a Bizottság felügyeletet gyakorol a testület felett a tevékenységére irányuló irányelvek meghatározása, a döntései feletti vétőjog esetleges gyakorlása és vezetőinek kinevezése révén.²³

Nem pusztán az Európai Unió és az Euratom alapszerződésai hoztak létre jogi személyeket, de ilyen státusszal lettek felruházva egyes, másodlagos jogforrással létrehozott szervek is.²⁴ Az elmúlt évtizedek fejlődésének eredményeként a decentralizált *ügynökségek* napjainkra kiterjedt szabályozási és végrehajtó tevékenységet végeznek anélkül, hogy túlnyomó többségük alapszerződési szinten nevesítve lenne.²⁵ E speciális, az európai közjog által szabályozott szervek fogalmi eleme, hogy működésük jogalapját alapszerződési rendelkezések képezik, másodlagos jogforrások révén jönnek létre, elkülönülnek az uniós intézményektől, *önálló jogi személyiséggel* rendelkeznek, és sajátos, egymáshoz hasonló szervezeti struktúrában működnek, amely során pénzügyi autonómiával bírnak.²⁶

¹⁹ ZIELIŃSKI, Marek (2017): European Agencies' Headquarters Agreements. *Polish Review of International and European Law*, Vol. 6, No. 1. 38.

²⁰ 2005. szeptember 13-i Európai Központi Bank kontra Németország indítvány, C-220/03, EU:C:2005:543, 52. pont.

²¹ 2012. május 24-i *Feyerbacher*-indítvány, C-62/11, EU:C:2012:305, 51–52. pont.

²² EAKSz. 52. cikk (2) bekezdés *b*) pont és 2008/114/EK, Euratom tanácsi határozat.

²³ EAKSz. 53. cikk.

²⁴ RUFFERT 2014, 358.

²⁵ Ez alól kivételt képez az Európai Védelmi Ügynökség, amelyről EUSz. 42. cikk (3) bekezdése és 45. cikke szól.

²⁶ SCHOLTEN, Mirosława – VAN RIJSBERGEN, Marloes (2014): The Limits of Agencification in the European Union. *German Law Journal*, Vol. 15, No. 7. 1227.

A közel 50 uniós ügynökség és egyéb szerv²⁷ jogállását – az eltérő fejlődési útjakkal összhangban – különböző módokon határozták meg. A közösségi védjegy, majd a közösségi formatervezési minta bejegyzését végző testület kezdetben a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal (Office for Harmonization in the Internal Market, OHIM) nevet viselte, amelyről az azt létrehozó 1994. évi rendelet úgy rendelkezett, hogy a „Közösség szerve” és „jogi személy”, amely a tagállamok legszélesebb körű jogképességével rendelkezik.²⁸ Az OHIM 2016-ban felvette az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala (European Union Intellectual Property Office, EUIPO) megnevezést, és a módosító jogszabály egyidejűleg rögzítette, hogy az EUIPO az „Unió ügynöksége”.²⁹ A 2000-ben Európai Rendőrakadémia (Collège européen de Police, CEPOL) néven létrejött testületet eredetileg nem ruházták fel jogi személyiséggel, illetve a státuszát sem rendezték.³⁰ Az utódjaként Budapesten működő Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynökségét (rövidítése szintén CEPOL) jelenleg szabályozó rendelet azonban külön rögzíti, hogy ügynökségről van szó, amely a tagállamokban legszélesebb körű jogképességet eredményező jogi személyiséggel rendelkezik.³¹

Ellenben az eredetileg nemzetközi szervezetként létrehozni tervezett³² Európai Repülésbiztonsági Ügynökséget (European Aviation Safety Agency, EASA) szabályozó rendelet az unió *szerveként* jelöli meg a testületet.³³ Hasonlóan fogalmaz a legújabb alapítású, pozsonyi székhellyel működő Európai Munkaügyi Hatóságot létrehozó jogszabály is.³⁴ Ezt a látszólagos diszcrepanciát az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynökségét szabályozó, fent idézett rendelet oldja fel, amely rögzíti az „uniós szervek” csoportfogalmát. A rendelkezés szerint e kategóriába nemcsak az uniós alapszerződések által, hanem az „azok alapján” létrehozott intézmények, szervek, missziók, hivatalok és ügynökségek is beletartoznak.³⁵

Az ügynökségeket és egyéb szerveket létrehozó jogszabályok tehát kifejezetten a nemzeti jogi személyiségről szólnak, azonban nem zárják ki a *nemzetközi jogi* státusz fennállását.³⁶ Erre utal, hogy az ügynökségek a tevékenységük szerinti tagállamokkal székhelyegyezményeket kötöttek, ahogy ez a Budapesten működő két ügynökség, az Európai Innovációs és Technológiai Intézet³⁷ és az Európai Unió Bűnüldözési Képzési

²⁷ Lásd https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_hu (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)

²⁸ 40/94/EK tanácsi rendelet, 111. cikk (1)–(2) bekezdés.

²⁹ 2015/2424/EU parlamenti és tanácsi rendelet, 1. cikk 99. pont.

³⁰ 2000/820/IB tanácsi határozat.

³¹ 2015/2219/EU parlamenti és tanácsi rendelet, 25. cikk.

³² BLOKKER 2016, 480.

³³ 2018/1139/EU parlamenti és tanácsi rendelet, 94. cikk (1) bekezdés.

³⁴ 2019/1149/EU parlamenti és tanácsi rendelet, 3. cikk (1) bekezdés.

³⁵ 2. cikk, 2. pont.

³⁶ OTT, Andrea – Vos, Ellen – COMAN-KUND, Florin (2013): EU agencies and their international mandate: A new category of global actors? *CLEER Working Papers*, No. 7. 13–14.

³⁷ 2010. évi CLXVI. törvény.

Ügynökség³⁸ esetén is történt. Ezt erősíti továbbá, hogy az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (European Border and Coast Guard Agency, Frontex) a feladataival összefüggésben munkaegyezményeket kötött harmadik államokkal, amelyek egy része ugyan rögzíti, hogy nem nemzetközi megállapodásról van szó, de több esetben ilyen fordulat nem jelenik meg.³⁹ Az ügynökségek és egyéb szervek státuszának meghatározatlansága egyrészt rugalmassá teszi annak alkalmazását, illetve arra is enged következtetni, hogy az Európai Unió jogi személyisége megosztható.⁴⁰

Egyéb közjogi jogalanyok

Nem kizárólag az EU különböző szervei rendelkeznek uniós jogi gyökerű jogi személyiséggel. A 2010-es évek elejére kritikussá vált úgynevezett szuverén adósságválság számos uniós tagállamot érintett, amely kezelése céljából döntöttek az ideiglenes eszközöket felváltó állandó mechanizmus létrehozásáról. Ehhez megfelelő jogalapot az EUMSZ. 136. cikkének 2011-ben beillesztett (3) bekezdése képezte,⁴¹ amely megteremtette a pénzügyi segítségnyújtás kereteit az euróövezet tagállamai számára. A rendelkezés alapján a 2012. évi brüsszeli szerződéssel létrehozták az Európai Stabilitási Mechanizmust (a továbbiakban: ESM),⁴² amely működtetésében egyes uniós intézmények – elsősorban a Bizottság és az Európai Központi Bank – lényeges szerepet kaptak, továbbá az ESM határozatát vitató tagállam az Európai Unió Bíróságához fordulhat.

Az ESM-et kifejezett jogi személyiséggel ruházták fel, amely nem pusztán nemzeti jogi jogképességet jelent, hanem székhely-megállapodások megkötését, illetve az előjogai és mentességei érdekében való fellépést is.⁴³ E nemzeti és nemzetközi jogi dimenziókon felül az Európai Bíróság előtti eljárási képesség arra enged következtetni, hogy az ESM jogi személyisége nem pusztán uniós jogi eredetű, hanem ilyen tartalommal is bír. Mindezük körű uniós jogi státusz fennállásaként értelmezendő, az ezt lehetővé tevő rendszert az uniós joggal összhangban állónak minősítette az Európai Bíróság.⁴⁴

Az uniós jog és jogintézményei önállóságát támasztja alá, hogy nem pusztán az EU-s – illetve a tagállamok által létrehozott egyes – szervek rendelkezhetnek az e jogrendszer által keletkeztetett státusszal. Tevékenységük révén szintén közjogi jellegűnek tekintendők az *európai politikai pártok*, amelyeket a 2014. évi új szabályozás „európai jogi személyiséggel” ruházott fel,⁴⁵ a működésükhöz kapcsolódó *európai politikai ala-*

³⁸ 2014. évi XLIII. törvény.

³⁹ BLOKKER 2016, 480–481.

⁴⁰ BLOKKER 2016, 480–481.

⁴¹ 2011/199/EU európai tanácsi határozat.

⁴² Elérhető: www.esm.europa.eu/legal-documents/esm-treaty (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)

⁴³ 32. cikk (2) bekezdés.

⁴⁴ 2012. november 27-i Pringle-ítélet, C-370/12, EU:C:2012:756, 182. pont.

⁴⁵ 1141/2014/EU, Euratom parlamenti és tanácsi rendelet.

pítványokkal együtt.⁴⁶ E státuszt azon politikai szövetségek szerezhetik meg, amelyek székhelye valamelyik tagállamban található, és ezek legalább egynegyedében – európai parlamenti, nemzeti vagy regionális – politikai erőként megjelennek, részt vettek vagy fognak venni EP-választáson és nem törekednek haszonszerzésre. Az európai politikai alapítványoknak ilyen pártokhoz kell kapcsolódnia.⁴⁷

E pártok és alapítványok európai jogi személyiségének keletkezése sajátos módon kapcsolódik a tagállami státuszukhoz. Bejegyzésüket *az európai politikai pártokkal és európai politikai alapítványokkal foglalkozó hatóság* végzi, amelynek határozatával a korábbi nemzeti jogi személyek európai jogi személyekké alakulnak át az előbbieket jogutódjaként.⁴⁸ Mindez egyrészt nemzeti jogi jogképességet eredményez valamennyi tagállamban,⁴⁹ másrészt e testületek jogosultak a Parlamenthez pályázatot benyújtani költségvetési támogatás elnyerése céljából.⁵⁰ Szerkezetileg inkább az előző ponthoz kapcsolódik, de megjegyzendő, hogy a rendelet magát a Hatóságot is jogi személyiséggel ruházza fel, és előírja a függetlenség követelményét vele szemben.⁵¹

Magánjogi uniós jogi személyek

A gazdasági kapcsolatok tagállamok közötti egyre szorosabbá válása már az 1960-as évektől előtérbe hozta az egységes *európai társasági formák* létrehozásának kérdését, amellyel összefüggésben a Bizottság több tervezetet készített. A kezdeti elképzelések gyakorlatilag a tagállami jogrendszerektől független európai kereskedelmi jog kialakításáról szóltak, amelynek aktorai önálló jogi személyiséggel bírtak volna. Kellő tagállami támogatás hiányában végül uniós és tagállami elemeket is magukban foglaló társasági formák jöttek létre.⁵² A legkorábban szabályozott *európai gazdasági egyesülés* (European Economic Interest Grouping – EEIG)⁵³ legalább két különböző tagállamban tevékenykedő jogi vagy természetes személy részvételével alapítható,⁵⁴ a székhelye szerinti tagállamban kell bejegyezni,⁵⁵ és e tagállam jogrendszere dönt arról is, jogi személyiséggel bír-e vagy sem,⁵⁶ ugyanakkor a rendelet rögzíti az egyesülések egységes jogképességét.⁵⁷ Az *európai*

⁴⁶ 12. cikk.

⁴⁷ 3. cikk.

⁴⁸ 15. cikk (3) bekezdés.

⁴⁹ 13. cikk.

⁵⁰ 17. cikk, (1)–(2) bekezdés.

⁵¹ 6. cikk, (2) bekezdés.

⁵² LENOIR, Noëlle (2008): The *Societas Europaea* (SE) in Europe A promising start and an option with good prospects. *Utrecht Law Review*, Vol. 4, No. 1. 13.

⁵³ 2137/85/EGK tanácsi rendelet.

⁵⁴ 4. cikk, (2) bekezdés.

⁵⁵ 6. cikk.

⁵⁶ 1. cikk, (3) bekezdés.

⁵⁷ 1. cikk, (2) bekezdés.

részvénytársaságra (Societas Europaea – SE)⁵⁸ vonatkozó szabályok szerint e formáció legalább két tagállamban működő társaság egyesülésével jöhet létre, de alapítható ilyen holdingtársaság és leányvállalat is.⁵⁹ Az SE esetén a bejegyzést szintén a tagállamok végzik,⁶⁰ de itt a jogi személyiség fennállását már maga a rendelet rögzíti.⁶¹ Jellegeből adódóan eltérő részletszabályok vonatkoznak az *európai szövetkezetre* (Societas Cooperativa Europaea, SCE),⁶² de a jogi személyiségét szintén az e társasági formát létrehozó rendelet mondja ki.⁶³

Nem hétköznapi gazdasági tevékenységet végeznek az Euratom-szerződés által szabályozott *közös vállalkozások*, amelyek kizárólagosan ilyen formában jöhetnek létre, ha tevékenységük az atomenergia fejlesztése szempontjából alapvető jelentőségű. Ilyen formáció létrehozását a Bizottságon és a tagállamokon kívül elvileg magánszemélyek is kezdeményezhetik, azonban létrehozásáról és esetleges uniós finanszírozásáról a Tanács dönt.⁶⁴ A jogi személyiség itt is alapvetően nemzeti jogi tartalmú, és az uniós társasági formákhoz hasonlóan a nem szabályozott, illetve alapszabályban nem rendezett kérdésekre a tagállamok kapcsolódó előírásai alkalmazhatók.⁶⁵

Következtetések

Ahogy a fenti áttekintésből látható, az uniós jogrendszer számos jogalany, illetve életviszony vonatkozásában hozott létre jogi személyiséget. E kategóriát éppen a heterogenitása különbözteti meg a nemzeti jogrendszerek melletti másik jogterülettől, a *nemzetközi jogtól*. Míg ugyanis az utóbbi esetben jól behatárolható alanyi kör nemzetközi (köz) jogi jellegű jogosítványairól beszélhetünk, addig az uniós jogi személyiség a közjogi és a magánjogi természetű jogviszonyokban egyaránt értelmezendő, továbbá nagymértékben támaszkodik más jogrendszerekre és jogterületekre, ami alapján a személyiség tartalmát jelentős részben a tagállami jogrendszerek, kisebb mértékben a nemzetközi jog adja.

Eltérő sajátosságokat mutatnak a közjogi és a magánjogi jellegű uniós jogi személyek. Az előbbieket többségét maga az Európai Unió és szervei képezik. Ugyanakkor e csoport kapcsán érdemes megjegyezni, hogy az unió működését elsődlegesen meghatározó intézmények nem lettek külön személyiséggel felruházva, mivel ezek közvetlenül az EU *egésze* nevében és érdekében járnak el. Jogi személyiséget azon szervek kaptak csupán, amelyek működésük során valamiféle *autonómiát* élveznek a külső jogalanyokkal

⁵⁸ 2157/2001/EK tanácsi rendelet.

⁵⁹ 2. cikk, (1)–(3) bekezdés.

⁶⁰ 12. cikk, (1) bekezdés.

⁶¹ 1. cikk, (3) bekezdés.

⁶² 1435/2003/EK tanácsi rendelet.

⁶³ 1. cikk (5) bekezdés.

⁶⁴ EAKSz. 45–47. cikkek.

⁶⁵ EAKSz. 49. cikk.

szemben, amely megnyilvánulhat bizonyos nemzetközi megállapodások megkötésében vagy decentralizált működésben. Mindazonáltal e státuszok a szervek jellegéből adódóan az unió EUSz. 47. cikkében foglalt jogi személyiségből vezethetők le, amely alátámasztja az utóbbi megoszthatóságát.

Míg a közjogi személyekként aposztrofált jogalanyok alapvetően uniós közjogi, illetve tagállami köz- és magánjogi jogosultságokkal rendelkeznek, elsődlegesen az utóbbi igaz a nagyszámú magánjogi jellegű uniós jogi személyre. Valamennyi típus jellemzője a széleskörű tagállami jogképesség, amely meghatározó a mindennapi működésük szempontjából. Mindezek alapján megállapítható, hogy *egységes, de korlátozottan autonóm* kategória jött létre az uniós jogi személyiséggel. Annyiban egységes, hogy e jogalanyok státusza valamennyi tagállamban elismerendő, ugyanakkor a jogi személyeket megillető jogok és kötelezettségek jelentős része a nemzeti jogrendszerek tartalmától függ.

Gyermek védelméül szolgáló intézkedési lehetőségek jogellenes elvitel esetén, a Brüsszel IIa. rendelet hatálya alatt és azt követően

Kozák Henriett

A Hágai Gyermekelviteli Egyezmény visszaviteli mechanizmusa

A gyermekek jogellenes külföldre vitelétől és annak következményeitől való védelme jegyében született meg – évekig tartó előkészítő munkákat követően¹ – 40 évvel ezelőtt a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény.² A célja kettős volt: egyrészt az egyik szerződő államból a másik szerződő államba jogellenesen elvitt vagy ott visszatartott 16 év alatti gyermek azonnali visszajuttatása, másrészt a gyermekek feletti szülői felügyelet, illetve a láthatás – a mai terminológia szerint a kapcsolattartás – gyakorlására szolgáló, bármelyik szerződő állam szerint a kérelmezőt megillető – jognak valamennyi szerződő államban való tényleges tiszteletben tartásának biztosítása.³ A Hágai Gyermekelviteli Egyezmény az elmúlt 4 évtized alatt rendkívül sikeressé vált, mára 101 állam⁴ vesz részt benne, így az általa kínált jogsegély évről évre a 4 kontinens egyre több országában vehető igénybe.⁵

Bár a Hágai Gyermekelviteli Egyezményt eredetileg elsősorban jogsegélyegyezményként hozták létre, azáltal, hogy a gyermekjogi egyezmény⁶ majd egy évtizeddel később a 11. cikkében foglaltakkal tartalmilag megerősítette a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény célkitűzését, miszerint az államoknak intézkedéseket kell tenniük annak érdekében, hogy megakadályozzák a gyermekek törvényellenes külföldre utaztatását és ott tartását, az elmúlt évtizedek alatt egyértelműen gyermekvédelmi szerepet is nyert. Ezen két nemzetközi megállapodás összehangjának elérése, fenntartása jegyében az eltelt évti-

¹ KEESE, Nina (2011): *Die Kindesentführung durch einen Elternteil im europäischen und internationalen Zivilprozessrecht*. Göttingen, Universitätsverlag, 119.

² 1986. évi 14. törvényerejű rendelet a Gyermekek Jogellenes Külföldre Vitelének Polgári Jogi Vonatkozásairól szóló, Hágában az 1980. évi október 25. napján kelt szerződés kihirdetéséről (a továbbiakban: Hágai Gyermekelviteli Egyezmény).

³ Hágai Gyermekelviteli Egyezmény, 1. és 4. cikk.

⁴ 2020. március 29-én hatályos adatbázis szerinti adat. Elérhető: www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=24 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 29.)

⁵ 2019. december 31-ig – egy évtized alatt – 20 állam csatlakozott (Andorra, Barbados, Bolívia, Gabon, Guinea, Guyana, Irak, Jamaika, Japán, Kazahsztán, Koreai Köztársaság (Dél-Korea), Kuba, Lesotho, Marokkó, Pakisztán, Fülöp-szigetek, Oroszország, Szingapúr, Tunézia, Zambia) Elérhető: www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=24 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 29.)

⁶ A Gyermekek Jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (kihirdetve 1991. évi LXIV. törvényel).

zedek alatt egyben felértékelődtek a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény preambulumban meghatározottak, miszerint a gyermekek érdekei bírnak a legnagyobb jelentőséggel.⁷

Polgári jogi értelemben gyermek jogellenes külföldre viteléről vagy visszatartásáról akkor beszélhetünk, ha a kiskorút valaki a felette szülői felügyeletet (vagy ennek megfelelő jogot) gyakorló személy – többnyire szülő – akarata, beleegyezése nélkül költözteti át egyik országból a másikba, noha a hátrahagyott szülő a gyermek tartózkodási helye szerinti állam joga alapján az elvitelt megvalósító szülővel, illetve személyel együtt vagy önállóan jogosult lett volna arra, hogy a gyermek (szokásos) tartózkodási helyét⁸ meghatározza.

A Hágai Gyermekelviteli Egyezmény 12. cikkében foglaltak alapján azon állam bíróságának, ahol a gyermek van, haladéktalanul el kell rendelnie a gyermek visszavitelét, ha a 3. cikkben foglaltak alapján a gyermek jogellenes elvitele vagy visszatartása megállapítható. A 12. cikkben foglaltakból arra lehet következtetni, a jogszabály megalkotásakor vélelmezték, hogy a gyermek érdekét az azonnali, gyakorlatban a mihamarabbi visszavitel szolgálja, míg a 3. cikkben foglaltakkal vélelmet állítottak fel azzal kapcsolatban, hogy a másik országban maradt kérelmező a szülői felügyeleti jogait gyakorolta az elvitel vagy a visszatartás időpontjában – vagy éppen ott éppen az elvitel vagy a visszatartás akadályozta meg.

A megtagadási okok

A Hágai Gyermekelviteli Egyezmény megalkotásakor azonban eleve számoltak azzal a lehetőséggel, hogy előfordulhat olyan élethelyzet, amelyben a fenti fő szabály, a gyermek szokásos tartózkodási helyre való visszavitelének haladéktalan elrendelése mégis ellentétes a gyermek jóllétével, legfőbb érdekével. Ezért 5, ténylegesen azonban 7 különböző megtagadási okot illesztettek be a jogszabályba a megalkotása során. Ezek azt a célt szolgálják, hogy az azokban foglalt feltételek fennállta esetén mérlegelési jogot biztosítsanak a visszavitel iránti kérelmet elbíráló bíróságok számára arra, hogy a jogellenesség ellenére is elutasíthassák a gyermek visszavitelének elrendelését, ha úgy ítélik meg, az a gyermek érdekével alapvetően ellentétes.

Ide sorolhatjuk a 12. cikk 2. fordulata szerinti, vagyis az egyéves határidő elteltére és a gyermek beilleszkedésére alapított megtagadási okot, a 13. cikk első fordulat *a*) pontja szerinti, ám azon belül ténylegesen 3 különböző megtagadási okot. Azaz a szülői felügyeleti jogok tényleges gyakorlásának hiánya miatti, a külföldre költözéshez való előzetes, valamint a külföldre vitelhez való utólagos hozzájárulás (tudomásul vétel)

⁷ GYURKÓ Szilvia (2011): *Jogellenesen külföldre vitt gyermekek – az esetek és az ellátórendszer jellemzői*. (Kriminológiai tanulmányok) Budapest. 82.

⁸ A Hágai Gyermekelviteli Egyezmény 5. cikke a gyermek lakóhelyéről beszél, ez a mai terminológia szerint (szokásos) tartózkodási helynek felel meg. A magyar vonatkozó anyagi jog, a Ptk. 4:175. § (2) bekezdése is tartózkodási helyet említ.

miatti megtagadási okot. A 3 további között szerepel a 13. cikk első fordulat *b)* pontja, a gyermek testi-lelki károsodásnak vagy bármilyen más módon számára elviselhetetlen élethelyzet kialakulásának reális veszélye miatti megtagadási ok, a 13. cikk második fordulat szerinti megtagadási ok, amely a gyermeknek a visszavittel kapcsolatos nézeteit, ellenérzését teszi mérlegelhetővé, végül a 20. cikk, vagyis a közrend (*ordre public*) védelme érdekében beiktatott megtagadási ok.

A fenti megtagadási okok közül a 12. cikk 2. fordulata, a 13. cikk első fordulat *b)* pontja és a 13. cikk második fordulat szerinti megtagadási okok közvetlenül a visszavitel iránti kérelemmel érintett gyermek érdekének védelmére fókuszálnak, míg a 13. cikk első fordulat *a)* pontjában szereplő megtagadási okok a kérelmező szülő (személy) magatartásának értékelését teszi lehetővé. Ez utóbbiak beillesztésével azt kívánták elérni, hogy a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény által létrehozott visszaviteli mechanizmussal ne lehessen visszaélni.

A Hágai Gyermekelviteli Egyezmény 13. cikk első fordulat *b)* pontja mint a gyermek érdekének védelmében beillesztett megtagadási ok

A Hágai Gyermekelviteli Egyezmény 13. cikk első fordulat *b)* pontja szerinti megtagadási ok célja, hogy a benne foglalt két, egymástól elkülöníthető, vagylagos feltétel fennállta esetén a visszavitel iránti kérelmet elbíráló bíróság védelmet nyújthasson az érintett gyermek számára. Olyan esetben áll fenn ennek lehetősége, ha valószínűsített a közvetlen és reális veszélye annak, hogy a gyermek a visszavitel következtében súlyos testi-lelki károsodást szenvedne el, avagy az számára bármilyen más módon elviselhetetlen élethelyzet kialakulását eredményezhetné. Ezáltal ennek a megtagadási oknak a középpontjában teljes egészében maga az érintett gyermek áll, az ő érdekeinek, jóllétének védelme.

A hágai globális statisztikai adatok szerint ezen megtagadási ok alkalmazására kerül sor leggyakrabban a részes államokban. A 13. cikk első fordulat *b)* pontjára hivatkozás a világszerte visszautasított valamennyi kérelem közül 2015-ben az esetek 25%-ában, 2008-ban 34%-ában, 2003-ban és 1999-ben 26%-ában fordult elő az elutasító határozatokban megjelölt és ismert indokok között.⁹

Miután a Hágai Gyermekelviteli Egyezményben részt vevő immár több mint 100 állam igen sokféle, egymástól kisebb-nagyobb mértékben eltérő társadalmi berendezkedéssel, gazdasági és kulturális háttérrel rendelkezik, a gyermekek védelmére koncentrált 13. cikk első fordulat *b)* pontja szerinti megtagadási feltétellel lényegében hidat képeztek

⁹ LOWE, Nigel – STEPHENS, Victoria (é. n.): *Part I. A statistical analysis of applications made in 2015 under the Hague Convention of 25 October 1980 on the Civil Aspects of International Child Abduction — Global report*. Elérhető: <https://assets.hcch.net/docs/d0b285f1-5f59-41a6-ad83-8b5cf7a784ce.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 29.)

a különböző jogrendszerek és kultúrák között.¹⁰ A jogszabályi definíció hiányában csak az eddig elbírált ügyekből lehet következtetni arra, hogy az érintettek, jogi képviselőik, illetve a bíróságok álláspontja szerint mik azok az okok, tények, körülmények, amelyek kimerítik a gyermek testi, lelki károsodásának vagy a gyermek számára bármilyen más módon elviselhetetlen élethelyzet fogalmát. Természetesen a kérelmezettek és jogi képviselőik értelmezése szerint ez a kör sokkal szélesebb, mint ahogy a résztvevő államok visszavitel iránti kérelmeket elbíró bíróságai azt gondolják. A bíróságok ugyanis jóval ritkábban utasítják el a gyermek visszavitele iránti kérelmet, mint amilyen gyakran a felek hivatkoznak a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény 13. cikk első fordulat *b)* pontja szerinti megtagadási feltétel fennálltára. Ezt támasztja alá az INCADAT¹¹ adatbázisába feltöltött ügyek gyűjteményének elemzése is.

Az INCADAT adatbázisába feltöltött eseti döntések tényállása alapján 5 nagyobb halmazba lehet besorolni azokat a körülményeket, tényeket, amelyre hivatkozás a kérelmezettek oldalán ezen megtagadási ok céljából előfordult:

- a) az alacsony életkorú gyermek anyától vagy a gyermek testvértől való elszakadása;
- b) a kérelmező szülő jelentette veszélyhelyzet – bántalmazás, abúzus gyanúja;
- c) a szokásos tartózkodási helyhez köthető veszélyhelyzet – éhínség, járványveszély, gazdasági problémák;
- d) a gyermek betegsége, mentális problémái;
- e) gazdasági, gyermeknevelési ok és egyéb.

A jogalkalmazás szempontjából nagyon fontos, hogy a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény 13. cikk első fordulat *b)* pontja szerinti megtagadási oknál csak a gyermeket érintő kár, veszély kockázatának van jogilag jelentősége. Az elvittet megvalósító szülőt érintő veszély nem alapíthatja meg az abban foglalt megtagadási feltétel elfogadását, továbbá annak kell megdöntenie a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény azon vélelmét, hogy a gyermek érdekében a visszavitel elrendelése áll, aki a gyermeket jogellenesen hozta el a szokásos tartózkodási helye szerinti államból.¹² Mind a magyar, mind az INCADAT-ba feltöltött más részes államok eseti döntéseinek elemzése azt mutatja, a bíróságok számára sem egyértelmű, hogy ezen megtagadási okban foglalt feltételek fennálltát csakis a kérelmezett erre való kifejezett hivatkozása esetén, tehát kérelemre vagy bármilyen erre utaló peradat nyomán a gyermek érdekében figyelemmel hivatalból kell-e vizsgálni. Mindkettő álláspontra lehet ugyanis példát találni. A magyar bíróságok számára sem könnyű a kérdés megválaszolása, miután a hivatalból bizonyításra való felhatalmazás

¹⁰ PANTANI, Alessandra (2012): *Die Frage des Kindeswohls im HKÜ-Verfahren*. Frankfurt am Main, Wolfgang Metzner Verlag. 49.

¹¹ International Child Abduction Database. Elérhető: www.incadat.com (A letöltés dátuma: 2020. 03. 29.)

¹² PAPE, Isabel (2010): *Internationale Kindesentführung*. Frankfurt am Main, Peter Lang Internationaler Verlag der Wissenschaften. 77.

meglétére sem a vonatkozó Vhr.-ből,¹³ sem a mögöttesen alkalmazandó polgári eljárásjogi szabályokból nem lehet következtetni. Ugyanakkor magából a Hágai Gyermekelviteli Egyezményből, annak preambulumban megfogalmazottakból – miszerint a gyermek érdekei bírnak a legnagyobb jelentőséggel – mégis levezethető. Ezt az olvasatot erősíti a magyar Alkotmánybíróság 2018. novemberben született határozatának indokolása is,¹⁴ amelyben kifejtették, hogy ezekben az ügyekben a bíróságnak fokozott körültekintéssel kell eljárnia, és a gyermek(ek) érdekeit a lehető legtöbb rendelkezésre álló bizonyítási eszközzel kell felderítenie és védenie.

A Brüsszel IIa. rendeletnek a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény egyes rendelkezéseit módosító szabályai

A Hágai Gyermekelviteli Egyezmény által létrehozott visszaviteli mechanizmus működését és a 13. cikk első fordulat *b)* pontja szerinti megtagadási ok alkalmazhatóságát azonban lényegesen módosította a 2005. március 1-jétől alkalmazandó Brüsszel IIa. rendelet az Európai Unió tagállamai közötti jogellenes elvitel esetén. Bár a visszavitel iránti kérelmek jogalapja a módosítások ellenére változatlanul a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény maradt, az abban foglalt rendelkezéseket a Brüsszel IIa. rendelet kiegészítő, pontosító, helyenként szűkítő szabályaival együtt kell alkalmaznia a tagállamok bíróságainak olyan esetekben, ha a gyermek visszavitelét egy másik tagállamba kéri a jogellenességre hivatkozva.¹⁵ Azaz a gyermek visszavitele iránti kérelmek mind a Hágai Gyermekelviteli Egyezményben részt vevő államok, mind az Európai Unió egyes tagállamai egymás közötti viszonyában a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény 8. és 12. cikkében foglaltakon alapulnak, ám a Brüsszel IIa. rendelet 60. cikk *e)* pontja révén a rendelet gyermek jogellenes elvitelével kapcsolatos rendelkezései elsőbbséget élveznek a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény ugyanezen tárgyra vonatkozó szabályaival szemben.

A Brüsszel IIa. rendelet célja az volt, hogy a gyermek visszavitele iránti eljárást még gyorsabbá és hatékonyabbá tegyék,¹⁶ továbbá olyan módon szigorítsák a visszaviteli mechanizmust, hogy azzal lényegében elejét vegyék a gyermekek egyik tagállamból a másikba való jogellenes elvitelének, illetve visszatartásának. Ennek jegyében többek között a Brüsszel IIa. rendelet 11. cikk (4) bekezdésében foglaltakkal korlátozták a visszavitel iránti kérelmet elbíráló egyes tagállami bíróságok mérlegelési lehetőségét

¹³ 7/1988. (VIII. 1.) IM rendelet a Gyermekek Jogellenes Külföldre Vitelének Polgári Jogi Vonatkozásairól szóló, Hágában, az 1980. évi október 25. napján kelt, az 1986. évi 14. törvényerejű rendelettel kihirdetett szerződés végrehajtásáról.

¹⁴ Az Alkotmánybíróság IV/237/2018. szám alatti 2018. november 27-én kelt határozata, közzétéve 3375/2018. (XII. 5.) AB határozat. Elérhető: www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/1/PDF/2018/34.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 29.)

¹⁵ HOLZMANN, Christina (2008): *Brüssel IIa VO: Elterliche Verantwortung und internationale Kindesführung*. Sipplingen, Jenaer Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft. 167–168.

¹⁶ PAPE 2010, 115.

a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény 13. cikk első fordulat b) szerinti megtagadási ok alkalmazását illetően. Az Európai Unió belüli jogellenes elvitel esetén a visszavitel megtagadásához nem elegendő az, ha a kérelmezett valószínűsíti, hogy a visszavitel esetén fennáll a reális és közvetlen veszélye annak, hogy a gyermek azáltal testi vagy lelki károsodást szenved el, vagy bármi más módon számára elviselhetetlen élethelyzet alakul ki. Az eljáró egyes tagállami bíróságok csakis akkor utasíthatják el a gyermek visszavitele iránti kérelmet, ha a rendelkezésükre álló tényekből, bizonyítékokból nem tudnak arra a megállapításra jutni, hogy megfelelő intézkedések történtek annak érdekében, hogy visszavitele után biztosítsák a gyermek védelmét.¹⁷

A jogellenesen külföldre vitt gyermek védelmét visszavitele esetén is biztosító intézkedési lehetőségek

A megtagadási ok alkalmazását szűkítő rendelkezések révén az elmúlt 15 év alatt egyre többször fogalmazódott meg annak szükségessége, hogy a visszavitel iránti kérelmet elbíráló bíróság valamilyen módon, legalább átmeneti időre biztosíthassa a gyermek védelmét a másik (tagállamban a visszavitel elrendelése esetén. Ennek háttérében az állt, hogy ezek a bíróságok szembesültek sok esetben legelőször azon kérelmezetti tényelőadással, hogy az érintett gyermek a másik tagállamban potenciálisan milyen veszélynek van vagy lehet kitéve.

A Brüsszel IIa. rendelet 11. cikk (4) bekezdésben foglaltak ugyanis jogalkalmazói szemszögből több problémát is felvetettek. Egyrészt a jogszabály nem határozza meg egyértelműen, hogy kit terhel annak bizonyítása, hogy megfelelő intézkedések történtek annak érdekében, hogy visszavitele után biztosítsák a gyermek védelmét. Hiányzik belőle annak pontos meghatározása is, hogy a központi hatóságokat milyen felelősség terheli a gyermek biztonságos – a Brüsszel IIa. rendelet, illetve a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény szerinti – visszavitelének elérése érdekében. Ezenfelül a Brüsszel IIa. rendelet abból az irreális vélelemből indul ki, hogy valamennyi tagállam ugyanolyan szintű védelmet képes biztosítani a jogellenes elvitelt követően visszatérő gyermek számára. Hallgat arról is, hogy milyen mélységben kell vizsgálni azt, hogy a gyermeket fenyegető közvetlen és súlyos veszély ellen a rendelkezésére álló védelmi eszközök elegendőek-e, ha igen, mennyiben.¹⁸

További problémát jelent, hogy a visszavitel iránti kérelmet elbíráló bíróságok a gyakorlatban sokszor nehezen tudnak meggyőződni arról, hogy a gyermek visszavitelét követően a védelmi intézkedések valóban megfelelő módon megtörténtek-e. Ezen a téren indítványtól függetlenül is jellemzően a központi hatóságok együttműködésére és a bírói együttműködésre vannak utalva. Van olyan vélemény, hogy a Brüsszel IIa. rendelet

¹⁷ PAPE 2010, 123.

¹⁸ TRIMMINGS, Katarina (2013): *Child Abduction within the European Union*. Oxford–Portland, Hart Publishing. 151.

11. cikk (4) bekezdésben foglaltak alkalmazásához nem elegendő az, hogy a gyermek származási tagállamában általánosságban, absztrakt módon lehetőség legyen egyes gyermekvédelmi intézkedések meghozatalára, hanem konkrét és egyedi, az adott gyermeket érintő intézkedésre van szükség. Ugyancsak gondot okoz, hogy a Brüsszel IIa. rendelet nyitva hagyja, mi értendő a 11. cikk (4) bekezdés szerinti megfelelő intézkedés alatt. Első körben ezen intézkedésekkel szemben mindenféleképpen elvárható, hogy általuk biztosítva legyen az, hogy a gyermek visszavitele esetén kapcsolatban maradjon mindkét szülőjével, illetve azokkal, akik szülői felügyeletet gyakorolnak felette, vagy láthatási joggal rendelkeznek. Ugyanis az akadozó kapcsolattartás, vagy akár az elvitt megvalósító szülőtől való elválasztása, gyermekveszélyeztetést eredményezhet.¹⁹

A Brüsszel IIa. rendelet és annak alkalmazása tapasztalatainak elemzése során kérdésként merült fel, hogy a Brüsszel IIa. rendelet 11. cikk (4) bekezdésében foglalt, a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény szerinti megtagadási okkal szembeni „fenntartás” alkalmazhatóságához már meg kell-e születnie a konkrét gyermekvédelmi intézkedéseknek a visszavitel elrendeléséről való döntés idejében. Ha nem, akkor elegendő-e annak bizonyítása is, hogy az érintett állam, ahová a gyermek visszavitelét kérik, kész egyes védelmi intézkedések meghozatalára?²⁰

A Brüsszel IIa. rendelet 11. cikk (4) bekezdésének megszüvegezéséből arra lehet következtetni, hogy csak a tényleges, a gyermek személyére szabott védelmi intézkedések megtörténtét lehet elfogadni. Olyanokat, amelyek alkalmasak arra, hogy megóvják az érintett gyermeket attól a reális veszélytől, amely akadályát képezhetné a visszavitel elrendelésének. Ezen álláspont azonban korántsem épült be általánosan elfogadottként az egyes tagállamok ítélkezési gyakorlatába.

Arra vonatkozóan, hogy miként biztosítsák a gyermek védelmét a gyermek visszavitelének elrendelése esetére a másik országban, illetve tagállamban, az eltelt évek alatt szintén különböző jogi megoldások születtek.

Ezek között említhető a többek között Egyesült Királyságban is kialakult az angol-szász jogrendszerből származó „undertakings” mint védelmi intézkedés, amely egy, a common law alkalmazásában gyökerező jogi aktus. Ennek során az eljárásban részt vevő fél – a kérelmező – ígéretet tesz a bíróság vagy másik fél által tett engedmény tiszteletben tartására. A kérelmező ezen kötelezettséget vállaló nyilatkozatát a bíróság felé teszi meg, és nem az ellenérdekű fél felé, és ebben rendszerint vállalnia kell bizonyos cselekmény(ek) megtételét, annak érdekében, hogy a gyermek visszavitelét elrendeljék. Ilyen lehet például az elvitt megvalósító szülő és a gyermek repülőjegyének kifizetése – vagy az arra tett ígéret, hogy nem fog a másik szülővel szemben az elvitel miatt büntetőeljárást kezdeményezni, hogy ezáltal a gyermek akadálytalanul vissza tudjon utazni a szokásos tartózkodási hely szerinti államba.²¹ Annak tudomásul vétele is történhet „undertakings” formájában, hogy a gyermek a visszavitel megtörténtét követően

¹⁹ PAPE 2010, 123.

²⁰ TRIMMINGS 2013, 145.

²¹ PAPE 2010, 125.

is az elvitt megvalósító szülő felügyelete, gondozása alatt marad. Felmerülhet kötelezettségvállalás tartás teljesítésére is.²²

Amennyiben a fél nem tartja be az „undertakings”-et, az a common law-t alkalmazó országokban „contempt of court”-nak²³ számít, és mint ilyen, pénzbüntetés vagy szabadságvesztés kiszabásával sújtható. Az „undertakings”-ben foglalt vállalások határon átnyúló végrehajtásának kérdése azonban számos problémát vet fel, miután a visszavitt ügyekben eljáró bíróságok annak teljesítését jogszabályi felhatalmazás híján egy másik (tag)államban nem tudják kikényszeríteni, illetve egy végrehajtási eljárás kimenetele teljesen bizonytalan. A Hágai Gyermekelviteli Egyezményben ugyanis eleve nincsenek olyan rendelkezések, amelyek megoldást szolgáltatnának erre a problémára, miután hiányoznak belőle a határozat elismerésére és a végrehajthatóvá nyilvánításra vonatkozó szabályok.

Az „undertakings” határon átnyúló végrehajtása ugyanakkor a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény és a Brüsszel IIa. rendelet együttes alkalmazása esetén is kérdéses. Annak ellenére, hogy egyes álláspontok szerint a Brüsszel IIa. rendelet 11. cikk (4) bekezdése magában foglalja az „undertakings” és más hasonló védelmi intézkedések lehetőségét. Ismert olyan vélemény is, hogy az „undertakings” esetében a Brüsszel IIa. rendelet 2 cikk 7. pontja szerinti, a szülői felelősséggel kapcsolatos intézkedésekről van szó, miután abban a kérelmező olyan cselekmények megtételére kötelezi magát, amelyek közvetlenül érintik a jogellenesen elvitt gyermeket. Ezek elfogadása azonban korántsem általános, annak ellenére, azok által biztosított lenne az undertakingsben foglalt határon átnyúló végrehajthatósága.²⁴ A fentiekkel ellentétben több kommentátor is szkeptikusnak bizonyult az „undertakings” védelmi szerepét illetően, kiemelve, hogy azok jórészt hatástalannak bizonyulnak, miután a vállalások betartása csak az adott nyilatkozatot tevő szülő jóhiszeműségén múlik. Annak érdekében, hogy a bíró „undertakings”-re kötelezzen, a kérelmezőnek csupán szóbeli ígéretet kell tennie azzal kapcsolatban, hogy megtartja az abban foglaltakat. Ez a tény – különösen bármilyen erőszak, abúzus felmerülése – esetén erősen rontja a hatékonyságát, és végső soron a gyermek elsődleges érdekével ellentétes. Ráadásul a legtöbb tagállamban és a Hágai Gyermekelviteli Egyezményben részes államban az intézmény ismeretlen, jogilag számukra az „undertakings” „semmit” sem jelent. Az Európai Unióban a 27 tagállamból mindössze kettőben, Cipruson, Írországbán, vannak a bíróságok abban a helyzetben, hogy megerősítsék az „undertakings”-ben foglaltakat,²⁵ mivel 2020. január vége óta az Egyesült Királyság már nincs a tagállamok között.²⁶

Miután előfordult, hogy a kérelmezők az „undertakings”-ben foglalt vállalásaikat nem teljesítették a másik (tag)államban a visszavitt követően, a bíróságok más megoldást

²² HOLZMANN 2008, 198–199.

²³ A bíróság megsértése.

²⁴ HOLZMANN 2008, 204.

²⁵ TRIMMINGS 2013, 155–156.

²⁶ Elérhető: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_hu (A letöltés dátuma: 2020. 03. 29.)

keresve esetenként felvették a kapcsolatot a szokásos tartózkodási hely államának illetékes bíróságával egy „mirror order” vagy egy „safe harbour order” kibocsátása végett.

A „mirror order” szintén a common law egyik jogintézménye, és a gyermekelvitellel kapcsolatos ügyekben az azt alkalmazók nagyon hatékonynak tartják. Ennek során az elvitel szerinti állam bírósága előtt tett és kibocsátott „undertakings”-et a szokásos tartózkodási hely szerinti állam bírósága tartalmilag átveszi rendelkezésében. Ezáltal két, tartalmát tekintve azonos rendelkezést bocsátanak ki, az egyiket (az „undertakings”-et) a visszavitel tárgyában döntő bíróság részéről, a másikat („mirror order”-t) pedig a szokásos tartózkodási hely szerinti állam bírósága által. Mivel a „mirror order”-nek tartalmilag vissza kell tükröznie az „undertakings”-et, mindezek kivitelezése határon átnyúló bírói együttműködést tesz szükségessé.²⁷

A „mirror order”-rel szemben az úgynevezett „safe harbour order” egy izolált intézkedés, amelyet a gyermek szokásos tartózkodási hely szerinti államának bírósága bocsát ki a gyermek védelme érdekében, anélkül, hogy „undertakings” lenne az elvitel szerinti államban. Arra sincs szükség, hogy a „safe harbour order” tartalmát tekintve visszatükrözze az elvitel szerinti állam bírósága által hozott intézkedést. A szokásos tartózkodási hely állam bíróságának ilyen intézkedésével megkerülhetők a határon átnyúló végrehajtással kapcsolatos problémák, amelyek az „undertakings”-nél fellépnének. A gondot azonban az jelentheti, hogy az ilyen rendelkezés, amely semmilyen módon nem köthető a visszavitel tárgyában döntést hozó bírósághoz, sok államban csak akkor hozható, ha az adott gyermekre vonatkozóan már van folyamatban szülői felügyeleti jogvita. Ez a feltétel azonban gyakorta adott, és miután a jogellenes elvitel nem változtat a joghatóságon, párhuzamosan folyik a felek között visszavitel iránti eljárás és szülői felügyeleti jog gyakorlását érintő per, csak két különböző államban.²⁸

A „mirror orders” és a „safe harbour orders” kibocsátásának jogi alapjával kapcsolatban azonban ugyanúgy nincs egységes jogirodalmi álláspont, mint az „undertakings” határon átnyúló végrehajthatóságát illetően. Eleve viták övezik azt a kérdést, hogy a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény 13. cikk első fordulat *b)* pontjában avagy a Brüsszel IIa. rendelet 11. cikk (4) bekezdésében foglaltak elegendő jogi alapot teremtenek-e az intézkedések meghozatalára.²⁹

A jogellenes gyermekelviteli ügyeket érintő magyar bírói gyakorlatban eddig sem az „undertakings”, sem a „mirror order”, „safe harbour order” alkalmazására nem volt példa, és annak kezdeményezése sem merült fel más tagállami bíróságok, illetve a felek részéről. Olyan tartalmú visszavitelt elrendelő döntést azonban már hozott a magyar bíróság, amellyel a Brüsszel IIa. rendelet 11. cikk (4) bekezdésében foglaltakat kellő alapnak tekintve azt kívánta elérni, hogy az érintett gyermek a másik tagállamban is megfelelő védelemben részesüljön. Ennek jegyében az egyik eseti döntésben kihangsúlyozta, hogy különösen fontosnak tartja, hogy a kérelmező apa a bíróság előtt jegyző-

²⁷ PAPE 2010, 127.

²⁸ PAPE 2010, 128.

²⁹ PAPE 2010, 128.

könyvben és a közjegyzői okiratba foglalt vállalásait a gyermek érdekében figyelemmel folyamatosan teljesítse a kérelmezett anya részére. Ezért a visszavitel elrendelése mellett felhívta a Központi Hatóságot, hogy a gyermek visszatérését a gyermek lakóhelye szerinti illetékes szociális szolgálat felé jelezze, hogy a kérelmező által vállalt, a gyermekkel kapcsolatos intézkedési terv szükségességét megvizsgálhassák (Pk. 500.163/2010). Hasonló szellemiségű döntést hozott a magyar bíróság a Pk. 500.134/2011. szám alatti ügyben, amelyben szintén elrendelte az 1 év 10 hónapos gyermek szokásos tartózkodási helyére, Olaszországba való visszavitelét, de a magyar Központi Hatóságon keresztül az Olasz Központi Hatósághoz fordult aziránt, hogy tegyen meg minden lehetséges intézkedést azért, hogy a gyermek olasz tartózkodási helye szerinti illetékes szociális szolgálat a gyermek Olaszországba visszatérése esetén a gyermek egészségügyi ellátását, gondozását figyelemmel kíséresse. Az adott ügy tényállása szerint ugyanis a gyermek jogellenes Magyarországra hozatalának hátterében az állt, hogy a kérelmezett édesanya és a kérelmező apa, valamint annak olasz családja nem voltak közös nevezőn a gyermek egészségi állapotának megítélése és a kivizsgálásának szükségességét illetően.

A 2022-től alkalmazandó, a Tanács 2019. június 25-i (EU) 2019/1111. rendeletében foglaltak alapján a jogellenesen külföldre vitt gyermekek számára megnyíló gyermekvédelmi lehetőségek

A Brüsszel IIa. rendelet alkalmazása óta eltelt több mint egy évtized alatt számos tapasztalat halmozódott fel a rendelet kapcsán, és az EuB is több ítéletében adott iránymutatást az abban foglaltakat illetően. Emiatt a Bizottság elérkezettnek látta az időt ahhoz, hogy felmérje a Brüsszel IIa. rendelet gyakorlati működését és elemezze a módosítás lehetőségét. Mindezek eredményeit a 2014. április 15-én kelt jelentésében rögzítette.³⁰ 2016. június 30-án végül megszületett a Bizottságnak a Brüsszel IIa. rendelet felülvizsgálatára vonatkozó javaslata,³¹ amely több pontban is érintette a gyermek jogellenes külföldre vitelével kapcsolatos rendelkezéseket. Többek között – a fent kifejtettekkel összhangban – rámutattak arra, hogy értelmezési nehézséget jelent a Brüsszel IIa. rendelet 11. cikk (4) bekezdésének, az abban foglalt „megfelelő védelmi intézkedések” megfogalmazása, és nem magától értetődő az sem, hogy ezeknek megtörténte miképpen igazolható. Ezen felül az is aggályos, hogy nem állnak megfelelő eszközök rendelkezésre ahhoz, hogy utólag ellenőrizhessék azt, vajon a visszavitelt követően ténylegesen

³⁰ BERECKZI Ildikó (2018): A szülői felelősséggel kapcsolatos uniós eljárásjogi szabályok újragondolása: A Brüsszel IIa. rendelet revíziója. In RIMASZÉCSI János szerk. *Jogalkotás és Jogalkalmazás a XXI. század Európájában*. IV. Doktoranduszok Országos Szövetsége. 146. Elérhető: http://dosz.hu/files/V%C3%89GLEGES-%20%20Jogalkot%C3%A1s-%C3%A9s-jogalkalmaz%C3%A1s-a-XXI_-sz%C3%A1zad-Eur%C3%B3p%C3%A1j%C3%A1ban_-szerk_dr_-Rimasz%C3%A9csi-J%C3%A1nos.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 03.)

³¹ Elérhető: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-411-EN-F1-1.PDF> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 03.)

biztosították-e a gyermek védelmét az elvitel előtti szokásos tartózkodási helye szerinti tagállamban.³²

A több éven át elhúzódó előkészületeket követően 2019 nyarán született meg a Brüsszel IIa. rendelet novellája, a Tanács 2019. június 25-i (EU) 2019/1111 rendelete a házassági és szülői felelősségi ügyekben a joghatóságról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint a gyermekek jogellenes külföldre viteléről (továbbiakban: új rendelet), amelyet azonban csak a 2022. augusztus 1-jén vagy azt követően megindult jogi eljárásokban kell majd alkalmazni.³³

Az új rendelet a Brüsszel IIa. rendelethez hasonlóan többek között olyan rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek kiegészítik Hágai Gyermekelviteli Egyezményt a tagállamok közötti kapcsolatok tekintetében. Az új rendelet a jelenleg alkalmazandó Brüsszel IIa. rendeletben foglaltakhoz képest több olyan elemet is tartalmaz, amelyek alkalmasak lehetnek majd arra, hogy a jogellenesen elvitt gyermekek védelmét – visszavitele esetén is – hatékonyabban biztosítsák.

Az új rendelet 27. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal a jogellenes elvitel miatti ügyet elbíró bírók felhatalmazást kaptak arra, hogy a gyermek mindenek felett álló érdekének védelmében az eljárás bármely szakaszában a 15. cikkel összhangban megvizsgálhassák, szükséges-e a gyermek és a hátramaradt, azaz a kérelmező szülő közötti kapcsolattartás biztosítása ideiglenes intézkedéssel. Erre a magyar bíróságok gyakorlatában már eddig is számos példát lehetett találni, és azt a Kúria a Joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleményében szintén elfogadhatónak találta.³⁴

Az új rendelet 27. cikk (3)–(5) bekezdésében foglaltakkal az európai jogalkotó igyekezett kiküszöbölni a Brüsszel IIa. rendelet 11. cikk (4) bekezdésének alkalmazása során felmerült problémákat is. Bár ahhoz hasonlóan kizárja a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény 13. cikk első fordulat *b)* pontja szerinti megtagadási ok alkalmazását olyan esetben, ha bizonyított, hogy a gyermek visszavitelét követő védelmének biztosítása érdekében megfelelő intézkedésekre került sor, új elemként a bíróság tényállásfelderítési kötelezettségének előírása mellett a kérelmezőt is bizonyításra sarkallja. Ez utóbbi miatt a bíróságnak célszerű lesz majd a bizonyítás terhét a kérelmezőre hárítani, de végső esetben segítséget kérhetnek majd a védelmi intézkedések felderítését illetően a központi hatóságoktól vagy a bírói hálózatokban – különösen a 2001/470/EK tanácsi határozattal létrehozott polgári és kereskedelmi ügyekben illetékes Európai Igazságügyi Hálózatban és a Bírók Nemzetközi Hágai Hálózatában – részt vevő bíróktól is. Az új rendeletben foglaltak szerint védelmi intézkedés lehet például a gyermek szokásos tartózkodási helye szerinti tagállamban kiadott olyan bírósági határozat, amely elrendeli a kérelmező távoltartását a gyermektől, vagy olyan ideiglenes intézkedés – ideértve a védelmi intézkedést –, amely lehetővé teszi, hogy a gyermek ne szakadjon el az elvitt

³² BERECZKI 2018, 156.

³³ A Tanács 2019/1111. rendelet 100. cikk (1) bekezdése.

³⁴ A Kúria 2013.El.II.G.1/14. számú, a jogellenesen Magyarországra hozott gyermekek visszavitelével kapcsolatos eljárások vizsgálatára létrehozott joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye. 26.

megvalósító szülőjétől, amíg a visszavittelt követően nem születik határozat a felügyeleti jog érdemében. Az, hogy az adott ügyben milyen intézkedés minősül megfelelőnek, attól a konkrét és közvetlen veszélytől függ, amelynek a gyermek a visszavittelét követően azok hiányában valószínűsítetten ki lenne téve.³⁵

A megfelelő védelmi intézkedések megtörténtének felderítése érdekében az új rendelet 27. cikk (4) bekezdésében foglaltakkal felhatalmazza a bíróságokat azon tagállam illetékes hatóságaival való közvetlen kapcsolatfelvételre a rendelet 86. cikke szerinti bíróságok közötti együttműködés és kommunikáció keretein belül, illetve közvetetten a központi hatóságok segítségével, amelyben a gyermek szokásos tartózkodási helye volt közvetlenül a jogellenes elvitelét, illetve visszatartását megelőzően.

Gyermekvédelmi szempontból nagy áttörést jelenthetnek majd a 27. cikk (5) bekezdésében foglaltak, miután keretet és eszközt nyújtanak ahhoz, hogy a visszavittelt elrendelő bíróság egy határon átnyúlóan végrehajtható döntéssel az érintett gyermek számára átmenetileg megfelelő szintű védelmet nyújthasson a másik tagállamban is. A Hágai Gyermekelviteli Egyezményben és a Brüsszel IIa. rendeletben foglaltakhoz képest mindez teljesen új elemként illesztette be az európai jogalkotó, és lényegében a fent részletezett „undertakings” és „mirror orders” mintájára lehetőséget teremt majd arra, hogy a visszavittelt elrendelő bíróság 15. cikk szerinti, a másik tagállamban végrehajtható ideiglenes intézkedéseket – ideértve a védelmi intézkedéseket – hozhasson annak érdekében, hogy visszavitele esetén is megvédje a gyermeket a másik tagállamban a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény 13. cikke első fordulat *b)* pontja szerinti súlyos kockázattól.

Összegzés

A fentiek összefoglalásaként elmondható, hogy a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény a beillesztett megtagadási okokkal, a Gyermekjogi Egyezmény együttes alkalmazásával még ma is alkalmas arra, hogy megfelelő szinten biztosítsák az érintett gyermek védelmét és a bíróságok/hatóságok a visszavittel iránti döntések meghozatala során és a gyermek legfőbb érdekét kellő súllyal mérlegelhessék. A Brüsszel IIa. rendelet alkalmazása során felszínre került gyermekvédelmi kérdések egy részére az új rendelet nagy valószínűséggel megfelelő válaszokat kínál, és hatálya alatt 2022. augusztustól hatékonyabban tudják majd megvédeni az egyik tagállamból a másikba jogellenesen elvitt gyermekek érdekeit, mint ahogy arra jelenleg lehetőség van. Ahhoz, hogy mindez ténylegesen megvalósuljon, elengedhetetlen, hogy az egyes tagállami bíróságok valamilyen módon képet, áttekintést kapjanak majd a többi tagállamban rendelkezésre álló, kellő hatékonysággal végrehajtható gyermekvédelmi intézkedési lehetőségekről, akár a bírók közötti kommunikáció fejlesztése révén vagy a központi hatóságok segítségével. A konkrét intézkedéseiket pedig ezen ismeretek birtokában, azokhoz igazítva, egyéniesítetten kell majd megtenniük. Enélkül ugyanis az új rendeletben foglaltak lehetőségek maradnak anélkül, hogy azok betöltenék gyermekvédelmi funkciójukat.

³⁵ A Tanács 2019/1111. rendelet (45).

Fenntartható befektetővédelmi jogalkotás az intra-EU megállapodások területén, figyelemmel az Európai Unió Bíróságának Achmea-ügyben hozott ítéletére

Kozák Kornélia – Szirbik Miklós

Bevezető

Az Európai Unió Bírósága a Szlovák Köztársaság és az Achmea BV közötti jogvitában – a Holland Királyság és a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság között a beruházások elősegítéséről és kölcsönös védelméről szóló megállapodás szerinti választottbíróóság által 2012. december 7-én hozott választottbíróesági ítélet kapcsán – 2018. március 6-án hozott döntést, amely jelentős hatással volt az EU-n belüli kétoldalú beruházásvédelmi megállapodásokra (a továbbiakban: intra-EU-BIT¹). Jelen cikk célja, hogy ismeresse a beruházásvédelmi megállapodásokkal kapcsolatos legfontosabb tudnivalókat, az Európai Bíróság döntését és annak hatásait az unión belüli BIT-ek jövőjére.

A nyitott és kiszámítható szabályokon alapuló kereskedelem Európa és partnerei jóléte fokozásának, életszínvonalunk növelésének, valamint bolygónk és demokráciáink fenntartható fejlesztésének egyik leghatékonyabb eszköze.² Amennyiben az Európai Unió és tagállamai – összhangban az EU 2030-ig megvalósítandó fenntartható Európa felé vezető stratégiájával – sikeresen kívánják megvalósítani a fenntartható Európa stratégiáját, elkerülhetetlen a multilaterális intézmények, valamint a bilaterális és multilaterális kereskedelmi megállapodások hatékony felhasználása a globális standardok formálása érdekében.³ A Bizottság a fentieket szem előtt tartva ütemtervet határozott meg annak érdekében, hogy megalapozza a környezeti és társadalmi célokat megvalósító

¹ Az intra-EU-megállapodások és az EU-jog közötti viszonyt az Achmea-ítéletet megelőző időszak tekintetében részletesen ismerteti: SZABADOS Tamás (2017): A tagállamok közötti beruházásvédelmi egyezmények az uniós jogban. *Állam- és Jogtudomány*, 3. sz. 17–44. A fogalom pontos meghatározását foglalja össze: PÉCZELI Kristóf (2019): *Az Európai Unión belüli kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények jövője*. Elérhető: https://itelet-pazmany.blog.hu/2019/02/26/az_europai_unio_beluli_ketoldal_u_beruhazasvedelmi_egyezmények_jovője (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

² A Bizottság ennek megfelelően 15 pontban javasolta az uniós kereskedelmi megállapodások kereskedelemre és fenntartható fejlődésre vonatkozó fejezetei alkalmazásának és érvényesítésének megerősítését. A Bizottság szolgálatának nem hivatalos dokumentumát lásd: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156618.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.) Az elektronikus kereskedelemmel kapcsolatos európai uniós joggal összefüggésben lásd: STRIHÓ Kriszta (2015): Elektronikus kereskedelmi szolgáltatásokkal összefüggő szerződés. In PAPP Tekla szerk.: *Atipikus szerződések*. Budapest, Opten. 127–159.; STRIHÓ Kriszta (é. n.): *Az elektronikus kereskedelem*. (Megjelenés alatt.)

³ Európai Bizottság COM(2019) 22 final, Vitaanyag: Fenntartható Európa 2030-ra, 2019. 01. 30., 27.

gazdaság kialakítását. A tervek szerint⁴ a fenntarthatósági szempontú finanszírozásra vonatkozó cselekvési terv, valamint az arra épülő jogalkotási javaslatok segítik a befektetőket a fenntarthatósági szempontú beruházások világos kritériumai alapján történő, tájékozott befektetési döntések meghozatalában.⁵

Az Európai Unió egységes piaca a beruházási lehetőségek tekintetében egy specifikus jogszabályi környezet, amelynek alapvető célkitűzése a kapcsolódó szabályozás kiszámíthatóbbá, stabilabbá és átláthatóbbá tétele. Azt a tény, hogy az egységes uniós piacon a beruházók szabadon hozhatnak létre vállalkozásokat⁶ vagy fektethetnek be társaságokba, a befektetők védelmére vonatkozó szabályok hatékony működése teszi lehetővé, amely ezáltal a fenntartható gazdasági fejlődés alappillére.⁷

Jelen tanulmány a befektetők védelmét szolgáló szabályrendszer egy specifikus területét kívánja megvilágítani, amelyen belül az Európai Unió Bíróságának Achmea-ügyben hozott ítélete ellenére sem sikerült egyelőre végérvényesen tisztázni a tagállamok által kötött, úgynevezett uniós belüli kétoldalú beruházási megállapodásokra (a továbbiakban: intra-EU-BIT-ek) vonatkozó szabályokat.⁸ Az ebből a helyzetből fakadó jogbizonytalanság felszámolása érdekében folyamatban lévő jogalkotási kezdeményezések eredményessége az Achmea-ítéletben lefektetett alapelvek megfelelő alkalmazásával érhető el. Jelen vizsgálatokkal az említett befektetővédelem szempontú szabályozástervezet fenntarthatósági célkitűzéseit szem előtt tartva kívánjuk felvázolni az Achmea-ítéletből fakadó követelményeket, és összevetjük azokat az Európai Unió és tagállamai jogalkotási elképzeléseivel, illetve az érintett jogalanyok gyakorlati szempontból körvonalazandó igényeivel.

Tanulmányunk eredményeivel reményeink szerint hozzájárulhatunk az érintett terület kiszámítható szabályozásának kialakításához, fenntarthatóságához.

Az Európai Bíróság Achmea-ügyben⁹ hozott ítélete

Az alapeljárás

Az Európai Unió Bírósághoz benyújtott kérelemben hivatkozott BIT 1992. január 1-jén lépett hatályba. A Szlovák Köztársaság a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság

⁴ *A fenntartható finanszírozásra vonatkozó cselekvési terv* (2018). Elérhető: https://ec.europa.eu/info/publications/180524-proposal-sustainable-finance_en (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

⁵ COM(2019) 22 final, Vitaanyag, 24.

⁶ GOMBOS Katalin (2009): Tudósítás az Európai Bíróság előtti Cartesio ügyről. *Jogtudományi Közlöny*, 64. évf. 5. sz. 234–240.

⁷ Hasonló álláspontra helyezkedik: PÉCZELI 2019.

⁸ A Bizottság már az Achmea-ügyben hozott ítéletet megelőző időszakban az uniós belüli kétoldalú beruházási megállapodások felszámolására kérte fel a tagállamokat (Sajtónyilatkozat, IP/15/5198, 2015. június 18.)

⁹ C-284/16. sz. ügy Slowakische Republik v. Achmea BV ECLI:EU:C:2018:158.

jogutódjaként 1993. január 1-jével – a BIT szerinti jogok és a kötelezettségek tekintetében – az utóbbi helyébe lépett, 2004. május 1-jén pedig csatlakozott az Európai Unióhoz.

Egészségügyi reformjának keretében a Szlovák Köztársaság 2004 folyamán megnyitotta a szlovák piacot a magán egészségbiztosítási szolgáltatást kínáló nemzeti, illetve más állambeli gazdasági szereplők előtt. Az Achmea egy holland biztosítási csoporthoz tartozó, egészségbiztosítási szervezetként engedélyt kapott vállalkozás volt, amely Szlovákiában leányvállalatot alapított, és egészségbiztosítási szolgáltatásokat kínált a szlovák piacon.

2006–2007-ben a Szlovák Köztársaság több változást vezetett be a magán egészségbiztosítási piacon, amelynek következtében részlegesen visszafordította az ezen a területen bevezetett korábbi liberalizációt. Egy 2007. október 25-i törvénnyel megtiltotta a magán egészségbiztosítási tevékenységből származó nyereség felosztását, amelyről azonban 2011-ben a Szlovák Köztársaság Alkotmánybírósága (*Ústavný súd Slovenskej republiky*) megállapította, hogy ellentétes a szlovák alkotmánnyal. Az alkotmánybíróság ítéletét követően hatályba léptetett törvénnyel a Szlovák Köztársaság ismét engedélyezte a magán egészségbiztosítási tevékenységből származó nyereség felosztását.

Az Achmea vállalkozás a 2007-ben bevezetett új rendelkezések miatt 2008 októberében választottbíróági eljárást indított a Szlovák Köztársasággal szemben, mivel úgy vélte, hogy a hatályba lépett új törvény rendelkezései kárt okoztak számára. Az eljárás megindítására a BIT 8. cikke biztosított lehetőséget, amely többek között előírta, hogy a beruházásokkal kapcsolatos minden vitát „lehetőség szerint békés úton kell rendezni”. Amennyiben a vitát nem sikerül békés úton rendezni, a felek választottbíróóság elé utalják azt. A megállapodás rendelkezett külön arról is, hogyan kell felállítani a választottbíróóságot. A rendelkezés alapján „a vitában érintett felek egy-egy bírót jelölnek ki, és az így kijelölt két bíró együtt választja ki a választottbíróóságot elnöklő harmadik bírót, aki csak egy harmadik állam állampolgára lehet”.¹⁰

A cég és a Szlovák Köztársaság között hatályban lévő BIT alapján a választottbíróági eljárás helyszínéül *Frankfurt am Main* választották, a választottbíróági eljárásra pedig a német jogot alkalmazták. A választottbíróági eljárás keretében a Szlovák Köztársaság kifogást emelt, mégpedig arra hivatkozással, hogy a választottbíróóság nem rendelkezik hatáskörrel az ügy elbírálására. Kifogásában hangsúlyozta, hogy a Szlovák Köztársaságnak az unióhoz való csatlakozása következtében a BIT által biztosított, választottbíróósághoz fordulás joga összeegyeztethetetlen az uniós joggal. A választottbíróóság elutasította ezt a kifogást. Az ezt követően a Szlovák Köztársaság által benyújtott hatályon kívül helyezés iránti kérelmeket a német bíróságok elutasították.¹¹

A választottbíróóság 2012. december 7-i ítéletével a Szlovák Köztársaságot kártérítés megfizetésére kötelezte. A Szlovák Köztársaság az ítélet hatályon kívül helyezése iránti keresetet nyújtott be Németország Frankfurt am Main tartományi felsőbbíróságához

¹⁰ C-284/16. Slowakische Republik v. Achmea BV ECLI:EU:C:2018:158, 4. para.

¹¹ C-284/16. Slowakische Republik v. Achmea BV ECLI:EU:C:2018:158, 11. para.

(*Oberlandesgericht Frankfurt am Main*),¹² azonban a bíróság elutasította a keresetet. Ezután a Szlovák Köztársaság fellebbezést nyújtott be a Német Szövetségi Legfelsőbb Bírósághoz (a továbbiakban: *Bundesgerichtshof*).

A Szlovák Köztársaság a BIT 8. cikkében szereplő választottbírósági kikötésnek az uniós joggal – elsősorban az EUMSZ. 18., EUMSZ. 267. és EUMSZ. 344. cikkel – való összeegyeztethetőségével kapcsolatban felmerült kétségeinek adott hangot. A *Bundesgerichtshof* nem osztotta a Szlovák Köztársaság nézeteit, azonban úgy ítélte meg, hogy a Szlovák Köztársaság által felvetett kifogások, illetve kétségek a tagállamok között továbbra is hatályos kétoldalú beruházásvédelmi megállapodások választottbírósági kikötései miatt kiemelt jelentőségűek lehetnek. Mindezekre figyelemmel a bíróság úgy döntött, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjeszt elő.¹³

A *Bundesgerichtshof*nak kétségei voltak az EUMSZ. 344. cikk¹⁴ alkalmazhatóságával kapcsolatban. Úgy ítélte meg, hogy az EUMSZ. 344. cikkében foglalt rendelkezés nem vonatkozik a valamely magánszemély és egy tagállam közötti jogvitára. Emellett kiemelte, hogy kizárólag a szerződések értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos jogviták tartoznak az említett cikk hatálya alá. Jelen ügyben azonban egy BIT-rendelet alapján meghozott választottbírósági ítélet volt a vita tárgya. A bíróság azt is kiemelte, hogy az EUMSZ. 344. cikkéből nem vezethető le, hogy az uniós jog alkalmazásával vagy értelmezésével kapcsolatos valamennyi jogvita esetében az Európai Bíróság rendelkezik hatáskörrel. A *Bundesgerichtshof* nézete szerint az alapeljárásban szereplőhöz hasonló jogvita nem rendezhető az uniós bíróságok előtti eljárás keretében, ugyanis a szerződések nem rendelkeznek olyan bírósági eljárásról, amely útján egy, az Achmeához hasonló beruházó az uniós bíróságok előtt érvényesíthetné valamely tagállammal szemben egy, a BIT-hez hasonló kétoldalú beruházási szerződés szerinti kártérítési jogát.¹⁵

A *Bundesgerichtshof* a fentiek mellett arra is választ várt, hogy az ügyben érintett választottbírósági kikötés ellentétes-e az EUMSZ. 267. cikkével, amely az Európai Unió Bíróságnak az előzetes döntéshozatallal kapcsolatos hatásköreit rendezi. A BIT-megállapodás alapján a választottbíróságnak tiszteletben kell tartania az uniós jogot, összeütkezés esetén az uniós jog alkalmazása élvez elsőbbséget. Azonban a *Bundesgerichtshof* hangsúlyozta, hogy a jelenlegi szabályok alapján egy választottbíróság nem terjeszthet

¹² Frankfurt am Main tartományi felsőbírósága, Németország.

¹³ C-284/16. *Slowakische Republik v. Achmea BV* ECLI:EU:C:2018:158, 14. para

¹⁴ EUMSZ., 344. cikk: A tagállamok vállalják, hogy a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitákat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik.

¹⁵ EuB 2018. márc. 6-i ítélete *Slowakische Republik/Achmea BV* Nr. 15-17. ECLI:EU:C:2018:158.

elő előzetes döntéshozatali kérelmet, mivel nem minősülne az EUMSZ. 267. cikk értelmében vett „bíróságnak”.¹⁶

A *Bundesgerichtshof* arra is felhívja a figyelmet, hogy az Európai Unió Bírósága „korábban úgy ítélte meg, hogy az olyan nemzetközi megállapodás, amely a benne foglalt rendelkezések értelmezésére és alkalmazására hatáskörrel rendelkező különbíróságnak az Unió intézményi és igazságszolgáltatási keretén kívüli létrehozásáról rendelkezik, összeegyeztethető az uniós joggal, amennyiben nem sérül az uniós jogrend autonómiája”.¹⁷

A fent ismertetettek alapján a *Bundesgerichtshof* az eljárást felfüggesztette, és a választottbírósági kikötésre vonatkozóan előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett.

Az előzetes döntéshozatali eljárásban előterjesztett kérdésekről

A cikk elején jeleztük, hogy az unión belüli BIT-ben foglalt választottbírósági kikötéssel és elsősorban annak az uniós joggal való összeegyeztethetőségével szeretnénk foglalkozni, így erre figyelemmel a következőkben végigvesszük az ebből a szempontból fontos, előzetes döntéshozatalra beterveztett kérdéseket.

„1) Ellentétes-e az EUMSZ. 344. cikkel az Unió tagállamai között létrejött kétoldalú beruházási megállapodásban (úgynevezett Unión belüli BIT-ben) foglalt olyan szabályozás alkalmazása, amelynek értelmében az egyik részes állam beruházója a másik részes államban létesített beruházásokra vonatkozó vita esetén az utóbbival szemben választottbíróság előtt indíthat eljárást, ha a beruházási megállapodás megkötésére a részes államok egyikének az Unióhoz történő csatlakozása előtt került sor, a választottbírósági eljárás azonban csak ezt követően indul?

2) Ellentétes-e az EUMSZ. 267. cikkel az ilyen szabályozás alkalmazása?”¹⁸

Az EuB együtt vizsgálta az előzetes döntéshozatalra beterveztett fenti két kérdést. Röviden összefoglalva ezek lényege abban áll, hogy ellentétes-e az EUMSZ. 267. és EUMSZ. 344. cikkeivel a tagállamok között létrejött nemzetközi megállapodásban szereplő, a jelen ügyben tárgyalt BIT 8. cikkéhez hasonló választottbírósági kikötés, amelynek értelmében a tagállamok egyikének beruházója a másik tagállamban létesített beruházásokra vonatkozó vita esetén ezen utóbbi tagállammal szemben választottbíróság előtt indíthat eljárást, és amely bíróság hatáskörét e tagállam köteles elfogadni.

¹⁶ Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint annak értékeléséhez, hogy az előzetes döntéshozatali kezdeményező szerv az EUMSZ. 267. cikk szerinti „bíróság” jellemzőivel rendelkezik-e – ami kizárólag az uniós jog alapján eldöntendő kérdés –, a Bíróság meghatározott tényezők összességét veszi figyelembe. Ezek közé tartozik az, hogy a szerv jogszabály alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárása kontradiktórium jellegű-e, jogszabályokat alkalmaz-e, valamint hogy független-e.

¹⁷ C-284/16. *Slowakische Republik v. Achmea BV* ECLI:EU:C:2018:158, 21. para.

¹⁸ C-284/16. *Slowakische Republik v. Achmea BV* ECLI:EU:C:2018:158, 23. para.

Az egyik legfontosabb vizsgálandó kérdés az volt, hogy a BIT 8. cikke szerinti választottbíróóság által elbírálandó jogvitákban felmerülhet-e az uniós jog értelmezése vagy alkalmazása.¹⁹ A BIT külön rendelkezett arról, hogy a választottbíróóság döntése meghozatala során figyelembe veszi többek között az érintett szerződő fél hatályos jogszabályait, valamint a szerződő felek közötti valamennyi releváns megállapodást. Az EuB erre tekintettel hangsúlyozta, hogy „az uniós jog egyszerre minősül a hatályos tagállami jogszabályok részének, valamint a tagállamok közötti nemzetközi megállapodásból származó jognak”,²⁰ így „a választottbíróóságnak adott esetben az uniós jogot, és különösen az alapvető szabadságokkal – így a letelepedés szabadságával és a tőke szabad mozgásával – kapcsolatos rendelkezéseket is értelmeznie, vagy akár alkalmaznia kell”.²¹

A második vizsgálandó kérdés az volt, hogy a jelen BIT 8. cikke szerinti választottbíróóság az uniós bírósági rendszer része-e, és a szerződések értelmében vett tagállami bíróságnak²² tekinthető-e. A kérdés megítélése azért fontos, mert amennyiben erre nemleges válasz adható, úgy az eljárásban részt vevő felek elveszítik arra való jogukat, hogy előzetes döntéshozatal iránti eljárást kezdeményezzenek, hiszen a kikötött választottbíróóság az uniós jog értelmezésében nem minősül ilyen bíróságnak. Az EuB a Benelux államok bíróságának példáját bemutatva felhívta a figyelmet, hogy míg „a Benelux államok bíróságának feladata a három Benelux állam közös jogi szabályai alkalmazása egységességének biztosítása, másrészt pedig az előtte folyamatban lévő eljárás a nemzeti bíróságok előtt folyamatban lévő eljárások egy szakaszát jelenti, amelyben a Benelux államokban közös jogi szabályok végleges értelmezését állapítják meg, az alapeljárásban szóban forgó választottbíróóság és a tagállamok igazságszolgáltatási rendszerei között nincs ilyen kapcsolat”.²³

A fentiek alapján az EuB kimondta, hogy a BIT-ben szereplő, illetve ahhoz hasonló bíróságok nem tekinthetők az EUMSz. 267. cikk értelmében vett tagállami bíróságnak, így ennek következtében nem jogosultak arra, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszenek az EuB elé.²⁴

Még mindig maradt azonban egy kritérium, amelyet megvizsgált az EuB, nevezetesen az, hogy a választottbíróóság ítélete valamely tagállami bíróság felülvizsgálata alá vonható-e. Ez ugyanis biztosítaná annak lehetőségét, hogy a választottbíróóság által esetlegesen érintett uniós jogi kérdéseket – amennyiben szükséges – mégis a Bíróság elé terjeszthessék előzetes döntéshozatali eljárás keretében. Ennél a pontnál az EuB áttekintette egyrészt a BIT-ben foglalt rendelkezéseket, másrészt a tagállami jogszabályokat. A BIT alapján a választottbíróóság döntése végleges. Ahogy fentebb már említettük, a választottbíróóság székhelyeként *Frankfurt am Main* választották, így alkalmazandó jogként

¹⁹ C-284/16. *Slowakische Republik v. Achmea BV* ECLI:EU:C:2018:158, 39. para.

²⁰ C-284/16. *Slowakische Republik v. Achmea BV* ECLI:EU:C:2018:158, 41. para.

²¹ C-284/16. *Slowakische Republik v. Achmea BV* ECLI:EU:C:2018:158, 42. para.

²² Lásd: GOMBOS Katalin (2019): *Európai jog – Az Európai Unió jogrendszere*. Budapest, Wolters Kluwer. 117–126.

²³ C-284/16. *Slowakische Republik v. Achmea BV* ECLI:EU:C:2018:158, 43–48. para.

²⁴ C-284/16. *Slowakische Republik v. Achmea BV* ECLI:EU:C:2018:158, 49. para.

a német jogot határozták meg. A választottbíróvási ítélet felülvizsgálatára tehát a német perrendtartás szabályai voltak alkalmazandók, amely azonban csak egy szűk körben tette lehetővé az ítélet felülvizsgálatát, így „többek között a választottbíróvási megállapodásnak az alkalmazandó jog szerinti érvényességére, vagy a közrendnek a választottbíróvási ítélet elismerése vagy végrehajtása általi tiszteletben tartására” tekintettel.²⁵

Az EuB értelmezésében a BIT-ben alkalmazott választottbíróvási kikötés alapján „a tagállamok beleegyeznek abba, hogy adott esetben az uniós jog alkalmazására vagy értelmezésére is kiterjedő jogvitákat vonjanak ki a saját bíróságaik joghatósága, és következésképpen egy olyan bírósági jogorvoslati rendszer hatálya alól, amelynek létrehozására az EUSz. 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése kötelezi őket az uniós jog által szabályozott területeken”.²⁶ Az EuB kiemelte, hogy a jelen esetben tárgyalt BIT egy olyan megállapodás, amelyet tagállami és nem uniós szinten kötöttek. Az abban található választottbíróvási kikötés pedig egy olyan mechanizmust hoz létre, amely veszélyezteti az uniós jog értelmezésére kialakított eljárást. Mindezekre figyelemmel az EuB megállapította, hogy a jelen ügyben tárgyalt választottbíróvási kikötés sérti az uniós jog autonómiáját.²⁷

Az ítélet hatása

Függetlenül az EuB Achmea-ítélet fentiekben ismertetett megállapításából fakadó értelmezési kérdésektől,²⁸ fontos körvonalazni az ítélet egyértelműnek minősülő megállapításainak hatásait a nemzeti jogban,²⁹ annak érdekében, hogy azonosíthassuk az esetlegesen szükségessé váló intézkedéseket.

Az Achmea-ítélet joghatása a nemzeti jogrendszerben általánosan

Az EuB az EUMSZ. 267. cikk (1) bekezdés alapján a szerződések értelmezésére vonatkozó előzetes döntéshozatali eljárás keretében született határozatait, az úgynevezett értelmező döntések, közvetlenül az alapügyben eljáró nemzeti bíróságokra fejtenek ki kötelező

²⁵ C-284/16. Slowakische Republik v. Achmea BV ECLI:EU:C:2018:158, 50–53. para.

²⁶ C-284/16. Slowakische Republik v. Achmea BV ECLI:EU:C:2018:158, 55. para.

²⁷ C-284/16. Slowakische Republik v. Achmea BV ECLI:EU:C:2018:158, 58–59. para.

²⁸ Például az a tagállamok között is vitatott kérdés, hogy az Achmea-ítélet az intra-EU-BIT-ek mellett az Európai Energia Charta Egyezményre is hatással van-e; Magyarország 2019. január 16-ai nyilatkozata. Elérhető: www.kormany.hu/download/5/1b/81000/Hungarys%20Declaration%20on%20Achmea.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10).

²⁹ Erről a hatásról általánosan: VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika (2005): *Az Európai Unió Joga*. Budapest, KJK-Kerszöv. 356.

hatást.³⁰ Ennek megfelelően az előterjesztő bíróság, valamint az ügyben eljáró egyéb bíróságok kötelesek az előzetes döntésben meghatározottak szerint alkalmazni az érintett uniós normát.³¹ A *Bundesgerichtshof* a fentieknek megfelelően 2018. október 31-ei határozatával hatályon kívül helyezte a választottbíróóság döntését.³²

Ugyanakkor az EuB jelen határozatának alapjául szolgáló német alapeljáráson messze túlmutató hatása is van, annak ellenére, hogy az EUMSZ. 267. cikk (1) bekezdés alapján meghozott előzetes döntések más eljárásokban gyakorolt joghatása tekintetében a hazai és nemzetközi jogirodalmi álláspontok egyaránt eltérők.³³ Annak a kérdésnek a vizsgálata során, hogy az adott ügyben szereplő feleken túl az előzetes döntés normatív ereje mindenkire kihat-e, meg kell különböztetni az úgynevezett relatív és az *erga omnes* hatályt.³⁴ A jelen eljárás tekintetében érdemes szem előtt tartani, hogy az Európai Bíróság számos döntésében alapvető érdekek minősítette, hogy az uniós jog egységesen érvényesüljön minden tagállamban, hiszen ellenkező esetben képtelen lenne betölteni az integrációban neki szánt feladatot,³⁵ és ennek megfelelően a Bíróság számos döntésében különböző magasabb elvekből vezette le döntéseinek a tagállami bíróságokra kiterjedő általános és kötelező hatályát, mint amilyen elvek az uniós jog megsértéséért a magánszemélyek irányában fennálló tagállami kárfelelősség,³⁶ az uniós jog maradéktalan és hatékony érvényesülése, illetve az ebben a kontextusban biztosított jogok hatékony védelme vagy

³⁰ A Bíróság (első tanács) 1978. március 16-án a Robert Bosch GmbH kontra Hauptzollamt Hildesheim, 135/77. sz. ügyben (ECLI:EU:C:1978:75) hozott ítélete alapján legalább az adott határozat rendelkező része kétségtelenül kifejti az említett kötelező hatást. Az előzetes döntéshozatali eljárásról általánosan lásd: BÓKA János – GOMBOS Katalin – SZEGEDI László (2019): *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest, Dialóg Campus. 213–216.; CALLIESS, Christian – RUFFERT, Matthias eds. (2016): *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta-Kommentar*. München, C.H. Beck; EUMSZ. 267. cikk 49. para; GRABITZ, Eberhard – HILF, Meinhard – NETTESHEIM, Martin eds. (2019): *Das Recht der Europäischen Union*. München, C.H. Beck. EUMSZ. 267. cikk, 102–103. para. Ilyen szempontból a jogvédelem gyakorlásól kötelezettségszegési eljárás keretében: SZEGEDI László (2018): *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt?* Budapest, HVG–ORAC. 155–159.

³¹ C-143/88, Bíróság 1991. február 21-i ítélete, Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG kontra Hauptzollamt Itzehoe és Zuckerfabrik Soest GmbH kontra Hauptzollamt Paderborn ECLI:EU:C:1991:65, 52. para
³² BGH I ZB 2/15, 2018.10.31.

³³ A magyar, és nemzetközi szakirodalomban képviselt különböző álláspontok tekintetében lásd: BLUTMANN László (2003): *EU-jog a tárgyalóteremben. Az előzetes döntéshozatal*. Budapest, KJK–Kerszöv. 402–424. A német szakirodalom szempontjából lásd KARPENSTEIN 2019, EUMSZ. 234. cikk, 104. para; az osztrák álláspontok tekintetében ANZENBERGER, Philipp (2014): Zur Bindungswirkung von Vorabentscheidungen. In *Das Vorabentscheidungsverfahren in der Zivilgerichtsbarkeit*. 4. Wien–Graz, Österreichische Assistententagung zum Zivil- und Zivilverfahrensrecht der Karl-Franzens-Universität Graz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag. 177–188.

³⁴ GOMBOS 2019, 150–152.

³⁵ C-461/03 – Gaston Schul Douane-expediteur BV kontra Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ECLI:EU:C:2005:742.

³⁶ Lásd erről bővebben GOMBOS Katalin – KOZÁK Kornélia (2019): Die Staatshaftung für Gesetzgebungstätigkeit in Ungarn. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa*, No. 8. 229–234.

maga a jogbiztonság és az EUMSZ. 267. cikk alapvető funkciójának védelme.³⁷ Ezenfelül egy előzetes döntés alapját képezhetik alapvető elvek, szabályok, meghatározások, normaértelmezések, így maga a határozat ilyen értelemben lehet szabályképző, illetve általánosító, és ezáltal az egyedi eljáráson túlmutató.³⁸ A jelen Achmea-ítélet tekintetében is tetten érhető számos olyan tényező, amelyek az ítélet ilyen értelemben vett *erga omnes* jellegű hatályát indokolják.³⁹ Az ítélet alapvető jelentőségét alátámasztja az a tény, hogy a Bíróság nagytanácsban hozta azt, mivel a Bíróság nagytanácsa akkor jár el, ha az eljárásban félként részt vevő tagállam vagy uniós intézmény azt kéri, illetve, ha maga a Bíróság úgy ítéli meg, hogy az előtte folyó ügy kivételes jelentőségű.⁴⁰ Ezenfelül, az Achmea-ítéletében a Bíróság eltér a főtanácsnok indítványában⁴¹ foglaltaktól.

Jól szemlélteti a jelen ítélet fontosságát például az is, hogy a német szövetségi parlament (*Bundestag*) Európa Főosztálya által készített, az Achmea-ítélet általános joghatását részletesen vizsgáló szakvélemény⁴² arra figyelmeztet, hogy az ítélet egy, az alapjául szolgáló ügytől független, absztrakt résszel is rendelkezik, amely az Európai Unió jogrendszerének autonómiáját helyezi a vizsgálatok középpontjába, és a konkrét döntést ezekre az absztrakt vizsgálatokra is alapozza, vagyis nem kizárólag a szerződések azon rendelkezéseire, amelyekre eredetileg a nemzeti bíróság előterjesztése irányult.

Ettől függetlenül érdemes arra emlékeztetni, hogy az EuB előzetes döntései mindig egy konkrét ügyre vonatkoznak. Amennyiben más esetekben eltérések mutatkoznak, úgy nem zárható ki, hogy az EuB az érintett rendelkezéseket máshogyan értelmezi, és ezáltal eltérő következtetésekre jut, így a – még adott esetben nagytanácsban is eljáró – testület döntése joghatásának vizsgálata más ügyekben bizonyos fokig mindig magában hordoz egy jogi prognózist is.⁴³

³⁷ A Bíróság idevágó gyakorlatát ismerteti: GOMBOS 2019, 151.

³⁸ BLUTMAN László (2014): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG–ORAC. 4.6.1.2. pont; KARPENSTEIN, 2019, EUMSZ. 234. cikk, 104. para.

³⁹ Erre az álláspontra helyezkedik például: MÜLLER, Matthias J. (2018): RIW-Kommentar zu EuGH, Rs. C-284/16 (Slowakische Republik/Achmea). *Recht der Internationalen Wirtschaft*, No. 4. 204.

⁴⁰ EUMSZ. 3. Jegyzőkönyv (az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról) 16. cikke.

⁴¹ Wathelet főtanácsnok indítványa (ECLI:EU:C:2017:699, 2017.09.19), miszerint az uniós jog egyáltalán nem képezheti akadályát a tagállamok és a beruházók közötti választottbírói vitarendezési mechanizmus alkalmazásának. Ebben kontextusban lásd: PÉCZELI 2019.

⁴² Deutscher Bundestag – Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa: Das Urteil des EuGH vom 6. März 2018 in der Rs. C-284/16 (Slowakische Republik/Achmea BV) und seine Auswirkungen auf CETA und den multilateralen Investitionsgerichtshof, PE 6 – 3000 – 57/18, 2018. 04. 04, 11. (a továbbiakban: Deutscher Bundestag – PE 6 – 3000 – 57/18).

⁴³ Deutscher Bundestag – PE 6 – 3000 – 57/18, 12. Az Európai Bíróság nagytanácsban hozott ítéletei értelmezése során felmerülő nehézségekről lásd például: SZIRBIK Miklós (2011): *Az Európai Bíróság ítélete a közbeszerzési szabályokról, és a helyi önkormányzatok társulásairól. Jogesetek Magyarázata*, 4. sz. 51–60.

Az Achmea-ítélet hatása az unión belüli kétoldalú beruházási megállapodásokra

Az Achmea-ítélet leginkább az unión belüli kétoldalú beruházási megállapodásokra lehet hatással, tekintettel arra, hogy ezek az úgynevezett intra-EU BIT-ek természetüknél és létrehozásuk körülményeinél fogva összehasonlíthatók az Achmea-ítélet alapjául szolgáló megállapodással.⁴⁴ Nevezetesen olyan, a tagállamok között megkötött kétoldalú beruházási megállapodások, amelyek valamely szerződő fél beruházója számára a másik szerződő féllel szembeni jogvita választottbíróóság előtti rendezésének lehetőségét biztosítják. Ezekben az esetekben akkor érvényesülnek az Achmea-ítélet megállapításai – nevezetesen az adott bilaterális megállapodás uniós joggal való összeegyeztethetlensége az EUMSZ. 267., valamint 344. cikkei, továbbá az uniós jog autonómiája vonatkozásában –, ha az érintett megállapodás a választottbíróóságra való tekintettel azonos, illetve mérvadó részeiben hasonló rendelkezéseket tartalmaz.⁴⁵

Általában feltételezhető, hogy a szóban forgó, unión belüli kétoldalú beruházási megállapodások választottbíróóságra vonatkozó rendelkezései hasonlítanak egymásra a választottbíróóság felállítása, működése, valamint az alkalmazandó eljárásrend tekintetében is.⁴⁶ Ez azt jelenti, hogy az említett rendelkezések olyan választottbíróósági eljárásokat tesznek lehetővé, amelyek az Achmea-ítéletben foglaltak értelmében összefüggésben állhatnak az uniós joggal, továbbá az eljáró választottbíróóság nem jogosult előzetes döntéshozatal kezdeményezésére, és emellett nem biztosított a választottbíróósági döntés uniós jogot érintő részének tagállami bíróság által végzett felülvizsgálata – adott esetben szükségessé váló előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének lehetősége mellett az EUMSZ. 267. cikkében foglaltak szerint.⁴⁷

A fentiekben vázolt esetszortokban a választottbíróóság által tárgyalt jogvita uniós jogot érintő mivolta leginkább abból következik, hogy az unión belüli határokon átnyúló befektetések rendszerint érintik a letelepedés szabadságával és a tőke szabad mozgásával kapcsolatos rendelkezéseket,⁴⁸ amit a Bizottság az unión belüli kétoldalú beruházási megállapodások felszámolását sürgető joggyakorlata is alátámaszt.⁴⁹

⁴⁴ Deutscher Bundestag – PE 6 – 3000 – 57/18, 13.

⁴⁵ HINDELANG, Steffen (2018): The Limited Immediate Effects of CJEU's Achmea Judgement. *VerfBlog*, 2018. 03. 09. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/the-limited-immediate-effects-of-cjeus-achmea-judgement/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.).

⁴⁶ Deutscher Bundestag – PE 6 – 3000 – 57/18, 12.

⁴⁷ Az Achmea-ítéletet e nagy hordereje miatt történelmi jelentőségűnek nevezik: DELI Zsófia – NEMESCSÓI András – KÖHEGYI Dávid: *Uniós jogot sért a beruházásvédelmi egyezmény választottbíróósági kikötése. Az Európai Bíróság ítéletet hozott.* Elérhető: www.jogiforum.hu/hirek/38985 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

⁴⁸ PÉCZELI 2019; Deutscher Bundestag – PE 6 – 3000 – 57/18, 13.

⁴⁹ Európai Bizottság IP/15/5198 sz. sajtónyilatkozata (Brüsszel, 2015. 06. 18.). Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_15_5198 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

Az intra-EU BIT-ek egységes szabályozása – hol állunk jelenleg?

Az intra-EU-BIT-ek keretében elbírálandó jogviták tekintetében az Achmea-ítéletet követő időszakban sok tisztázatlan kérdés fokozta azt a jogbizonytalanságot, amely legkésőbb 2015-ben állt be, amikor is a Bizottság az unión belüli kétoldalú beruházási megállapodások felszámolására kérte fel a tagállamokat, majd több tagállam ellen indított kötelezettségszegési eljárást ebben a témakörben.⁵⁰

a) Folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárások, amicus curiae beadványok

A Bizottság ebben a helyzetben a tagállamokra gyakorolt nyomás fenntartásával próbálja minél hamarabb elérni az intra-EU-BIT-ek megszüntetését. A későbbiekben még ismertetendő közös kezdeményezésekkel párhuzamosan többféle módon nehezíti az intra-EU-BIT-ek további fennállását, így öt tagállam ellen indított kötelezettségszegési eljárást az általuk korábban létesített intra-EU-BIT-ek vitarendezési klauzulái uniós jogba történő ütközése mellett érvelve.⁵¹ Ezenfelül számos választottbíróóság szembesül az előtte folyamatban lévő eljárásban a Bizottság úgynevezett *amicus curiae* beadványaival, amelyek szerint az érintett választottbíróóság nem rendelkezik hatáskörrel az Európai Unió Bíróságának Achmea-ügyben hozott ítéletében foglaltak alapján, így például a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központjának⁵² bírósága, amely 2019. január 28. napján Magyarország és a francia Sodexo Pass vállalat közötti eljárásban hozott döntésével a magyar államot 73 millió euró megfizetésére kötelezte, miután elutasította a Bizottság *amicus curiae* beadványát.⁵³ A Bizottság a Micula-ügyben az Európai Unió versenyjoga szempontjából is próbálta támadni az intra-EU-BIT-ek rendszerét – sikertelenül –, azzal érvelve, hogy egy ilyen BIT keretében választottbíróóság által hozott ítéletben gazdasági szereplőknek megítélt kártérítés állam által történő kifizetése az EUMSZ. 107. cikke értelmében vett tilos állami támogatásnak minősül.⁵⁴

⁵⁰ Európai Bizottság IP/15/5198 sz. sajtónyilatkozata (Brüsszel, 2015. 06. 18.). Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_15_5198 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

⁵¹ Európai Bizottság, 2018. 07. 19. – MEMO/18/4529.

⁵² International Centre for Settlement of Investment Disputes, ICSID.

⁵³ Ehhez bővebben: SZECSEKAY András – WELLMANN György (2019): *Mérföldkő befektetésvédelmi ítélet Magyarországgal szemben*. Elérhető: <https://szecsekay.hu/hu/publikaciok/m> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

⁵⁴ Az Európai Bíróság a T-624/15., T-694/15. és T-704/15. sz. ügyekben 2019. június 18-án hozott ítéletében ezt az érvelést elutasította (ECLI:EU:T:2019:423).

b) Fennálló jogbizonytalanság a gyakorlatban

Az Achmea-ítélettel kapcsolatban a szakirodalom leginkább arra a nehézségre hívja fel a figyelmet, hogy amíg a tagállamok nem tisztázzák az általuk létrehozott – összesen körülbelül 200⁵⁵ – intra-EU-BIT helyzetét, lényegében az érintett esetekben eljáró választottbírószágon múlik, hogy hozzájárulnak-e az EuB Achmea-ítéletében kifejtett célkitűzéshez, vagy továbbra is maguk bírálják el az eléjük kerülő jogvitákat – szembe menve az EuB döntésében foglaltakkal.

A befektetők szempontjából ez a kaotikus helyzet azt eredményezte, hogy egy rájuk vonatkozó jogvita esetében nem bízhatnak sem a választottbírószág döntésének végérvényességében, sem pedig az esetlegesen megkeresett tagállami bíróság Achmea-ítéletet érvényesítő, nevezetesen az eljáró választottbírószág döntését hatályon kívül helyező ítélet jogerejében. A helyzetet jól szemlélteti, hogy például az Achmea-ügyben eljáró német *Bundesgerichtshof* csak 2019-ben utasította el a jogvitában eljáró választottbírószág döntését hatályon kívül helyező döntése ellen irányuló keresetet,⁵⁶ amíg az intra-EU-BIT-ek keretében megkeresett választottbírószágok többsége elutasítja a jelenleg függőben lévő ügyekben az eljárás felfüggesztésére irányuló beadványokat,⁵⁷ mint például egy Magyarországot érintő eljárásban is.⁵⁸

⁵⁵ LAVRANOS, Nikos (2019): *The EU Plurilateral Draft Termination Agreement for All intra-EU BITs: An End of the Post-Achmea Saga and the Beginning of a New One*. Elérhető: http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2019/12/01/the-eu-plurilateral-draft-termination-agreement-for-all-intra-eu-bits-an-end-of-the-post-achmea-saga-and-the-beginning-of-a-new-one/?doing_wp_cron=1587968429.0080049037933349609375 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

⁵⁶ Szövetségi Legfelsőbb Bíróság, Németország, 2019.01.24 – I ZB 2/15. Bővebben: SCHWALB, Susanne – WEILER, Marcus (2019): *BGH weist Anhörungsruge von Achmea zurück*. Elérhető: www.cms-shs-blog.de/dispute-resolution/bgh-weist-anhoerungsruge-von-achmea-zurueck/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

⁵⁷ *Cube Infrastructure Fund SICAV and Others v. Kingdom of Spain*, ICSID Case No ARB/15/20, Decision on jurisdiction, liability and partial decision on quantum, 19 February 2019; *Landesbank Baden-Württemberg and Others v. Kingdom of Spain*, ICSID Case No ARB/15/45, Decision on jurisdiction, 23 February 2019; *NextEra energy Global Holdings B.V. and NextEra energy Spain Holdings B.V. v. Spain*, ICSID Case No ARB/14/11, Decision on jurisdiction, liability and quantum principles, 12 March 2019; *Eskosol S.P.A. In Liquidazione v. Italian Republic*, ICSID Case No ARB/15/50, Decision on Italy's request for immediate termination and Italy's jurisdictional objection based on inapplicability of the Energy Charter Treaty to intra-EU disputes, 7 May 2019; *I.C.W. Europe Investments Limited v. Czech Republic*, PCA Case No 2014-22, Award, 15 May 2019; *Photovoltaik Knopf Betriebs-GmbH v. Czech Republic*, PCA Case No. 2014-21, Award, 15 May 2019.

⁵⁸ *Holding Internationale v. Hungary*, ICSID Case No ARB/13/35, Award, 9 October 2018. Lásd bővebben: MERSCH, Yves – ACHTOUK-SPIVAK, Laurie – AFFAK, Georges – CONTARTESE, Cristina – PUIG, Ramón Vidal (2019): *The new challenges raised by investment arbitration for the EU legal order, European Central Bank*. Elérhető: www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecb.lwp19~e-4d0a59cea.en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

c) Az Európai Bíróság C-1/17 sz. véleménye

A fenti kérdések tekintetében nem jelent előrelépést az Európai Bíróság Avis 1/17 sz. „Accord ECG UE-Canada” ügyben az EUMSZ. 218. cikk (11) bekezdése alapján adott véleménye.⁵⁹ Az egyebek közt Kanada, valamint az Európai Unió és tagállamai közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás vonatkozásában 2019. április 30-án adott vélemény ugyanis – ahogyan ezt a testület is hangsúlyozta⁶⁰ – nem az EU-intra megállapodásokat véleményezte, hanem egyrészt az EU és tagállamai, valamint harmadik állam között létesíteni tervezett, befektetővédelmi rendelkezéseket is tartalmazó megállapodásra vonatkozik.

Új plurilaterális megállapodás az intra-EU-BIT-ek megszüntetéséről

A tagállamok közös nyilatkozata

2019. január 15-én jelent meg a tagállamok közös nyilatkozata az Achmea-ítélet jogi következményeiről és a beruházások védelméről.⁶¹ A nyilatkozat keretében a tagállamok többek között vállalták, hogy tájékoztatják a beruházási ügyekkel foglalkozó bíróságokat az Achmea-ítélet következményeiről minden függőben lévő intra-EU-BIT ügyben, illetve hogy nem kötnek új megállapodást. A nyilatkozat tartalmazza azt is, hogy a tagállamok plurilaterális – vagy ha célszerűbb, bilaterális – megállapodás keretében mondják fel az intra-EU-BIT-eket. A nyilatkozat hivatkozást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a kidolgozandó plurilaterális (vagy az esetlegesen bilaterális) megállapodás ratifikációs okiratát legkésőbb 2019. december 6-ig letétbe helyezik, illetve tájékoztatják az Európai Unió Tanácsának Főtitkárát minden ezzel kapcsolatban felmerült akadályról. A Bizottság vezetésével a tagállamok az egymás közötti kétoldalú beruházásvédelmi megállapodások felmondásáról szóló plurilaterális nemzetközi megállapodás kitérgyalása mellett döntöttek. Mivel a nyilatkozat ratifikációs kötelezettségről ír, így egyértelmű, hogy a megállapodást nemzetközi szerződés formájában kötik meg a tagállamok. A tárgyalások lefolytatásához a felhatalmazást hazánkban a 148/2018 (XII. 17.) ME határozat⁶² biztosította.

⁵⁹ Avis 1/17. sz. ügy, a Bíróság véleménye (teljes ülés), 2019. április 30. Accord ECG UE-Canada, ECLI:EU:C:2019:341.

⁶⁰ Avis 1/17. sz. ügy, a Bíróság véleménye (teljes ülés), 2019. április 30. Accord ECG UE-Canada, ECLI:EU:C:2019:341, 126–128. pont.

⁶¹ Lásd https://ec.europa.eu/info/publications/190117-bilateral-investment-treaties_hu (A letöltés dátuma: 2020. 03. 31.)

⁶² Az Európai Unió egyes tagállamainak kormányai közötti beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló kétoldalú megállapodások felmondásáról szóló megállapodás létrehozására adott felhatalmazásról, MK 201. szám, 2018. december 17.

A jogbizonytalanság felszámolása érdekében 2019. október 24-én a tagállamok a Bizottság által koordinált – közel egy évig tartó – tárgyalások eredményeként végül közös közleményben rögzítették azon szándékukat, hogy egy plurilaterális megállapodásban szüntetik meg az általuk korábban kötött összes intra-EU-BIT-et.⁶³ A szakma által nagy érdeklődéssel várt szabályozás tervezetét a tagállamok jelen tanulmány szövegének lezárásáig még nem hozták nyilvánosságra, és 2019. decemberben az érintett, összesen 200 intra-EU-BIT döntő része még hatályban volt.⁶⁴ A Bizottság sajnálatát fejezte ki aziránt, hogy néhány tagállam nem hagyta jóvá a szöveget. Ahogy a tárgyalások megkezdésekor jelezte, elképzelhető, hogy kötelezettségszegési eljárást indít azon tagállamok ellen, akik nem mondják fel intra-EU-BIT-megállapodásaikat. A Bizottság közleményében kiemeli, hogy a 2019. januári közös nyilatkozat fényében késedelem nélkül megkezdi a tárgyalásokat az EU-n belüli beruházások hatékony védelme érdekében, és szükség esetén új vitarendezési mechanizmusokat is kialakít ennek keretében.⁶⁵ Erre egyébként a tagállamok maguk is kérték a Bizottságot.⁶⁶

Jelen helyzetben a befektetők szempontjából az alábbi kérdések okoznak fejfájást, amelyekre az EKB 2019 októberében megjelent tanulmánya is felhívja a figyelmet.⁶⁷

Plurilaterális megállapodás létrehozása

A fentiekben ismertetett plurilaterális megállapodás létrehozására irányadó szabályok – tekintettel a plurilaterális megállapodással megszüntetni tervezett eredeti bilaterális megállapodások jogi természetére – a nemzetközi jogból vezethetők le, nevezetesen a nemzetközi szerződésekre vonatkozó szokásjog, valamint az azt kodifikáló 1969. évi bécsi egyezmény a szerződések jogáról,⁶⁸ avagy az államok minden további nélkül megszüntethetik a szóban forgó bilaterális megállapodásokat, és ezt tehetik közösen, mind a nagyjából 200 megállapodás vonatkozásában az összes érintett állam részvételével egy egységes megállapodással.⁶⁹ A BIT-megállapodások kapcsán az EU jogrendszere,

⁶³ Európai Bizottság közleménye. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/publications/191024-bilateral-investment-treaties_hu (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

⁶⁴ A helyzetről részletesen beszámol: LAVRANOS 2019.

⁶⁵ Az Európai Bizottság közleménye. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/191024-bilateral-investment-treaties_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 01.)

⁶⁶ Lásd STÖBENER DE MORA, Patricia Sarah (2019): Ideen für einen Mechanismus zum Schutz von Investitionen im Binnenmarkt nach dem Ende der intra-EU-BITs. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, No. 6. 217.; STÖBENER DE MORA, Patricia Sarah (2019): Investitionsschutz: Einigung zur Beendigung der intra-EU-Abkommen. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, No. 21. 883.

⁶⁷ MERSCH – ACHTOUK-SPIVAK AFFAK – CONTARTESE–PUIG 2019, 21.

⁶⁸ 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről. Ehhez lásd bővebben: KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László (2014): *Nemzetközi jog*. Budapest, Wolters Kluwer. 173–201.

⁶⁹ 1966. évi Bécsi egyezmény a szerződések jogáról 54. cikk b) pontja, illetve 59. cikke.

valamint a nemzetközi jog közötti viszonyból fakadó bizonytalanságok jelentős része ezáltal megszűnne.⁷⁰

Ahogy fentebb említettük, a plurilaterális megállapodás szövegét még nem hozta nyilvánosságra a Bizottság. Az interneten több szöveg is megtalálható, ezek elemzésére azonban jelen cikk szerzői nem vállalkoznak, hogy elkerüljék az esetleges félreértéseket. A tagállamok közös nyilatkozatából, illetve a Bizottság közleményéből azonban következtetünk néhány pontra, amelyet tartalmazni fog a megállapodás. A ratifikációs okiratok letéteményeseként nagy valószínűséggel az Európai Unió Tanácsának Főtitkárát jelölik ki, hiszen a fentebb röviden ismertetett nyilatkozat is erre hivatkozik. A megállapodás plurilaterális jellegéből következik, hogy fenntartás nem lesz fűzhető hozzá, vagy ahhoz valamennyi részes állam hozzájárulása lesz szükséges.⁷¹ Mivel jelenleg csaknem 200 intra-EU-BIT-megállapodás van hatályban a tagállamok között, mellékletben kell felsorolni valamennyi, a megállapodás által érintett intra-EU-BIT-et, és az is elképzelhető, hogy az egyes megállapodásokra külön szabályok fognak vonatkozni, több csoportot fognak alkotni.

Plurilaterális megállapodás időbeli hatálya

A most kidolgozás alatt lévő plurilaterális megállapodással kapcsolatban a szakirodalomban leginkább tárgyalt kérdéskör arra vonatkozik, hogy időben mely esetekre és eljárásokra vonatkozzon a BIT-ek megszüntetése. A szóban forgó dátum az Achmea-ítélet kihirdetésének napja, vagyis 2018. március 6-a. Amennyiben a plurilaterális megállapodás nem kérdőjelezi meg visszamenőleg a BIT-ek alapján már lezárt eljárások eredményét, úgy a tagállamok ezen a területen minden érintett számára kielégítő módon szabályoznák az Achmea-ítélet következményeit, és feloldanák a már ismertetett bizonytalanságot is. Ebben a kontextusban viszont a Bizottság rugalmasságára is szükség lesz, a szervezetnek tehát vállalnia kell, hogy ezeket a lezárt eljárásokat nem támadja meg.

A még függőben lévő ügyek helyzete ennél bonyolultabb. Kérdéses, hogy 2018. március 6-a után kezdeményezett eljárások esetében mekkora mértékben hivatkozhatnak a befektetők vagy a tagállamok a jóhiszeműsége, vagyis elvárhatják-e, hogy a választottbíró ítéletét nem érinti majd a plurilaterális megállapodás.⁷² A harmadik csoportba pedig a 2018. március 6-a előtt kezdeményezett, még függőben lévő eljárások tartoznak. Ezekben az esetekben átmeneti időszak bevezetésével lehetne feloldani a jogbizonytalan-

⁷⁰ LAVRANOS 2019.

⁷¹ Lásd 1987. évi 12. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés 20. cikk, 2. bekezdés.

⁷² Magyarország például hivatalosan felkérte a befektetőket, hogy az Achmea-ítélet után ne kezdeményezzenek eljárásokat: Magyarország 2019. január 16-ai nyilatkozatának 3. pontja. Elérhető: www.kormany.hu/download/5/1b/81000/Hungarys%20Declaration%20on%20Achmea.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.) Ilyen értelemben vett visszamenőleges hatály ellen érvel a jóhiszeműség kérdéskörre nem kitérve: LAVRANOS 2019.

ságot, illetve az Achmea-ítéletben az EuB által kifogásolt BIT-rendszer hiányosságainak átmeneti módosításával. Biztosítani lehetne például, hogy előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni jogosult és kötelezett állami bíróság felülvizsgálhassa a választottbíróság ítéletet olyan szempontból, hogy az uniós jogot megfelelően alkalmazta-e.

Konklúziók és kitekintés

Az EU és tagállamai számára nélkülözhetetlen a befektetések kiszámítható, stabil és átlátható szabályozási környezete, valamint a beruházói jogok hatékony érvényesítésének lehetősége.⁷³ Az intra-EU-BIT-ek területén az EU és tagállamai által hivatalosan bejelentett vállalatokhoz képest még kevés előrehaladást sikerült csak elérni, ami az EU helyzetét is gyengíti a más régiók ellen a befektetőkért zajló versenyben. Biztató jel ugyanakkor a 2019-ben bejelentett szabályozási kezdeményezés, amely részleteinek mihamarabbi közzététele és transzparens szakmai megvitatása nagymértékben segítené a befektetők és döntéshozók kiszámítható tervezését. A jelek szerint – ahogy a fentiekben is ismertettük – a szabályozás tartalmi elemei jó irányba mutatnak, ugyanakkor a jelenleg most kidolgozás alatt lévő plurilaterális megállapodás időbeli hatályának véglegesítése pontos és alapos egyeztetést igényel az érintett gazdasági szereplők és döntéshozók között. Az előzetes terveknek megfelelően a Bizottságnak mihamarabb nyilvánosságra kell hoznia a megállapodást, amelyet lassíthat a már fentebb említett tény, hogy néhány tagállam nem ért egyet annak szövegével. Mindenesetre mind a tagállami befektetői oldalról, mind az EU részéről sürgetővé válik az intra-EU-BIT-ek rendezése, valamint egy hatékony befektetővédelmi és vitarendezési mechanizmus kidolgozása.

⁷³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az EU-n belüli beruházások védelméről, Brüsszel, 2018.7.19. COM(2018) 547 (final), 1.

A GDPR által okozott kihívások a munkajogban

Lukács Adrienn

Bevezetés

A munka világában számos kihívással nézhettünk szembe az elmúlt évek során. A társadalmi, gazdasági változások, a technológiai fejlődés, köztük az információs-kommunikációs technológiák térnyerése a munka világára is jelentős hatást gyakoroltak. Az így felmerülő kihívásokra az Európai Unió több alkalommal is felhívta a figyelmet: megemlítendő többek között a 2006-os Zöld Könyv,¹ valamint a 2017-es szociális jogok európai pillére.² A Zöld Könyv főként az atipikus munkaviszonyok térnyerésére, valamint a „flexicurity”, azaz rugalmas biztonság jelentőségére helyezte a fókuszot, míg a szociális jogok európai pillére olyan jogokat és elveket határoz meg, amelyek kiemelkedő fontosságúak a 21. században. Ezen jogok és elvek között szerepel többek között az esélyegyenlőséghez való jog, a szociális biztonsághoz kötődő jogok, valamint a munkavállalók személyes adatok védelméhez való joga.³

A személyes adatok védelmének kérdése kiemelt fontosságú a 21. században. A technológiai fejlődésnek és a társadalomban bekövetkezett változásoknak köszönhetően napjainkra a személyes adatok kezelése és gyűjtése jelentős mértékben megnőtt.⁴ Példaként elég az okostelefonok, drónok, táblagépek vagy akár a közösségi média térnyerésére gondolni. Ezek a változások azonban nemcsak a mindennapokat érintik, hanem a munka világára is jelentős hatást gyakorolnak, hiszen nagyban megkönnyítették a munkavállalók személyes adatainak a kezelését is. A személyes adatok védelméhez való jog alapvető emberi jog,⁵ amely valamennyi embert, így a munkavállalókat is megilleti. Az érintett a személyes adatain keresztül kiszolgáltatottá válhat,⁶ ezért garanciális jelentőségű, hogy a személyes adatok kezelése megfeleljen a vonatkozó jogszabályokban foglaltaknak.

Annak érdekében, hogy a fent nevezett változásokra a jogalkotó reagáljon, Európai Unió szinten adatvédelmi reformra volt szükség, amelynek keretében az EU elfo-

¹ Az Európai Közösségek Bizottsága (2006): *Zöld Könyv. A munkajog korszerűsítése szembenézve a XXI. század kihívásaival*. Brüsszel, COM(2006) 708 végleges.

² Európai Parlament – Európa Tanács – Európai Bizottság (2017): *A szociális jogok európai pillérének kihirdetéséről szóló intézményközi nyilatkozat*. (2017/C 428/09).

³ Európai Parlament – Európa Tanács – Európai Bizottság 2017, II. fejezet, 10. c.

⁴ 2016/679 EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, preambulum (6).

⁵ Lásd például: Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 8. cikk.

⁶ MAJTÉNYI László (2002): Az információs szabadságok és az adatvédelem határai. *Világosság*, 43. évf. 2–3. sz. 56.

gadta az általános adatvédelmi rendeletet (a továbbiakban: GDPR).⁷ A tanulmány célja, hogy bemutassa az EU-s szabályozás legfontosabb munkajogi vonatkozásait, valamint az általuk okozott kihívásokat. Ennek érdekében először megvizsgálja az EU-s jogszabályi kereteket, majd az ennek tükrében felmerülő munkajogi kihívásokat, különös tekintettel a tagállamok által a GDPR-hoz képest pontosabban meghatározott szabályok elfogadásának lehetőségére.

Adatvédelmi szabályozás az Európai Unióban

Átfogó EU-s adatvédelmi szabályozás már a GDPR elfogadása előtt is létezett, amely védelmet az 1995-ös adatvédelmi irányelv biztosította.⁸ Ugyanakkor, közel 15 évvel az irányelv elfogadását követően, felmerült az adatvédelmi szabályozás reformjának szükségessége. Ennek okai közé tartozott, hogy a rohamos technológiai fejlődés, valamint a globalizáció új kihívásokhoz vezetett az adatvédelem területén is, valamint a személyes adatok gyűjtése sokkal kifinomultabbá és kevésbé kimutathatóvá vált.⁹ Míg az irányelv megalkotásának idején megszámlálható mennyiségű adatkezelőről és adatkezelésről volt szó, addig ez a helyzet több mint két évtizeddel később már nem állt fenn.¹⁰ Példaként elég arra gondolni, hogy míg 1995-ben nem volt jellemző, hogy valamennyi háztartás rendelkezzen internetkapcsolattal (sőt!), addig ma már ez teljesen természetesnek tekintendő, a számítógépek, laptopok, tabletek, okostelefonok stb. elterjedésével.¹¹ Az is problémaként merült fel, hogy az irányelv nem érte el a kívánt harmonizációs hatást, és így a tagállamok szabályozásai sok esetben különböztek.¹²

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet).

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról.

⁹ European Commission (2010): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A comprehensive approach on personal data protection in the European Union*. Brussels, 4. November. COM(2010) 609 final. 2.

¹⁰ DE HERT, Paul – PAPA-KONSTANTINOU, Vagelis (2012): The proposed data protection Regulation replacing Directive 95/46/EC: A sound system for the protection of individuals. *Computer Law and Security Review*, Vol. 28, No. 2. 131.

¹¹ Míg 1995-ben világszerte 16 millió internethasználóról beszélhettünk, 2020 januárjára ez a szám 4574 millióra emelkedett [Elérhető: Internet World Stats (é. n.)]. Viviane Reding, a Bizottság alelnöke is azt nyilatkozta, hogy az irányelv elfogadásának idején az európaiaknak kevesebb mint 1%-a használta az internetet. European Commission (2012): *Press release: Commission proposes a comprehensive reform of data protection rules to increase users' control of their data and to cut costs for businesses*. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-46_en.htm (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)

¹² DE HERT – PAPA-KONSTANTINOU 2012, 131.

Szükségessé vált tehát az adatvédelmi reform annak érdekében, hogy az EU a 21. században is megfelelőképp tudja biztosítani a személyes adatok védelmét – amely reform keretében fogadta el az EU-s jogalkotó a GDPR-t.¹³ Bár az irányelvben meghatározott alapelvek továbbra is érvényesek, valamint a GDPR is technológiasemleges szabályozást alkalmaz,¹⁴ a reform keretében számos változást eszközölt az EU a személyes adatok védelme területén.¹⁵

Az első – és talán leginkább szembetűnő – változás, hogy a GDPR nem irányelvben szabályozza többé az adatvédelem kérdését, hanem rendeleti formában, ezáltal egységes európai adatvédelmi szabályozást létrehozva. A jogszabály típusának megváltoztatásán túl a GDPR több jelentős változtatást is eszközölt, többek között szélesítette a területi hatályt,¹⁶ pontosította a hozzájárulás fogalmát,¹⁷ az érintetti jogosultságok vonatkozásában erősítette az érintett pozícióját,¹⁸ új elveket is bevezetett,¹⁹ szélesítette az adatkezelőket terhelő kötelezettségeket, valamint szigorúbb jogkövetkezményeket állapított meg a GDPR-ban foglaltak be nem tartása esetére.²⁰ Ezen túlmenően tartalmaz az adatkezelés különös eseteire vonatkozó rendelkezéseket, amelyek keretében szabályozza többek között a foglalkoztatással összefüggésben megvalósuló adatkezeléseket.

¹³ Az adatvédelmi reform másik dokumentuma az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/680 irányelve (2016. április 27.) a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről.

¹⁴ European Commission 2010, 3.

¹⁵ A GDPR mellett ugyanakkor léteznek szektorális adatvédelmi normák is. Például lásd (az elfogadás alatt álló) az Európai Parlament és a Tanács rendeletét az *elektronikus hírközlés* során a magánélet tiszteletben tartásáról és a személyes adatok védelméről, valamint a 2002/58/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről; vagy az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1725 rendeletét (2018. október 23.) a természetes személyeknek a személyes *adatok uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek általi kezelése* tekintetében való védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 45/2001/EK rendeletét.

¹⁶ European Union Agency for Fundamental Rights – Council of Europe (2018): *Handbook on European Data Protection Law: 2018 Edition*. Luxembourg, Publications Office of the European Union. 31.

¹⁷ VOIGT, Paul – VON DEM BUSSCHE, Axel (2017): *The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Practical Guide*. Springer. 93.

¹⁸ BOUNEDJOUM, Amira (2016): Réforme européenne des données personnelles : les nouveautés pour les droits des personnes. *JCPE Semaine Juridique*, No. 22. 44–47.

¹⁹ Idetartozik többek között a beépített adatvédelem (*data protection by design*), az alapértelmezett adatvédelem (*data protection by default*) és az adatvédelmi hatásvizsgálat (*data protection impact assessment*) elve. Elérhető: COSTA, Luiz – POULLET, Yves (2012): Privacy and the Regulation of 2012. *Computer Law and Security Review*, Vol. 28, No. 3. 259.

²⁰ Különösen a közigazgatási bírság emelendő ki, amelynek az összege akár a 20 millió eurót is elérheti (vagy vállalkozások esetében az előző pénzügyi év teljes éves világgpiaci forgalmának legfeljebb 4%-át). Lásd 2016/679 EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, 83. cikk (5).

A GDPR által okozott kihívások a munkajog területén

A rendeleti formában történő szabályozásnak köszönhetően valóban egységes(ebbé) vált az EU-s adatvédelem, bár a közvetlen alkalmazhatóság nem zárja ki azt, hogy bizonyos eltérések legyenek a tagállami szabályok között. Ugyanis bizonyos esetekben maga a GDPR hatalmazza fel a tagállamokat arra, hogy szabályozzanak²¹ vagy pontosabban szabályozzanak egy meghatározott kérdést; így kihívást okoz, hogy a személyes adatok kezelésére vonatkozó szabályozás (bár vitathatatlanul lényegesen egységesebbé vált) EU-s és tagállami szinten több jogszabályban található – a munka világában megvalósuló adatkezelések esetében is.

A GDPR 88. cikke ugyanis kifejezetten felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy a foglalkoztatás terén pontosabb szabályokat állapítsanak meg, így e téren párhuzamosan alkalmazandók a GDPR rendelkezései, valamint a tagállami munkajogi rendelkezések (amelyek hazánk vonatkozásában az Mt.-ben található). A különleges adatok esetében is lehetőség nyílik az eltérésre: ennek általános adatvédelmi vonatkozásainak a részletszabályai az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben (a továbbiakban: Infotv.) található, míg a(z egyes) különleges adatok kezelésére a munka világában az Mt. lesz az irányadó.²²

Emiatt a GDPR által támasztott munkajogi követelmények elemzése elválaszthatatlan a hazai vonatkozó szabályok tárgyalásától. Témánk szempontjából különösen jelentős a foglalkoztatásra, a személyes adatok különleges kategóriájának (a továbbiakban: különleges adatok) kezelésére, valamint a büntetőjogi felelősség megállapítására vonatkozó határozatokra és a bűncselekményekre vonatkozó személyes adatok (a továbbiakban: bűnügyi személyes adatok) kezelésére vonatkozó szabályok, így a továbbiakban ezeket ismertetjük.

A foglalkoztatással összefüggő adatkezelések

A GDPR jelentős hatást gyakorolt a munkahelyi adatvédelem terén is, hiszen általános jelleggel, szektor- és technológiасemlegesen rendezi az adatvédelem kérdését – így a benne foglalt követelményeket (köztük a már megnevezett definíciós, alapelvi és egyéb változásokat) alkalmazni kell a munkahelyi adatkezelések során is.²³ Ennek ellenére a *GDPR 88. cikke* kimondja, hogy a foglalkoztatás terén felmerülő adatkezelések vonatkozásában a tagállamok részletesebb szabályozást fogadhatnak el, annak érdekében, hogy a mun-

²¹ A GDPR-preambulum (27) értelmében ebbe az esetkörbe tartozik az elhunyt személyes adatainak védelme, amelyre a GDPR nem alkalmazandó, a tagállamoknak ugyanakkor lehetőségük van szabályozni a kérdést.

²² BANKÓ Zoltán et al. (2019): *Nagykommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez.* (Jogtárból 2020. 03. 26-án letöltött verzió; 10. §-hoz fűzött magyarázat.)

²³ ARANY-TÓTH Mariann (2018): A foglalkoztatással összefüggő adatkezelés szabályozásának lehetőségei az általános adatvédelmi rendelet (GDPR) alapján (1. rész). *Munkajog*, 2. évf. 1. sz. 25.

kavállalók személyes adatainak a foglalkoztatással összefüggő kezelése tekintetében biztosítsák a jogok és szabadságok védelmét. Ez újdonságként jelenik meg a korábbi irányelvhez képest, ugyanis az irányelv nem tartalmazott kifejezetten a munka világát célzó rendelkezéseket.²⁴ Mindez ugyanakkor azt jelenti, hogy a rendeleti formában történő szabályozás ellenére is felmerülnek a foglalkoztatás területén megvalósított adatkezelések esetében egyes tagállami sajátosságok – különösen arra tekintettel, hogy EU-s szinten egységes munkajogról sem beszélhetünk.

A GDPR 88. cikk (1) bekezdése értelmében a tagállamok vagy jogszabályban, vagy kollektív szerződésben állapíthatnak meg pontosabban meghatározott szabályokat. Az ily módon elfogadott rendelkezések a munkaerő-felvétel, a munkaszerződés teljesítése, valamint a munkaviszony megszüntetése célját szolgálhatják.²⁵ A fent meghatározott célok közé tartozik *különösen* a munkaerő-felvétel, a jogszabályban vagy kollektív szerződésben meghatározott kötelezettségek teljesítése, a munka irányítása, tervezése és szervezése, a munkahelyi egyenlőség és sokféleség, a munkahelyi egészségvédelem és biztonság, a munkáltató vagy a fogyasztó tulajdonának védelme, valamint a foglalkoztatáshoz kapcsolódó jogok és juttatások egyéni vagy kollektív gyakorlása és élvezete, valamint a munkaviszony megszüntetése.²⁶ A fenti célokból meghozott szabályok tartalmára vonatkozóan a GDPR azt írja elő, hogy azoknak alkalmasnak kell lenniük az érintett emberi méltóságának védelmére, jogos érdekeinek és alapvető jogainak megóvására, amelyekre tekintettel kell lenni különösen az adatkezelés átláthatóságának biztosítása során, a vállalkozáscsoporton belüli adattovábbítások során, illetve a munkahelyi ellenőrzési rendszerek vonatkozásában.²⁷

Magyarországon a jogalkotó az Európai Unió adatvédelmi reformjának végrehajtása érdekében szükséges törvénymódosításokról szóló 2019. évi XXXIV. törvénnyel (a továbbiakban: GDPR-salátatörvény) rendelkezett a foglalkoztatás területén felmerülő adatkezelésekről, amelynek keretében módosította az Mt. vonatkozó rendelkezéseit²⁸ – és amellyel a 88. cikk felhatalmazása alapján pontosabban megállapított szabályokat fogadott el.

A GDPR elfogadását megelőzően a munkavállalók személyes adatainak a kezelésére az Infotv. volt alkalmazandó, amely jogszabály tartalmazta a legfontosabb definíciókat, alapelveket, követelményeket, az Mt. ezeket konkretizálta a munka világának kontextusában. Ezen túlmenően az adatkezelések és megfigyelések részletes szabályait a korábbi adatvédelmi biztos, valamint az őt 2012-ben felváltó Nemzeti Adatvédelmi és Informá-

²⁴ SCHULTIS, Catherine (2017): Le traitement de données dans le cadre des relations de travail dans le règlement sur la protection des données personnelles. *Daloz IP/IT*, No. 5. 266.

²⁵ BUZÁS Péter – PÉTERFALVI Attila – RÉVÉSZ Balázs szerk. (2019): *Magyarázat a GDPR-ról*. (Jogtárból 2020. 03. 26-án letöltött verzió.) 13.4.

²⁶ 2016/679 EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, 88. cikk (1); VOIGT – VON DEM BUSSCHE 2017, 225.

²⁷ 2016/679 EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, 88. cikk (2); VOIGT – VON DEM BUSSCHE 2017, 226.

²⁸ Az Mt.-t leszámítva több mint 80 jogszabályt módosított a GDPR-salátatörvény az adatvédelmi reform végrehajtása érdekében.

ciószabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) dolgozta ki a gyakorlatában. Bár az Mt. a GDPR elfogadását megelőzően is rendelkezett a felek személyiségi jogainak a védelméről, tartalmazott rendelkezéseket a nyilatkozatok és alkalmassági vizsgálatok megtételéről, valamint a munkavállalók megfigyeléséről, ezt nem részletekbe menően tette.

A 2019. április 26-án hatályba lépő változásokkal ez a helyzet részben megváltozott. A GDPR-salátatörvény ugyanis jelentősen módosította az Mt.-t, bár a rendelkezéseknek az adott megfigyelési módra, helyzetre való alkalmazása során várhatóan továbbra is fontos szerepe lesz a NAIH értelmező tevékenységének. A módosítás érintette *A személyiségi jogok védelme* című részt, illetve nagyban bővítette a személyes adatok kezelésére vonatkozó szabályokat. Különösen fontos, hogy az Mt. immár tartalmaz egy *Adatkezelés* elnevezésű alcímet, jelentősen kibővítve a munkahelyi adatkezelésekre (ahol újdonságként jelennek meg különösen az okiratok bemutatására vonatkozó szabályok, valamint a biometrikus és bűnügyi személyes adatokra vonatkozó rendelkezések) és ellenőrzésekre vonatkozó szabályokat (különösen a munkáltató által a munkavégzéshez biztosított információtechnológiai vagy számítástechnikai eszköz magáncélú használata tekintetében).²⁹

Különleges adatok

A különleges,³⁰ más néven szenzitív adatok (nem megfelelő) kezelése olyan kockázatokkal járhat, mely nagymértékben hathat az érintett alapvető jogaira és szabadságaira, többek között az emberi méltóságára, vagy akár az egyenlő bánásmódra – ennek megfelelően fokozottabb védelemben részesíti őket a jogalkotó.³¹ A GDPR értelmében fő szabály szerint tilos a különleges adatok kezelése.³²

Ugyanakkor a GDPR több esetben is meghatároz olyan kivételeket, amely esetekben kezelhetők ezek a különleges adatok.³³ Ezen kivételek közül különösen az említendő meg, amely arra vonatkozik, ha „az adatkezelés az adatkezelőnek vagy az érintettnek a foglalkoztatást, valamint a szociális biztonságot és szociális védelmet szabályozó jogi előírásokból fakadó kötelezettségei teljesítése és konkrét jogai gyakorlása érdekében szükséges, ha az érintett alapvető jogait és érdekeit védő megfelelő garanciákról is rendelkező uniós vagy tagállami jog, illetve a tagállami jog szerinti kollektív szerződés ezt

²⁹ A bevezetett változásokról lásd bővebben: RÁTKAI Ildikó (2019): Új adatvédelmi szabályok a munkaviszonnyal összefüggésben. *Munkajog*, 2. sz. 69–75.

³⁰ Ilyen adatnak minősül a faji vagy etnikai származásra, politikai véleményre, vallási vagy világnézeti meggyőződésre vagy szakszervezeti tagságra utaló személyes adatok, valamint a természetes személyek egyedi azonosítását célzó genetikai és biometrikus adatok, az egészségügyi adatok és a természetes személyek szexuális életére vagy szexuális irányultságára vonatkozó személyes adat [2016/679 EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, 9. cikk (1)].

³¹ European Union Agency for Fundamental Rights – Council of Europe 2018, 96.; BUZÁS–PÉTER-FALVI–RÉVÉSZ 2019, 4.1.2.1.

³² 2016/679 EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, 9. cikk (1).

³³ 2016/679 EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, 9. cikk (2).

lehetővé teszi [...]”.³⁴ A GDPR-salátatörvény által bevezetett módosításoknak köszönhetően immár az Mt. is tartalmaz ilyen rendelkezést, amelynek keretében a biometrikus adatokra vonatkozó adatkezeléseket szabályozza.³⁵

Ennek keretében az Mt. a *biometrikus adatok*³⁶ kezelését szűk körben (rendszerint amennyiben az az érdekmérlegelés jogalapja szerint is megalapozott),³⁷ de lehetővé teszi, kimondva, hogy azok kizárólag az érintett azonosítása céljából kezelhetők.³⁸ További feltétel, hogy az valamely dologhoz vagy adathoz történő olyan jogosulatlan hozzáférés megakadályozásához szükséges, amely egyrészt vagy a munkavállaló, vagy mások élete, testi épsége vagy egészsége, másrészt vagy a törvényben védett jelentős érdek súlyos vagy tömeges, visszafordíthatatlan sérelmének a veszélyével járna.³⁹

Bűnügyi személyes adatok

Fontos kiemelni, hogy a GDPR nem használja a bűnügyi személyes adat kifejezést, helyette a „büntetőjogi felelősség megállapítására vonatkozó határozatokra és a bűncselekményekre vonatkozó személyes adatok” terminológiát tartalmazza. A bűnügyi személyes adat fogalma az Infotv.-ben található,⁴⁰ amely a GDPR-nál tágabban értelmezi

³⁴ 2016/679 EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, 9. cikk (2) b).

³⁵ BANKÓ et al. 2019, 11. §-hoz fűzött magyarázat. A GDPR 9. cikk (4) ezeken a kivételeken túlmenően felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy további feltételeket – köztük korlátozásokat – tartsanak hatályban, illetve vezethetnek be a genetikai adatok, a biometrikus adatok és az egészségügyi adatok kezelésére vonatkozóan.

³⁶ 2016/679 EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikk 14. pont: „biometrikus adat»: egy természetes személy testi, fiziológiai vagy viselkedési jellemzőire vonatkozó minden olyan sajátos technikai eljárásokkal nyert személyes adat, amely lehetővé teszi vagy megerősíti a természetes személy egyedi azonosítását, ilyen például az arckép vagy a daktiloszkópiai adat [...]”.

³⁷ BANKÓ et al. 2019, 11. §-hoz fűzött magyarázat. Kivételes esetben, amennyiben az önkéntesség valóban fennáll, az érintett hozzájárulása is megfelelő jogalként szolgálhat. Ám erre csak szűk körben van lehetőség, amennyiben az érintett rendelkezésére áll egy *valós* alternatíva az azonosításra. Ilyen eset lehet a munkáltató által biztosított számítástechnikai eszközön az arcfelismeréses azonosítással, vagy ujjlenyomattal való hozzáférés az eszközhöz (BANKÓ et al. 2019, 11. §-hoz fűzött magyarázat).

³⁸ Mt. 11. § (1).

³⁹ Az Mt. 11. § (2) tartalmaz egy példálózó felsorolást a jelentős védett érdek eseteiről, amelybe a legalább „Bizalmas!” minősítési szintű minősített adatok védelméhez; a lőfegyver, lőszer, robbanóanyag őrzéséhez; a mérgező vagy veszélyes vegyi vagy biológiai anyagok őrzéséhez; a nukleáris anyagok őrzéséhez; valamint a Büntető Törvénykönyv szerint legalább különösen nagy vagyoni érték védelméhez fűződő érdek.

⁴⁰ Infotv. 3. § 4. értelmében „bűnügyi személyes adat: a büntetőeljárás során vagy azt megelőzően a bűncselekménnyel vagy a büntetőeljárással összefüggésben, a büntetőeljárás lefolytatására, illetve a bűncselekmények felderítésére jogosult szerveknél, továbbá a büntetés-végrehajtás szervezeténél keletkezett, az érintettel kapcsolatba hozható, valamint a büntetett előéletre vonatkozó személyes adat”.

ezt a koncepciót,⁴¹ az adatok szélesebb körére kiterjeszti a fokozott védelmet. Ezen adatok vonatkozásában a GDPR kimondja, hogy kezelésük csak akkor lehetséges, amennyiben az megfelelő joggal rendelkezik, és ha az közhatalmi szerv adatkezelésében történik, vagy ha az adatkezelést az érintett jogai és szabadságai tekintetében megfelelő garanciákat nyújtó uniós vagy tagállami jog lehetővé teszi.⁴²

Az Infotv. így ezen felhatalmazás alapján szabályozza a büntügyi személyes adatok kezelését: az Infotv. az általa a különleges adatokra vonatkozó szabályok alkalmazását rendeli el a büntügyi személyes adatokra is – amennyiben törvény, nemzetközi szerződés vagy az Európai Unió kötelező jogi aktusa eltérően nem rendelkezik.⁴³ Azáltal, hogy a jogalkotó kiterjesztette a büntügyi személyes adatokra a különleges adatokra vonatkozó szabályozást, megvalósította a GDPR 10. cikke által meghatározott követelményt, hogy megfelelő garanciáknak kell rendelkeznie a tagállami jognak.⁴⁴ Annak érdekében azonban, hogy a foglalkoztatás terén is kezelni lehessen a büntügyi személyes adatokat, további garanciák bevezetése volt szükséges, amelyek az Mt.-ben találhatóak.⁴⁵

A GDPR-salátatörvény akképp módosította a Mt.-t, hogy deklarálta, hogy bizonyos meghatározott feltételek teljesülése esetén a munkáltatónak lehetősége van arra, hogy *büntügyi személyes adatot* (tipikusan idetartozik az erkölcsi bizonyítvány) kezeljen. Az ilyen adatok abból a célból kezelhetők, hogy megállapítható legyen, hogy a munkavállaló vagy a munkáltatóval munkaviszonyt létesíteni szándékozó személy olyan feltétel alá esik-e, amely a betöltött munkakörben korlátozná vagy kizárná a foglalkoztatását. A foglalkozást kizáró vagy korlátozó feltétel vagy törvény rendelkezésén alapul,⁴⁶ vagy a munkáltató maga is meghatározhat ilyen követelményt bizonyos esetekben.⁴⁷ Ezen esetek közé tartozik, ha az adott munkakörben az érintett személy foglalkoztatása a munkáltató jelentős vagyoni érdeke;⁴⁸ törvény által védett titok vagy bizonyos meghatározott törvény által védett érdekek (például lőfegyver, lőszer, robbanóanyag őrzése; a mérgező vagy veszélyes vegyi vagy biológiai anyagok őrzése, a nukleáris anyagok őrzése) sérelmének veszélyével járna.⁴⁹ Bár a munkáltató a fent meghatározott esetekben jogosult a büntügyi személyes adatok kezelésére, ez nem azt jelenti, hogy mentesülne a szüksé-

⁴¹ Az Infotv.-ben szereplő fogalom ugyanis felöleli a büntetőeljárásokat, valamint azt megelőzően a bűncselekménnyel vagy büntetőeljárással összefüggésben keletkezett adatokat is.

⁴² 2016/679 EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, 10. cikk.

⁴³ Infotv. 5. § (7).

⁴⁴ BANKÓ et al. 2019, 11. §-hoz fűzött magyarázat.

⁴⁵ BANKÓ et al. 2019, 11. §-hoz fűzött magyarázat.

⁴⁶ Például ilyen rendelkezés található az Mt. 44/A §-ban, amely a tizennyolcadik életévét be nem töltött személy nevelését, felügyeletét, gondozását, gyógykezelését végző munkáltató által történő munkaviszony létesítésével kapcsolatban támaszt a büntetlen előélethez fűződő követelményeket.

⁴⁷ Mt. 11. § (3) bekezdés.

⁴⁸ Ilyen jelentős vagyoni érdek lehet, ha például a munkavállaló az adott munkakörben nagyobb összegű pénzt kezel, nagy értékű felszerelés van rábízva vagy hozzáfér a munkáltató számára jelentős vagyoni értékkel rendelkező vagyontárgyakhoz vagy adatokhoz (BANKÓ et al. 2019, 11. §-hoz fűzött magyarázat).

⁴⁹ Mt. 11. § (4) bekezdés.

gesség-arányosság követelménye alól: a gyakorlatban nehézséget okozott, hogy a munkáltatók számos esetben arra kérték az érintettet, hogy a hatósági erkölcsi bizonyítvány helyett a bünyügyi nyilvántartó szervtől igényelje a bünyügyi nyilvántartási rendszerben kezelt adataira vonatkozó tájékoztatást. A NAIH szerint az így megvalósított adatkezelés sérti a munkavállalók személyes adatok védelméhez való jogát.⁵⁰ Az Mt. továbbá azt is kimondja, hogy a munkáltató köteles előzetesen írásban meghatározni a bünyügyi személyes adatok kezelésére vonatkozó feltételeket.⁵¹

Összegzés

Bár a munkajog területén számos kihívás merül fel, napjaink információs társadalmában nem lehet figyelmen kívül hagyni a személyes adatok védelméhez való jogot és annak a munka világában történő érvényesülését. Az adatvédelmi reform nemcsak az EU adatvédelmében vezetett be jelentős változásokat, hanem közvetlenül hazánk jogrendszerére is nagy hatással volt: bár a GDPR rendeleti formában szabályozza az adatvédelem kérdését, a foglalkoztatás terén felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy pontosabban megállapított szabályokat fogadjanak el. Így kihívásként jelenik meg, hogy egységes EU-s munkahelyi adatvédelemről továbbra sem beszélhetünk, felmerülhetnek bizonyos eltérések az egyes tagállami szabályozások között, valamint elszórtan, több jogszabályban található az alkalmazandó szabályok. A GDPR felhatalmazása alapján a jogalkotó 2019-ben módosította az Mt.-t. Bár több esetben ez nem jelentett érdemi változást, mivel az Mt. korábban is tartalmazott az adatvédelemre vonatkozó szabályokat, illetve az egyes adatkezelések vonatkozásában a NAIH gyakorlata kimunkálta a részletszabályokat, ezen szabályok törvényi szinten történő rögzítése hozzájárulhat a munkavállalók és munkáltatók jogkövető magatartásának elősegítéséhez.

⁵⁰ NAIH 2016, 23.

⁵¹ Mt. 10. § (5) bekezdés.

Vákát oldal

Az integritást sértő cselekmények elleni fellépés nemzetközi szinterei és hazai szabályozása

Lukács Dominika

„Nincs könnyebb feladat, mint elkölteni a közpénzt.
Nincs gazdája, ezért erős kényszerítést érzek, hogy szerezz neki.”¹

Bevezető

A közpénzek kezelése kapcsán hazai és nemzetközi viszonylatban az egyik legfenyegetőbb problémaként tartjuk számon az integritást sértő események bekövetkezését. Tanulmányomban azt vizsgálom, hogy nemzetközi szintéren mely szervek lépnek fel preventív és szankció jelleggel, és ezek közül Magyarország, csatlakozását követően, mely eszközöket alkalmazza. Írásomban szeretném bemutatni az olyan szervezetek munkáját, amelyek az európai tagállamok részére nyújtanak segítséget az integritást sértő cselekmények visszaszorításának támogatásában. Magyarországon is különösen fontos feladat – a „jó kormányzás” előfeltételeként, valamint a „jó állam” struktúrájaként – az integritás fogalmának meghatározása,² e sorok szerzőjének, az államháztartásban dolgozó belső ellenőrként, szinte munkaköri kötelessége. Az embereknek olyan jogszabályok szerint kell élniük, amelyek a közjó, a közösség által elfogadott értékek megvalósítói, amelyek garanciái a társadalom azon igényének, hogy a közpénzek elköltése átláthatóbb legyen. E nélkül sem az állampolgárok, sem a közhatalmat gyakorlók nem bízhatnak kellő mértékben államukban, ezért célszerű, szakszerű és szabályszerű fellépésre van szükség. A fentiek biztosítékául a hazai szabályozás megalkotta a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendeletet (Bkr.), valamint az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendeletet (Intr.), amellyel átültette a nemzetközi követelményeket a magyar jogrendszerbe. A tanulmány néhány gyakorlati példán keresztül – költségvetési szervek vonatkozásában – mutatja be az integritást sértő cselekmények elleni fellépés működését, figyelemmel a rendszer gyengeségeire, a hazai szabályozás uniós szintű megfeleltetésére, számolva a továbbfejlődés lehetőségével.

¹ Calvin Coolidge, az Amerikai Egyesült Államok 30. elnöke.

² SÁNTHA György – KLOTZ Péter (2013): *Előszó – Integritásmenedzsment (Törzsanyag)*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet. 3. Elérhető: https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/klotz-peter_-santha-gyorgy-integritasmenedzsment.original.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)

A közpénzek kezelésének kérdését mindenki magáénak érzi, hiszen az elnevezés azt sugallja, hogy a „közpénz” mindenkié, így érzékenyen érint minket az ebből való jogosulatlan költségek. Szintén a bőrünkön érezhetjük ennek negatív társadalmi hatásait, így nem nehéz belátni a gazdasági életre, a piaci versenyre gyakorolt hatását, a társadalmi intézményekbe vetett közbizalom fontosságát. A közbizalom hosszú távon való fenntartásában a közpénz és a közvagyon szilárd szakmai alapon nyugvó hatékony és célszerű felhasználásának elősegítése, kezelésének átláthatóbbá tétele, védelme a jövő nemzedékei számára kiemelt fontosságú.

Az integritásfejlesztés a korrupció elleni küzdelem eszköze, amelynek célja a közigazgatás eredményes működése, a megelőzés eszközét szem előtt tartva. A tanulmány szerzőjének álláspontja szerint a közpénzekkel való átlátható gazdálkodás elérése felé vezető úton az integritás fejlesztése, az integritástudat erősítése kulcsfontosságú mind személyi, szervezeti és rendszerszinten is. Az integritás fogalma szorosan összekapcsolódik a korrupció fogalmával, a kettő mégsem azonos. Az integritás a korrupciónál tágabb fogalom, amely a megelőzésre és nem a szankcionálásra helyezi a hangsúlyt, a rendeltetészerű, hatékony és eredményes működést hivatott megvalósítani, így felfogható a korrupciómegelőzés és a korrupció elleni küzdelem szinonimájaként, illetve eszközeként. „Az integritás elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti, vagyis olyan magatartásmódot, amely meghatározott értékeknek megfelel. [...] Az integritás alapon működtetett szervezet a rendeltetésének megfelelően látja el feladatait; működése, átlátható, elszámoltatható, tisztességes, etikus, fedhetetlen, sebezhetetlen.”³ A fenti megállapításokra tekintettel a tanulmány további részében áttekintem, hogy mely szervezetek felelnek a korrupció elleni fellépésért és az integritást sértő cselekmények elleni küzdelemért, valamint azt, hogy hazánk miképpen kapcsolódik ezen törekvésekhez.

Nemzetközi fellépés

Az ENSZ számos nemzetközi egyezményrel harcol az integritást veszélyeztető cselekmények ellen. Kiemelkedő jelentőségű a korrupció elleni egyezmény (*United Nations Convention against Corruption – UNCAC*), amelyet 2003-ban, Meridában írtak alá, és amelyet hazánk a 2005. évi CXXXIV. törvénnyel ratifikált. Az egyezmény számos más kérdés mellett kitér a korrupció elleni küzdelem támogatására, a pénzmosás megelőzésére, a közügyek megfelelő módon való irányítására, a bűncselekményből származó jövedelmek kezelésére, úgymint a befagyasztás, lefoglalás és visszaszolgáltatás. Szabályrendszere meghatározza a megelőzést szolgáló testületek létrehozását, azoknak elveit és gyakorlatát a közhivatalnokokra vonatkozó magatartási kódexek bevezetését, a köztisztviselők alkalmazására és előléptetésére, a közbeszerzésekre vonatkozó szabályokat, valamint számos eset bűncselekménnyé nyilvánítását javasolja.

³ SÁNTHA–KLOTZ 2013, 3.

Az Európa Tanács 1999 óta működő, korrupció elleni fellépésre létrehozott szervezete a Korrupció Elleni Államok Csoportja (*Group of States against Corruption – GRECO*), amelynek Magyarország alapítása óta tagja.⁴ Az Európa Tanács korrupció elleni büntetőjogi egyezményét (2002), valamint a korrupció elleni polgári jogi egyezményét (2004) hazánk szintén ratifikálta.

A korrupció elleni globális fellépés bölcsője az Amerikai Egyesült Államok, amely az 1970-es években tűzte ki céljául a közélet tisztaságának elősegítését. Az USA-nak e törekvése erősen hatott a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetre (OECD), így átültetve a téma fontosságát az európai országok gondolkodásmódjába, köztük hazánkéba is, hisz Magyarország az OECD-nek 1996 óta tagja.⁵ Az OECD törekvéseivel egyidőben megindult a nemzetközi fellépés a Nemzetközi Gazdasági Kamara, a Világbank (*World Bank*), az INTOSAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*) színterein is. Kiemelkedő az INTOSAI független, nem kormányzati szervezetének munkája, amely az ENSZ vagy annak szakosított szervezete számvevőszékeinek együttműködéseként 1977-ben elfogadta a kormányzati ellenőrzés alapkövét jelentő irányelveket, majd 30 év munkáját követően az ISSAI-t (International Standards of Supreme Audit Institutions). 2016-az ISSAI revíziójául megszületett a Szakmai Dokumentumok INTOSAI Keretrendszere (*INTOSAI Framework of Professional Pronouncement – IFPP*).⁶

A témában kiemelkedő fontosságú a *Transparency International* (TI) munkája. A TI missziójának tartja a korrupció megfékezésének elősegítését, a közhatalmi döntéshozatalban és a közpénzeket érintő folyamatokban az átláthatóság és a számonkérhetőség előmozdítását, valamint a közérdekű információk elérhetőségének javítását.⁷ Ezen célok elérésére a TI 1995 óta alkalmazza a Korrupció Érzékelési Index (*Corruption Perception Index – CPI*) mutatót, amely az állami szektor korrupciós mutatójaként fogható fel.

Az Európai Unió minden intézménye és szerve tekintetében egységesen igaz, hogy prioritásként kezelik az átláthatóság kérdését, és ezzel összefüggésben az integritást sértő események megakadályozását. A közosság pénzügyi érdekeinek védelmére

⁴ A GRECO munkája úgynevezett értékelési körökre tagolódik, amelynek keretében Magyarországot 2015-ben negyedik alkalommal értékelték. *Transparency International Magyarország: Greco* (é. n.). Elérhető: <https://transparency.hu/adatok-a-korrupcirol/nemzetkozi-jelentesek/greco/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)

⁵ Az Európai Bizottság az Európai Unió tagállamaival együtt részt vesz az OECD munkájában, amely az *Integritás hét* keretében nyújt támogatást a kormányoknak és a szervezeteknek. *Globális korrupcióellenes és integritási fórum* (é. n.). Elérhető: <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/globalis-korrupcioellenes-es-integritasi-forum-2017-marcius-28-31-parizs> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 13.)

⁶ Az INTOSAI-standardok nem csupán az ellenőrzési területre vonatkoznak, a „jó kormányzás” építőköveként a kormányzati irányítás, a belső kontrollok kialakítását és a számvitel területét is felölelik, amellyel útmutatóként szolgálnak a magyar szabályozásnak is. Lásd: Állami Számvevőszék (é. n.): *INTOSAI*. Elérhető: www.asz.hu/hu/intosai (A letöltés dátuma: 2020. 03. 14.)

⁷ *Transparency International Magyarország* (é. n.): *Misszió*. Elérhető: <https://transparency.hu/rolunk/misszio/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)

a Bizottság, az Európai Csalás Ellenes Hivatal (*The European Anti-Fraud Office – OLAF*) és az Európai Rendőrségi Hivatal (*European Police Office – EUROPOL*) hivatott.⁸

Az EU által működtetett szervek az integritást sértő események megakadályozásával hivatottak megvédeni többek között az intézményrendszeren belüli egységes döntéshozatalt, a szabad piac elvét, a verseny tisztaságát, a nemzetközi kereskedelem átláthatóságát. Az Európai Unió tagállamainak legfőbb ellenőrzőtestületei független közigazgatási szervek, megkülönböztethetők aszerint, hogy a legfőbb ellenőrző szervük egy személy vagy testület irányításával működik. A magyar példa e tekintetben az osztrák rendszert követi, így a számvevőszék élén egyszemélyi vezető áll az elnök személyében, aki 12 évig vezeti a legfőbb ellenőrző intézményét, amely közvetlenül a parlamentnek tartozik beszámolóval. Hazánkban az elnök hivatali ideje az osztrákokétól eltérően megújítható. A tagállamok közül, az Európai Unió Számvevőszékét is beleértve, 13 működik monokratikus elven, 16 (15 tag és Európai Számvevőszék) testületi irányítást követ. A tagállamok gyakorlata nagy szórást mutat az irányítótestület, illetve vezetők számát, hivatali idejét és újraválaszthatóságát tekintve. A magyar gyakorlat igazodik az osztrák Rechnungshof jogköréhez, így a parlamenti ellenőrzési struktúra részét képezi.⁹

Hazai körkép

Jogszabályi környezet

Magyarországon az integritás fogalma, illetve rendszere az Állami Számvevőszék 2009-ben elindított Integritás Projektje által vált közzismertté. Hazánk a korrupció megelőzésére megalkotta a 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozatot, amely meghatározta a kormány korrupció megelőzéséhez kapcsolódó célkitűzéseit, valamint az ezzel összefüggő feladatrendszert, majd a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendeletben (Bkr.) rögzítette a belső kontrollrendszer, valamint a belső ellenőrzés részletszabályait, amely a 2011/85/EU tanácsi irányelvnek való megfelelést szolgálja, meghatározva a tagállamok költségvetési keretrendszerének jellemzőire vonatkozó részletes szabályokat. Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet (Intr.) az államigazgatási szervekre vonatkozóan kijelöli a felelősségi köröket a hozzájuk tartozó feladatrendszerrel, így biztosítva a szervezeti integritást. A kormány Nemzeti Korrupcióellenes Programja és intézkedései tették indokolttá a belső

⁸ Magyarországon is működik Csalásellenes Koordinációs Szolgálat (Anti-Fraud Coordination Service, AFCOS), OLAF Koordinációs Iroda névvel, amely az uniós források felhasználásának átlátható és szabályszerű felhasználása felett őrökdi. Nemzeti Adó- és Vámhivatal (é. n.): *Az EU költségvetésének védelme*. Elérhető: www.nav.gov.hu/nav/olaf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)

⁹ Európai Számvevőszék (é. n.): *Az Európai Unió és Tagállamainak legfőbb ellenőrző intézményei – áttekintés*. Elérhető: <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/hu/#A-3> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 20.)

kontrollrendszer, valamint a korrupció megelőzését szolgáló belső intézkedések harmonizációját. A jogalkotói célkitűzés a párhuzamosságok kiszűrése, valamint a Bkr. és az Intr. közötti összhang megteremtése volt, így a jogszabályok megalkotásuk óta több változtatáson is átesetek, igazodva a mindenkori társadalmi, gazdasági környezethez. Hazánk az említett jogszabályokban biztosítja, hogy minden szerv maga alakítsa ki saját belső kontrollrendszerét, gondoskodva az integritást sértő események megakadályozásáról, így lerakva a megelőzésorientált gondolkodásmód alapkövét. A Bkr. már harmonizációját megelőzően is tartalmazott törekvéseket a szervezeti integritás megerősítésére, ám már konkrét előírásokat fogalmaz meg, így például a költségvetési szerv vezetőjének felelősségére bizza a belső kontrollrendszer kialakítását. A vezető ez irányú kötelezettsége „minden tevékenységi körére” kiterjed. „A belső kontrollrendszer a szervezeti célok elérését veszélyeztető események, kockázatok kezelésére kialakított folyamatrendszer, amelynek célja a működés és a gazdálkodás szabályszerűségének biztosítása, az integritásirányítási rendszer pedig a belső kontrollrendszer kiegészítője, és célja az, hogy a szervezet a tevékenységét szabályosan és hatékonyan végezze, a szervezeti célok, értékek és elvek érvényre tudjanak jutni a működés során.”¹⁰ A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy minden tevékenységi körnek át kell hatnia a megelőzésorientált gondolkodásmódot, amelynek érvényesülését a belső kontrollok biztosítják.

Gyakorlati tapasztalatok

A külső és belső ellenőrzések, gondolok itt különösen az Állami Számvevőszék vizsgálataira, a felügyeleti szervek ellenőrzéseire, valamint a belső ellenőrzésekre, számos követhető gyakorlatot tárnak fel, és a legjellemzőbb hibákra is rávilágítanak. A tanulmány terjedelme nem teszi lehetővé ezen ellenőrzések tapasztalatainak részletes tárgyalását, így a következőkben néhány gondolat erejéig a belső ellenőrzések során – költségvetési szervek, ezen belül is a rendvédelmi szervek vonatkozásában –, a belső kontrollrendszer kialakításával kapcsolatos gyakorlatokból emelek ki néhányat. A kontrollkörnyezettel összefüggésben talán a legnagyobb „gócpontot” a Szervezeti Működési Szabályzat / Ügyrend / Ellenőrzési Nyomvonal összehangolása jelenti, ezen belül is az ellenőrzési nyomvonal kialakítása. A folyamat alapú szemlélet, a működés szempontjából súlyponti kérdések megfelelő strukturálása, a szervek különböző egységei közötti kapcsolódási pontjainak meghatározása még számos esetben tartalmaz hiányosságokat. A szervezeti ábrák nem minden esetben követik megfelelően a szervezeti változásokat. Bár bizonyos fogalmak már nem használatosak, még mindig előfordul olyan kifejezések használata, mint a FEUVE (folyamatba épített előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés) vagy a szabálytalanságok kezelése. A helyes ellenőrzési nyomvonal felfogható a „szervezet működési térképéként”, így fontos információforrás a vezetőség, a munkatársak és az ellenőrző

¹⁰ BALÁS Endre (é. n.): *Integritásirányítási rendszer bevezetése a költségvetési szerveknél*. Elérhető: http://menedzserpraxis.hu/hir.php?hir_ID=3675 (A letöltés dátuma: 2012. 03. 20.)

szervek számára is, ezáltal biztosítva a kontrollkörnyezet korrupcióval szembeni fellépését. A megelőzésorientált politika megjelenéseként az ellenőrzések pozitív tapasztalataként emelhető ki, hogy az arra kötelezettek az előirtak szerint részt vesznek a szükséges képzéseken, amely lehetővé teszi a folyamatos fejlődést. Az integrált kockázatkezelési rendszer kapcsán kiemelendő, hogy a szervek rendszeresen működtetnek kockázatkezelési munkacsoportot vagy bizottságot a folyamatgazdák részvételével. Ahhoz, hogy a munkacsoport eredményesen működhessen fontos, hogy a munkacsoport törekvéseit mindenki alkalmazza a saját területén, így áthatva az egész szervezetet, ugyanakkor megelőzve, hogy egy emberre háruljon a kockázatok kezelése, az ellenőrzési nyomvonalak kidolgozása. Fejlesztendő feladatként jelenik meg a kockázatkezelés alkalmazásának fejlesztése. A kontrolltevékenységek során tapasztaltak összességében pozitívnak mondhatók, az irat- és dokumentumkezeléssel, valamint az adatvédelemmel kapcsolatos belső szabályzók betartásával biztosítottak. Az információs és kommunikációs rendszer működtetése, valamint a monitoring területei megfelelnek az elvárásoknak, de természetüknél fogva magukban hordozzák a folyamatos fejlesztés szükségességét, az információk áramlásának, hozzáférhetőségének fejlesztését a szervezeti egységeken belül és azok között egyaránt. Az integritás fejlesztésének biztosítésként kiemelendő feladatként jelentkezik a belső ellenőrzés szerepének megerősítése, amely személyes véleményem szerint elsődlegesen a vezetői támogatás erősítésével érhető el.

A hazai alkalmazás a nemzetközi elvárások tükrében

Az ellenőrzések tapasztalatai alapján a jelenlegi hazai szabályozás és működés megfelel az európai uniós követelményeknek, ám annak folyamatos fejlesztése szükségszerű feladat. Ezen követelmények megvalósítása nem kőbe vésett szabályokat jelent, hanem azon alapelvek megvalósulását, amelyeket a „jó kormányzás” feltételeként határoztak meg. Habár az alapelveket a Világbank,¹¹ az OECD,¹² valamint a Bizottság jó kormányzásról szóló Fehér könyve¹³ is máshogy csoportosítja, tartalmukat tekintve fedik egymást. Ezen elvek eléréséhez Magyarország alapvetően megelőzésorientált közigazgatás

¹¹ Ezen kritériumokat a Világbank a következőképpen határozta meg: nyilvánosság és elszámoltathatóság, politikai stabilitás és erőszakmentesség, hatékonyság, minőségi szabályozás, jogállamiság, korrupció kiszorítása. Elérhető: PURI, Sunetra – JONES, Michael (2007): *Governance Matters, 2007: Worldwide Governance Indicators 1996–2006*. World Bank.

¹² Az OECD által megfogalmazott alapelvek: jogállamiság tisztelete, nyíltság, átláthatóság, elszámoltathatóság a demokratikus intézmények irányában, korrekt és egyenlő bánásmód az állampolgárokkal, ideértve a beleszólás és részvétel rendszerét, hatékonyság, hatékony szolgálat, világos, átlátható és alkalmazható törvények és szabályozók, konzisztencia és a koherencia a politikaformálásban, az etikai magatartás magas normái. Elérhető: Directorate on Public Administration and Management, OECD 2010.

¹³ Alapelvek csoportosítása: nyitottság, részvétel, elszámoltathatóság, hatékonyság, koherencia (Varsói Nyilatkozat 2005).

megteremtését tűzte ki céljául, amely gondolkodásmód Hollandia, Belgium és Szlovénia korrupcióellenes küzdelmét is jellemzi. Belgiumban a kormány a megelőzésorientált szemléletmód jegyében létrehozta az Integritási Ügyek Koordinátorának feladatkörét, amely arra hivatott, hogy az integritásirányítást a Belső Ellenőrzési Hivatallal, a Flamand Ombudsmannal és a Közigazgatási Személyzeti Ügynökséggel együttműködve beillesse a közigazgatás szereplőinek életébe. Szlovéniában az intézményi integritást a korrupció megelőzéséről szóló törvény hivatott kialakítani.¹⁴ Magyarországon a belső ellenőrzés szerepének növelésével, belső kontrollrendszer kialakításával, integritástanácsadók alkalmazásával, képzésekkel, hivatásetikai kódexekkel, az összeférhetetlenségi szabályok szigorításával, az arra kötelezettek rendszeres nemzetbiztonsági ellenőrzésével, valamint vagyonyilatkozat tételével erősíti a megelőzést. Jelen tanulmány szempontjából leginkább releváns csoportosítást az Európai Unió Költségvetési Főigazgatóságának Államháztartási Belső Kontroll Munkacsoportja fogalmazta meg, amelynek állásfoglalása (*position paper*) lefekteti az államháztartási kontrollok alapelveit.¹⁵ Az ellenőrzés során tapasztaltak, ahogy már korábban is szó volt róla, azt mutatják, hogy ugyan az alapelvárások teljesülnek, az alapelvek teljesülésének követelménye számos területen további lépéseket követel majd meg. Véleményem szerint a munkacsoport által megfogalmazott elvárások közül a leginkább fejlesztendő terület a teljesítményorientált működés elősegítése, valamint az „elszámolhatósági háromszög” területeinek – hatáskör, felelősség, elszámolhatóság összefüggésének – erősítése. A teljesítményorientált működés megkövetelése, illetve megteremtése cseppet sem könnyű feladat a költségvetési szervek tekintetében, hiszen az elsődleges cél az alapfeladatuk ellátása, függetlenül annak megtérülésétől. A hatáskör, felelősség és elszámolhatóság átlátható kialakítását a már korábban említett, megfelelően kialakított ellenőrzési nyomvonal segíti, hisz ebben egyértelműen rögzítik a feladatok folyamatainak felelőseit. A Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezete által megalkotott három védelmi vonal modelljét ugyan kialakították és alkalmazzák a költségvetési szerveknél, ám annak hatékonyságát az Állami Számvevőszék is bírálta 2019. évi jelentésében. „Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai szerint a belső ellenőrzés nem támogatta megfelelően a költségvetési szervek belső kontrollrendszerének szabályszerű működését, egyben nem látta el feladatát az integritás szempontjából lényeges csalás

¹⁴ SZABÓ Zoltán Gyula (2013): *Nemzetközi szervezetek és antikorrupció*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 10–12.

¹⁵ Az államháztartási kontrollok: célja a jó kormányzás támogatása a köz érdekében, teljesítményorientált, a COSO- és INTOSAI-standardokon alapszik, alapköve az „elszámolhatósági háromszög”: hatáskör, felelősség, elszámolhatóság, a *Három védelmi vonal (The Three Lines of Defense Model)* mentén van kialakítva, kötelező eleme a független belső ellenőrzési funkció, tartalmazza a központi harmonizációs funkciót, amely biztosítja, hogy az itt felsorolt alapelveket beépítik és alkalmazzák, dinamikus koncepció, ezért folyamatos fejlesztést igényel. Nemzetgazdasági Minisztérium (2017): *Államháztartási Belső Kontroll Standardok és gyakorlati útmutató*. 11.

megelőzése, feltárása és a korrupciós kockázatok kezelése tekintetében.”¹⁶ Tapasztalataim szerint a független belső ellenőrzési funkció kialakítására vonatkozó elvárások is fejlesztendő területnek számítanak, hiszen ezek esetenként a szervezeti ábrában sem megfelelő kialakítással szerepelnek.

Habár, mint láthattuk, az elsődleges cél a megelőzés, ugyanakkor fontos a már megtörtént korrupciós események visszatartó erejű szankcionálása. Az Európa Tanács, az ENSZ és az Európai Unió nemzetközi normákat határozott meg a korrupció büntetendővé tétele érdekében, így hazánk is számos jogszabályban foglalkozik a korrupciós cselekmények egyes vetületeivel. Az ajánlások között olyan szigorító intézkedések szerepeltek, mint a bűncselekmények pontosabb meghatározása, egyes esetekben szigorúbb szankciók alkalmazása vagy a gyorsított eljárásra vonatkozó rendelkezések.¹⁷ A 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről („új” Btk.) a korábbi Btk.-hoz képest több új rendelkezést tartalmaz a korrupciós bűncselekményekről. Meghatározták a vesztegetésre, befolyással üzérkedésre vonatkozó szabályokat, a költségvetési csalást, valamint egyes korrupcióval kapcsolatos bűncselekmények minősített eseteit is. Büntető törvénykönyvünkön túl a közpénzekkel való rendelkezés biztosítékai számos jogszabályban megjelennek.¹⁸

Zárógondolatok

Mint láthattuk, a megelőzés és a jogérvényesítés óhatatlanul jelentős szerepet játszik a korrupció elleni harc és ezzel együtt az integritást sértő esemény megelőzése elleni küzdelemben. Ehhez hozzátartozik az oktatás, az etikai követelményrendszer elvárásainak átadása.

Összességében megállapítható, hogy Magyarország elindult a nemzetközi és uniós elvárások által kijelölt úton, a preventív szabályozás kereteit lefektették, azonban alkalmazásuk még számos kihívás elé állítja a költségvetési szerveket.

¹⁶ Állami Számvevőszék (2019): *A belső ellenőrzési tevékenység helyzetéről; A belső ellenőrzés szerepe és helye a belső kontrollrendszerben; A monitoringgal és a belső ellenőrzéssel kapcsolatos tapasztalatok.*

¹⁷ European Commission – Európai Szemeszter (2017): *A korrupció elleni küzdelem.* 8. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 18.)

¹⁸ Magyarország Alaptörvényében a tisztességes verseny, hatékony, átlátható kezelés, valamint a nyilvános ellenőrizhetőség biztosítására vonatkozó kritériumok a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényben, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzéséről és megakadályozásáról szóló rendelkezések a 2017. évi LIII. törvényben, de találkozhatunk biztosítékokkal a közigazgatási perrendtartásról (2017. évi I. törvény), a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (1996. évi LVII. törvény) szóló törvényekben, valamint munkajogi tárgyú szabályozásokban.

Az EU-jog érvényesítésének tagállami keretei

Muzsalyi Róbert

Bevezetés

Az Európai Uniónak – folyamatos bővülése ellenére – jelenleg még nincs hatásköre a polgári eljárásjog egészének területén. Az uniós jogban előírt részletes eljárási szabályok hiányában a tagállamok feladata meghatározni az EU-jogon alapuló igények érvényesítésének kereteit. Ugyanakkor a tagállamoknak sincs kizárólagos hatásköre az eljárási szabályok megalkotása során: az uniós jog szektorális, területspecifikus jogalkotási aktusai számos jogérvényesítésre vonatkozó rendelkezést tartalmaznak, ezt meghaladóan pedig az EuB is meghatározta azokat az elveket, amelyeknek a nemzeti eljárási szabályoknak meg kell felelniük.

Ebben a tanulmányban ez utóbbi kérdéskört fogom áttekinthető módon elemezni és bemutatni: milyen mechanizmust határozott meg az EuB joggyakorlatában annak érdekében, hogy az EU-jog érvényesítésre vonatkozó tagállami szabályok egyenértékűek legyenek és az uniós jog tényleges érvényesülése biztosított legyen. Az elemzés során arra keresem a választ, hogy miként érvényesülnek ezek az elvek a gyakorlatban, milyen követelményeket támaszt az EuB a tagállami jogalkalmazókkal szemben, amikor az EU-jogot hajtják végre.

Az 1976-os *Rewe*¹ és *Comet*² ítéletekre visszanyúló, tehát több mint 40 éves joggyakorlata van az EuB-nak az uniós jog tagállami eljárásjog keretében történő érvényesíthetőségének megítélésében. Az uniós jog érvényesítésére szolgáló szinte valamennyi jogorvoslati eszköz, peres és nem peres, polgári és közigazgatási eljárási jogintézmény tárgya volt az előzetes döntéshozatali eljárás keretében feltett kérdéseknek. Úgy vélem, az EuB joggyakorlata által kialakult szempontok egy koherens rendszert alkotnak, amely által bármely tagállami rendelkezés vizsgálható abból a szempontból, hogy az EU-jog érvényesítését megfelelően szolgálja-e vagy sem. Ennek alátámasztására a tanulmányomban az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvét fogom megvizsgálni: milyen kérdések mentén ítéelhető meg az, hogy egy tagállami eljárási szabály megfelel-e az uniós jog hatékony érvényesüléséhez fűződő követelményeknek.

¹ Rewe-ítélet, C-33/76, ECLI:EU:C:1976:188.

² Comet-ítélet, C-45/76, ECLI:EU:C:1976:191.

A tagállami eljárásjog mint kiegészítő eszköz

Az uniós jogon alapuló igény érvényesítésekor a tagállami eljárási szabályokat abban az esetben kell alkalmazni, ha az adott keresetre nincs vonatkozó uniós jogi rendelkezés. Mint kiegészítő szabály csak annyiban alkalmazandó, amennyiben összeegyeztethető az uniós jog egységes és hatékony érvényesüléséhez fűződő célkitűzésekkel, illetve amennyiben biztosítja a feleknek az uniós jog közvetlen hatályából eredő jogait. Amennyiben a tagállami eljárási rendelkezések nem biztosítják az uniós jog megfelelő érvényesülését és alkalmazását, azt akadályozzák, akkor az ilyen szabályokat mellőzni szükséges.³

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy az EuB ítéleteinek vonatkozó rendelkezése nem véletlenül kezdődik minden esetben a következő megfogalmazásokkal: „közösségi jogszabályok hiányában”⁴ vagy egy másik, hasonló értelmű szóhasználatnál a „vonatkozó közösségi rendelkezések hiányában”.⁵ A legutóbbi határozatokban az EuB már úgy fogalmaz, hogy „harmonizáció hiányában”.⁶ Ahogy azt Kakouris is kiemeli, ezeket a megfogalmazásokat nem lehet úgy értelmezni, hogy mindaddig, amíg a szerződésekben nem alapítanak jogalkotási hatáskört az eljárásjog területén. Hanem éppen ellenkezőleg, ez a kifejezés azt jelenti, hogy az Európai Uniónak van hatásköre felállítani egy saját eljárásjogi rendszert, de amíg ez nem valósul meg, addig az uniós jogon alapuló igények érvényesítésére is – abban a körben, amelyben nincs vonatkozó szabály – a tagállami jogot kell alkalmazni.⁷ Ugyanerre a megállapításra jut Gombos is, aki szerint az ítéletek megfogalmazásából az következik, hogy a tagállamoknak nincs kizárólagos hatáskörük a polgári eljárásjog területén.⁸

Először tehát azt kell megvizsgálni, hogy van-e vonatkozó uniós jogi eljárási szabály az adott jogviszonyra. Mivel nincs egységes eljárásjogi kódex az EU-ban, ezért az eljárási szabályok meglehetősen szétaprózottak. Ezeket a mozaikszerű szabályokat tartalmazhatják az uniós jog védelmét, illetve megfelelő érvényesítését szolgáló rendeletek, valamint irányelvek.

Az integrációs fejlődés során az amszterdami szerződésből eredő felhatalmazás nyomán gyorsult fel a polgári igazságügyi együttműködés területén a rendeleti jogalkotás,

³ Az alárendelt és kiegészítő szempontokról lásd részletesebben: KAKOURIS, Constantin N. (1997): Do the Member States Possess Judicial Procedural „Autonomy”? *Common Market Law Review*, No. 6. 1390.; VAN GERVEN, Walter (2000): Of Rights, Remedies and Procedures. *Common Market Law Review*, No. 3. 502.

⁴ Rewe-ítélet, C-33/76, ECLI:EU:C:1976:188, 5. pont; Comet ítélet, C-45/76, ECLI:EU:C:1976:191, 13. pont.

⁵ Brasserie du pêcheur és Factortame-ítélet, C-46/93 és C-48/93, ECLI:EU:C:1996:79, 83. és 90. pont.

⁶ Lásd például: Asociación de Consumidores Independientes de Castilla y León ítélet, C-413/12, ECLI:EU:C:2013:800, 30. pont.

⁷ KAKOURIS 1997, 1389–1412.

⁸ GOMBOS Katalin (2008): Harmonisation of Procedural Law vs Procedural Autonomy of the Member States. *Studia Iuridica Cassoviensia*, No. 6. 26.

így például a határon átnyúló jogvitákat szabályozó rendeletek különösen sok eljárási szabályt tartalmaznak. Azonban vonatkozó rendeleti szabályozás esetén is párhuzamosan kell alkalmazni az uniós és a tagállami szabályokat, ahol a nemzeti jogszabályi rendelkezések, illetve annak bírói gyakorlata szükségszerűen kiegészítik a rendelet által nem szabályozott kérdéseket.⁹

Sajátos szerepe van ebben e körben az irányelvi szabályozásnak is, amely fontos eszköze – a polgári eljárásjog területén is – a jogszabályok közelítésének, azonban nem célja, hogy azokat helyettesítse, félretegye. Krans e vonatkozásban rámutat, az uniós irányelvek tartalmazhatnak eljárásjogi rendelkezéseket, még akkor is, ha azok szabályozási természete anyagi jogi eredetű. Véleménye szerint, ha közelebről megnézzük az uniós irányelveket, akkor az általuk érintett eljárásjogi szabályok száma korántsem tekinthető elhanyagolhatónak.¹⁰ A legjellemzőbb területek a fogyasztóvédelmi, a versenyjogi és a szellemi tulajdonjogok érvényesítéséről szóló irányelvek. Van olyan álláspont, amely szerint ezek az irányelvek bizonyítékai annak, hogy az EU az úgynevezett szektorális jogalkotási hatáskörén keresztül is nagy eredményeket tud elérni a tagállamok eljárásjogi rendelkezéseinek közelítésében.¹¹

A harmadik csoport, ahol meg kell vizsgálni a vonatkozó uniós jogi rendelkezéseket, az az EuB-gyakorlat, amely számos eljárási kérdésben tett iránymutató megállapításokat, például az ideiglenes intézkedés,¹² a rendkívüli perorvoslatok,¹³ a bizonyítékok

⁹ Az EKSz 65. cikke a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés két korlátját határozta meg: az uniós normák tárgyi hatálya csak a több tagállamra kiterjedő vonatkozású polgári ügyeket szabályozhatja, illetve annak a belső piac megfelelő működését kell szolgálnia. Az EUMSz. 81. cikke már csak az első korlátozást tartalmazza, illetve a (2) bekezdésében csak utal arra, hogy az ott megfogalmazott célok elérése érdekében uniós normák meghozatala szükséges, különösen, ha ez a belső piac megfelelő működéséhez szükséges. Lásd ebben a vonatkozásban: OSZTOVITS András (2011): Az uniós hatáskör korlátai. In OSZTOVITS András szerk.: *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Budapest, Complex. 1669.; FOLKARD Joshua (2015): The effect of Rome II on national procedural law. *Cambridge Law Journal*, No. 4. 37. Viszonylag nagy számú eljárási szabályt tartalmazó rendelet például még az Európai Parlament és a Tanács 952/2013/EU rendelete (2013. október 9.) az Unió Vámkodeks létrehozásáról.

¹⁰ KRANS, Bart (2015): EU Law and National Civil Procedure Law: An Invisible Pillar. *European Review of Private Law*, No. 4. 572.

¹¹ TULIBACKA, Magdalena (2009): Europeanization of Civil Procedures: In Search of a Coherent Approach. *Common Market Law Review*, No. 5. 1546.; WALLERMANN, Anna (2013): The Impact of EU Law on Civil Procedure. *Tidschrift voor Civiele Rechtspraak*, No. 3. 2.

¹² Factortame és társai ítélet, C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257, 20. pont.

¹³ Lásd ezzel kapcsolatban: MUZSALYI Róbert (2019): Van-e lehetőség perújításra az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásban hozott határozatára hivatkozással? *Magyar Jog*, 10. sz. 582–589.; GOMBOS Katalin (2016): A perújítás újraszabályozásának kérdései európai jogi, alapjogi összefüggésben – adalékok a polgári perrendtartás rekodifikációjához. In GELLÉN Klára – GÖRÖG Márta szerk.: *Lege et fide. Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára*. Szeged, Iurisperitus. 166.

értékelése,¹⁴ anyagi és eljárási határidők,¹⁵ uniós jog hivatalból történő alkalmazása¹⁶ kérdésében. Szintén meg kell említenünk ebben a körben az anyagi és eljárási szabályok határán mozgó tagállami felelősséget érintő EuB-határozatokat is.¹⁷

Abban az esetben tehát, ha nincs vonatkozó uniós jogi szabályozás az adott jogviszonyra, akkor a tagállami eljárási szabályokat kell alkalmazni. Azonban ezek a tagállami szabályok is csak olyan korlátok között érvényesülhetnek, mint az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elve.

Az egyenértékűség elve

Az első fontos követelmény a tagállami perrendtartással szemben, hogy az uniós jog érvényesítésére irányadó eljárási szabályok egyenértékűek legyenek a belső, tagállami keresetekre irányadó szabályokkal, tehát nem lehetnek kedvezőtlenebbek a hasonló jellegű belső előírásokra vonatkozókhöz képest. Az egyenértékűség elve (más szóhasználatban: egyenlőség, ekvivalencia elve) a diszkrimináció tilalmának egyik megjelenési formájaként értelmezhető.¹⁸

A tagállami eljárási szabályok akkor felelnek meg ennek a követelménynek, ha az uniós jog érvényesítésénél nem alkalmaznak hátrányosabb eljárást, mint a nemzeti jogon alapuló keresetknél. Ez magában hordoz egy pozitív feltételt is, ugyanis az EU-jogban a hátrányos megkülönböztetés tilalma gyakran felcserélhető az egyenlő bánásmód követelményével, amely ebben a vonatkozásban az uniós és a tagállami keresetek egyenlő feltételek szerinti elbírálását írja elő.¹⁹

Az egyenértékűség megítéléséhez két fő kérdést kell megvizsgálni: az adott tagállami szabályozás *összehasonlíthatóságát*, ezt követően pedig annak esetleges *kedvezőtlenebb* jellegét. Az elemzést leginkább egy olyan folyamatként lehet elképzelni, ahol az egyes

¹⁴ San Giorgio-ítélet, C-199/82, ECLI:EU:C:1983:318.; Traghetti-ítélet, C-173/03, ECLI:EU:C:2006:391.

¹⁵ Sopropé-ítélet, C-349/07, EU:C:2008:746, 40. pont; Pontin-ítélet, C-63/08, EU:C:2009:666, 48. pont; ELIANTONIO, Mariolina (2009): The Influence of the ECJ's Case Law on Time Limits in the Italian, German and English Administrative Legal Systems: A Comparative Analysis. *European Public Law*, No. 4. 648–649.

¹⁶ MUZSALYI Róbert (2016): A joggyakorlat dilemmái a szerződési feltételek tisztességtelenségének vizsgálatánál. *Európai Jog*, 6. sz. 19–31.

¹⁷ Lásd ezzel kapcsolatban még: GOMBOS Katalin (2019): Europeanisation effects in the court Jurisprudence. *International and Comparative Law Review*, No. 1. 261–275.

¹⁸ Az egyenértékűség elvét egyes szerzők a hátrányos megkülönböztetés tilalmával azonosítják. Lásd a külföldi szakirodalomból: GALETTA, Diana-Urania (2010): *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost?* Heidelberg–Berlin, Springer. 24.; MICKLITZ, Hans-Wolfgang (2011): The ECJ between the Individual Citizen and the Member States: A Plea for a Judge-Made European Law on Remedies. *EUI Working Papers Law*, No. 15. 37. A magyar szerzők közül: OSZTOVITS András (2010): Új magyar polgári perrendtartás szükségességéről. *Magyar Jog*, 3. sz. 162–163.

¹⁹ MICKLITZ 2011, 38.

részkérdések meghatározott sorrend szerinti megválaszolása után juthatunk csak el a következő szempont vizsgálatáig.²⁰

Az összehasonlíthatóság megítélésének szempontjai

Az összehasonlítás megítélésénél a keresetek hasonlóságát tárgyuk, indokaik és lényeges elemeik szempontjából kell megvizsgálni.²¹ Mint ahogy azt a későbbiekben látni fogjuk, az első feladat megtalálni azt, ami összehasonlítható: az elemzés viszonyítási pontját, a megfelelő tagállami szabályt. Fontos kiemelni, hogy az elemzésnek ebben a szakaszában elsősorban anyagi jogi szabályokat kell összevetni, ha teszt e részén túljutunk – tehát ha összehasonlítható a két anyagi jogi rendelkezés –, akkor kerülhet sor a jogérvényesítésre vonatkozó eljárási szabályok vizsgálatára. Ez az első szakasz egy objektív szempontú vizsgálatot jelent, amely során figyelembe kell venni az eljárás egészében elfoglalt helyüket, az említett eljárás lefolytatását és a szabályok sajátosságait.²²

Az elv vonatkozó rendelkezése szerint az uniós jogon alapuló igény érvényesítésére szolgáló eljárási szabályt a hasonló „belső” keresetekre vonatkozó szabállyal kell összehasonlítani. Ez azt jelenti, hogy az egyenértékűség elve nem bír relevanciával olyan helyzetben, amely a keresetek két olyan típusára vonatkozik, amelyek közül mindkettő az uniós jog megsértésén alapul.²³

Az összehasonlíthatóság másik fontos eleme, hogy a belső kereset „hasonló” legyen az uniós jogon alapuló keresettel. Az egyenértékűség elvének alkalmazásánál tehát arra is figyelemmel kell lenni például, hogy az összehasonlítás azonos jellegű és jogágba tartozó eljárásra vonatkozzon. Nem lehet tehát összehasonlítani egy polgári perben érvényesíthető uniós jogi igényt egy közigazgatási vagy büntető bíróság hatáskörébe tartozó belső tagállami igényre vonatkozó eljárási szabállyal.

Ugyanezt a megállapítást erősítette meg az EuB több ítéletében is, amikor kimondta: az egyenértékűség elve a nemzeti jog megsértésére alapított keresetek és az uniós jog megsértésére alapított hasonló keresetek egyenlő bánásmódját, és nem azon nemzeti eljárási szabályok egyenértékűségét jelenti, amelyek eltérő jellegű peres eljárásokra – mint egyfelől a polgári peres eljárás, másfelől pedig a közigazgatási peres eljárás – vagy két különböző jogágra vonatkozó peres eljárásokra alkalmazandók.²⁴

²⁰ Az egyenértékűség elvének részletesebb elemzését lásd: MUZSALYI Róbert (2018): Az egyenértékűség elve az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában. *Európai Jog*, 4. sz. 1–9.

²¹ Preston és társai ítélet C-78/98, ECLI:EU:C:2000:247, 57. pont. Sharpston főtanácsnok Faber-ügyre vonatkozó indítványa C-497/13, ECLI:EU:C:2014:2403, 58. pont.

²² Pontin-ítélet C-63/08, ECLI:EU:C:2009:666, 46. pont, Preston és társai ítélet C-78/98, EU:C:2000:247, 63. pont.

²³ Lásd ezzel kapcsolatban például: Dangua-ítélet, C-429/15, ECLI:EU:C:2016:789, 32–35. pont.

²⁴ Lásd például: ÖBB Personenverkehr-ítélet, C-417/13, EU:C:2015:38, 74. pont; Orizonte Salute-ítélet, C-61/14, ECLI:EU:C:2015:655, 67. pont.

Fontos jellemzője az egyenértékűség elvének, hogy e szempont vizsgálatánál – szemben a tényleges érvényesülés elvével – a tagállami eljárási szabályok egyfajta „referenciapontként” szerepelnek. A tagállami eljárási szabályok vizsgálatának e szakaszában az uniós jog érvényesítésére irányadó rendelkezéseket az összehasonlítható nemzeti szabályokhoz viszonyítva kell értékelni, és állást foglalni azok esetleges hátrányosabb jellegéről.²⁵ Bobek felhívja a figyelmet arra, hogy az összehasonlítás magában foglal egy valós értékítéletet arról, hogy mi összehasonlítható. A kereseteknek csak hasonlóknak kell lenniük és nem azonosnak. Ezért az összehasonlíthatóság kérdése szubjektív tényezőkön alapul.

Az EuB példálózó jellegű felsorolást ad a figyelembe vehető szempontokat illetően: a keresetek tárgyát, jogalapját és lényeges elemeit említi.²⁶ E teleologikus összehasonlításhoz megadott szempontok közül annak megítélése, hogy azonos-e a kereset *tárgya*, nem szokott problémát okozni, ez a két, érvényesíteni kívánt anyagi jogi követelés, jogosultság értékelését jelenti. Úgyszintén viszonylag egyértelmű a *jogalap* tekintetében folytatott vizsgálat, ebben az esetben ugyanis keresetek tárgyának tényállási elemeit, feltételeit kell vizsgálni, amelyből a jogosultság keletkezhet. A kereset *lényeges elemei* viszont már kitágítja a figyelembe vehető szempontokat, meghagyva az értékelést végző tagállami bíróságnak, hogy az adott nemzeti szabályozás minden szóba jöhető speciális és véleménye szerint releváns aspektust megvizsgáljon. Az EuB joggyakorlata mindazonáltal arra enged következtetni, hogy a tárgy, a jogcím és a lényeges elemek hasonlósága elegendő annak megállapításához, hogy a keresetek az egyenértékűség tekintetében hasonlóak.²⁷

Az EuB a tagállami eljárási szabályok vizsgálatánál – kevés kivételtől²⁸ eltekintve – az összehasonlíthatóság megítélését a tagállami szintre utalja vissza, az eljáró bíróságra hagyja.²⁹ Várnay kutatása során vizsgálta az EuB visszautaló gyakorlatát, vagyis azt a jelenséget, amikor határozatában bizonyos kérdések tekintetében az előterjesztő bíróság számára további feladatokat ír elő. Arra a megállapításra jutott, hogy az EuB az ilyen esetekben nem tud (akar?) teljeskörű választ adni, az uniós jog megfelelő alkalmazása az előterjesztő bíró további aktivitását igényli, ami jelenheti a ténybeli és jogi

²⁵ MICKLITZ 2011, 37.

²⁶ Lásd például: Pontin-ítélet, C-63/08, ECLI:EU:C:2009:666, 45. pont; Littlewood-ítélet C-591/10, ECLI:EU:C:2012:478, 31. pont; Rosado-ítélet, C-177/10, ECLI:EU:C:2011:557, 90. pont.

²⁷ Lásd például a fent idézett Pontin-ítéletet és a Bulicke-ítéletet, C-246/09, EU:C:2010:418. Ugyanerre a megállapításra jut Szpunar főtanácsnok a Giuseppe Santoro-ügyre vonatkozó indítványában, C-494/16, ECLI:EU:C:2017:822, 41. pont.

²⁸ Lásd például: Transportes Urbanos y Servicios Generales ügyben hozott ítélet, C-118/08, ECLI:EU:C:2010:39, 36–37. pontok.

²⁹ Az ítéletekben ez a következő megfogalmazást jelenti: „[a]nnak megállapításához, hogy az egyenértékűség elvét tiszteletben tartották-e, a nemzeti bíróságnak – hiszen egyedül neki van a belső jogi keresetek eljárási szabályaira vonatkozó közvetlen ismerete – meg kell vizsgálnia, hogy megfelelnek-e ennek az elvnek azok az eljárási szabályok, amelyek célja, hogy a belső jogban biztosítsák a jogalanyok közösségi jogból eredő jogainak védelmét, és meg kell vizsgálnia az állítólagosan hasonló belső jogi keresetek tárgyát és lényeges elemeit.” Lásd Levez-ítélet, C-326/96, ECLI:EU:C:1998:577, 39. és 43. pont, valamint Preston-ítélet, C-78/98, ECLI:EU:C:2000:247, 49. pont.

környezet további feltárását, értékelését. Rámutatott, hogy ez korántsem mechanikus tevékenységet jelent, szerepet kapnak a felek, illetve a bíróság(ok) önálló értelmezései.³⁰ Álláspontom szerint ez a tartózkodás indokolt is, ugyanis sok esetben az előzetes döntéshozatali eljárás során a tagállami megkeresésből, de még a szóbeli meghallgatásból sem derül ki minden értékelhető szempont, ami alapján az összehasonlíthatóságot el lehetne dönteni. Ezért praktikus megoldás az EuB részéről, hogy bizonytalanság esetén vélelmezi az összehasonlíthatóságot, és így át tud térni a következő vizsgálható szempontra, hogy az adott szabályozás kedvezőtlenebb-e.³¹

A kedvezőtlenebb jelleg megítélésének szempontjai

A második lépésként kell megvizsgálni, hogy az uniós jogra alapított keresetekre vonatkozó eljárási szabályok kedvezőtlenebbek-e, mint a kizárólag tagállami jogra alapított keresetekre vonatkozók. Az egyenértékűség vizsgálatának e szakaszában jelenik meg közvetetten a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmód követelménye. Természetesen logikailag csak akkor lehet valamely szabály kedvezőtlenebb, ha az eltér, mégpedig hátrányosan, a tagállami jogon alapuló igény érvényesítésére vonatkozó szabályoktól. Tehát ahhoz, hogy az egyenértékűség vizsgálata egyáltalán felmerüljön, az szükséges, hogy az uniós jog által garantált jogokra vonatkozó nemzeti eljárási szabályokat különbségtétellel alkalmazzák.³²

Egy eljárásjogi szabály „hátrányosabb” jellegét komplex módon kell vizsgálni, tehát nem elegendő egy-egy tulajdonsága alapján, az esetleges előnyöktől elvonatkoztatva dönteni. Ha látszólag egy eljárásjogi rendelkezés kedvezőtlenebbnek tűnik is, azt is meg kell vizsgálni, hogy esetleg más szempontból ez a rendelkezés nem eredményez-e olyan előnyöket, amelyek a szabály hátrányos jellegét „kioltanák”. Ezt az alapelvet tehát nem lehet úgy értelmezni, mint amely arra kötelezné a tagállamokat, hogy a legkedvezőbb belső jogi szabályozásukat terjesszék ki valamennyi hasonló keresetre.³³

³⁰ VÁRNAY Ernő (2019): Az Európai Unió Bírósága visszaul a magyar bírósághoz. *Európai Tükör*, 3. sz. 23–33. Véleménye szerint az EUB adott esetben a magyar bíróságokra olyan feladatot ró, amelyet a magyar jogrendszerben nem tud teljesíteni. *Várnay* szerint arra lehet következtetni, hogy az a tétel, miszerint az előzetes döntés kötelező az előterjesztő bíróságra, illetve az ügyben eljáró további bíróságokra, nem elégséges az uniós jognak a tagállami jogrendszerekben történő érvényesülése valóságának megragadására.

³¹ Rendszerint a következő megfogalmazást használja: „[a]z egyenértékűség elvével kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a Bíróság nem rendelkezik olyan információval, amely kételyre adna okot azt illetően, hogy az alapügyben vitatott szabályozás ezen elvvel összhangban áll-e.” Lásd például: *Finanmadrid EFC SA* ítélet, C-49/14, ECLI:EU:C:2016:98, 41. pont; *Finway a.s.* ítélet, C-377/14, ECLI:EU:C:2016:283, 49. pont.

³² Lásd például: *Érsekcsanádi Mezőgazdasági ítélet*, C-56/13, EU:C:2014:352, 64. pont.

³³ *Susanne Bulicke-ítélet*, C-246/09, ECLI:EU:C:2010:418, 27. pont.

A tényleges érvényesülés elve

A hatékonyság (*effectiveness*) elvének több megjelenési formája is ismert, amelyek tartalma némileg össze is fonódott. Elsőként az Európai Unió általános alapelvként azonosíthatjuk, amelynek középpontjában a hatékonyság áll: így ez magában foglalja például az igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférést, a hatékony bírói jogvédelmet és a hatékony bírói felülvizsgálathoz való jogot. Másodsorban ez az elv kifejezi az uniós jog elsőbbségét is a tagállami (eljárás)joggal szemben.³⁴ Harmadsorban pedig megkülönböztetjük a szűk értelemben vett „eljárási” hatékonyságot, amely a magyar szakirodalom és az EuB-ítéletek fordítása „tényleges érvényesülés elve”-ként különböztet meg, ez lényegében a tagállami eljárásjog és az uniós jog közötti kapcsolatot rendező alapelvet jelenti.³⁵ Ez utóbbi fontos jellemzője, hogy rendszerint az egyenértékűség elvével párhuzamosan használják.

A tényleges érvényesülés elvének joggyakorlata során 4 fő fejlődési csomópontot különböztettünk meg: 1976-ban a *Rewe*-ügy jelentette a kezdetet, itt fogalmazta meg először az EuB az uniós jog és a tagállami eljárásjog egymáshoz való viszonyát rendezőelvként; 1980-ban a *Denkavit*-ítéletben hozzátette, hogy a tagállami eljárási szabályok „a gyakorlatban” nem tehetik lehetetlenné a jogok érvényesítését;³⁶ míg a *San Giorgio*-határozatban egészült ki az alkalmazása a „rendkívüli nehézzé” szemponttal.³⁷ Ezt követően pedig nem a szövegezés, hanem főként az alkalmazás terén a *Van Schijndel*-ügy hozott változást, ahol az „eljárási észszerűség” tesztjét alkotta meg az EuB.³⁸ A következő fejezetekben ezt a 3 szempontot fogom röviden bemutatni.

A tényleges érvényesülés elvével kapcsolatban minden esetben, amikor felmerül a kérdés, hogy egy nemzeti eljárási rendelkezés lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé teszi-e az uniós jogrend által a magánszemélyekre ruházott jogok gyakorlását, azt kell megvizsgálni, hogy milyen e rendelkezésnek az egész eljárásban betöltött helye, az eljárás lefolytatása és annak sajátosságai a különböző nemzeti fórumok előtt. Az adott ügy összes ténybeli és jogi összefüggésének figyelembevételével elvégzett vizsgálatról és egyedi mérlegelésről van szó.³⁹

³⁴ Ezt leginkább a *Simmenthal*-ügyben megfogalmazott elvi tétel fejezi ki, amely szerint „[a] nemzeti jogrendszer minden olyan rendelkezése [...] összeegyeztethetetlen az uniós jog hatékonyságával, ami megfosztja a tagállami bíróságot azon jogtól, hogy már az alkalmazás időpontjában minden szükséges lépést megtehesse annak érdekében, hogy az uniós normák teljes érvényesülésének esetleges, akár csak átmeneti akadályát képező nemzeti jogszabályi rendelkezéseket félretegye”. *Simmenthal*-ítélet, C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49, 22. pont.

³⁵ LENAERTS, Koen et al. eds. (2014): *EU Procedural Law*. Oxford, Oxford University Press. 110.

³⁶ *Denkavit*-ítélet, C-61/79, ECLI:EU:C:1980:100, 12. pont.

³⁷ *San Giorgio*-ítélet, C-199/82, ECLI:EU:C:1983:318. 14. pont.

³⁸ *Van Schijndel*-ítélet, C-430/93, ECLI:EU:C:1995:441, 19. pont.

³⁹ Lásd például: *Cofidis*-ítélet, C-473/00, ECLI:EU:C:2002:705, 37. pont; *Peterbroeck*-ítélet, C-312/93, 14. pont; *Asturcom Telecomunicaciones*-ítélet C-40/08, 39. pont.

Nem lehet gyakorlatilag lehetetlen

Az eredeti megfogalmazásban az egyetlen feltétel még csak a *lehetetlen* volt, majd később lett *gyakorlatilag lehetetlen*, tehát az EU-jog csak azokat a helyzeteket kívánta kezelni, amikor az általa védett, illetve biztosított igény érvényesítése az adott tagállami keretek között nem volt lehetséges. Ami lehetetlen, az egyszerűen lehetetlent jelent: az adott jog érvényesítése, jogvédelmi eszköz alkalmazása nem megvalósítható. Nem nehéz, nem bonyolult vagy költséges, nem a határidők észszerűtlenek, hanem egyszerűen nincs olyan jogorvoslati, igényérvényesítési stb. eljárási eszköz az adott tagállami jogrendszerben, amely az uniós jog érvényesítése körében szükséges. Ez a nemzeti eljárási szabályozás, illetve annak hiánya egyaránt lehetetlenné teszi a tagállami jogon alapuló igény vagy jogvédelem érvényesítését – és az uniós jogi igény érvényesítését is. Ellenkező esetben ugyanis, ha eltérő lenne a nemzeti és az uniós jog érvényesítésére vonatkozó eljárásjogi szabályozás, akkor az már az egyenértékűség elvébe ütközne, és emiatt annak alkalmazását – mint diszkriminatív szabályt – mellőzni kellene.

Nem teheti rendkívül nehéz

A tényleges érvényesülés elvében a rendkívül nehéz⁴⁰ fordulat már jóval szubjektívebb értékelést tesz szükségessé. Ugyanúgy, mint az egyenértékűség elvénél az összehasonlíthatóság körében, itt is csak az eset összes körülményeinek alapos mérlegelése után állapítható meg, hogy valamely eljárási rendelkezés rendkívül nehéz teszi az uniós jog érvényesítését. Első ránézésre egy rövidebb eljárási határidő, magas illeték, kötelező jogi képviselő, illetékességi szabályok miatti földrajzi távolság, a túlzott alakosság miatt a jogérvényesítés rendkívül nehéznek tűnhet. Ugyanakkor az eset összes körülményeinek, különösen a hátrányos rendelkezéssel szemben álló cél, eljárási alapelv vagy valamely ellentételezés vizsgálatával már korántsem olyan egyértelmű a „rendkívül nehéz”⁴¹ jelleg megítélése.

Kokott főtanácsnok véleménye szerint a tényleges érvényesülés elvében ez a „rendkívül nehéz” kérdés jeleníti meg az arányosság tesztjét, amely még inkább az elv hatékony bírói jogvédelemmel való azonosságát támasztja alá. Az arányosság elve megköveteli, hogy az intézkedés „az intézkedéssel kitűzött cél [...] [megvalósítására] alkalmas [...], ahhoz szükséges [...] és azzal arányos [...]” legyen, és ne menjen túl az azok eléréséhez szükséges mértéken.⁴² Amint azt a Charta 52. cikkének (1) bekezdése hangsúlyozza,

⁴⁰ Silvia Georgiana Câmpean-ítélet, C-200/14, ECLI:EU:C:2016:494, 66. pont; MedEval-ítélet, C-166/14, ECLI:EU:C:2015:779, 41. pont.

⁴¹ Az angol (*excessively difficult*), a német (*übermäßig erschwert*), a francia (*excessivement difficile*) nyelvi változat a magyar fordításnak megfelelő tartalmat jelent.

⁴² Vodafone-ítélet, C-58/08, ECLI:EU:C:2010:321, 51. pont; Swedish Match-ítélet, C-210/03, ECLI:EU:C:2004:802, 47. pont.

e célnak az unió által elismertnek kell lennie, és általános érdeket kell szolgálnia, vagy elengedhetetlennek kell lennie mások jogainak és szabadságainak védelméhez.⁴³

A „rendkívül nehéz” szempont vizsgálatát leggyakrabban az eljárási határidők megítélésénél alkalmazzák, ugyanis az EuB gyakorlata szerint egy eljárási határidő akkor észszerű, ha egyaránt megfelel a jobbiztonság és a tényleges érvényesülés követelményének.⁴⁴ Az eljárási határidőhöz hasonló korlátozás még például a kötelező jogi képviselő előírása vagy az eljárási illeték előzetes megfizetésére kötelezés, amelyek közös vonása, hogy nem zárják ki az esetlegesen uniós jogon (is) alapuló igény érvényesítését, azonban azt rendkívül nehéz tehetik. A túlzott alakosság az eljárási szabályok szigorú értelmezésére utal, amely megfoszthatja a feleket a bírósági eljáráshoz való joguktól. Az említett korlátozásokkal szemben lehet hivatkozni a jobbiztonság, az igazságszolgáltatás fenntarthatósága követelményeire, illetve az egyén speciális jogvédelméhez, szakszerű képviselőtételéhez való jogára. Ezeket az ellentételező, illetve szembenálló indokokat legtöbbször nem nehéz megtalálni, épp ezért a jelentősebb problémát annak megítélése jelenti, hogy a korlátozás mennyire szükséges és arányos az intézkedéssel kitűzött cél érdekében.

Az eljárási észszerűség vizsgálata

Az anyagi és eljárásjogi határidők, az illetékfizetési kötelezettség és egyéb eljárási költségek, az új tények és bizonyítékok előadására, újabb jogorvoslat előterjesztésére vonatkozó korlátozások, a kérelemhez kötöttség elve, és így tovább, mind-mind fontos korlátozó elemei a peres eljárásoknak, amelyek rendszerint valamennyi nemzeti jogrendszerben fellelhetők. Ezek a korlátozások mindegyike a nemzeti jogrendszereket meghatározó alapelvekhez köthetők, úgymint például a jobbiztonság vagy a fegyveregyenlőség elve. Az EuB maga is kifejtette, hogy ezek az alapelvek a tagállami jogrendszerek nagyobb része által elismerten a közös európai örökség részei.⁴⁵ Ebből következően nem mellőzhetők kizárólag abból az okból, mert rendkívül megnehezítik az uniós jogból eredő igények érvényesítését. Az ellentmondás feloldására alkotta meg az EuB a jogirodalom által „eljárási észszerűség” (*procedural rule of reason*) tesztnek nevezett vizsgálatot.⁴⁶ Ez a fogalom eddig csak a jogirodalomban vált bevetté (az EuB még sohasem használta), arra az esetre, amikor a tényleges érvényesülés elvének való megfeleltethetőség körében

⁴³ Kokott főtanácsnok Puškár-ügyre vonatkozó indítványa, C-73/16, ECLI:EU:C:2017:253, 50–51. pont.

⁴⁴ Univarsale-Bau és társai ítélet, C-470/99, ECLI:EU:C:2002:746, 76–77. pont; Palmisani-ítélet, C-261/95, ECLI:EU:C:1997:351, 28. pont; Preston és társai ítélet, C-78/98, ECLI:EU:C:2000:247, 33. pont.

⁴⁵ PRECHAL, Sacha (1998): Community Law in National Courts: The Lessons from van Schijndel. *Common Market Law Review*, No. 3. 691.; Van Schijndel-ítélet, C-430/93, 21. pont.

⁴⁶ PRECHAL 1998, 681–706.; Johanna ENGSTRÖM (2008): 'National Courts' Obligation to Apply Community Law Ex Officio – The Court Showing New Respect for Party Autonomy and National Procedural Autonomy? *Review of European Administrative Law*, No. 1. 67–89.

a nemzeti jogrendszer alapelveit is figyelembe kell venni. Ez a teszt az EuB megfogalmazása szerint abban áll, hogy minden esetben, amikor felmerül a kérdés, hogy valamely tagállami eljárási rendelkezés lehetetlenné vagy rendkívül nehézé teszi-e az uniós jog alkalmazását, azt kell megvizsgálni, hogy milyen e rendelkezésnek az egész eljárásban betöltött helye, hogyan zajlik az eljárás és melyek a sajátosságai a különböző tagállami fórumok előtt. Ebből a szempontból adott esetben azokat az alapelveket is figyelembe kell venni, amelyek a bírósági rendszer alapjául szolgálnak, mint például a védelemhez való jog, a jogbiztonság elve és az eljárás szabályos lefolytatásának elve.⁴⁷

A teszt különösen azokban a helyzetekben alkalmazandó, amikor egyik oldalról az uniós jog hatékony érvényesítésének követelménye terheli a tagállami bíróságot, a másik oldalról pedig a nemzeti eljárásjogot meghatározó fő elvek betartása. Ilyen kérdések merültek fel például annak megítélésénél, hogy kell-e az uniós jogot hivatalból alkalmazni,⁴⁸ illetve kötelező-e olyan jogorvoslati lehetőségeket biztosítani az uniós jog sérelmére alapítottan, amelyet az adott tagállami eljárásjog eddig még nem ismert.⁴⁹

Az észszerűségi vizsgálatból az a következtetés vonható le, hogy a tényleges érvényesülés elve egy megkérdőjelezhető követelmény, mégpedig a bírósági eljárás alapelvei által. Ez a szempont védelmet biztosít az uniós jog alkalmazása során a peres eljárás egészét meghatározó alapelvekkel ellentétes jogértelmezéssel szemben.

Összegzés

Az uniós jogvédelmi hatáskörök megosztottak az EU intézményei és a tagállami bíróságok, hatóságok között. Ez a tagállami szinten abban nyilvánul meg, hogy a tagállami jogalkalmazó szervezeteknek egyszerre kell a nemzeti jogon és az uniós jogon alapuló igények érvényesítését biztosítani. Ez azt jelenti, hogy az eljáró bíró, hatósági ügyintéző egyik percről a másikra helyezkedik az uniós jog hatálya alá, és uniós tisztviselőként, bíróként hoz döntést uniós jogon alapuló igényekről. Sok esetben különösen összetett kérdés annak megítélése, hogy az EU-jog érvényesítésének tagállami – elsősorban eljárásjogi – keretei miként biztosítják az uniós anyagi jog végrehajtását.

Egységes eljárási szabályok hiányában a tagállami jogalkalmazó szervezeteknek nem egy másik eljárási törvénykönyvet kell elővenniük az uniós jog érvényesítésekor, sokkal inkább – képletesen szólva – egy másik szemüveget kell feltenniük, amellyel a saját nemzeti szabályukat meghatározott szempontok szerint alkalmazzák. Ennek a szem-

⁴⁷ Van Schijndel-ítélet, C-430/93, ECLI:EU:C:1995:441, 19. pont.

⁴⁸ A hivatalbólisággal szemben álló követelmény a rendelkezési elv, vagyis, hogy felek feladata a jogvita kereteinek meghatározása. Lásd ezzel kapcsolatban: Lintner-ítélet, C-511/17, ECLI:EU:C:2020:188., továbbá: MUZSALYI 2016, 22–23.

⁴⁹ Az újabb (rendkívüli) jogorvoslatok előírása a jogbiztonság, a jogerős ítéletek véglegességének követelményét veszélyezteti. A magyar joggyakorlatban ezzel kapcsolatban a perújítási okok bővítése merült fel. Lásd ezzel kapcsolatban: Hochstief-ítélet, C-620/17, ECLI:EU:C:2019:630., valamint MUZSALYI 2019, 22–23. Ezzel ellentétes állásponton van: GOMBOS 2016, 156–166.

üvegnek az egyik lencsésjén keresztül arra kell figyelniük, hogy az uniós jog érvényesítésére irányadó eljárási szabályok egyenértékűek legyenek a belső, tagállami keresetekre irányadó szabályokkal, tehát nem lehetnek kedvezőtlenebbek a hasonló jellegű belső jogra vonatkozókhöz képest. A másik lencsével pedig a tényleges érvényesülés elvét kell vizsgálniuk, ami azt követeli meg, hogy a tagállamok eljárási szabályai ne tegyék gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogon alapuló igények érvényesítését.

A két elv alkalmas arra, hogy a tagállami jogrendszerek hiányosságait kiszűrje, az EU-jogot a diszkriminatív és a gyakorlatban ellehetetlenítő tagállami eljárási szabályoktól védje. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a két elvnek vannak korlátai: az uniós jog hatékony érvényesülésének elősegítése nem eredményezheti az eljárásjogi alapelvek sérelmét. Ezeknek a szempontoknak a vizsgálata egy különösen összetett feladat, ami nagy kihívás elé állítja a bíróságokat. A tagállamonként meglehetősen eltérő eljárásjogi rendelkezések miatt mindig csak az adott jogszabályi környezet és a jogvita tényleges elbírálására vonatkozó rendelkezések alapján lehet megállapítani, hogy az uniós jog érvényesítése megfelelő védelemben részesül-e.

A többszintű alapjogvédelem mint a fenntartható biztonság és társadalmi környezet egyik pillére

Naszladi Georgina

Bevezető gondolatok

A fenntartható biztonság és társadalom összetett fogalmi struktúra, amelyben az alkotmányos jogok védelme is meghatározó szereppel rendelkezik, ugyanis egyfajta tartóoszlopként funkcionál minden más jogérvényesítési és jogérvényesülési mechanizmus szempontjából.

Adott alapjogvédelmi rendszer intézményi oldala egyrészt az alapjogvédelmet (is) ellátó állami intézményekkel, másrészt a magánszférában tevékenykedő, olyan civil és érdekvédelmi szervezetek összességével jellemezhető, amelyek döntően az alapjogi konfliktusok állami szervek felé irányuló közvetítését tűzték ki célul. Utóbbiak az alapjogvédelmi rendszerben elsősorban közvetítő szerepet töltenek be, és gyakran a személyek alapjog-érvényesítési képességét és hajlandóságát is kompenzálva, a társadalom szélesebb rétegét érintő alapjogsérelmek orvoslására tesznek kísérletet, elsősorban a figyelemfelhívás, érdekvérvényesítés eszközével. Alkotmányjogi szempontból azonban, az alapjogvédelmi rendszer körülhatárolásakor, elsősorban azokat az állami szerveket és e szervek azon hatásköreit szükséges meghatározni, amelyek a közhatalom birtokosaként, közhatalmi eszközrendszerrel, különböző hatáskörök mentén végeznek alapjogvédő tevékenységet, és az alapjogi konfliktus végleges feloldásának képességével rendelkeznek.¹

Az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépése lényeges változásokat eredményezett az alapjogvédelmi rendszerben. E vonatkozásban különös jelentőségű az alkotmányjogi panasz átalakítása,² amellyel a jogalkotó részben új formát és tartalmat adott a jogintézménynek, valamint az alkotmányvédelem hazai rendszerének eddig nem ismert dimenzióját nyitotta meg. Az Alkotmánybíróság előtti absztrakt utólagos normakontroll

¹ SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix (2013): *Az alapjogi bíráskodás kézikönyve*. Budapest, HVG–ORAC. 204.

² KÖBLÖS Adél (2010): Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz? *Alkotmánybírásgyi Szemle*, 1. sz. 130–134.; HALMAI Gábor (1994): Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő? *Bírák Lapja*, 3–4. sz. 45.

hatáskör *actio popularis* jellegének elhagyásával³ és a bírói döntések Alkotmánybíróság előtti megtámadhatóságának bevezetésével a testület működésében lényeges hangsúlyeltolódás következett be, amelyben a megújult alkotmányjogi panasz kiemelkedő helyet és szerepet kapott.

A magyar jogrendben érvényesülő alapjogérvényesítési mechanizmusok közül ezért kiemelkedő figyelmet szükséges fordítani az alkotmányjogi panaszra, ugyanakkor nem hagyhatók figyelmen kívül azok, a jogalanyok számára igénybe vehető, az alapjogok érvényesülését szolgáló további jogvédelmi eszközök sem, amelyek a többszintű alapjogvédelmet hivatottak biztosítani. Tanulmányomban ezért az alkotmányjogi panaszon kívül áttekintem, hogy a jogalanyok alapjogséremlaik feloldására milyen alternatív jogérvényesítő mechanizmusokat vehetnek igénybe. A bírói utólagos normakontroll, valamint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységének jellemzése, továbbá azok egymáshoz való viszonyítása elsősorban az alapjogséremlmet szenvedett, alkotmányos jogorvoslatot kereső indítványozóknak ad eligazítást, de a hatályos alapjogvédelmi rendszerről is átfogó képet mutat.

A megújult alkotmányjogi panasz

Az Alaptörvény az alkotmányjogi panasz két típusát különbözteti meg. Az első alaptípus az úgynevezett *normatív alkotmányjogi panasz*,⁴ amely alapján az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja felül és semmisíti meg az azzal ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést.⁵ Az alkotmányjogi panasz e formája megegyezik a korábbi Alkotmány által is szabályozott változattal, ez esetben tehát valamely törvény vagy más jogszabály – és nem a konkrét ügyben hozott döntés – alkotmányosságai felülvizsgálatára kerül sor.⁶

Az Alaptörvény lényeges újításaként jelölhető meg az úgynevezett valódi vagy más néven *individuális alkotmányjogi panasz* bevezetése, amely alapján az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját, és az azzal ellentétes bírói döntést megsemmisíti.⁷ Ez esetben tehát a testület a jogalkalmazás alkotmányossági

³ SÓLYOM László: Az Alkotmánybíróság hatáskörének sajátosságai. In *Tanulmányok Benedek Ferenc tiszteletére*. Pécs. 13.; KILÉNYI Géza (1993): Az alkotmánybíróság helye az állami szervek rendszerében. In KILÉNYI Géza szerk.: *Alkotmánybíráskodás*. Budapest, Unió. 19–30.; SPULLER Gábor (1998): *Das Verfassungsgericht der Republik Ungarn*. Frankfurt, Peter Lang. 82–97.

⁴ A szakirodalomban nevezik még *kvázi panasz*nak is.

⁵ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c*) pont, illetve (3) bekezdés *a*) pont.

⁶ VINCZE Attila – CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál – JAKAB András (2009): Az Alkotmánybíróság. In *Az Alkotmány kommentárja I*. Budapest, Századvég. 1142.

⁷ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pont, illetve (3) bekezdés *b*) pont.

vizsgálatát végzi el,⁸ amely egyfajta hatáskörbővítésnek is tekinthető.⁹ Ezáltal lényegesen hatékonyabbá vált az alapjogok rendes bíróságok előtti védelme, illetve megnőtt az alkotmány szerepe a mindennapi jogalkalmazásban, amely egyben az Alaptörvény normativitásának és az alapjogvédelem perspektíváinak újragondolását is maga után vonta.¹⁰

Ahhoz, hogy az alkotmányjogi panasz alapjogvédelmi szerepét behatároljuk, feltétlenül szükséges a fogalmának pontos meghatározása, az, hogy mely esetekben, milyen feltételekkel és milyen eljárási garanciák mellett vehető igénybe. Az alkotmányjogi panasz funkcionálásának megértéséhez alapvetően dogmatikai előkérdések feltárása szükséges, amelyeket azonban nem lehet az elmúlt 8 éves alkotmánybíróvási gyakorlattól teljesen függetlenül kezelni. Ezen alfejezetben az alkotmányjogi panasz alanyához kapcsolódóan a jogosultság problematikáját, a tárgyával összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság előtt megtámadható jogszabályok, valamint bírói döntések körét határolom be. A következőkben az *alkotmányjogi panasz jellegét és funkcionálását mutatom be*.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) a normatív panaszon belül további altípusokat határozott meg. Megkülönbözteti 1. a „régii” alkotmányjogi panaszt,¹¹ 2. a „kivételes” alkotmányjogi panaszt és 3. a *legfőbb ügyész kezdeményezésére induló panaszt*. A „régii” alkotmányjogi panasz elnevezés abból adódik, hogy ez az altípus alapvetően megfeleltethető az Alaptörvény előtti alkotmányjogi panaszoknak. A „kivételes” alkotmányjogi panasz elnevezése pedig a törvényszövegből következik, mivel e panasztípus meghatározásánál maga a jogalkotó használja a kivételes jelzőt. A szakirodalom egyébként ezt a típust „gyors”¹² és „közvetlen”¹³ panaszként is ismeri. Mindkét utóbbi jelzőt elsősorban az indukálta, hogy e panasztípusnál az ügy bírósági eljárás nélkül kerül az Alkotmánybíróság elé. A *közvetlenség kétféle módon is értelmezhető: egyrészt az alaptörvény-ellenes norma bírói jogalkalmazás nélkül fejt*

⁸ Bragyova András korábbi alkotmánybíró szerint alkotmányellenes norma nélküli alkotmányos alapjogot sértő jogalkalmazás nem képzelhető el. Véleménye szerint alapjogot csak a jogrendszer normája sérthet, az alkotmányellenes norma alkalmazása viszont csak amiatt, mert maga a norma alkotmányellenes. Lásd erről részletesebben: BRAGYOVA András (2008): Az alkotmányjogi panasz fogalma. In DEZSŐ Márta – KUKORELLI István szerk.: *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Rejtjel. 75.

⁹ A Velencei Bizottság 614/2011. sz. véleményében üdvözölte az individuális alkotmányjogi panasz bevezetésére irányuló jogalkotói szándékot. Erről lásd a vélemény 62–64. pontját: European Commission for Democracy Through Law: Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution. March 2011. Elérhető: www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)

¹⁰ Az Alkotmánybíróságra vonatkozó alaptörvényi szabályozás értékeléséhez lásd: TILK Péter (2011): Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 2. sz. 5–14.

¹¹ KÖBLÖS Adél (2012): A „régii típusú” alkotmányjogi panasz az új Abtv.-ben. *Alkotmánybíróvási Szemle*, 1. sz. 80–89.

¹² BALOGH-BÉKÉSI Nóra (2012): „Marbury felmentése” – Alkotmánybíróvási hatáskör elemzés a bírói korhatár ügyön keresztül. *Jogtudományi Közlöny*, 10. sz. 420.

¹³ FRÖHLICH Johanna (2013): Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, közvetlenül a jogszabályok ellen benyújtható panaszok befogadhatósága. *Alkotmánybíróvási Szemle*, 1. sz. 90.

ki hatását az érintettre, *másrészt* a bekövetkezett jogsérelem miatt bírói eljárás nélkül, közvetlenül lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni.¹⁴

Az alkotmányjogi panasz *alanyi* oldalát vizsgálva a jogalkotó az Abtv. 2019. december 20-i módosítása óta különbséget tesz a normatív és a valódi alkotmányjogi panasz benyújtására jogosultak között. *Normatív panasz* esetén az eljárás alanya az *Alaptörvényben biztosított jogaiban* sérelmet szenvedett személy vagy szervezet lehet, ha jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.¹⁵ Ehhez képest a valódi alkotmányjogi panasz benyújtására ezen alanyi körön kívül jogosult az is, akinek a bírói döntés hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza.¹⁶ Az Abtv. a tartalmi befogadási szűrőként funkcionáló érintettség vonatkozásában is tartalmaz már rendelkezést,¹⁷ amely szerint jogállásától függetlenül érintettnek minősül az a személy vagy szervezet: a) aki (amely) a bíróság eljárásában fél volt; b) akire (amelyre) a döntés rendelkezést tartalmaz; c) akinek (amelynek) jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése kiterjed.¹⁸ Továbbá azt is előírja, hogy közhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell: a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e,¹⁹ azaz az alapvető jog jellege lehetővé teszi, hogy azt az adott állami szerv vonatkozásában értelmezni lehessen.²⁰

A normatív panasztípusok törvényi definíciójából következően az alkotmányjogi panasz *tárgya* ezekben az esetekben valamely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés. Az Abtv. 37. § (2) bekezdése szerint alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, valamint az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésében meghatározott jogegységi határozatoknak az Alaptörvénnyel való összhangját is felülvizsgálhatja. Nem minden jogszabály vonható azonban alkotmányossági kontroll alá, ugyanis az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése tartalmaz egy szűkítő rendelkezést. A rendelkezéssel, amelyet az R) cikk 3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak figyelembe kell vennie, az alkotmányozó hatalom célja az volt, hogy a költségvetéssel kapcsolatos törvényeket kivonja az alkotmányossági vizsgálat alól.

Az Abtv. 27. §-a elsődlegesen az *eljárást befejező egyéb döntések és az érdemi határozatok* megtámadását teszi lehetővé. Az Abtv. azonban nem határozza meg, hogy mit jelent az „érdemi határozat” és milyen döntések tartoznak ide. Ezért az Alkotmánybíróság minden esetben egyedileg, az ügy jellegétől függően vizsgálja azt, hogy mi

¹⁴ KÖBLÖS Adél (2015): A kivételes alkotmányjogi panasz gyakorlata. In BERKES Lilla – CSINK Lóránt szerk.: *Az ombudsmani rendszer és az alkotmánybíráskodás átalakulása. Tanulmányok az alapjogvédelem köréből*. Budapest, Pázmány Press. 92.

¹⁵ Abtv. 26. § (1)–(2) bekezdés.

¹⁶ Abtv. 27. § (1) bekezdés.

¹⁷ Megállapította: 2019. évi CXXVII. törvény 55. § (3). Hatályos: 2019. 12. 20-ától.

¹⁸ Abtv. 27. § (2) bekezdés.

¹⁹ Abtv. 27. § (3) bekezdés.

²⁰ Vannak ugyanis olyan alapvető jogok, amelyek természetüknél fogva a közhatalmat gyakorló szerveket nem illethetik meg (például élethez való jog, gyülekezéshez való jog), míg más alapvető jogok adott esetben igen (így például a tisztességes eljáráshoz való jog).

tekinthető az ügy érdemében hozott határozatnak. E vizsgálatban a testület legfőképp a közigazgatási eljárásjog, a polgári eljárásjog, valamint a büntető eljárásjog dogmatikájára hagyatkozik.²¹

Az Abtv. az alkotmányjogi panasz eljárási szabályai között a panaszkezdemenyezésre konkrét (szubjektív és objektív) határidőt állapít meg. Az alkotmányjogi panaszt fő szabály szerint a sérelmezett döntés *kézbekérésétől számított 60 napon* belül, a normatív alkotmányjogi panasz kivételes esetén pedig az alaptörvény-ellenes jogszabály *hatálybalépésétől számított 180 napon* belül lehet írásban benyújtani.²² A döntés közlésének elmaradása esetén a panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomásszerzéstől vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan nap.²³ A jogalkotó mindegyik esetenél az objektív határidőt 180 napban határozta meg.²⁴ A jogintézmény kiszámítható működésének biztosításán túl a megfelelő határidő előírása hozzájárul ahhoz, hogy az alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslatként is funkcionáljon. Az Abtv. az alkotmányjogi panasz elbírálásának határidejével kapcsolatosan annyit rögzít, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról *észszerű határidőn belül* dönt,²⁵ tehát nem határoz meg konkrét eljárási határidőt.

Az alkotmányjogi panasz funkcionálását alapvetően meghatározza, hogy az Abtv. 56. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt *tartalmi* feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. §-ban szereplő feltételeket.²⁶ Az egyes tartalmi szűrők – így különösen az érintettség és az Abtv. 29. §-ának²⁷ – Alkotmánybíróság általi értelmezése, tehát az indítványok befogadási gyakorlata azonban alapvetően visszahat az alkotmányjogi panasz működésére.

²¹ A spanyol alkotmánybírói gyakorlatban nem csupán a jogerős bírói döntések megtámadására van lehetőség, hanem egyéb közbenső aktusokéra is, ha az aktus alapjogsértő és az általa okozott jogsérelem másképp nem orvosolható. Ilyen esetben magának az aktusnak kell alapjogsérelemet okoznia, nem elegendő az alkotmányjogi panasz előterjesztéséhez, hogy a bírósági aktus nem orvosol egy korábbi, állami szerv által okozott alapjogsérelemet. LACHMAYER, Konrad – HARTWIG, Matthias – ÁLVAREZ, L. Á. – GÖTTINGER, V. – SUCKER, S. (2011): A „valódi” alkotmányjogi panasz és elbírálásának főbb jellemzői. Nemzetközi kitekintés. *Alkotmánybírói Szemle*, 2. sz. 66.

²² Abtv. 30. § (1) bekezdés.

²³ Abtv. 30. § (2) bekezdés.

²⁴ Abtv. 30. § (4) bekezdés.

²⁵ Abtv. 30. § (5) bekezdés.

²⁶ NASZLADI Georgina – ZELLER Judit (2014): Die Verfassungsbeschwerde in Ungarn. *Osteuropa-Recht*, No. 3. 301–311.

²⁷ Abtv. 29. §: Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt *a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség* vagy *alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés* esetén fogadja be.

Alternatív alapjog-érvényesítési lehetőségek

Az alkotmányjogi panasz kezdeményezés szigorú kritériumrendszerének figyelembevételével felmerül a kérdés, hogy a jogalanyok alapjogséremlaik feloldására milyen alternatív jogérvényesítő mechanizmusokat vehetnek igénybe. A hatályos alapjogvédelmi rendszer áttekintésével megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság irányába közvetlen eszközként kizárólag az alkotmányjogi panasz áll az indítványozók rendelkezésére. Feltehetően azonban olyan közvetett módok, amelyek a panaszosokhoz nem kötődő aktorok belátásától függően alkalmasak lehetnek az alapjogséremlék feloldására. E megoldások ugyanakkor kizárólag normatív sérelmeknél állnak rendelkezésre, mivel a bírói döntés okozta alapjogsérelem kizárólag alkotmányjogi panasz eljárás keretében, a sérelmet szenvedett fél által közvetlenül indítványozva orvosolható.²⁸

A közvetett alapjog-érvényesíthető mechanizmusok egyike a bíró által kezdeményezhető utólagos konkrét normakontroll eljárás, míg a másik esetkör az alapvető jogok biztosának tevékenységéhez köthető.²⁹ Igaz ugyan, hogy a hatályos szabályozás alapján a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, és a legfőbb ügyész által indítványozható absztrakt utólagos normakontroll ugyancsak megteremthetik az alapjogséremlék orvoslásának lehetőségét, azonban mindez inkább az alapvető jogok biztosa esetében tűnik reálisnak.³⁰

Bírói utólagos konkrét normakontroll

Az egyedi normakontroll iránti bírói kezdeményezés alapján bármely bíróság – az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálásakor, a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – kezdeményezheti az Alkotmánybíróság eljárását, amennyiben olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.³¹ Fontos és kifejezetten előnyös különbség az alkotmányjogi panaszhoz képest, hogy a bíró nemcsak a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását kérheti, hanem az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását is. A kezdeményezés közvetlen alanya a bíró, közvetett alanyként azonban a kezdeményezést benyújtó bíróság eljárása által érintett személy is megemlíthető, akivel szemben az eljáró bíró az alaptörvény-ellenes

²⁸ LUKONITS Ádám – NASZLADI Georgina (2014): Alapjogi jogérvényesítés az Alkotmánybíróság előtt – lehetőségek és dilemmák. *Jogtudományi Közöny*, 9. sz. 411–420.

²⁹ SZABÓ Máté (2013): The elements of citizen participation and the defence of their rights in the activity of the Hungarian Ombudsman. *Iustum Aequum Salutare*, 4. sz. 65–76.

³⁰ Vö.: LÁPOSSY Attila (2011): Populáris akcióból ombudsmani akciók? *Magyar Közigazgatás – Új folyam*, 3. sz. 120. Megállapítható, hogy az európai államok nagy részében is ez a három alkotmánybírósági hatáskörtípus a domináns. VANBERG, Georg (2005): *The Politics of Constitutional Review in Germany*. New York, Cambridge University Press. 87.

³¹ Abtv. 25. § (1) bekezdés.

jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkalmazását ideiglenesen – az Alkotmánybíróság eljárásának lefolytatásáig – mellőzi. Az Abtv. az alkotmányjogi panasz összetett feltételrendszeréhez képest a *bírói kérelem* befogadásának egyetlen feltételét nevesíti: a kezdeményező bíróságnak fel kell függesztenie az előtte folyó eljárást. A bíróságnak a kezdeményezés benyújtására az előtte folyó eljárás befejezéséig van lehetősége. Ezen túlmenően pedig az Alaptörvény³² kifejezetten előírja, hogy az Alkotmánybíróság *soron kívül, de legkésőbb 90 napon belül* köteles felülvizsgálni az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját.

Az alapvető jogok biztosának tevékenysége

Az alapvető jogok biztosának alapjogvédelmi tevékenységei közül az egyik az alkotmánybírósági normakontroll eljárás kezdeményezése (*ügynevezett közvetlen indítványozás*).³³ Az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll.³⁴ Az alapjogi biztos ezen kívül főként a panasz eljárás útján (*ügynevezett klasszikus panasz eljárás*) végez alapjogvédelmi tevékenységet. A *közvetlen indítványozás* értelmében a biztos formális előírásoktól mentes állampolgári jelzés alapján, eljárás vagy vizsgálat lefolytatása nélkül kezdeményezheti az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll-eljárását.³⁵ Fontos kiemelni azonban, hogy ebben az esetben az ombudsman eljárása annak ellenére hivatalbólinak tekintendő, hogy állampolgári jelzés hiányában valószínűleg nem indult volna meg.

A *klasszikus panasz eljárás* keretében az alapvető jogok biztosához fordulhat bárki, ha megítélése szerint hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár.³⁶ Ilyen esetben az eljárás megindításánál megkövetelendő, hogy feleljen meg bizonyos, jogszabály által meghatározott kritériumoknak. A panasz beérkezését követően az ügyet előzetes vizsgálat alá vetik, amelyben főleg arra a kérdésre keresnek választ, hogy az ügy alkalmas-e érdemi vizsgálatra vagy sem. Ezt az ügy érdemi (vagy kivételes) vizsgálata követi, amelyről végül jelentést készítenek. E jelentés hivatott arra, hogy kifejezésre juttassa a biztos által feltárt visszaességek orvoslására javasolt hatósági (szervezeti) lépéseket, illetve azt, hogy az ombudsman a panasz alapján mely jogszabály (jogszabályi rendelkezés) Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményezi az Alkotmánybíróságnál.

³² Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pont.

³³ SOMODY Bernadette (2012): Aki az Alkotmánybíróságot még megszólíthatja: az ombudsman normakontroll-indítványozási gyakorlatáról. *Fundamentum*, 2. sz. 113–119.

³⁴ Abtv. 24. § (2) bekezdés.

³⁵ LÁPOSSY Attila (2013): Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem. *Közjogi Szemle*, 3. sz. 47.

³⁶ Ajbvtv. 18. § (1) bekezdés.

A rendes bíróságok szerepe az alapjogvédelmi rendszerben

Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélkező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék,³⁷ juttassák érvényre az alapvető jogokat, tehát végezzenek alkotmányos vonatkozású ügyben alapjogi bíraskodást. Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie.³⁸ A valódi alkotmányjogi panaszt felfoghatjuk tehát az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézményként. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor „elvi jelentőséggel” mutatott rá arra is, hogy az Alkotmánybíróságnak az alkotmány értelmezése során „messzemenően figyelembe kell venni a hatalmi ágak megosztásnak elvét, amely a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve”.³⁹ A hatályos szabályozásban e követelmény az Alaptörvény 28. cikkével kapcsolatban magában foglalja az Alkotmánybíróságnak azt a tartózkodását, hogy valamely jogági dogmatikához tartozó kérdés helytállóságát, törvényességét vagy kizárólag valamely törvényértelmezési problémát vizsgáljon.⁴⁰

Az Alaptörvény a benne foglalt alapvető jogoknak csak a lényegi tartalmát, az egyes alapjogok védelmének irányát, biztosítékait, illetve az állam ezekkel kapcsolatos intézményvédelmi és más, az alapjogok érvényesülését biztosító kötelezettségeit tartalmazza. Mindebből az is következik, hogy az alapvető jogok gyakorlati érvényesülését döntően az egyes anyagi- és eljárásjogi jogszabályok biztosítják. E jogszabályok értelmezése és alkalmazása a rendes bíróságok feladata, amelyek tehát kényszerűen végeznek alapjogi bíraskodást. Az Alkotmánybíróság a bíróságok ítéleteit azonban csak akkor bírálhatja felül, ha azok az Alaptörvény szabta értelmezési tartományt megsértik, és ezáltal a bírói döntés Alaptörvény-ellenes lesz.⁴¹ Amennyiben pedig a rendes bíróság nem ismeri fel az előtte fekvő ügy alapjogi vonatkozásait, az Alkotmánybíróság a bírói döntést megsemmisítheti.⁴²

³⁷ Lásd például: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33] és 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29].

³⁸ 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17].

³⁹ ABH 1990, 137.

⁴⁰ Lásd 3003/2012. (VI. 12.) AB végzés, Indokolás [4]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33].

⁴¹ 3085/2015. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [20].

⁴² Így járt el a testület a 3/2015. (II. 2.) AB határozatban.

Összegzés

Az alapjog-érvényesítő eljárások áttekintése után megállapíthatjuk, hogy a magyar alapjogvédelmi rendszer valóban többszintű és a fenntartható biztonságot és társadalmi környezetet is szolgálja, mivel konkrét ügy birtokában, annak hiányában, valamint az eljárás bármely szakaszában az egyének számára egyaránt biztosít lehetőséget arra, hogy alapjogsérelmük jogorvoslatot nyerjen.

*Az alkotmányjogi panasz*nál a kezdeményezést befolyásoló dilemmák inkább elméletiek (a panasz befogadására vonatkozó szigorú formai és tartalmi szűrőkből, illetve a kötött határidőkből eredeztethetők) erednek, részben pedig gyakorlatiak (az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlatából vezethetők le). *Az ombudsmani és a bírói normakontroll-eljárásról* pedig megállapítható, hogy ugyan a kezdeményezés feltételrendszere megengedőbb, ugyanakkor a rajtuk keresztül megvalósuló alapjog-érvényesítés rendkívüli módon függ a biztos, valamint a bíró szerepfelfogásától, illetve saját meggyőződésétől. Azok az ügyek azonban, amelyek eljutnak az alkotmánybírósági eljárásig, jó eséllyel részesülnek érdemi elbírálásban, mivel az alapjogi biztos vagy a bírák az alkotmánybírósági indítványukat olyan szakmai tudás hozzáadásával nyújtják be, hogy azok nagy valószínűséggel nem vonnak maguk után formai és tartalmi alapú visszautasítást.

Vákát oldal

A bírói függetlenség mint a joghoz való hozzáférés garanciája

Orbán Endre

Bevezetés

A joghoz való hozzáférés, illetve a törvényes bíróhoz való alapjog tényleges és hatékony megvalósulása alapvető jellegűnek tekinthető a jogállami alapokon szervezett társadalmi fenntarthatóság körében. E területen ugyanakkor az Európai Unió jogrendszere egyre több kihívással szembesül – ahogy azt Koen Lenaerts, az Európai Unió Bíróságának elnöke 2019 végén publikált írásában megjegyzi.¹ Az uniós jog működésének eddig mintegy alaphipotézise volt, hogy a tagállamok jogrendszerei a tagállami bíróságok független működését biztosítják, ahogyan ezt az intézményi kötelezettséget a csatlakozási feltételek során is vizsgálták. Ehhez képest az utóbbi években több, a fundamentumok körüli vitát érintő jelentős ügy is az EuB elé került a lengyel igazságszolgáltatási rendszer átalakítása folytán. E kérdéskör megértéséhez szükséges feleleveníteni, hogy milyen összetevői vannak a bírói függetlenségnek, majd ezt követően meg szükséges vizsgálni az EuB elé került ügyeket is. Olyan ügyek ezek, amelyek az addig alapvetőnek és természetes módon biztosítottnak tekintett alaptézisek megkérdőjelezésére születtek válaszként, így egyrészt arra is lehetőséget adnak, hogy az EuB reflektálni tudjon az EUSz. 2. cikkében foglalt alapértékek tartalmára,² másrészt pedig hosszú távon az uniós jogrend megerősítéséhez és továbbépítéséhez is hozzájárulhatnak.

A bírói függetlenség alapvető jellege

Hogy megértsük a bíró függetlenség elvének az alkotmányos demokráciákban elfogadott, mintegy magától értetődő jellegét, elegendő egy rövid kitekintést tenni a hazai

¹ LENAERTS, Koen (2020): New Horizons for the Rule of Law within the EU. *German Law Journal*, Vol. 21, No. 1. 30–31.

² Az alapértékekről kibontakozó akadémiai vitához lásd BOGDANDY, Armin von (2019): *Fundamentals on Defending European Values*. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/fundamentals-on-defending-european-values/> (A letöltés dátuma: 2019. 11. 15.)

szakirodalom egyes alpműveire, tankönyveire,³ illetve a magyar Alkotmánybíróság témát érintő alaphatározataira.

Ahogy azt a 4/2014. (I. 30.) AB határozat megfogalmazza, „[a] független igazságszolgáltatás pedig a jogállami működés fundamentuma. A bírói függetlenség nem alapjog, nem is a bíró kiváltsága, hanem a jogkeresők érdekét szolgálja”.⁴ Utóbbi indoka, hogy a független bíróságok és a független bírászkodás nyújt garanciát arra, hogy a felek egyéni jogairól egy kívülálló, pártatlan, semleges fórum hozzon döntést. Független és pártatlan bírászkodás hiányában ugyanis az egyéni jogok érvényesítése sérül, illetve végső soron ellehetetlenülhet.⁵

Mindezt alapjogi szempontból az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében található tisztességes bírósági eljáráshoz való jog foglalja magában. Ennek részelemeként a bírósági eljárás alanyainak alapvető joga a bírósághoz fordulás joga, azaz a független és pártatlan bírósághoz való jog, amelynek tekintetében a függetlenség a pártatlan, azaz részrehajlásmentes eljárásnak is előfeltétele.⁶

Ehhez kapcsolódóan Czine Ágnes a bírói függetlenség alkotmányos tartalmát három oldalról közelíti meg.⁷ Így a bírói függetlenség elve első körben az eljáró bírót védő alkotmányos alapelve és – az AB gyakorlata alapján⁸ – egyben „Alaptörvényben biztosított jogot” jelenti. Ahogy a 19/1999. (VI. 25.) AB határozatban fogalmazott az Alkotmánybíróság, „[a] bírói függetlenség egyedi aspektusában [...] a bíró szervezeti és státusbeli szabadságának garanciáját jelenti, annak érdekében, hogy az egyedi ügyekben a jogviták eldöntése és a jogsérelmek orvoslása tárgyában hozott kötelező erejű és végrehajtható döntését mindenféle befolyástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján, belső meggyőződése szerint hozza meg”.⁹ A bírónak mindenkitől – más bíraktól is – függetlennek kell lennie.¹⁰

³ BENCZE Máttyás – KOVÁCS Ágnes (2018): *Judicial independence and models of court administration. MTA Law Working Paper*, 11. sz.; BIBÓ István (1986): *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. In BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok, 1945–1949*. Budapest, Magvető; FLECK Zoltán (2008): *Jogállam és Igazságszolgáltatás a változó világban*. Budapest, Gondolat; KÜPPER, Herbert – PATYI András (2009): 50. § [A bíróságok feladatai és függetlenségük]. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja II*. Budapest, Századvég. 1737. LICHTENSTEIN József (2016): *A bírói függetlenség*. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG–ORAC. 364–365.; RAVASZ László (2015): *Bírói függetlenség és a tisztességes eljáráshoz való jog*. *Debreceni Jogi Műhely*, 12. évf. 3–4. sz. Elérhető: www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/3_4_2015/biroi_fuggetlenseg_es_a_tisztesseseg_eljarashoz_valo_jog/ (A letöltés dátuma: 2019. 11. 15.); RÁCZ Attila (2002): *Alkotmányos alapelvek és a bírósági szervezet vitakérdései*. *Jogtudományi Közlöny*, 59. évf. 9. sz. 373–377.; POKOL Béla (2003): *A bírói hatalom*. Budapest, Századvég.

⁴ 4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [43].

⁵ Lásd 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24].

⁶ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [26].

⁷ CZINE Ágnes (2018): *Tükörkép a bírói függetlenségről és pártatlanságról az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. *Alkotmánybírói Szemle*, 9. évf. 2. sz. 3.

⁸ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.

⁹ 19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, ABH 1999, 150, 153.

¹⁰ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [117]–[118], [125].

Másodikként a bírói függetlenség elve mint a bírósági szervezetet védő alkotmányos alapelv vizsgálható.¹¹ Ebben az értelemben a bírói függetlenség elsősorban a hatalom-megosztással összefüggésben álló alkotmányos alapelv: a bírói függetlenség az alkotmányos államszervezet egyik központi rendező elve, amelynek önmagában vett célja a jogállamiság fenntartása.

Végül ezeket egészíti ki az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére visszavezethetőleg a független és pártatlan bíróhoz való jog mint a bírósági eljárásban részt vevő személyeket (feleket) védő alapvető jog.¹² E tekintetben a függetlenség célja az ítélkezési befolyásmentességének garantálása, amelyet az biztosít, hogy a bíró csak a törvénynek van alárendelve, a belső szakmai meggyőződése alapján hozza meg döntéseit.

E kérdéskörökhöz kapcsolódva számos döntés született a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. Elsőként kiemelendő a bírák kényszernyugdíjazásával kapcsolatos 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság Alaptörvényben foglalt jognak ismerte el a bírók függetlenségét. Az ügyben az Alkotmánybíróság azért semmisítette meg a támadott szabályozást, mert az viszonylag rövid időn, három hónapon belül hivatalukból mozdította el – és egyben az ügyeiről le is választotta – a bírákat. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a „bírák szolgálati viszonya felső korhatárának mértékét az alkotmányozó, vagy ennek hiányában sarkalatos törvény viszonylag szabadon állapíthatja meg. Az Alaptörvényből konkrét életkor nem vezethető le. Az azonban igen, hogy új korhatár bevezetésének, ha ez a felső korhatár csökkentését, és nem a korábbi korhatár megemelését jelenti, csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, a bíró elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül lehet helye.”¹³ A bírák Alaptörvény által garantált elmozdíthatatlansága tehát olyan személyes garancia, amely a bírák döntési autonómiájának biztosítója, hiszen kizárja azt, hogy egyes, általa meghozott ítéletek miatt a szolgálati jogviszonyával összefüggő retorzió érje.

A közelmúltból hasonló jelentőségű ügyként emelhető ki a nemzetbiztonsági átvilágítással kapcsolatos 12/2017. (VI. 19.) AB határozat, valamint a 33/2017. (XII. 6.) AB határozat az Országos Bírósági Hivatal elnökének a 6/2016. (V. 31.) utasítása, az ügynevezett integritási szabályzata körében. Az első ügyben az Alkotmánybíróság megalapozottnak találta Darák Péter kúriai elnök indítványát, mert az Alaptörvényből nem következik olyan nemzetbiztonsági érdek, amely a bírák megszorítás nélküli nemzetbiztonsági ellenőrzésének szükségességét igazolná, és ezért a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény több pontját is megsemmisítette a testület. Utóbbi vonatkozásában pedig az indítványozó bíró arra mutatott rá, hogy a szabályzat 5. § e) pontja az integritás fogalmát oly módon határozza meg, hogy az jövőbeli, nem ismert felhatalmazást ad az OBH mindenkori elnökének, mivel úgy fogalmaz, hogy az integritás egyebek mellett „az OBH elnökének utasításában és ajánlásában meghatározott célkitűzé-

¹¹ ASBÓTH Ede – SOLT Pál – GYÖRGYI Kálmán (1997): *Az igazságügyi szervek működése*. Budapest, HVG–ORAC. 31., 39. Idézi: CZINE 2018, 3.

¹² FARKAS Ákos – RÓTH Erika (2007): *A büntetőeljárás*. Budapest, CompLex. 60. Idézi: CZINE 2018, 3.

¹³ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [106].

seknek, értékeknek és elveknek való megfelelés és mindezeknek megfelelő magatartás, szervezeti működés”.¹⁴ Ez tehát nem csupán a szabályzatra való utalást jelentette, hanem azzal a veszéllyel járt, hogy az ajánlások révén a jövőben kvázi rendeleti irányítás lépjen a törvények helyébe, ami veszélyeztetheti a bíróság mint független hatalmi ág működését. E tekintetben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a kötelező erővel nem rendelkező ajánlásban a bírói függetlenséget akár csak eshetőlegesen érintő magatartási szabályok nem írhatók elő. Alkotmányosan aggályos, hogy az Alkotmánybíróságnak formálisan nincs hatásköre ilyen, a bírói függetlenségre potenciálisan hatást gyakorló szabályoknak az alkotmányossági vizsgálatára, ezért az ilyen természetű szabályok ajánlásba nem foglalhatók, és részben megsemmisítette a támadott szabályozást.

Bírói függetlenség az Európai Unió Bírósága legújabb gyakorlatában

A bírói függetlenség elve, amint azt a fenti magyar példán keresztül is látható volt, a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiban gyökerezik. A független ítélkezés a jogállam működésének garanciája és egyben a polgárok jogállamba vetett bizalmának előfeltétele. Amennyiben ez megkérdőjeleződik, a függetlenség percepciója elvész, az abba vetett bizalom megrendül, úgy az egész alkotmányos intézményrendszer kerül veszélybe.

Mindez elementáris erővel vetődik fel nem csupán a tagállamok, hanem összeurópai szinten is. Az Európai Unió maga ugyanis jogrendszer,¹⁵ amelyet bíróságok hálózata kényszerít ki, amelynek csúcspontjában a luxemburgi székhelyű testület áll. Ezen túlmenően az egyes tagállami bíróságok azok, amelyek az uniós jog végrehajtása során uniós bíróságként működnek. Ahogy azt az EUSz 19. cikke megfogalmazza, „a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek”. Amennyiben tehát a nemzeti bíróságok függetlensége sérül, az egyben azt is jelenti, hogy másik szerepükben mint uniós bíróságoknak a függetlensége is sérül, és egyben elveszítik azt a képességüket, hogy az EUSz. 2. cikkében foglalt értékek közül a jogállamiság fenntartásában elfoglalt szerepüket betöltsék.

Ezen túlmenően nemcsak vertikális irányban van jelentősége a tagállami bíróságok függetlenségének, hanem horizontálisan is. A belső piac keretében kidolgozott kölcsönös elismerés elve,¹⁶ amelyet aztán a szabadság, jog és biztonság térségében is sikerrel alkal-

¹⁴ Az Országos Bírósági Hivatal elnökének az integritási szabályzatról szóló 6/2016. (V. 31.) OBH utasítás 5. § e) pontja.

¹⁵ A 2/2013. tanácsadó vélemény értelmében: „Amint ugyanis a Bíróság többször is megállapította, az Unió alapító szerződése a szokásos nemzetközi szerződésektől eltérően egy új, saját intézményekkel rendelkező jogrendet hoztak létre, melynek javára az államok egyre több területen korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek nemcsak ezen tagállamok, hanem azok állampolgárai is az alanyai (lásd különösen: Van Gend & Loos-ítélet, 26/62, EU:C:1963:1, 23.; Costa-ítélet, 6/64, EU:C:1964:66, 1158. o.; 1/09 vélemény, EU:C:2011:123, 65. pont).” ECLI:EU:C:2014:2454. 157. pont.

¹⁶ C-120/78. Rewe-Zentral ECLI:EU:C:1979:42.

maztak, a kölcsönös bizalmat teszi az európai uniós működés motorjává.¹⁷ Ha e kölcsönös bizalom elvész, úgy ez egész uniós jogrendszer működéséptelenné válik, így például abban az esetben, ha a függetlenség percpecciójának elvesztése miatt egyes tagállamok bíróságai megkérdőjelezzik a partner tagállamban meghozott bírósági döntések megalapozottságát.

Mínthogy azonban a bíróságok függetlensége és a jogállamiság tiszteletben tartása egyben csatlakozási kritériumok is,¹⁸ az államok pedig önszántukból válnak az Európai Unió tagállamaivá, vállalva azt, hogy a jövőre nézve elkötelezik magukat az uniós értékek mellett, ezért az Európai Unióban eleve vélelem áll amellett, hogy a tagállamok biztosítják a bíróságok függetlenségét.¹⁹ Az utóbbi időben ugyanakkor a lengyel igazságszolgáltatási reform miatt egyre több olyan eset került az Európai Unió Bírósága elé, amelyben e fundamentumok megkérdőjeleződtek. A lengyel reformokat figyelemmel kísérte a többi releváns nemzetközi szereplő is, így a Velencei Bizottság is közreadott két elemzést, amelyben jogállamisággal kapcsolatos kételyeit hangoztatta,²⁰ a Bizottság pedig a „szerződések őreként” kezdeményezte az uniós alapértékek védelmére hivatott, úgynevezett 7. cikk szerinti eljárást.²¹

Ami az EuB előtti ügyeket illeti, a lengyel eseteket megelőzte egy portugál ügy.²² Ennek előzménye, hogy a portugál jogalkotó a 75/2014. számú törvénnyel 2014 októbertől időszakosan csökkentette számos tisztségviselő, valamint a közsférában feladatot ellátó személy illetményének összegét. Az e törvény alapján elfogadott, „fizetéskezelésről” szóló közigazgatási aktusok értelmében a számvevőszék (Tribunal de Contas) bírái illetményének összegét is csökkentették. Az Associação Sindical dos Juizes Portugueses, a portugál bírák szakszervezete a számvevőszék tagjainak nevében eljárva rendkívüli közigazgatási keresetet nyújtott be a Supremo Tribunal Administrativo (legfelsőbb közigazgatási bíróság) előtt. Keresete alátámasztásául a szakszervezet előadta, hogy az illetménycsökkentésre irányuló intézkedések sértik a „bírói függetlenség elvét”, amelyet nemcsak a portugál alkotmány, de az uniós jog is kimond az EUSz. 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében, valamint a Charta 47. cikkében.

Habár a konkrét ügyben az EuB döntése értelmében nem merült fel a bírói függetlenség sérelme, a luxemburgi testület fontos elvi tételeket rögzített. Ennek értelmében, annak értékeléséhez, hogy valamely szerv a „bíróság” jellemzőivel rendelkezik-e, figyelembe kell venni, hogy a szerv jogszabály alapján jött-e létre, állandó jelleggel

¹⁷ LENAERTS, Koen (2017): La vie après l'avis: Exploring the Principle of Mutual (Yet not Blind) Trust. *Common Market Law Review*, Vol. 54, No. 3. 805.

¹⁸ EUSz, 49. cikk.

¹⁹ LENAERTS 2020, 31.

²⁰ CDL-AD(2017)031-e. Elérhető: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)031-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)031-e) (A letöltés dátuma: 2020. 02. 10.) CDL-PI(2020)002-e. Elérhető: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)002-e).

²¹ COM(2017) 835 final. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0835&from=HR> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 10.)

²² C-64/16. Associação Sindical dos Juizes Portugueses ECLI:EU:C:2018:117.

működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárása kontradiktórius jellegű-e, jogszabályokat alkalmaz-e, valamint azt is, hogy független-e. Ennek következménye, hogy az EUMSZ. 267. cikkben előírt előzetes döntéshozatali mechanizmust is csak olyan testület kezdeményezheti, amely teljesíti a többi mellett a függetlenségre vonatkozó feltételt.²³ Utóbbi vonatkozásában a testület azt is megállapította, hogy a „függetlenség fogalma többek között azt feltételezi, hogy az érintett fórum teljesen autonóm módon gyakorolja bírói feladatkörét anélkül, hogy bármilyen hierarchikus kapcsolatban lenne, vagy bárkinek alá lenne rendelve, és anélkül, hogy bárhonnán utasításokat kapna, így védett az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja”.²⁴ A jogvédelem biztosítása érdekében pedig a bíróságok függetlenségének megőrzése alapvető fontosságú, az Alapjogi Charta 47. cikkének második bekezdésére is tekintettel, amely a hatékony jogorvoslathoz való alapvető joghoz fűződő követelmények sorában említi a „független” bírósághoz való fordulást.

Ezt az alaphelyzetet megteremtő első felvonást követték az úgynevezett „lengyel ügyek”. Ezek közül az első a horizontális kölcsönös bizalom és együttműködés kérdéskörét érintette. Az ügy tényállása szerint L. M. lengyel állampolgárral szemben tiltott kábítószer-kereskedelem miatt indított büntetőeljárás lefolytatása céljából a lengyel bíróságok három európai elfogatóparancsot bocsátottak ki. A 2017. május 5-én Írországban letartóztatott terhelt ugyanakkor nem egyezett bele a lengyel hatóságoknak történő átadásba, azon az alapon, hogy a lengyel igazságügyi rendszer reformját követően fennáll a veszélye annak, hogy Lengyelországban nem fog tisztességes eljárásban részesülni.²⁵ Az írországi High Court arra várt választ, hogy milyen információkat és garanciákat kell adott esetben beszereznie a kibocsátó igazságügyi hatóságtól ahhoz, hogy kizárhassa az átadást követően kialakuló veszély fennállását abban a helyzetben, amikor a lengyel kormány által megvalósított igazságügyi reformok miatt a Bizottság felkérte a Tanácsot arra, hogy az EUSZ. 7. cikk (1) bekezdése alapján határozza meg, fennáll-e az egyértelmű veszélye annak, hogy Lengyelország súlyosan megsérti a jogállamiságot.²⁶

Az EuB válaszában megállapította, hogy az európai elfogatóparancs végrehajtásának megtagadása – mint kivétel – szigorúan értelmezendő. Ugyanakkor amennyiben fennáll annak a valós veszélye, hogy az európai elfogatóparanccsal érintett személynek a kibocsátó igazságügyi hatóságnak történő átadása esetén sérül a független bírósághoz forduláshoz való alapvető joga, és ezáltal a tisztességes eljáráshoz való jogának lényeges

²³ C-58/13. és C-59/13. *Torresi* EU:C:2014:2088, 17. pont; C-203/14. *Consorti Sanitari del Mareme* EU:C:2015:664, 17. pont; C-503/15. *Margarit Panicello* EU:C:2017:126, 27. pont.

²⁴ C-64/16. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* ECLI:EU:C:2018:117 44. pont.

²⁵ Az ügy előzményének számító Aranyosi és Căldăraru ítéletében az EUB kimondta, hogy amennyiben a végrehajtó igazságügyi hatóság azt állapítja meg, hogy a kibocsátó államban az a személy, aki ellen európai elfogatóparancsot bocsátottak ki, az Európai Unió Alapjogi Chartája értelmében vett embertelen vagy megalázó bánásmód valós veszélyének lesz kitéve, akkor az elfogatóparancs végrehajtását el kell halasztani (C-404/15. ECLI:EU:C:2016:198.).

²⁶ C-216/18. *PPU. Minister for Justice and Equality kontra LM* ECLI:EU:C:2018:586.

tartalma, a végrehajtó igazságügyi hatóság kivételes jelleggel megtagadhatja az európai elfogatóparancs végrehajtását. Ezért a végrehajtó igazságügyi hatóságnak objektív, megbízható, pontos és kellően aktuális adatokra támaszkodva először meg kell vizsgálnia, hogy fennáll-e a valós veszélye az igazságszolgáltatásának függetlensége és a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog sérelmének. Az EuB szerint a függetlenségi és pártatlansági garanciák különösen a fórum összetételére, a kinevezésre, a megbízatás időtartamára, valamint az elfogultsági okokra, a kizárási okokra és a tagok elmozdítására vonatkozó szabályok meglétét igénylik.²⁷ A függetlenség követelménye pedig azt is feltételezi, hogy a bírákra vonatkozó fegyelmi felelősségi rendszer tartalmazzon az ahhoz szükséges garanciákat, hogy elkerülhető legyen annak veszélye, hogy ezt a rendszert a bírósági határozatok tartalmának politikai felülvizsgálatát szolgáló rendszerként alkalmazzák.²⁸

Mindezek alapján amennyiben az európai elfogatóparancsot végrehajtó igazságügyi hatóság azt állapítja meg, hogy a kibocsátó tagállamban fennáll a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog megsértésének valós veszélye, akkor e hatóságnak értékelnie kell, hogy az adott ügy körülményei között komoly és bizonyítékokkal alátámasztott okokból vélelmezhető-e az, hogy a keresett személy ennek a veszélynek ki lesz téve az átadása esetén. A személyt fenyegető valós veszély értékeléséhez a végrehajtó igazságügyi hatóságnak vizsgálnia kell azt, hogy a rendszerszintű vagy általános hiányosságok milyen mértékben lehetnek hatással a keresett személy elleni eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező bíróságokra. Amennyiben e bizonyítékok összességének vizsgálatát követően a végrehajtó igazságügyi hatóság úgy értékeli, hogy fennáll annak valós veszélye, hogy a kibocsátó tagállamban sérülne az érintett személy független bírósághoz forduláshoz való alapvető joga, és ezáltal a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogának lényeges tartalma, a végrehajtó igazságügyi hatóságnak mellőznie kell az e személlyel szemben kibocsátott európai elfogatóparancs végrehajtását.²⁹

A következő ügy a legfelsőbb bíróság bíráinak nyugdíjkorhatárát csökkentő lengyel szabályozással volt kapcsolatos, amelynek rendelkezései ellentétesnek bizonyultak az uniós joggal, mivel sértették a bírák elmozdíthatatlanságának elvét és a bírói függetlenség elvét.³⁰ A 2018. április 3-án hatályba lépett, a legfelsőbb bíróságról szóló új lengyel törvény értelmében a legfelsőbb bíróság bíráinak nyugdíjkorhatárát 65 évre csökkentették le. Lehetőség volt a legfelsőbb bíróság bírái által teljesített aktív bírói szolgálat 65. életéven túli meghosszabbítására, ehhez azonban be kell nyújtani kérését és egy igazolást arról, hogy az egészségi állapotuk lehetővé teszi az ítélezést. A meghosszabbítást a Lengyel Köztársaság elnökének kellett volna engedélyeznie. A szóban forgó intézkedés pedig a legfelső bíróság hivatalban lévő tagjainak közel egyharmadát

²⁷ C-216/18. PPU. Minister for Justice and Equality kontra LM ECLI:EU:C:2018:586. 66. pont.

²⁸ C-216/18. PPU. Minister for Justice and Equality kontra LM ECLI:EU:C:2018:586. 67. pont.

²⁹ SONNEVEND Pál (2018): *A Clever Compromise or a Tectonic Shift? The LM Judgment of the CJEU*. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/a-clever-compromise-or-a-tectonic-shift-the-lm-judgment-of-the-cjeu/> (A letöltés dátuma: 2020. 02. 10.)

³⁰ C-619/18. Európai Bizottság v. Lengyelország ECLI:EU:C:2019:924.

érintette többek között az elnököt, akinek az alkotmány által biztosított hatéves megbízatása lerövidült volna.

Az ügy kötelezettségszegési eljárás keretében került az EuB elé, amely az esetlegesen bekövetkező és visszafordíthatatlan károk megelőzése érdekében a végső döntés meghozatala előtt végzésben ideiglenes intézkedésként elrendelte a támadott lengyel jogszabály végrehajtásának azonnali felfüggesztését.³¹ Ítéletében a luxemburgi testület emlékeztetett arra, hogy az uniós jog azon az alapvető előfeltevésen alapul, amely szerint minden tagállam osztozik az összes többi tagállammal az EUSz. 2. cikkben említett értékekben. Jóllehet a tagállamok igazságszolgáltatási szervezete a tagállamok hatáskörébe tartozik, e hatáskör gyakorlása során tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogból eredő kötelezettségeiket. Ebből következően a tagállamoknak meg kell teremteniük azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken az Alapjogi Chartája értelmében vett hatékony bírói jogvédelem biztosításához szükségesek.

Az ügygel összefüggésben az EuB megállapította, hogy az elmozdíthatatlanság elve megköveteli többek között, hogy a bírák hivatalban maradhassanak mindaddig, amíg nem érik el a kötelező nyugdíjkorhatárt, vagy a megbízatásuk lejártáig, ha az határozott időre szól. Ezen elv alól kizárólag akkor lehet kivételt tenni, ha jogszerű és kényszerítő indokok igazolják, tiszteletben tartva az arányosság elvét. A jelen ügyben azonban a nyugdíjkorhatár csökkentésének a bíróságon már hivatalban lévő bírákra való alkalmazása azzal a következménnyel jár, hogy ez utóbbiak igazságszolgáltatási feladatainak ellátása idő előtt megszűnik. Az ilyen alkalmazás csak akkor engedhető meg, ha jogszerű céllal igazolható és e céllal arányos, valamint ha a jogalanyokban nem vetnek fel kétségeket az érintett bíróság külső tényezők általi befolyásolhatatlanságára, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában való semlegessége tekintetében. Az EuB ugyanakkor úgy látta, hogy súlyos aggályok merülnek fel a reform valódi célkitűzéseit illetően, az esetleges kérelem alapján történő hosszabbítás pedig a köztársasági elnök diszkrecionális jellegű döntésétől függ, azt nem kell indokolni, és jogorvoslat sincs ellene. Mindezek alapján az EuB megállapította, hogy az elnöki jogkör észszerű kétségeket ébreszt a jogalanyokban az érintett bírák külső tényezők általi befolyásolhatatlanságát, valamint az előtte ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességét illetően, ezért Lengyelország megsértette az EUSz. 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdéséből eredő kötelezettségeit.

Egy, az előbbivel rokon kötelezettségszegési eljárás tárgya a 2017. július 12-i lengyel törvény volt, amely a nők tekintetében 60, míg a férfiak tekintetében 65 évre csökkentette a rendes bíróságok bírái és az ügyészek nyugdíjkorhatárát, valamint a legfelsőbb bíróság bírái előrehozott nyugdíjba vonulásának korhatárát, miközben korábban e korhatárok mindkét nem esetében 67 évben voltak rögzítve. Emellett a törvény jogkört biztosított az igazságügyi miniszternek arra, hogy az így meghatározott, nemenként eltérő új nyugdíjkorhatáron túl meghosszabbítsa a lengyel rendes bíróságok bírái szolgálati viszonyát.³²

³¹ C-619/18.R. Európai Bizottság v. Lengyelország ECLI:EU:C:2018:852, valamint ECLI:EU:C:2018:1021.

³² C-192/18. Európai Bizottság v. Lengyelország ECLI:EU:C:2019:924.

Az EuB először rámutatott arra, hogy az említett bírák és ügyészek nyugdíjai az EUMSZ. 157. cikk hatálya alá tartoznak, amelynek értelmében minden tagállam biztosítja annak az elvnek az alkalmazását, hogy a férfi és a nő munkavállalók egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazást kapjanak. Az EuB egyézt úgy ítélte meg, hogy a támadott szabályozás nem alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetéssel járó feltételeket vezetett be; másrészt a korábbi ítélethez hasonlóan az EuB hangsúlyozta azt is, hogy az elmozdíthatatlanság elve megköveteli többek között, hogy a bírák hivatalban maradhassanak mindaddig, amíg nem érik el a kötelező nyugdíjkorhatárt, vagy a megbízásuk lejártáig, ha az határozott időre szól. Anélkül, hogy ezen elv teljesen abszolút jellegű volna, kizárólag akkor lehet alóla kivételt tenni, ha jogszerű és kényszerítő indokok igazolják, tiszteletben tartva az arányosság elvét. Márpedig a jelen ügyben sérti az elmozdíthatatlanság elvét a rendes bíróságok bírái rendes nyugdíjkorhatárának csökkentésére vonatkozó intézkedés, valamint az igazságügyi minisztert megillető diszkrecionális jogkör kombinációja. A jogkör gyakorlására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok ugyanis olyan jellegűek, hogy jogos kétség merül fel az érintett bírák külső tényezők általi befolyásolhatatlanságát és semlegességét illetően. Azon szempontok ugyanis, amelyek alapján a miniszternek meg kell hoznia döntését, túl homályosak és nem ellenőrizhetők, továbbá az említett határozatot nem kell indokolni, és azzal szemben nincs helye bírósági jogorvoslatnak. Az intézkedések kombinációja jogos kétségeket kelthet a jogalanyokban azzal kapcsolatban, hogy az új rendszer valójában arra irányulhat, hogy lehetővé tegye az igazságügyi miniszter számára, hogy az újonnan meghatározott rendes nyugdíjkorhatár elérésekor eltávolítson bizonyos hivatalban lévő bírói csoportokat, miközben másokat hivatalban tart. Továbbá mivel a miniszter határozatát semmilyen határidő nem köti, és az érintett bíró ez ilyen határozat meghozataláig tisztségében marad, a miniszter esetleges elutasító határozata megszülethet azt követően, hogy az érintettet a rendes nyugdíjkorhatáron túl tisztségében tartották.

Végül az utolsó megemlíthető ügy a lengyel legfelsőbb bíróságon (Sąd Najwyższy) belül újonnan létrehozott fegyelmi tanáccsal kapcsolatos.³³ A kérdést előterjesztő bíróság egy eljárási jellegű problémával szembesült, mivel az előtte fekvő, a legfelső bíróság bíráinak nyugállományba helyezésével kapcsolatos jogviták elbírálása a legfelső bíróságon belül újonnan létrehozott fegyelmi tanács hatáskörébe került. Az a kérdés merült fel, hogy az utóbbi fórum függetlenségével kapcsolatos kétségei miatt köteles-e mellőzni a bírósági hatáskörök megosztására vonatkozó nemzeti szabályok alkalmazását, és adott esetben a jogvitában érdemben dönteni.

Az ügyben az EuB megállapította, hogy a hatékony bírói jogorvoslatához való joggal ellentétes az, hogy az uniós jog alkalmazására vonatkozó jogviták olyan fórum kizárólagos hatáskörébe tartozhatnak, amely nem minősül független és pártatlan bíróságnak. Az EuB szerint ennek az esete áll fenn, ha az érintett fórum létrehozását megalapozó objektív feltételek, e fórum jellemzői, valamint a tagjai kinevezésének módja jogos kétségeket ébreszthetnek a jogalanyokban. Ezek a tényezők, amelyek összességükben

³³ C-585/18. A.K. ECLI:EU:C:2019:982.

vizsgálандók, az említett fórum függetlensége vagy pártatlansága látszatának a hiányához vezethetnek, ami egyúttal sértheti azt a bizalmat, amelyet egy demokratikus társadalomban az igazságszolgáltatásnak a jogalanyokban kell keltenie. Az tehát a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy a valamennyi rendelkezésére álló releváns tényező (például az alapján, hogy a fegyelmi tanács tagjai csak újonnan kinevezett bírák lehetnek, és hogy úgy tűnik, hogy a legfelsőbb bíróságon belül különösen nagymértékű autonómiával rendelkezik) figyelembevételével határozza meg azt, hogy az új fegyelmi tanács kapcsán ennek az esete áll-e fenn. Amennyiben igen, akkor az uniós jog elsőbbségének elve a kérdést előterjesztő bíróságot arra kötelezi, hogy mellőzze annak a nemzeti jogi rendelkezésnek az alkalmazását, amely a jogvita elbírálására vonatkozó kizárólagos hatáskört ennek a fegyelmi tanácsnak tartja fenn.

Zárógondolatok

A bemutatott témakörhöz, illetve a lengyel esetekhez kapcsolódóan két záró megjegyzéssel élnék. Egyrészt kiemelendőnek tartom azt, hogy az EuB immár több alkalommal hangsúlyozta, hogy jóllehet az egyes megvizsgált körülmények önmagukban nem vonhatják szükségszerűen kétségbe a bíróságok függetlenségét, a különféle tényezők együttes figyelembevétele más eredményre vezethet. Mindez Shelling híres könyvét³⁴ juttathatja az olvasó eszébe, amelynek alapgondolata, hogy a különálló és egyenként elhanyagolható elemek aggregált hatása bizony tendenciákat mutathatnak ki.³⁵ Az EuB ugyanis éppen ennek figyelembe vételével látszik arra utalni, hogy a lengyel legfelső bíróságon létrehozott fegyelmi tanács minden bizonnyal megkerülhető, ha az ügyben eljáró nemzeti bíró szerint az előtte fekvő ügy áttétele a bírói függetlenséget megkérdőjelező helyzetet eredményezhet a körülmények összességének mérlegelése alapján.

Másrészt, a bemutatott lengyel esetek alapján az látható, hogy az EuB a meghozott ideiglenes intézkedés, illetve ítéletei révén hatékony védelemben részesítette a lengyel igazságszolgáltatást. E tekintetben az is megállapítható, hogy az uniós jogrend, illetve az uniós alkotmányosság fejlesztéséhez a legtöbb muníciót éppen azon tagállamok biztosítják, amelyek az uniós alapértékeket is megkérdőjelező módon sértik meg az uniós jogrendet. Így például a bírói függetlenséggel összefüggésben Lengyelország abba az irányba terelte és tereli az Európai Unió Bíróságát, hogy a fundamentumokat jelentő EUSz. 2. cikkét értelmezze, illetve használja fel a döntései meghozatalánál.

³⁴ SHELLING, Thomas C. (1978): *Micromotives and Macrobehavior*. New York – London.

³⁵ UITZ Renáta (2015): Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary. *ICON*, Vol. 13, No. 1. 299.

Az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos ügyek hazai szempontból³⁶ azért is relevánsak lehetnek, mert a bírói függetlenséget megkérdőjelező fejlemény történt a magyar joggyakorlatban is, amikor a Fővárosi Törvényszék elnöke fegyelmi eljárást kezdeményezett egy előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztése miatt,³⁷ amellyel kapcsolatban a Kúriának is döntést kellett hoznia a legfőbb ügyész törvényesség érdekében benyújtott jogorvoslati indítványa okán.³⁸ Az EuB esetjoga alapján azonban nem engedhető meg, hogy egyes nemzeti rendelkezések alapján a nemzeti bírakkal szemben fegyelmi eljárást indíthassanak amiatt, mert előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordultak Luxemburghoz, hiszen az ellehetleníti az alapító szerződések által a nemzeti bírókra ruházott bírói feladatok tényleges gyakorlását.

Amennyiben a nemzeti bíró úgy dönt, hogy uniós bíró szerepében az EuB-hez fordul, az EuB jogosult megvizsgálni azt, hogy a bíró feltett kérdése releváns-e, illetve elfogadható-e. Így például legújabban – a lengyel ügyek fent bemutatott sikersorozatával szemben – az EuB elfogadhatatlannak nyilvánított két, a bírakkal szemben alkalmazott fegyelmi eljárási rendszer létrehozásáról szóló, 2017. évi lengyel intézkedésekre vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelmet.³⁹ Az EuB ugyanis megállapította, hogy az előterjesztett kérdések tárgyát képező uniós jogi rendelkezés és az alapeljárások között nem állt fenn olyan kapcsolat, amely miatt a kért értelmezés szükséges lenne, tehát a kérdések túlságosan általános jellegűek voltak.

³⁶ E ponton a magyar bírósági gyakorlat uniós jogi jogfejlesztése körében külön ki kell emelni a *Cartesio*-ügyet, amelyben az EUB megállapította, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről szóló döntés nem kérdőjelezhető meg olyan szabályok alkalmazásával, amelyek lehetővé teszik a fellegbbiteli bíróság számára, hogy az EUB előtti előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzést megváltoztassa, e kezdeményezést mellőzze és az említett végzést meghozó bíróságot a felfüggesztett nemzeti eljárás folytatására utasítsa. C-210/06. *Cartesio* ECLI:EU:C:2008:723. Lásd: GOMBOS Katalin (2009): Tudósítás az Európai Bíróság előtti *Cartesio* ügyről. *Jogtudományi Közlöny*, 64. évf. 5. sz. 234–240.

³⁷ Magyar Bírói Egyesület (2019): *Tiltakozik a Bírói Egyesület*. Elérhető: www.mabie.hu/index.php/1486-tiltakozik-a-biroi-egyesulet (A letöltés dátuma: 2020. 02. 10.); BÍRÓ Marianna (2019): A bírók elérték a tűréshatárhoz. *Index*, 2019. 11. 15. Elérhető: https://index.hu/belfold/2019/11/15/fazekas_sandor_fovarosi_torvenyszek_mabie_interju/ (A letöltés dátuma: 2020. 02. 10.)

³⁸ Kúria Bt.838/2019.

³⁹ C-558/18. és C-563/18. *Miasto Łowicz* ECLI:EU:C:2020:234.

Vákát oldal

A mesterséges intelligencia kihívásai a szellemi tulajdon védelmének területén

Simon Emese Réka

Bevezető

A technológia fejlődése és az ezzel járó folyamatosan változó gazdasági és társadalmi viszonyok komoly kihívásokat tartogatnak mind az európai, mind a nemzeti jogalkotás számára. A mesterséges intelligencia rendkívül gyors és megjósolhatatlan irányú fejlődése által felvetett kérdések minden jogterületre hatással vannak. A megfelelő szabályozási környezet elengedhetetlen ahhoz, hogy a fejlődés által előidézett változások ne okozzanak fennakadást a gazdasági folyamatokban és a társadalom működésében.

A mesterséges intelligencia a gazdasági élet minden szektorában jelen van, és a mindennapi életünket is egyre inkább behálózza. Gondoljunk például az önvezető autókra vagy a személyre szabott reklámokra a közösségi média, illetve a Google felületein. A mesterséges intelligencia széleskörű alkalmazása csak akkor lehet biztonságos, ha megfelelő jogi szabályozás áll mögötte, amely képes arra, hogy a mindennapi viszonyokra gyakorolt hatását értelmezni és korlátozni tudja,¹ valamint biztosítja a megfelelő jogérvényesítés lehetőségeit.²

Annak szemléltetésére, hogy a mesterséges intelligencia milyen szövevényesen hálózza be a különböző jogterületeket, példaként az önvezető autók által felvetett kérdések közül említenék néhányat. Közúti baleset okozása esetén felmerülhet-e büntetőjogi felelősség? Az önvezető autónak lehet-e jogképessége, cselekvőképessége, illetve vétőképessége? Milyen szerkezetű és tartalmú jogviszony keretében állhat fenn rajta tulajdonjog? Milyen felelősségi alakzatok irányadók a fejlesztés és a használat során? A mesterséges intelligenciát létrehozó szellemi tulajdon miként oltalmazható? Mi a helyzet a mesterséges intelligencia által létrehozott találmányokkal?

Láthatjuk tehát, hogy számos olyan kérdés van, amelyek megválaszolása a (közel)jövő jogalkotóinak feladata. A jelen tanulmányban a szellemi tulajdon védelmével kapcsolatos kérdésekkel foglalkozom, és igyekszem felvázolni, hogy az európai uniós jogfejlődés milyen irányba tart ezen a területen. Mivel a szellemitulajdon-védelem fejlődési irányait

¹ GOMBOS Katalin – GYURANECZ Franciska Zsófia – KRAUSZ Bernadett – PAPP Dorottya (2020): *A mesterséges intelligencia jogalkalmazási területen való hasznosíthatóságának alapjogi kérdései*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó. (Megjelenés alatt.)

² Itt különösen a jogalkalmazás és azon belül is a jogértelmezés szerepe emelendő ki. Lásd: GOMBOS Katalin (2010): A jogértelmezés jelentősége a közösségi jogban – avagy az értelmezési elsődlegesség elvéről. *Európai Jog*, 10. évf. 2. sz. 3–10.

jelentősen befolyásolják az e jogterületen született nemzetközi egyezmények, a tanulmányban hangsúlyt fektetnek a világszintű törekvések bemutatására is.

A mesterséges intelligencia fogalma

A mesterséges intelligencia a folyamatosan változó jellemzői és fejlődése miatt nehezen definiálható fogalom. Két alapvető fogalmi elem határozza meg: autonómia és adaptivitás. Autonómia alatt jelen esetben azt értjük, hogy a mesterséges intelligencia komplex környezetben képes feladatokat végrehajtani anélkül, hogy folyamatosan egy felhasználó utasításait követné. Az adaptivitás ezzel összefüggésben azt jelenti, hogy a mesterséges intelligencia képes arra, hogy a tapasztalaton alapuló tanulás révén teljesítményjavulást érjen el.

Mivel a mesterséges intelligencia számos formában létezik, nem lehet őket összehasonlítani egy egyszerű mérőszám segítségével. Rendkívül összetett rendszerekről van szó, amelyek kapcsán még nem alakult ki olyan egységes szempontrendszer, amelynek segítségével az „intelligencia mérésére” lehetőség nyílna (hasonló módon, mint az emberi intelligencia mérésére alkalmazott IQ). Ennek magyarázata az, hogy a különböző mesterséges intelligencia formák különböző problémák megoldására jöttek létre. Az adott probléma megoldásának képessége, illetve ezen megoldás fejlesztésének képessége nem ad információt arra nézve, hogy egy másik problémát hogyan tudna kezelni ugyanaz a mesterséges intelligencián alapuló rendszer.

A Bizottság a fentieket is figyelembe véve így határozta meg a mesterséges intelligencia fogalmát: „A mesterséges intelligencia olyan rendszereket takar, amelyek intelligens magatartást tanúsítanak a környezetük analizálása és a meghatározott célok elérése érdekében – bizonyos mértékű autonómiával – tett lépéseik révén.”³

Az Európai Unió mesterséges intelligenciával kapcsolatos stratégiája

A mesterséges intelligencia területén nagyon aktív világverseny alakult ki, ami arra ösztönzi az Európai Uniót, hogy az európai értékek mentén közös fellépéssel és jogalkotási lépésekkel biztosítsa a megbízható jogi hátteret és ezáltal a fenntartható digitális fejlődést az Európai Unió területén.

³ *A definition of Artificial Intelligence: main capabilities and scientific disciplines* (é. n.). Elérhető: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=56341 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)

Shaping Europe's Digital Future

A digitális világ kihívásaira válaszul 2020. február 19-én publikálták a *Shaping Europe's Digital Future*⁴ című kiadványt, amely meghatározza a frissen megalakult Bizottság 5 évre szóló stratégiai célkitűzéseit ezen a területen. A stratégia 3 alappillére épül, amelyek a belső piac működésén alapulnak:

- emberekért dolgozó technológia;
- tisztességes és versenyképes gazdaság;
- nyitott, demokratikus és fenntartható társadalom.

Az emberekért dolgozó technológia keretében jelenik meg a mesterséges intelligencia, amelynek jelentőségét az is mutatja, hogy a mesterséges intelligenciáról szóló úgynevezett Fehér könyv⁵ az egyik kulcsintézkedése a stratégia végrehajtásának. A Fehér könyv tartalmazza azokat a jogalkotási igényeket és lehetőségeket, amelyek a biztonság, a megbízhatóság, az alapjogok és az adatvédelem nyomán követése mellett keretet adnak a megbízható mesterséges intelligencia szabályozásának.

A Fehér könyv iránymutatásán kívül a kulcsintézkedések közé tartozik többek között az élenjáró, közös digitális kapacitások kiépítése és bevetése a mesterséges intelligencia, a szuper- és kvantum-számítástechnika, a kvantumkommunikáció és a blockchain területén.

A Fehér könyv

A Fehér könyv számos tudomány- és jogterületre kiterjedően vizsgálja a mesterséges intelligencia alkalmazásával kapcsolatos teendőket, különös figyelmet fordítva az alapcélok megfogalmazására. Az elsődleges cél – különböző módszerek és intézkedések segítségével – az, hogy a mesterséges intelligenciával összefüggésben a „kiválóság” és a „bizalom” megvalósuljon Európában.

A mesterséges intelligencia egy kiemelt stratégiai technológia, amely számos előnyt rejt magában mind az uniós polgárok, mind a vállalkozások számára, amennyiben biztosítani tudjuk az emberközpontúságát, etikusságát, fenntarthatóságát és az alapvető jogok érvényesülésének garanciáját. Ahhoz, hogy ezt a Bizottság a következő öt évben el tudja érni, ki kell építeni a szükséges ipari és technológiai környezetet, és – az egyik

⁴ *Shaping Europe's Digital Future* (2020). Elérhető: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/33b6e417-53c8-11ea-aece-01aa75ed71a1?WT.mc_id=NEWSLETTER_February2020 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)

⁵ *WHITE PAPER On Artificial Intelligence – A European approach to excellence and trust* (2020). Elérhető: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ac957f13-53c6-11ea-aece-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-116961780> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)

legjelentősebb lépésként – megfelelő jogi szabályozásra van szükség ahhoz, hogy mindez biztos lábakon álljon.

A Fehér könyv felvetéseivel kapcsolatban a Bizottság nyílt konzultációt⁶ kezdeményezett a tagállamok civil társadalma, ipari szereplői és tudósai körében, hogy konkrét javaslatokkal segítsék a célkitűzések megvalósítását. A konzultációs felhívás kiterjed a K+F beruházások támogatásának politikai eszközeire, a kis- és középvállalkozások szerepének meghatározására és fejlesztésére, valamint a jövőbeli keretszabályozás lényeges elemeire vonatkozó javaslatokra egyaránt. A konzultáció keretében 2020. május 19-ig lehet javaslatokat tenni a Bizottságnak.

A mesterséges intelligencia jogi garanciákkal ellátott, biztonságos használatát biztosító szabályozás széles körben érinti a különböző jogterületeket, többek között az adatvédelmet, az innovációtámogatást és a szellemi tulajdon-védelmet. Ahogy korábban is említettem, jelen tanulmányban a szellemi tulajdon védelmével fogok részletesen foglalkozni a továbbiakban.

A Szellemi Tulajdon Világszervezetének konzultációja a mesterséges intelligenciáról és a szellemi tulajdonról

A Szellemi Tulajdon Világszervezete⁷ a mesterséges intelligencia fejlődésére és térnyerésére válaszul 2019. szeptember 27-én megtartotta első ülését⁸ a mesterséges intelligencia és a szellemi tulajdon összefüggéseinek témájában. Az ülésre a privát szektorból is érkeztek meghívott előadók, akik a mesterséges intelligencia alkalmazása által felvetett gyakorlati problémákra hívták fel a figyelmet, valamint felvázolták azokat a megfontolandó szempontokat, amelyek segíthetnek megtalálni a megfelelő válaszokat a felmerült kérdések kapcsán.

A WIPO főigazgatója az ülésen kifejtette azokat a szempontokat, amelyek miatt a WIPO fontosnak tartja az e téren folytatott párbeszédet:

1. A mesterséges intelligencia világszerte egyre nagyobb hatással van a gazdasági és társadalmi folyamatokra.
2. A mesterséges intelligencia ipari alkalmazása is egyre szélesebb körű, és ennek támogatására jelentősen nő az ilyen jellegű befektetések száma.
3. Az általános érdeklődés a mesterséges intelligencia és annak alkalmazási területei iránt szintén növekedést mutat, így a WIPO-nak – nemzetközi szervezetként – reagálnia kell ezekre a változásokra. Ebben a körben kiemelt jelentősége van annak,

⁶ A nyílt konzultáció megtekinthető: https://ec.europa.eu/info/consultations_en (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)

⁷ A szakosított szervezetnek jelenleg 193 részes állama van. Fő feladata az államközi együttműködés előmozdítása és koordinálása a szellemi tulajdon védelmének területén.

⁸ WIPO Conversation on Intellectual Property and Artificial Intelligence.

hogy felismerjük azokat a technológiai hiányosságokat, amelyeket súlyosbíthatnak a nem megfelelően felismert kockázatok a szellemi tulajdon területén.

4. A mesterséges intelligencia a médiafigyelem középpontjában áll, mind csodálatos, mind ijesztő aspektusait kiemelve, ami szintén nem hagyható figyelmen kívül.
5. A kormányok részvétele a mesterséges intelligenciával kapcsolatos folyamatokban alapvetően három irányzatot követ. Az első a kormányon belüli stratégiai gondolkodás előtérbe helyezése azáltal, hogy a mesterséges intelligencia szerepet kap az ipari és a posztindusztriális gazdasági stratégiákban. A második irányzat szerint a kormány igyekszik politikai és stratégiai lépéseket tenni a mesterséges intelligencia támogatása érdekében (például a kormány rendelkezésére álló adatokat megosztja az ipari szereplőkkel). Az utolsó irányzat a jogi háttér biztosítását helyezi előtérbe szabályozási kezdeményezések révén.
6. A mesterséges intelligencia által felvetett szakpolitikai kérdések több ágazatot fognak át, amelyek közül fontos szerepet töltenek be a tulajdonnal kapcsolatos felvetések, ezen belül pedig kiemelten a szellemi tulajdon területe.
7. A mesterséges intelligencia számos nemzetközi vonatkozású területet érint, többek között az adatok biztonságos továbbítását, különböző szabályozási kérdéseket és az értékláncot. A technológia összehangolt működése jelen esetben is a szabályozás összehangoltságától függ, ezért rendkívül fontos, hogy a szabályozási kezdeményezéseket lehetőleg egy irányba tereljük.

A panelbeszélgetések során a fenti szempontok alapján indult el a párbeszéd, amely az első ülés tapasztalatai alapján sikeresként értékelhető. A beszélgetések tanulságaként megfogalmazható, hogy – bár a mesterséges intelligencia rengeteg lehetőséget rejt magában – óvatosnak kell lennünk, ha a szellemi tulajdonhoz fűződő viszonyát tanulmányozzuk. A mesterséges intelligencia innovációja által felvetett egyik legnagyobb kihívás az, hogy az eddig ismert innováció jellegét teljesen átalakíthatja. Az innovátorok a gépi tanulás eszközeit használják, hogy gyorsítsák a fejlődés ütemét, miközben a mesterséges intelligencia saját innovációs utakat nyit meg.

A szabadalmi jog területén az egyik legnagyobb kérdés a mesterséges intelligencia szabadalmazhatósága. A jelenlegi szabályozások abból az időből származnak, amikor az emberi elme, vagyis a feltalálók által megalkotott találmányokat kellett figyelembe vennie a jogalkotóknak, így a mesterséges intelligencia részvételére egy találmány létrehozásában vagy a mesterséges intelligencia által önállóan alkotott találmányokra nem terjed ki a hatályos szabályozás. Ennek jogi megítélése azért is nehéz, mert a technológia sokkal gyorsabban fejlődik, mint amennyi idő alatt a jogalkotási folyamat lezajlik, különösen nemzetközi szinten. A szabadalmazhatóság meghatározása azért is különösen lényeges, mert a találmányok szabadalmi oltalmához fűződő társadalmi és gazdasági előnyök nem veszhetnek el csak azért, mert nem azonosítható természetes személy feltalálónként.

2019-ben két európai szabadalmi bejelentést nyújtottak be az Európai Szabadalmi Hivatalhoz (a továbbiakban: EPO), amelyek feltalálójaként egy mesterséges intelligencia rendszer, a „DABUS” volt megjelölve. A rendszert Dr. Stephen Thaler hozta létre, aki

a bejelentésekben bejelentőként szerepelt. Az EPO 2020. január 27-i döntéseiben⁹ elutasította a bejelentéseket azzal az indokolással, hogy nem felelnek meg az Európai Szabadalmi Egyezmény¹⁰ (a továbbiakban: EPC) azon követelményének, hogy a bejelentésben megjelölt feltaláló természetes személy. A bejelentő azzal érvelt, hogy mivel ő a „DABUS” rendszer tulajdonosa, a rendszer által alkotott szellemi termék jogosultjának is őt kell tekinteni. Az EPO ezzel szemben úgy értelmezte az EPC-t, hogy az kifejezetten előírja, hogy kizárólag természetes személy szerepelhet feltalálóként. Az EPO utalt továbbá arra, hogy nemzetközileg elismert a feltaláló fogalma alatt természetes személyt kell érteni, és számos nemzeti bíróság hozott már ezzel összhangban lévő döntéseket. Ezenkívül az is fontos szempont, hogy a feltalálónak alkalmasnak kell lennie arra, hogy a feltalálói minőségéhez kapcsolódó jogokat érvényesíteni tudja. Ennek érdekében jogi személyiséggel kell rendelkeznie, amivel a mesterséges intelligencia rendszerek és a gépek nincsenek felruházva.

Ugyan a jelenleg hatályos nemzetközi, európai és számos nemzeti szabályozás egyértelműen megjelöli, hogy a feltaláló természetes személy kell hogy legyen, érdemes elgondolkodni azon, hogy a közeljövő társadalmi és gazdasági viszonyai között mennyiben szolgálja ez a rendelkezés a szabadalmi rendszer elsődleges célját. A szabadalom lényege az, hogy a találmány bárki számára megismerhetővé válik, és hasznossá a társadalom számára, valamint a létrehozásához szükséges tudás ismeretében a technológia további fejlődése is biztosítható. Ennek fejében a jogosult meghatározott időre kizárólagos piaci jogosultságot szerez, így a hozzá fűződő gazdasági érdek is érvényesül. Ha a jövőben a mesterséges intelligencia által alkotott találmányokat kivesszük az oltalmazhatósági körből, azzal azt kockáztatjuk, hogy ez a rengeteg tudás üzleti titok marad. Ha feltételezzük, hogy a jövőben egyre inkább tömegessé fognak válni a mesterséges intelligencia segítségével létrehozott találmányok, a szabadalmi rendszer ilyen módon elveszítheti fő célját, és a találmányok ugyan egy másik jellegű jogi védelemben részesülni fognak, de a társadalmi érdeket már nem fogják tudni megfelelően szolgálni. Ennek pedig a technika fejlődésének lassulása lehet hosszú távon a következménye.

A panelbeszélgetések során felmerült egy olyan megoldási javaslat a fenti problémára, amely szerint a mesterséges intelligencia helyett azokat a személyeket tüntetnék fel feltalálóként, akik a mesterséges intelligenciát tanították, programozták vagy működésüket irányították, hiszen végső soron a mesterséges intelligencia visszavezethető emberi tevékenységhez. Ez azonban olyan felelősségi kérdéseket is felvet, amelyek túlmutatnak a szabadalmi jog keretein.

A szabadalmazhatóság további feltétele, hogy a találmány feltalálói tevékenységen alapuljon. A feltalálói tevékenység akkor állapítható meg, ha a találmány a szakember

⁹ *Grounds for the EPO decision of 27 January 2020 on EP 18 275 163* (2020). Elérhető: <https://register.epo.org/application?documentId=E4B63SD62191498&number=EP18275163&lng=en&npl=false> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.); *Grounds for the EPO decision of 27 January 2020 on EP 18 275 174* (2020). Elérhető: <https://register.epo.org/application?documentId=E4B63OBI2076498&number=EP18275174&lng=en&npl=false> (A letöltések dátuma: 2020. 03. 28.)

¹⁰ European Patent Convention.

számára a technika állásához képest nem nyilvánvaló. Ha a mesterséges intelligenciát tekintjük feltalálónak, hogyan határozható meg a „szakember” fogalma? Ez is egy olyan kérdés, amelyet a szabadalmi jogban jártas szakemberek számára sem egyszerű megválaszolni. További problémát jelent, hogy a mesterséges intelligencia számos olyan háttérműveletet végez, amelyeket a szabadalmi leírásban lehetetlen olyan részletességgel feltárni, ami alkalmassá teszi a szabadalom megadására.

A szabadalmaktól kissé eltávolodva, további általános aggályokat vetnek fel a mesterséges intelligencia alkalmazásával kapcsolatos etikai kérdések. Az adatvédelem jelentőségére több résztvevő is felhívta a figyelmet, hiszen a mesterséges intelligencia adatokat használ, és más mesterséges intelligencia rendszerekkel adatok segítségével képes kommunikálni. Többek között ezért is elengedhetetlen, hogy a mesterséges intelligencia emberek és jogi személyek által kontrollálható maradjon annak érdekében, hogy ne sérüljenek az egyéni és társadalmi érdekek.

Mivel a fenti kérdések jelentős részét nemcsak nemzeti jogszabályok, hanem európai és nemzetközi jogi dokumentumok is szabályozzák, rendkívül fontos a nemzetközi szintű konzultáció ebben a témában. Az első ülés sikeres lebonyolításának hatására a WIPO folytatni kívánja a párbeszédet, amellyel kapcsolatban előkészített egy előzetes anyagot a következő ülésen¹¹ megvitatandó kérdésekről (Draft Issues Paper on Intellectual Property Policy and Artificial Intelligence).¹²

A WIPO által feltett kérdésekre válaszul az Európai Unió előkészített egy dokumentumot,¹³ amelyben kifejti tagállamai koordinált álláspontját.

Az Európai Unió álláspontja a WIPO-párbeszéd keretében megvitatandó kérdésekről

Általánosságban elmondható, hogy az Európai Unió támogatja a WIPO kezdeményezését a mesterséges intelligencia és a szellemi tulajdon kapcsolatáról folytatott nemzetközi párbeszédrel kapcsolatban. A WIPO által felvetett kérdések mentén érdemes a mesterséges intelligencia különböző jogterületekre gyakorolt hatását külön-külön is megvitatni annak érdekében, hogy átfogó képet kapjunk a problémákról és kihívásokról, és megfelelő irányba tudjunk elindulni egy hatékonyan működő jövőbeli szabályozás kialakítása felé.

A szabadalmak tekintetében az EU azt javasolja, hogy a szabadalombitorlás kérdése, a szakember fogalmának meghatározása, valamint a mesterséges intelligencia részvétel

¹¹ A második ülés tervezett időpontja 2020. május 11–12-e, azonban ezt valószínűleg a koronavírus okozta járványhelyzet miatt később rendezik meg.

¹² *Draft Issues Paper on Intellectual Property Policy and Artificial Intelligence* (é. n.). Elérhető: www.wipo.int/meetings/en/details.jsp?meeting_id=55309 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)

¹³ *Response of the European Union and its Member States to the public consultation on the WIPO Draft Issues Paper on Intellectual Property and Artificial Intelligence of 13 December 2019* (é. n.). Elérhető: www.wipo.int/export/sites/www/about-ip/en/artificial_intelligence/call_for_comments/pdf/org_european_union.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 28.)

telével létrehozott találmányok kapjanak önálló figyelmet a párbeszéd során. A feltaláló, illetve a jogosult személyének meghatározása során olyan alapvető kérdéseket kell tisztázni, mint a mesterséges intelligencia részvételével és mesterséges intelligencia által létrehozott találmányok elhatárolása, annak lehetőségének megvizsgálása, hogy jogi személy feltüntethető-e feltalálóként, valamint a mesterséges intelligencia feltalálói minőségének elismerésével járó társadalmi következmények felmérése. A szabadalmi leírás részletessége kapcsán az EU indokoltnak látja a párbeszédet kiterjeszteni a „fekete doboz” jellegű mesterséges intelligencia által létrehozott találmányokra és a mesterséges neurális hálózatokra. Továbbá nem hagyható figyelmen kívül, hogy a szabadalmi rendszer fenntartása és a mesterséges intelligenciával kapcsolatos innováció támogatása érdekében esetleg szükség lehet új politikai megfontolásokra.

A szerzői jog területén szintén az alapvetésekkel kell kezdeni a kérdések megvitatását, és fontos elhatárolni a mesterséges intelligencia részvételével és a mesterséges intelligencia által létrehozott termékek szerzői jogi vagy szomszédos jogi védelmének lehetőségeit. Meg kell továbbá vizsgálni azt is, hogy a jelenlegi szerzői jogi rendszer hogyan alkalmazható olyan esetben, amikor a szerzői művek a mesterséges intelligenciába betáplált tartalomként jelennek meg, illetve ennek alkalmazása milyen következményekkel járhat. Annak a lehetőségét is érdemes körüljárni, hogy a mesterséges intelligencia hogyan használható az engedélyezési piacon (például a tartalmak és a jogosultak azonosítására).

A formatervezési minták területén fontos megjegyezni, hogy a dizájn létrehozása során már alkalmazott eszköz a mesterséges intelligencia, és ez a közeljövőben egyre elterjedtebbé fog válni. Ez kihívást jelent a formatervezési mintaoltalom alapjainak megítélése szempontjából, hiszen ilyen esetben nem egyértelmű az oltalmazhatóság feltételeinek vizsgálata és az oltalom terjedelmének megállapítása.

Annak érdekében, hogy a jövő kihívásainak meg tudjanak felelni a szellemi tulajdon-védelmi hivatalok (Magyarországon a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala), a mesterséges intelligencia alapú eszközök, többek között a mesterséges intelligencia által működtetett, kutatást segítő keresőrendszerek is segítséget nyújthatnak. A kutatáson túl annak a lehetőségét is meg kell vizsgálni, hogy a döntéshozatali folyamatokban miként lehetne mesterséges intelligencia segítségét igénybe venni.

Összegzés

Összességében elmondható, hogy a szellemi tulajdon-védelem jogterületének nemzetközi jellege miatt a mesterséges intelligenciával való kapcsolatának vizsgálata során fontos nemzetközi szintű párbeszédet folytatni annak érdekében, hogy a világ minél eredményesebben tudjon alkalmazkodni az új technológiák által okozott kihívásokhoz.

Véleményem szerint az Európai Unió és a WIPO jó úton halad abban, hogy a lehetőségek és a veszélyek mérlegelésével, illetve a rendelkezésre álló szellemi tulajdon-védelmi rendszerek felhasználásával olyan szabályozást alakítson ki a közeljövőben, amely mindannyiunk számára lehetővé teszi a mesterséges intelligencia kontrollált és biztonságos használatát.

Jogi csemegék az elektronikus kereskedelem témaköréből

Strihó Krisztina

„A technológia hasznos szolgáló, de veszélyes úr.”¹

Christian Lous Lange

Bevezetés

Az emberiség kialakulásától kezdve gyakorlatilag folyamatosnak tekinthetjük az újabb és újabb használati eszközök, tárgyak megjelenését. Az utóbbi időszakban azonban *komoly súlyponteltolódás figyelhető meg az elektronikus módszerek alkalmazásának irányába*, köszönhetően a technológiai-technikai háttér rohamos és robbanásszerű fejlődésének és az információs technológia térnyerésének. Az internet lehetőséget biztosít arra, hogy különböző gazdasági ügyleteket, más tranzakciókat vagy akár csak magánjellegű egyeztetéseket bonyolítsunk le viszonylag rövid alatt, egyidejűleg akár több résztvevővel is. Ez a folyamat átszövi életünk valamennyi területét, az egyes jogviszonyainkat, szerződéskötéseinket, általánosságban a társadalmi és a gazdasági életünket. A digitalizációnak köszönhetően a kereskedelmi folyamatok is átstrukturálódtak/nak, megváltoznak a reklámozási módszerek és felületek, a vásárlási és az üzlet/ügyletkötési szokásaink. A hagyományos üzletkötésekkel szemben, amelynek során a személyes kontaktus igen nagy szerepet játszik, az új formációnál esetleg nem is azonos nyelvet beszélnek a jogviszony alanyai. A jogviszony szereplői anélkül, hogy egyszer is találkoznának, legalább képviselőik, meghatalmazottaik útján, úgy kötnek különféle tárgyú és volumenű szerződést, hogy esetleg különböző kultúrában, jogi környezetben élnek, szocializálódtak. *A megjelenő társadalmi és gazdasági igények „követése” sok esetben komoly kihívást jelent a jogalkotó számára is.*

Az említett fejlődés *sajátos határát jelöli ki a társadalmi fenntarthatóság*, amelynek értelmében a jövőnket biztosító környezeti, pénzügyi és társadalmi erőforrásokat nem szabad felélni, hiszen az egyensúly felborulása/felborítása, a túlzott felhasználás éppen a fenntarthatóságot veszélyeztetné.²

Jelen tanulmányban megvizsgáljuk – az információs társadalom fogalmát alapul véve – az elektronikus kereskedelemmel kapcsolatos főbb gyakorlati problémákat, jogi feladatokat. A kapcsolódó definíciók tisztázását követően a nemzetközi (elsősorban

¹ Elérhető: citatum.hu/szerzo/Christian_Lous_Lange (A letöltés dátuma: 2020. 05. 20.)

² *A mi közös jövőnk* című jelentés alapján (ENSZ – Burndtland Report, 1987). Elérhető: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 25.)

az európai uniós) és a hazai bírósági gyakorlat azon, elektronikus kereskedelmi tárgyú döntéseit vesszük górcső alá, amelyek a jogalkotó számára is jelzésértékűek.

Fogalmi alapvetések

A definíciók körében mindenképpen érdemes tisztáznunk az egységes digitális piac, az információs társadalom, valamint az elektronikus kereskedelem, továbbá az egyéb kapcsolódó intézmények tartalmát, meghatározását.

Az információs társadalom

Az információs társadalom jelentésének tisztázása elengedhetetlen az elektronikus kereskedelem témakörében. A Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács állásfoglalása szerint a társadalmi és a gazdasági átalakulás előfeltétele az információtechnológiai forradalom azzal, hogy az információs folyamatok mellett a társadalom valamennyi alegységére kiterjesztve tartja értelmezhetőnek az információs társadalom fogalmát.³

Az információs társadalom fogalma már az 1960-as években megjelent,⁴ amelynek hatálya alá tartozik a jellemzően térítés ellenében, elektronikus úton, távolról nyújtott szolgáltatás, ha a szolgáltatás igénybe vevője egyedileg kezdeményezte a szolgáltatás nyújtását.⁵ *Térítés ellenében nyújtott szolgáltatás*, azaz fő szabály szerint a szolgáltatással szemben megfelelő ellenszolgáltatás áll azzal, hogy fogalmilag nem kizárt az ingyenesen nyújtott online tájékoztatás, digitális információadás sem. Az *elektronikus* úton történő nyilatkozattétel kritériuma akkor valósul meg, ha a szolgáltatás kezdőpontjától való elküldése és célállomásán való fogadása adatok feldolgozására (beleértve a digitális tömörítést is) és tárolására szolgáló elektronikus berendezés útján történik, valamint annak elküldése, továbbítása és vétele teljes egészében vezetéken, rádióan, optikai vagy egyéb elektromágneses eszköz útján valósul meg.⁶ A „távoliság”, a „távolban lét” akkor valósul meg, ha a felek, a jogviszony alanyai fizikailag nem egy térben helyezkednek el. Az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás nyújtásának utolsó elemi feltétele, hogy az adatok továbbításával nyújtott szolgáltatás az *azt igénybe vevő egyéni*

³ A Nemzeti és Hírközlési Tanács (2006): Az információs társadalom értelmezéséről. *Információs társadalom*, 3. sz. 7–9.

⁴ Z. KARVALICS László (2007): Információs társadalom – mi az? Egy kifejezés jelentése, története és fogalomkörnyezete. In PINTÉR Róbert szerk.: *Információs társadalom. Az elmélettől a politikai gyakorlatig*. Budapest, Gondolat – Új Mandátum. 29. Elérhető: <http://mek.oszk.hu/05400/05433/05433.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1998. július 20-i 98/48/EK irányelve a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló 98/34/EK irányelv módosításáról – 1. cikk (2) bekezdés a) pont. (A továbbiakban: Irányelv a műszaki szabványokról)

⁶ Irányelv a műszaki szabványokról 1. cikk (2) bekezdés a) pont.

kérelmére történik.⁷ Ez utóbbi sajátosság okán minősül az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás „point to point” jellegű szolgáltatásnak.

Az ismertetett kritériumrendszerrel lényegében egybecseng az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Ektv.).⁸

Az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás egyik markáns válfaja az elektronikus kereskedelem.

Az elektronikus kereskedelem⁹

Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatás olyan információs társadalommal összefüggő szolgáltatás, amelynek célja valamely birtokba vehető forgalomképes ingó dolog – ideértve a pénzt és az értékpapírt, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erőket –, szolgáltatás, ingatlan, vagyoni értékű jog üzletszerű értékesítése, beszerzése, cseréje vagy más módon történő igénybevétele.¹⁰ A hazai adatok szerint a kiskereskedelmi piacon mintegy 7,3%-os részesedéssel bírnak a távollévők között kötött szerződéses ügyletek (együttesen a csomagküldő kereskedelem és az elektronikus kereskedelem)¹¹ az elmúlt évtizedben azzal, hogy mintegy 16-szorosára növekedett annak volumene.¹² Hangsúlyozzuk azonban, hogy relatíve elenyésző azoknak a száma, akik a honossági országuktól eltérő helyről rendelik online a megvásárolni kívánt terméket, szolgáltatást.¹³

Az információs szolgáltatás és ezzel együtt az elektronikus kereskedelem európai uniós szintű *előrelépésének feltétele a belső piac működésének jogi akadálymentesítése*, az egységes keretszabályok meghatározása és a szolgáltatást igénybe vevő (potenciális) jogalanyok ez irányú bizalmának a fokozása. A *digitális egységes piaci stratégia* tárgyában 2015. május 6. napján nyújtotta be kezdeményezését a Bizottság, amely a következő alpont témája.

⁷ Irányelv a műszaki szabványokról 1. cikk (2) bekezdés a) pont.

⁸ Ektv. 2. § f) pont.

⁹ Lásd PAPP Tekla (2019): *Atipikus szerződések*. Budapest, HVG–ORAC. 100–102.

¹⁰ Ektv. 2. § a) pont. Megjegyezzük, hogy az elektronikus kereskedelmi szolgáltatás fogalma nem szerepel az eddig hivatkozott irányelvekben.

¹¹ A KSH adatai alapján a nem élelmiszer-termék jellegű kiskereskedelmi piac (az üzemanyag kivételével) 2019. évi bevétele mindösszesen 10 245 553 millió forint volt, míg ezen belül a csomagküldő és a netes üzletek forgalma ugyanebben az időszakban 746 841 millió forint volt. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_okfa007b.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 26.)

¹² A távollévők közötti ügyletekből származó bevétel 46 029 millió forintról (2010. év) 746 841 millió forintra (2019. év) növekedett. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_okfa007b.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 26.)

¹³ 2017-ben az Európai Unió országainak valamelyikében élő személyek 57%-a vásárolt elektronikus úton, azonban csak egynegyedük kereste fel e célból a saját országától eltérő másik országbeli kereskedő webáruházát. Elérhető: www.parlament.hu/documents/10181/1479843/Infojegyzet_2018_16_online_vasarlasok.pdf/30cb3840-ce50-2525-5301-54c111e7de3d (A letöltés dátuma: 2020. 05. 25.)

A digitális egységes piac

A *digitális egységes piac* egy olyan piac, ahol jogilag is biztosított az áruk, a szolgáltatások, a munkaerő és a tőke szabad áramlása. A belső piac hatékony működéséhez elengedhetetlen a megfelelő jogi környezet megteremtése, különös tekintettel a 4 szabadság körébe tartozó „elemek” érvényesülése, a fogyasztói bizalom növelése és a tisztességes versenyfeltételek biztosítása¹⁴ érdekében az adatvédelmi szempontokra is figyelemmel. A Bizottság által jegyzett stratégia a következő három pillérré épül:

- a) az *elérhetőségre és a hozzáférésre*, azaz az európai vállalkozások és fogyasztók számára szükséges biztosítani az internetes termékekhez és szolgáltatásokhoz a szabad hozzáférést;
- b) a *környezetre*: az online platformok biztonságos működését célzó jogi környezet megalkotása;
- c) a *gazdaságra és a társadalomra*: a digitális gazdaság indokolt határainak, korlátainak a kijelölése, mint például versenyjogi szabályok, adatvédelem stb.¹⁵

A digitális egységes piaccal összefüggő intézkedések közül kiemeljük a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló 910/2014/EU rendeletet (a továbbiakban: 2014. évi EU rendelet), amely az online környezet iránti bizalom megteremtése, a normatív háttér megnyugtató rendezése által.¹⁶ A 2014. évi EU rendelet eredményeképpen kialakult bizalom okán az elektronikus kereskedelem is elterjedtebbé és hatékonyabbá válhat az Európai Unión belül.

A folyamat során jelentős állomásnak számít a Parlament és a Tanács (EU) 2018/302. számú rendelete (a továbbiakban: Geoblocking rendelet) a belső piacon belül a vevő állampolgársága, lakóhelye vagy letelepedési helye alapján történő indokolatlan területi alapú tartalomkorlátozással és a megkülönböztetés egyéb formáival szembeni fellépésről, valamint a 2006/2004/EK és az (EU) 2017/2394 rendelet, továbbá a 2009/22/EK irányelv módosításáról szóló norma.

A következő pontban áttekintünk néhány közzétett hazai és európai uniós bírósági döntést, alapvetően kronologikus sorrendben.

¹⁴ Lásd GOMBOS Katalin (2019): Competition Law. In BÓKA János – GOMBOS Katalin – PAPP Tekla – POMEISL András József szerk.: *Commercial and Economic Law in Hungary*. Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International. 220–233.; GOMBOS Katalin (2019): *Európai jog – Az Európai Unió jogrendszere*. Budapest, Wolters Kluwer.

¹⁵ VINCZE Gabriella Anita (2016): Az elektronikus kereskedelem jelenségei a megújulni készülő európai szerződési jog tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 04. sz. 227.

¹⁶ 2014. évi EU rendelet (1) bekezdés.

Gyakorlati kérdések

Jelen részben mutatjuk be az egyes témakörök alapján csokorba szedett jogeseteket. Az egyes részterületek visszatérő jelleggel kerülnek előtérbe. A felmerült jogkérdések és az eljáró bíróság döntése iránymutatásként szolgál a széles körben vett jogalkalmazóknak és a jogalkotónak is. A normatív háttér ismertetésekor alapvetően a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi vonatkozásairól szóló 2000/31/EK irányelv¹⁷ alapján elfogadott hazai rendelkezéseket emeljük ki. A vizsgált élethelyzetek jellemzően a szolgáltatót terhelő, meglehetősen széles körű tájékoztatási kötelezettséghez kapcsolódnak.

Elérhetőség

A jogalkotó előírása alapján a szolgáltató már a szerződéskötést megelőzően köteles közzétenni a nevét, a székhelyét, a telephelyét, ennek hiányában a lakcímét; az elérhetőségére vonatkozó adatokat, különösen az igénybevevőkkel való kapcsolattartásra szolgáló, rendszeresen használt elektronikus levelezési címét.¹⁸ Megjegyezzük, hogy a fogyasztói szerződésekre irányadó – speciális szintű, 2014. június 13. napjától hatályos, az azt követően kötött szerződésekre alkalmazandó kormányrendelet¹⁹ – szerint a vállalkozás a postai címén kívül köteles megjelölni a telefonszámát, telefaxszámát is, ha rendelkezik azokkal.²⁰

- a) *Domainnév*:²¹ a digitális kapcsolattartás, szerződéskötés körében alappal merült fel a kérdés, hogy a szolgáltatói pozícióban lévő jogalany kellő biztonsággal azonosítható-e a domainneve alapján.

A bíróság egyértelműen kimondta, hogy a domainnév az internetes szolgáltatások körében névhasználatot jelent, amely azonosítja a szolgáltatást nyújtó természetes személy vagy jogi személy felet, hiszen annak nevét és címét egyaránt magában foglalja.

- b) *Telefonos kapcsolat hiánya*:²² a gépjárműbiztosítással foglalkozó cég kizárólag interneten kínálja szolgáltatásait. Az eljárás alá vont jogalany az előzetes közzétételi és tájékoztatási kötelezettségének megfelelően hozzáférhetővé tette elektronikus levelezési címét, egy elektronikus úton elérhető kapcsolatfelvevő adatlap üzemeltetése mellett. A német fogyasztóvédelmi szövetség aggályosnak, sőt kife-

¹⁷ 5. cikk és 10. cikk.

¹⁸ Ektv. 4. § a)–c) pont.

¹⁹ A fogyasztó és a vállalkozás között kötött szerződés részletes szabályairól szóló 45/2014. (II. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet).

²⁰ Korm. rendelet 11. § (1) bekezdés c) pont.

²¹ BDT2008. 1740., Föv.B.P.26.278/2008/4.

²² C-298/07. ügy – Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband eV vs Deutsche Internet Versicherung AG.

jezetten jogellenesnek ítélte meg, hogy a szolgáltató nem jelölte meg a telefonszámát, kizárva ezzel a fogyasztók egy részét a szolgáltatás igénybevételének lehetőségéből. Az EuB kimondta, hogy az ügylet jellege okán nem kötelező megadni a telefonos elérhetőséget is, elegendő az e-mail cím és egy online „üzenőfal” biztosítása. A kizárólag telefont használó személyek nem tartoznak a célcsoportba. Kiemeljük az ügygel kapcsolatban, hogy az utóbb hatályba lépett „ágazatspecifikus” kormányrendelet kifejezetten akként rendelkezik, hogy az elektronikus levelezési címen kívül javasolt megjelölni a telefonszámot és/vagy telefaxszámot is, ha a szolgáltatóként eljáró vállalkozás elérhető azokon felületeken is.

Általános szerződési feltételek

A szolgáltató oly módon köteles előzetesen közzétenni az *általános szerződési feltételeket*, hogy a szolgáltatás igénybe vevője tárolhassa és bármikor előhívhassa azokat.²³ Ennek kapcsán felmerülő átfogó kérdésként jelölhetjük meg, hogy sok esetben tapasztalhatjuk, hogy az általános szerződési feltételek megismerhetősége akadályokba ütközik. *Az esetleges korlát forrása lehet*, hogy kereszthivatkozás történik almenüre, vagy az általános szerződési feltételek tartalmilag nem teljes körűek, mert például nem tartalmazzák, hogy az egyoldalú elállási jog gyakorlása esetén hova küldhető vissza a termék. A következő pontokban az általános szerződési feltételekkel kapcsolatos jogeseteket mutatunk be.

- a) *Klick wrapping*:²⁴ az előbbieken kívül további probléma a klikkeléssel való elfogadás technikájának alkalmazása. A jogvita keretében értelmezési kérdésként merült fel, hogy a klick wrapping alkalmazásával érvényesen elfogadottnak minősülnek-e az általános szerződési feltételek.²⁵ A vizsgált ügyben az alapeljárás felperese elektromos autót rendelt az alperes internetes oldaláról. Ez utóbbi nem teljesítette a szerződésben foglaltakat, nem adta át a digitálisan megrendelt terméket a vevő részére.

Az EuB elvi élel mondta ki döntésében az általános szerződési feltételek érvényességére vonatkozóan, hogy azokat már a szerződés megkötése előtt elérhetővé kell tenni. A közzététel módjával kapcsolatos további előírás, hogy azokat a szolgáltatás igénybe vevője által bármikor (a szerződéskötést követően is) le tudja tölteni, elmenteni, kinyomtatni.

- b) *Más okból tisztességtelen kikötés*, ezáltal érvénytelen: az alperes weboldalon elektronikus kereskedelmi szolgáltatást nyújtóként internetes webáruházat üzemeltet, amely felületen kerékpárat és kerékpáralkatrészeket kínál eladásra. A bíróság

²³ Ektv. 5. § (1) bekezdés.

²⁴ C-322/14. ügy – Jaouad El Majdoub kontra CarsOnTheWeb. Deutschland GmbH ügy.

²⁵ A konkrét ügyben az általános szerződési feltételek között rögzített joghatósági kikötés érvényességére irányult az alapügyben eljáró nemzeti bíróság kérdése.

kimondta közzétett eseti döntésében,²⁶ hogy jelen esetben az általános szerződési feltételek több pontja is érvénytelen az alábbiak szerint:

- tisztességtelen a kikötés, miszerint a szolgáltató konkrét és alapos ok nélkül egyoldalúan módosíthatja azokat;²⁷
- a fogyasztó elállása esetén a szolgáltatót terhelő visszatérítési kötelezettségére vonatkozó kikötés kétszeresen is hátrányos a fogyasztó irányába, tekintettel arra, hogy a kezdő időpontját a termék átvételéhez köti, szemben a normatív szerződéskötési időponttal,²⁸ másrészt a maximális 14 napos visszafizetési határidő helyett 30 napra növelték²⁹ a perbeli esetben,³⁰
- tisztességtelen a szolgáltató székhelye szerinti kizárólagos illetékességi kikötés (alávetés), hiszen a kisebb perérték esetén a fogyasztó nem feltétlenül fordul bírósághoz, ezáltal közvetett módon a fogyasztót egyébként megillető alapvető jogától fosztja meg.

Kommentek, hozzászólások, felelősség

A *felelősség kérdése* kiemelt terület a szolgáltató – ideértve a közvetítő szolgáltató egyes típusait is – vonatkozásában. A *vélt vagy valós jogsértő tartalmak közzététele* esetén vizsgálendő a szolgáltató és azon belül az esetlegesen igénybe vett közvetítő szolgáltató helytállási kötelezettsége. Az elektronikus felületen elérhető tartalmakhoz fűzött *hozzászólások jogi minősítése* elengedhetetlen, hiszen annak megfelelően állapíthatjuk meg az alkalmazandó/alkalmazható jogkövetkezmények körét. A hazai bíróság eltérően ítélte meg a kommentek jogi helyzetét az alábbiak szerint:³¹

- az egyik vizsgált esetben a kommenteket az olvasói levelek analógiájára szerkesztett tartalomnak minősítette, ezáltal irányadó az Ektv. értesítési-eltávolítási rendszere (mentesülés);³²
- a másik esetben viszont a hozzászólásokat magánjellegű közlésnek titulálta, így a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény személyiségvédelmi rendszere alá vonva (objektív jogalapú felelősségi rendszer).³³

²⁶ Gyulai Törvényszék P.20.370/2017/3.

²⁷ A Veszprémi Törvényszék is kimondta a P.21.170/2017/5. számú ügyében.

²⁸ Korm. rendelet 20. § (3) bekezdés.

²⁹ Korm. rendelet 20. § (2) bekezdés a) pont.

³⁰ Gyulai Törvényszék P.20.370/2017/3.

³¹ Lásd részletesen: KÓCZIÁN Sándor (2016): Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a sértő kommentekről az Index.hu Zrt. kontra Magyarország ügyben. *Jogesetek Magyarázata*, 1–2. Strasbourgi joggyakorlat.

³² Fővárosi Bíróság 19.P.21.022/022/2010/7.

³³ Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.129/2011/4.

Számtalan esetben felmerül a szolgáltató felelőssége, amelyek közül aktualitása okán kiemljük az online platformokon történő publikálás kérdését. A bíróság közzétett eseti döntésében elvi éllal mondta ki, hogy ha a YouTube-csatornán közzétenni kívánt tartalmakról a regisztrált felhasználó hozzájárulása alapján szerkesztőség dönt, a közzétett tartalomért az internetes oldal működtetője felelősséggel tartozik.³⁴ Egy másik esetben rögzítették, hogy a Facebook-profil fenntartója is felelősséggel tartozik a profiloldalán megjelenő jogsértő tartalmú közlésekért.³⁵ A bíróság kimondta, hogy a tartalomszolgáltató eleget tesz az adott helyzetben elvárható magatartás követelményének, ha az internetes portálján (Facebook-oldalán) megjelentetett tartalomhoz fűzött hozzászólást (kommentet) az érintett kifogása esetén haladéktalanul eltávolítja.³⁶

Geoblocking

A területi alapú tartalomkorlátozás számos esetben alapvető jogot is sértő gyakorlati problémaként merült fel, például a szolgáltató nem elérhető valamennyi európai uniós tagállamban, jelen esetben a külföldi honosságú honlapról automatikusan visszairányítja a szolgáltatás igénybe vevőjét a hazai oldalra. A *területi alapú korlátozás (geoblocking)* jogi kezelésére fogadta el az Európai Parlament és a Tanács (EU) a 2018/302. rendeletét, a belső piacon belül a vevő állampolgársága, lakóhelye vagy letelepedési helye alapján történő indokolatlan területi alapú tartalomkorlátozással és a megkülönböztetés egyéb formáival szembeni fellépésről, valamint a 2006/2004/EK és az (EU) 2017/2394 rendelet, továbbá a 2009/22/EK irányelv módosításáról (a továbbiakban: geoblocking rendelet). Az uniós jogalkotó kimondja, hogy a rendelet célja az indokolatlan területi alapú tartalomkorlátozással szembeni fellépés a belső piac működését gátló bizonyos akadályok felszámolása révén.³⁷

A gyakorlatban további kérdéseket vethet fel az a körülmény, hogy az elektronikus kereskedelmi szolgáltatás igénybe vevői minőségében a természetes személyen kívül jogi személy is kerülhet, ezáltal ez utóbbit nem illetik meg a speciális fogyasztóvédelmi, garanciális szabályok.

A jogalkalmazás során felmerülő (jogértelmezési és szabályozási hiátusra visszavezethető) kérdések körének bővülése folyamatosan várható az ismertetett folyamatoknak köszönhetően.

³⁴ BDT2016. 3441.

³⁵ BH2016. 3307.

³⁶ BDT2017. 3675.

³⁷ Geoblocking Rendelet Preambulum (3) bekezdés.

Zárógondolatok

„A globalizációs folyamat és a hatására kialakuló új típusú helyzetek átszövik életünk, társadalmi- és gazdasági viszonyaink szinte minden szegmensét. A robbanásszerű technikai és technológiai fejlődés következtében, a különböző elektronikus kommunikációs eszközök, berendezések megjelenésével, dinamikus korszerűsítésével a digitális környezet megjelenik valamennyi területen.”³⁸ Az internet mint az információ alapú társadalmak globális világhálózata alapjaiban változtatta meg az életviszonyokat, hatását nemzetek feletti jelenségként fejti ki.³⁹

Az információs technológia és vele együtt az elektronikus kereskedelem lényegesen nagyobb lendülettel terjed, mint ahogy azt a jogalkotási mechanizmus követni tudná. A jogásztársadalomnak fel kell készülnie a technika ilyen dinamikus fejlődésére, hogy az esetleges joghézagok a gyakorlatban ne vezethessenek kifogásolható magatartásra.⁴⁰

³⁸ STRIHÓ Krisztina (2015): Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatással összefüggő szerződés. In PAPP Tekla szerk.: *Atipikus szerződések*. Budapest, Opten. 127.

³⁹ PÁZMÁNDI Kinga – VEREBICS János (2012): *E-jog*. Budapest, HVG–ORAC. 19.

⁴⁰ STRIHÓ Krisztina (2007): Határtalan lehetőségek az elektronikus kereskedelemben. In PAPP Tekla szerk.: *Acta Conventus de Iure Civili*. Tomus VI. Szeged, Lectum. 100.

Vákát oldal

Hatályba lépnek a DAC6-irányelv szerinti adatszolgáltatási kötelezettségek

Szarka Gergely

Bevezető

Az európai jogharmonizációs törekvések sorában az adóztatás mindig is egy igen különleges helyet foglalt el. Az adóztatást, azaz az állami működés gazdasági alapját jelentő létkérdést minden állam igyekszik a saját kezében tartani. Egyes államoknak, köztük Magyarországnak is, nem titkolt célja, hogy gazdaság teljesítményét egyebek mellett a kedvező jövedelemadó-terhelés miatt betelepülő adóalanyokkal is javítsa. Viszont, a belső határokat egyre inkább lebontó európai kormányok közös érdeke, hogy a szabályok harmonizálásával és az információcsere minél átfogóbb alkalmazásával egyre jobban elejét vegyék a határokon átnyúló, a nemzeti szabályok különbözőségét kihasználó adóminimalizáló magatartásoknak, gyakorlatoknak. Ennek a két egymás ellen munkáló érdeknek az eredője, hogy lassan bár, de határozott lépésekkel halad az európai adópolitikának, és azon belül is leginkább az információcserén és a közös fellépésen alapuló adóellenőrzési eszközöknek az egységesítése.

EU-eszközök a határokon átnyúló adóoptimalizálás ellen

A célt szolgáló korábbi eszközök

Az Európai Unió már eddig is több adóelkerülést megelőző, illetve átláthatósági intézkedést vezetett be, részben OECD-ajánlások alapján. Közös számviteli standardokkal, egységesített adóalap-számítási szabályokkal vagy a tagállami határokon átlépő árumozgások követésével és egységes elvek szerinti értékelésével, az egyéb adózási és pénzügyi információk egyre rövidülő időközönkénti cseréjével már számos területen sikerült a profitáthelyezésre irányuló adózási magatartásokat visszaszorítani. A számos közös eszköz és egységes szabály bevezetése ugyanakkor azt is jelelni, hogy az egyes tagál-

lamok folyamatosan alkalmazkodni kényszerülnek az uniós szabályokhoz,¹ és azokkal összhangban folyamatosan módosítaniuk kell a saját belső adójogi szabályozásukat.

Az igen különböző nemzeti szabályrendszereknek, de még az érintett államközi egyezményeknek is minden betűjével összhangban lévő, de valójában a szabályok céljának kijátszásával az adóbevételeket azok eltérítésével minimalizáló magatartásokat azonban csak nehézkesen sikerül az Európai Uniónak visszaszorítania.

Az új irányelv

Az alacsonyabb effektív adóterhelés irányába történő profitáthelyezés elleni küzdelem egy újabb, 2020-ban hatályba lépő, különösen hatékonynak remélt eszköze² a határon átnyúló adótervezési konstrukciók bejelentését nemcsak az érintett adóalanyok, de még a tanácsadók számára is kötelezővé tévő DAC6-irányelv.³ Az irányelvi formában megfogalmazott normát tehát a tagállamok jogalkotóinak be kell emelnie a nemzeti jogukba, amelyre 2019. december 31-ig kaptak határidőt. Mint minden uniós norma esetén, ezúttal is a Bizottság hivatott felügyelni az uniós jogi norma megfelelő érvényesülését.⁴

Átültetés a magyar jogrendbe

A magyar jogalkotó a 2019. július 23-án kihirdetett, az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények uniós jogharmonizációs kötelezettségek miatt szükséges módosításáról szóló 2019. évi LXXII. törvény útján tett eleget a direktíva átültetésére vonatkozó kötelezettségének.⁵ Általánosságban elmondható, hogy Magyarország a direktíva minimumszabályait emelte csupán át a kötelező körben. Nem szélesítette az alkalmazási

¹ Ez igaz mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás szintjén. Utóbbira jó példa az előzetes döntéshozatali eljárásokon belül az igen nagyszámú, adójoggal kapcsolatos kérdés feltevése. Lásd SIMONNÉ GOMBOS Katalin – OSZTOVITS András (2014): A magyar bíróságok által kezdeményezett, lezárt előzetes döntéshozatali eljárások tapasztalatai. In OSZTOVITS András szerk.: *A magyar bírósági gyakorlat az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tükrében, 2004–2014.* Budapest, HVG–ORAC. 87–184.; SIMONNÉ GOMBOS Katalin (2014): *10 éve az Európai Unióban: Az előzetes döntéshozatali eljárás magyar tapasztalatai.* Budapest, Opten.

² Európai Bizottság Szabályozói Ellenőrzési Testülete (2019): *Evaluation / Administrative cooperation in the field of direct taxation.* Elérhető: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019_rsb_opinion_on_dac_evaluation.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)

³ A Tanács 2018. május 25-i 2018/822/EU irányelve a 2011/16/EU irányelvnek az adatszolgáltatási kötelezettség alá tartozó, határokon átnyúló konstrukciókkal kapcsolatosan az adózás területére vonatkozó kötelező automatikus információcsere tekintetében történő módosításáról.

⁴ Szűcs Anikó Edit (2018): *Judicial review of the merger decisions of the European Commission.* *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 1. sz. 272–289.

⁵ Az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények uniós jogharmonizációs kötelezettségek miatt szükséges módosításáról szóló 2019. évi LXXII. törvény.

kört – például más tagállamokhoz hasonlóan – a belföldi ügyletekre, és egyéb addicionális kötelezettségeket vagy speciális szankciókat sem társított az új szabályozáshoz.

A DAC6 rendszere

A DAC6 szerinti bejelentés kiterjesztett, visszamenőleges hatálya

Az irányelv szerint nemcsak magunknak a struktúrákat alkalmazó adóalanyokat, hanem a struktúrák kidolgozásában részt vevő vagy azokról tudomást szerző tanácsadókat is jelentéstételi kötelezettség terheli, ha az irányelv által az agresszív adótervezés ismérveiként felsorolt jegyeket mutató struktúrához adnak tanácsot ügyfeleiknek, illet tapasztalnak ügyfeleiknél. Ráadásul, hiába 2019. december 31-ét fogalmazza meg az irányelv a nemzeti jogrendszerekben való átültetés határidejeként, és 2020. július 1-jét a jelentéstételi kötelezettségek indulási dátumaként, már 2018. június 25-éig visszamenőleg meg kell vizsgálni és be kell jelenteni a jelentésre kötelezetteknek az esetlegesen megvalósított, az irányelv szempontrendszere szerint agresszív adótervezésnek vélelmezett ügyleteket.

Az érintett ügyletek köre

A DAC6 szerinti kötelező adatszolgáltatás azokra a határon átnyúló ügyletekre terjed ki, amelyek esetében fellelhetők a normaszövegben található vélelmezett adóelkerülésre utaló jegyek. Így tehát nem feltétlen csak a valóban az adófizetés eltérítésére alapított agresszív nyereségátcsoportosítást célzó struktúrák, hanem olyan konstrukciók is bejelentési kötelezettség alá eshetnek, amelyeknek egyáltalán nem is célja adómegettarítás elérése. Az ügylet fogalmát nem határozták meg, így az kiterjedhet a bármilyen megállapodásra, szerződésre, adókezelést érintő választásra, bejelentésre, számviteli kezelésről történő döntésre, de akár a cég osztalékfizetésről hozott határozatára is. Deklaráltan nem terjed ki viszont a kötelezettség a járulékokra, valamint az általános forgalmi adóra és a jövedéki adóra.⁶

Bizonyos, az úgynevezett szürke listán szereplő ismertetőjegyek bekövetkezése csak akkor eredményez tényleges adatszolgáltatási kötelezettséget, ha az úgynevezett „fő előny vizsgálata” teszt ismérvei alapján a tranzakció vagy struktúra vélelmezett fő célja az adóelőny elérése. A szürke lista ismérvei viszont igen általánosak. Például valamely titoktartási klauzula alkalmazása egy olyan, a szürke listán szereplő szempont, amely alapján máris szükségessé válik a fő előny tesztre történő továbblépés. Az úgynevezett feketelistán pedig olyan ismérvek szerepelnek, amelyek bármelyikének megjelenése

⁶ Deloitte UK (2020): *Final regulations on EU mandatory disclosure rules*. Elérhető: www.taxathand.com/article/12802/European-Union/2020/Final-regulations-on-EU-mandatory-disclosure-rules-published (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)

önmagában, azaz a struktúra tényleges céljának mérlegelése nélkül is bejelentési kötelezettséget eredményez.⁷

Az ismertetőjegyeket úgy igyekeztek összeállítani, hogy az adatszolgáltatás elsősorban azokat a határon átnyúló konstrukciókat érintse, amelyek az országok számviteli, illetve adózási szabályainak a különbözőségén vagy éppen az információcsere hiányosságain alapulnak. A megfogalmazások tehát igen általánosak, igyekeznek minden határesetet is a szabályozásba bevonni. A túl általános fogalomhasználat viszont még a szakértők számára is értelmezési nehézségekhez vezethet. Egyértelműen látszik a fiktív, vagyis valós gazdasági tartalom nélküli, csupán az adóelőny elérését szolgáló ügyletek kiszűrésére irányuló szándék is. Kiemelt hangsúlyt kaptak még azok az ismérvek, amelyek alapján a transzferár-szabályozás országok közti eltéréseinek kihasználásán alapuló konstrukciók azonosíthatók be, illetve szűrhetők ki. A bejelentési kötelezettség megalapozásához elegendő, ha az egyik oldalon van egy érintett EU-tagállam. Az tehát egyáltalán nem kizáró ok, ha a struktúra az EU-n kívül valósul meg, és/vagy a vélt vagy valós adóelőny is az EU területén kívül realizálódik.

Szakítás a korábbi visszaélés-ellenes szabályozások alapelveivel

A feketelistán szereplő jegyeket magukon viselő ügyletek esetében tehát nem jelent kimentést a valós gazdasági cél sem, azaz a tény, hogy nem csupán adóelőny elérést célozza a struktúra. Ez komoly különbség a korábbi általános visszaélés elleni szabályokhoz képest. Az adatszolgáltatási kötelezettséggel tehát nemcsak a kifejezetten adóelőny elérése céljából létrehozott struktúrák érintettek, hanem a feketelistán szereplő ismérveket felmutatók még akkor is, ha adózási előnyt nem is eredményeznek.

Igaz ugyanakkor az is, hogy a jelentési kötelezettség alá eső tranzakciók és struktúrák esetében, önmagában a jelentési kötelezettséggel terhelt körbe esés nem jelenti egyúttal az adott konstrukció jogellenes voltát is. Maguknak a bejelentett adatoknak a felhasználását sem szabályozza egyelőre jogszabály, azokat az adóhatóság szabad belátása szerint használhatja fel, vélhetően elsősorban kockázatelemzési és ellenőrzésre kiválasztási céllal. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy Magyarország a társasági adóterhelés csekély mértéke alapján kvázi adóparadicsomnak tekinthető. Az irányelv által visszaszorítani célzott struktúrák tehát hazánkba inkább befelé csatornáznak adóbevételeket, és sokkal ritkábban irányulnak az egyébként magyar adózás alá tartozó jövedelmek más, még nálunk is kedvezőbb effektív nyereségadó terhelést kínáló államok felé történő profításhelyezésre.

⁷ A Tanács 2011. február 15-i 2011/16/EU irányelve az adózás területén történő közigazgatási együttműködésről és a 77/799/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

A bejelentések módja

A tágan megfogalmazott jelentési kritériumoknak köszönhetően az adóhatóságok figyelmét majd maguknak az adózóknak avagy a tanácsadóiknak messze nem csak kifejezetten az adóelőnyt kiaknázó konstrukcióikra kell felhívniuk. A bejelentések módját, azaz hogy pontosan milyen formában és milyen részletességgel kell azokat megtenni, egyelőre még nem tudhatjuk. Az azonban egyértelmű, hogy nem lesz elég csupán a struktúra általánosságban történő bemutatása, hanem a megvalósítóinak a konkrét adatait (elsősorban vélhetően az adószámaikat) is be kell majd jelenteni az adóhatósághoz.

Várhatóan esetenként olyan tényeket is részletesen fel kell majd tární, illetve olyan adatokat is be kell majd mutatni az adóhatóságnak, amelyeket az adózók üzleti titokként igyekeznek kezelni. Ez különösen a közreműködők által teljesítendő bejelentések kapcsán vet majd fel aggályokat. Könnyen elképzelhetők olyan jogértelmezési viták, amelyekben a megbízó vitatja majd, hogy a közreműködő tanácsadó a jogszabály által továbbítani rendelt minimális adattartalommal tette-e meg a jelentését, vagy azon túlmenően is továbbított információkat.

Az átmeneti időszak

Ahogy fentebb már tárgyaltuk, a bejelentési kötelezettséget 2018. június 25-ére visszamenőlegesen vezették be. A tanácsadók és egyéb külső közreműködők bejelentési kötelezettsége erre a visszamenőleges átmeneti időszakra azonban annyiban korlátozott, hogy csak a ténylegesen megvalósított konstrukciókról szóló, rendelkezésükre álló adatokat lesznek majd kötelesek bejelenteni.⁸

A kapott adatok kezelése

Amennyiben az adóalanyok többsége eleget tesz majd a kötelezettségeinek, akkor rengeteg bejelentés fogja elárasztani az adóhatóságokat. Ezek feldolgozásának módja, rendszerezésének szempontrendszeré még szintén kidolgozásra vár. Az azonban egyértelmű, hogy a kapott adatoknak a hatóságok általi megfelelő feldolgozásával hamarabb fókuszba kerülhetnek majd az olyan adóelőnyöket célzó konstrukciók, amelyek klaszszikusan a nemzetközi szerződések vagy az egyes országok adójogi rendelkezéseinek inkohereciájára épülnek. Az adóhatóságoknak módjukban áll majd gyakorlatilag jelen időben is beavatkozni, és esetleg a valós gazdasági tartalom szerinti adóztatás szabályára hivatkozással megakadályozni az adópolitikával ellentétes hatású ügyleteket, még ha azok egyébként formálisan meg is felelnek a rájuk vonatkozó szabályok minden betűjének.

⁸ FERENCZ Adrienn (2020): *Az agresszív adóstruktúrák jelentéstételi kötelezettségéről*. – *Interjú dr. Jalsovszky Pállal*. Elérhető: www.jogiforum.hu/interju/185 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 13.)

A várható szankciók

Az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása vagy késedelmes, esetleg nem megfelelő adatok közlésével történő teljesítése hazánkban elsősorban az 500 ezer forintig terjedő általános mulasztási bírság kiszabását vonhatja maga után. Mint oly sok egyéb esetben, itt is bizonyosan felmerül majd, hogy mi az a halmazat, amely a bírság egyszeres kiszabását teszi lehetővé, és mik azok az akár egyszerre megvalósuló elkülöníthető jogsértések, amelyek több mulasztásként, a bírság többszörös kiszabásával is szankcionálhatók.

Az általános kimentési kifogás természetesen itt is érvényesül. Azaz ha a bejelentésre kötelezett bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható volt, akkor bírsággal nem szankcionálható. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy itt is nehéz elhatárolási kérdések elé néz majd a gyakorlat. Nem világos, hogy a tanácsadók, például akár a pénzmossás megelőzését szolgáló szabályok által rájuk telepített ellenőrzési kötelezettségük alapján kötelesek-e törekedni a DAC6 alapján bejelentendő ügyletek megismerésére, avagy csak az egyébként egyértelműen és bizonyíthatóan a tudomásukra jutott információkról kötelesek majd bejelentést tenni. Az ilyen és hasonló elhatárolási szempontokat nyilván a gyakorlatnak kell majd kimunkálnia.

A bejelentésre kötelezettek

Az adótervezésben közreműködő fogalma

A DAC6-irányelv alapján tehát nemcsak maguknak az adóalanyokat, hanem az adótervezésben közreműködőket és egyéb személyeket is bejelentési kötelezettség terheli. Ráadásul az adótervezésben közreműködő személy fogalma igen tág. Az messze nem csak a számviteli szakembert, az adótanácsadót, az adószakértőt, az egyéb gazdasági szakértőt vagy éppen az ügyvédet jelenti, aki konkrétan megtervezi, létrehozza vagy végrehajtható tervként az adóalanyok átadja a határon átnyúló adótervezési konstrukciót. A direktíva fogalommagyarázata bevonja ebbe a körbe mindazon személyeket, akiknek tudomása van vagy akitől észszerűen elvárható, hogy tudomása legyen arról, hogy a DAC6 szerinti ügylethez ad tanácsot vagy egyéb támogatást. Könnyen beláthatjuk, hogy ez a lehetséges szakértők igen széles körét öleli fel, egészen az adóalany számára szolgáltatásokat nyújtó pénzügyi szolgáltatókig, illetve bankokig.

Számos kérdés merül fel tehát az érintett személyi kör elhatárolása körében. Kérdés lehet akár az *of the shelf* konstrukciók bejelentésének mikéntje is. Azt is nehéz lesz követni, hogy egy-egy ügyletet bejelentett-e már valamelyik érintett vagy a kör másik tagjának kell ezt megtennie. Nyilván az lehet a legbiztosabb megoldás, ha minden érintett bejelentést tesz. Emiatt viszont az amúgy is hatalmasnak ígérkező adattömegben rengeteg ismétlődés is várható majd, ráadásul az ismétlődések, az ügyletek uniformizált leírhatóságának híján nem is lesznek minden esetben összerendezhetők és kiszűrhetők.

Az ügyvédi titok mentessége

A külön jogszabály alapján, bizonyos tevékenységek esetén fennálló titoktartási kötelezettségek természetesen mentességet jelenthetnek az adott közreműködő számára a bejelentési kötelezettség alól. Ilyen esetben azonban a többi közreműködőre, illetve magára az adóalanyra hárul majd a bejelentési kötelezettség. Erre az eljáró ügyvédnek figyelmeztetnie is kell majd az érintett további közreműködőket, illetve magukat az érintett adóalanyokat. Nem ennyire egyértelmű, hogy a pénzügyi intézményeket kötő banktitok is felmentést jelenthet-e majd ilyen módon a bejelentési kötelezettség alól.

Nemzetközi kitekintés

Tekintve, hogy a DAC6-szabályozást irányelvi formában írták elő a tagállamok számára, így a tagállami jogalkotók eltérő részletszabályok megfogalmazása mellett tehetők azt a nemzeti joguk részévé. Ez nem biztos, hogy szerencsés megoldás, hiszen a cél valójában egy uniós szinten összevezethető, egységes adattartalmú adatbázis létrehozása. De az eltérő nemzeti szabályok nemcsak a kapott adatok hatóságok általi felhasználását nehezíthetik meg, hanem a multinacionális adóalanyokra is többletterheket róhatnak. Egy vállalatcsoporton belüli vagy akár egy szükségképpen több tagvállalatot érintő vállalatcsoporton kívüli ügylet esetében nem lesz elegendő az anyavállalatnak vagy annak valamely tanácsadójának megtennie a jelentését, hanem, vélhetően nem is teljesen azonos tartalommal, külön-külön nemzeti jelentéseket kell majd készíteni és benyújtani az egyes adóhatóságoknak.

Összegzés

Az OECD-ajánlások mentén megszületett DAC6-irányelv a határokon átnyúló agresszív vagy bizonyos jegyek alapján vélt adózási struktúrák kötelező bejelentését írja elő már azok megtervezésekor, illetve a megvalósításuk megkezdésekor. A bejelentésre nemcsak az adott struktúrában érintett adóalanyok, hanem az arról tudomással bíró egyéb közreműködők is kötelezettek. A direktíva szabályait Magyarország határidőre átültette a nemzeti jogrendjébe, azonban az eljárás szabályai és az esetleges ellenőrzés részletei még tisztázatlanok. A DAC6-irányelvben megfogalmazott célok teljesülése vélhetően az alacsony magyar társaságiadó-terhelésre is tekintettel inkább adóbevétel-csökkenést eredményezhet Magyarország számára. A rendszer hatékony működése, elsősorban a direktíva formájában kihirdetett uniós norma sokféle átültetése miatt szükségképpen eltérő részletszabályok, de az egyes tagállami adóhatóságok eltérő prioritásai és általános működése miatt is kétséges.

Vákát oldal

A nehéz helyzetben lévő vállalkozások állami támogatásának lehetőségei az Európai Unió szabályai keretében

Szűcs Anikó Edit

Az állami támogatásról általában

Az állami támogatás – mint gazdasági tranzakció – nem új keletű fogalom, azonban napjainkban egyre nagyobb figyelmet kap. Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk előtt az állam esetenként maga szabhatta meg az adott állami támogatásra vonatkozó szabályokat. 2004 óta azonban minden állami támogatás kapcsán vizsgálni kell az Európai Unió állami támogatásokra vonatkozó szabályait, az azoknak való megfelelést. Ezzel a klasszikus versenyjog¹ kibővült, egy, az uniós jog sajátosságain alapuló területtel, az állami támogatások jogával.² A versenyjog társadalmi fenntarthatóságban játszott szerepével kapcsolatban senkiben nem szokott kérdés felmerülni, hiszen a versenyjogi szabályozások célja a tisztességes verseny, amely mind a vállalatok, mind a fogyasztók szempontjából előnyös, s elősegíti az innovációt. Az állami támogatások joga sem más, hiszen célja ugyanaz, a tisztességes, befolyástól mentes piac megteremtése és fenntartása, természetesen azzal, hogy biztosítja a tagállamok állampolgárai, honos vállalatai közötti egyenlőséget. A gyakorlatban azonban jól látható, hogy bizonyos területeken az állami támogatásokkal elérhető társadalmi és gazdasági előnyök jelentősen meghaladják a versenytorzító hatás miatti hátrányokat. További speciális területek, ahol a szolgáltatás nyújtásának biztosítása³ felülírja a szabad versenyen alapuló piac jelentőségét, továbbá klasszikus kivételek az általános érdekű szolgáltatások, amelyekre speciális szabályok vonatkoznak az Európai Unióban. A társadalmi fenntarthatóság kapcsán – nem annyira klasszikus – példákkal találkozhatunk még például az elektromobilitás területén is. Az új, zöldebb technológia alkalmazásának szükségessége megkérdőjelezhetetlen, bevezetése azonban jelentős anyagi terheket jelent, amely tisztán piaci alapon csak igen lassan és nehezen megvalósítható, különösen, ha az elektromos autók töltőhálózatának kiépítésére gondolunk. A jogszabályi környezet alakításával a jogalkotó megkezdte a privát befektetők kényszerítését azzal, hogy előírta, 300 négyzetméternél

¹ GOMBOS Katalin (2019): Competition Law. In BÓKA János – GOMBOS Katalin – PAPP Tekla – POMEISL András József szerk.: *Commercial and Economic Law in Hungary*. Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International. 220–233.

² GOMBOS Katalin (2019): *Európai jog – Az Európai Unió jogrendszere*. Budapest, Wolters Kluwer. 322–332.

³ SIMONNÉ GOMBOS Katalin – KOZÁK Kornélia (2019): Die Staatshaftung für Gesetzgebungstätigkeit in Ungarn. *Wiro Wirtschaft Und Recht In Osteuropa*, 28. 8. 229–234.

nagyobb bruttó alapterületű üzlet esetén 100 parkolóhelyből legalább kettőt elektromos töltőállomással kell ellátni, és további 8 parkolóhelyet alkalmassá kell tenni – a burkolat megbontása nélkül – elektromos töltőállomás kiépítésére.⁴ Jól látható azonban, hogy a megfelelő töltőhálózat gyors kiépítéséhez ez kevés, további lépések szükségesek. Ilyen jellegű intézkedéseket, azaz állami támogatási keretprogramokat fogadott el a Bizottság Hollandiában,⁵ Németországban⁶ és Csehországban⁷ is. További esetkör lehet, amikor egy jelentős társadalmi hasznosságú – és közös érdekű célhoz hozzájáruló – vállalat megmentésére van szükség. Az ilyen ügyek kialakulása még a privatizációt követően rosszul menedzselte vállalatok megmentésére vezethető vissza, amikor az adott vállalatok megmentése nemzetgazdasági érdekelt szolgált. Az ilyen vállalatoknak nyújtható állami támogatásra vonatkozó szabályokkal és az ehhez kapcsolódó esetjoggal ismerkedhet meg elsősorban az olvasó jelen cikk olvasása során.

Az állami támogatás uniós meghatározása és bejelentése

Állami támogatás nemcsak pénzeszköz nyújtása, adókedvezmény és kölcsön lehet, ami elsősorban az emberek eszébe jut, hanem bármi, ami kedvezőbb helyzetbe hozza, ellentételezés nélkül, az adott vállalkozást, mondjuk állami garanciavállalás is – ami kapcsolt vállalkozások esetén gyakori például az üzleti életben.⁸ Az állami támogatás fogalma kapcsán azonban kizárólag az uniós fogalom számít, amelyet az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikke határoz meg, még hozzá 3 kategóriára bontva a támogatásokat.

Az első csoportba azon állami támogatásokat sorolja az EUMSZ., amelyek a belső piaccal összeegyeztethetetlenek. Ahhoz, hogy egy támogatás összeegyeztethetetlen legyen a belső piaccal, fontos, hogy mindenképpen érintenie kell a tagállamok közötti kereskedelmet és torzítania kell a versenyt. További kritérium, hogy a támogatás magától a tagállamtól vagy állami forrásból kell hogy származzon, és meghatározott vállalatot, vállalatokat vagy meghatározott áruk termelését kell hogy előnyben részesítsen.⁹

A 107. cikk második bekezdésében azon állami támogatásokat sorolja, amelyek a belső piaccal összeegyeztethetők. A legfontosabb idetartozó támogatások azon szociális jellegű, magánszemély részére nyújtott állami támogatások, amelyeket termék származásán

⁴ Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 42. §.

⁵ State Aid SA.38769 (2015/N) – The Netherlands The Green Deal for Publicly Accessible Charging Infrastructure Scheme.

⁶ State Aid SA.46574 (2016/N) – Germany Funding Guidelines for Electric Vehicle Charging Infrastructure in Germany.

⁷ SA.45182 (2016/N) – State aid scheme for supporting the deployment of publicly accessible recharging and refuelling stations for vehicles running on alternative fuels in the Czech Republic.

⁸ SZARKA Gergely: A vállalatcsoporton belüli kölcsönügyletek főbb adókérdései. *Önadózó*, No. 7. 12.

⁹ Európai Unió Működéséről szóló szerződés 107. cikk (1).

alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtanak, valamint a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott állami támogatások.¹⁰

A harmadik, a szerződésben felsorolt csoport pedig a *belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető állami támogatások*, amely alá 5 kategóriát határoztak meg. Idetartozik többek között azon területek fejlesztésére nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság, de idetartoznak a közös európai érdeket szolgáló projektek, valamint az egyes tagállamok gazdaságában bekövetkezett komoly zavarok megszüntetésére nyújtott támogatás is. A további kivételeknél már szigorúbb rendelkezéseket tartalmaz a szabályozás, hiszen egyes gazdasági tevékenység vagy területek, illetve a kultúra támogatása esetén, a támogatás nem befolyásolhatja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétben. Az, hogy ezen pontoknál ezt a szigorítást kiemelték, jelenti azt is, hogy ilyen feltétel viszont a fenti esetekben nem alkalmazandó. Az EUMSZ. nyitva hagyta a lehetőségét további olyan állami támogatások meghatározására, amelyek a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekintendők azzal, hogy az utolsó pontban felhatalmazást adott a Tanácsnak, hogy a Bizottság javaslata alapján hozott határozatában ilyeneket megállapítson.¹¹

Az állami támogatásokat be kell jelenteni a Bizottság részére, hogy a Bizottság észrevételeket tudjon tenni és szükség szerint eljárást indítson, amelynek befejezéséig a tagállami támogatás nem hajtható végre.¹² Vannak azonban olyan állami támogatások, amelyek a Bizottság eljárása alól mentesülnek, ilyenek a csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó támogatások,¹³ a csekély összegű támogatások,¹⁴ valamint a Bizottság által már jóváhagyott támogatási keretprogramok részeként nyújtott támogatások.¹⁵ Jól látható tehát, hogy fő szabályként minden más tagállami támogatást – beleértve a fent említett 107. cikk (3) bekezdése alá eső támogatásokat is – be kell jelenteni a Bizottsághoz jóváhagyásra. Tekintettel arra, hogy a Bizottságnak történő bejelentés jelentős időt vesz igénybe – és nem minden esetben lehetnek biztosak a tagállamok a bizottsági jóváhagyásban sem –, ezért a fenti kategóriák különösen fontosak a gyakorlatban.

¹⁰ Európai Unió Működéséről szóló szerződés 107. cikk (2).

¹¹ Európai Unió Működéséről szóló szerződés 107. cikk (3).

¹² Európai Unió Működéséről szóló szerződés 108. cikk (3).

¹³ A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról.

¹⁴ A Bizottság 1407/2013/EU rendelete (2013. december 18.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról.

¹⁵ *State aid procedures* (é. n.). Elérhető: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/state_aid_procedures_en.html (A letöltés dátuma: 2020. 03. 08.)

Nehéz helyzetben lévő vállalkozásoknak nyújtott állami támogatás szabályozása és a Bizottság eljárása

A Bizottság nem kizárólag a tagállami bejelentés nyomán, hanem saját hatáskörben is vizsgálhatja a tagállami támogatásokat, továbbá jogosult a tagállami támogatás megszüntetésére vagy módosítására felhívni az érintett tagállamot, és végső esetben az állami támogatás visszafizetését rendelheti el a támogatás nyújtásától számított 10 éven belül.¹⁶ A legtöbbek számára emlékezetes ilyen ügy 2012-ben történt, amikor a Malév részére nyújtott állami támogatást nyilvánította a Bizottság a belső piaccal összeegyeztethetetlennek, és rendelte el az állam által nyújtott támogatás visszafizettetését, amelyet követően a légitársaság csődbe is ment.¹⁷ A vállalat megmentésére lett volna lehetőség, azonban csak nagyon szigorú feltételek mellett, amely feltételeknek a Malévnak nyújtott támogatás nem felelt meg. A támogatás elfogadhatóságához a Malévnak egy jól megvalósítható, reális átstrukturálási tervvel kellett volna rendelkeznie, a költségek legalább 50%-át állnia és a támogatás visszafizetéséről is rendelkezni kellett volna.¹⁸ A Malév kapcsán született határozat óta a nehéz helyzetben lévő vállalkozásoknak nyújtható állami támogatásra vonatkozó szabályozás változott, az új szabályozásról a lentiekben részletesen lesz szó. A visszafizetésre vonatkozóan az érintett állam nemzeti jogszabályai az irányadók azzal, hogy a visszafizetésnek hatékonynak és azonnalinak kell lennie.¹⁹ Amennyiben a visszafizetésre vonatkozó kötelezettségét az adott állam megszegi, akkor a Bizottság közvetlenül az EuB-hoz fordulhat kötelezettségzegési eljárást indítva az érintett tagállam ellen.²⁰ Az azonnali visszafizetésre korábban 2 hónap állt a tagállam rendelkezésére, amely határidő alatt a tagállamnak nemcsak tájékoztatnia kellett a Bizottságot a megtett lépésekről, de végre is kellett hajtania a határozatát az EuB gyakorlata alapján.²¹ Jelenleg a határozat teljesítésére 4 hónap áll rendelkezésére az érintett

¹⁶ Notice from the Commission towards an effective implementation of Commission decisions ordering Member States to recover unlawful and incompatible State aid. Article 2.2.2 Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52007XC1115\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52007XC1115(01)) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 09.)

¹⁷ Commission Decision of SA.30584 (C38/2010, ex NN69/2010) on the state aid implemented by Hungary in favour of Malév Hungarian Airlines Zrt.

¹⁸ *Commission adopts new rules governing aid to firms in difficulty* (é. n.). Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_04_172 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 09.)

¹⁹ Notice from the Commission towards an effective implementation of Commission decisions ordering Member States to recover unlawful and incompatible State aid. Article 2.2.2 Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52007XC1115\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52007XC1115(01)) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 09.)

²⁰ Az állami támogatások jogát illetően a keresetindítási jogosultság változásairól lásd bővebben: SZEGEDI László (2019): *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt. Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának uniós és tagállami végrehajtása során*. Budapest, HVG–ORAC.

²¹ Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság (első tanács) 2006. június 1. ECLI:EU:C:2006:366.; Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Belga Királyság (hatodik tanács) 2001. július 3. ECLI:EU:C:2001:370.; Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság (első tanács) 2006. október 5. ECLI:EU:C:2006:651.

tagállamnak, azonban a Bizottságot a már megtett vagy tervezett intézkedésekről 2 hónapon belül kell tájékoztatni.²²

A nehéz helyzetben lévő vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások szerepét mutatja, hogy a Bizottság ügykeresőjében 32 670 vonatkozó esetjogot találunk. A Bizottság szintén a 107 (3) cikkhez fordult most, hogy a világjárvány miatt a légitársaságok jelentős, előre nem tervezhető bevételkiesést szenvednek el.²³ A szabályozás az idők során némiképp változott, alapjaiban véve egyre szigorúbb és részletesebb lett, az esetjog egy részét átültetve.²⁴ A Bizottság jelenleg hatályos közleménye (a továbbiakban: Közlemény) a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozások támogatására vonatkozóan már a bevezetőjében rögzíti, hogy a vállalkozásoknak fő szabály szerint piaci megoldást kell találniuk a problémájukra. Ha nincs piaci megoldás, akkor kizárólag közös érdekű célkitűzés megvalósításához, 10 év alatt csak egyszer kaphatnak ilyen jellegű támogatást a vállalatok.²⁵ Utóbbi az úgynevezett „először és utoljára” elv, amely azonban nem teljesen zárt, maga a Közlemény is tartalmaz kivételeket. Azt a szabályt, ha egy vállalkozás átveszi egy másik vállalkozás eszközeit, akkor a vevőre ne alkalmazzák a 10 éves szabályt, amennyiben nincs gazdasági folytonosság a régi – támogatásban részesült – vállalkozás és a vevő között, már a 2003-ban kimondta az EuB.²⁶ Ez is egy olyan szabály többek között, amely az esetjogból került át a szabályozásba. Támogatást fő szabály szerint csak a harmadik lezárt működési évet követően kaphat vállalkozás, feltéve, hogy majdnem biztos, az állami támogatás nélkül be kellene szüntetnie az adott vállalkozás rövid- vagy középtávú üzleti tevékenységét. A Bizottság legújabb Közleménye 3 támogatástípust szabályoz nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalatok esetén: a megmentési támogatást, a szerkezetátalakítási támogatást és az ideiglenes szerkezetátalakítási támogatást.²⁷ A pénzügyi vállalatok, éppúgy, mint a szén- és acélagazatban működő vállalatok,

²² Notice from the Commission towards an effective implementation of Commission decisions ordering Member States to recover unlawful and incompatible State aid. Article 2.2.2 Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52007XC1115\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52007XC1115(01)) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 09.)

²³ RIVAS, Jose (2020): *State aid & the COVID-19 pandemic in the Aviation sector*. Elérhető: www.twobirds.com/en/news/articles/2020/global/state-aid-and-the-covid-19-pandemic-in-the-aviation-sector (A letöltés dátuma: 2020. 04. 29.)

²⁴ SZIRBIK Miklós (2015): Az európai állami támogatási szabályok új rendszere: Ulrich Soltész, a *Neue Juristische Wochenschrift* című német jogtudományi folyóirat 2014. évi 43. számban megjelent tanulmánya alapján. *Állami támogatások joga*, 6. sz. 45–62.

²⁵ A Bizottság közleménye iránymutatás a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról (2014/C 246/01). Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0731\(01\)&from=GA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0731(01)&from=GA) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 23.)

²⁶ *Italy and Sim 2 Multimedia v. Commission* judgement of the court (sixth chamber) 8 May 2003. ECLI:EU:C:2003:252.

²⁷ A Bizottság közleménye iránymutatás a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról (2014/C 246/01) Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0731\(01\)&from=GA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0731(01)&from=GA) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 23.)

latok kivételt jelentenek, rájuk a Közlemény nem alkalmazandó. A megmentési támogatás és az ideiglenes szerkezetátalakítási támogatás időtartama korlátozott, az első esetében 6 hónap, a második esetében pedig 18 hónap a támogatás nyújtásának maximális ideje. *A megmentési támogatás* sürgős és ideiglenes támogatást jelent, amelynek célja, hogy a szerkezetátalakítási terv kidolgozásához szükséges ideig életben tartsa a vállalkozást. Ezzel szemben a *szerkezetátalakítási támogatás* folyamatosabb jellegű, amelynek ideje alatt a vállalkozás a szerkezetátalakítási tervnek²⁸ megfelelően helyreállítja a vállalat hosszú távú életképességét. A harmadik, hibrid megoldás kizárólag kkv-knak és kisebb állami tulajdonban lévő vállalkozásoknak nyújtható támogatási forma. *Ideiglenes szerkezetátalakítási támogatás* alatt egy kvázi likviditási támogatást ért a Közlemény, amely lehetővé teszi a vállalkozás hosszú távú életképességéhez szükséges intézkedések kidolgozását és végrehajtását.

Természetesen a támogatásokat be kell jelenteni a Bizottságnak, aki a támogatás vizsgálatakor minden esetben megvizsgálja a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségét. Ennek keretében a Bizottság 7 klasszikus feltételt vizsgál, nevezetesen: (i) a közös érdekű célkitűzés szolgálatát; (ii) az állami beavatkozás szükségességét; (iii) a támogatási intézkedés megfelelőségét; (iv) a támogatás ösztönző hatását; (v) arányosságát; (vi) a támogatás versenyre és tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt indokolatlan negatív hatások elkerülését; (vii) a támogatás átláthatóságát. A Közlemény nem hagyja a joggyakorlatra a fenti feltételeknek történő teljesülés részletszabályait, hanem aprólékosan szabályozza azokat. Az Európai Bíróság esetjoga alapján annak bizonyítása, hogy a szóban forgó intézkedés összeegyeztethető a belső piaccal, az érintett tagállamra hárul, nem a Bizottságra.²⁹

Amennyiben a Bizottság jóváhagyja az állami támogatást, akkor a szerkezetátalakítási támogatás feltételeként versenytorzulást korlátozó intézkedéseket hoz, amelyek általában strukturális intézkedések, de lehetnek magatartási jellegű vagy piacnyitó intézkedések is. Természetesen a bejelentés során tett javaslatokat figyelembe veszi a Bizottság az intézkedések meghatározása során. A Bizottság által megállapított feltételeknek történő megfelelés kötelező, a megvalósítást a Bizottságnak be kell jelenteni, a feltételektől az érintettek nem térhetnek el.

Összegzés és tanulságok esetjog alapján

A versenyjog és azon belül is az állami támogatások joga hasznosságát sokan megkérdőjelezik, főleg a neoklasszikus piaci iskola követői. A versenyjog alá eső cselekmények, intézkedések pozitív gazdasági hozadékát évtizedek óta próbálják hangsúlyozni a vállalatok. Nem kizárólag azért, mert érdekük fűződik hozzá, hanem azért is, mert a versenyjog folyamatos nyomon követése és betartása jelentős energiát igényel. Csak

²⁸ A szerkezetátalakítási terv indikatív modelljét a közleményhez 2. számú módosításként csatolták.

²⁹ Olasz Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága. 1993. április 28. ECLI:EU:C: 1993:157.

idén, 2020. január 1. és március 29. között a Bizottság 93 állami támogatással kapcsolatos döntést hozott, amelyből 71 esetben nem emelt kifogást, 10 esetben viszont negatív döntést hozott – amelyből egy eset előzetes bejelentés volt, 9 esetben azonban helyreállítást is elrendelt a Bizottság. 7 esetben döntött úgy a Bizottság a kérdéses időszakban, hogy a bejelentett intézkedés nem minősül állami támogatásnak – ebből 4 esetben eljárást követően. 5 esetben csak eljárásjogi döntést hozott, azaz meghosszabbította az eljárás határidejét.

A jelen cikk szempontjából legérdekesebb ügy a Románia által bejelentett, de végre nem hajtott tagállami támogatás a Nemzeti Uránium Társaság részére.³⁰ Románia 2016 szeptemberében bejelentette szándékát, hogy az érintett vállalat részére megmentési támogatást nyújtson, amely bejelentéssel kapcsolatban a Bizottság nem emelt kifogást. A támogatás elfogadását követő 6 hónapon belül Románia vállalta, hogy benyújtja a Bizottság részére az átstrukturálási tervet, amelyet 2017 júniusában be is nyújtott. A Bizottság tisztázó kérdéseire azonban a válaszok már csak részben és igen lassan érkeztek Románia részéről. A Bizottsági közleményben rögzített, elvárt saját hozzájárulás az átstrukturálási terv szerint biztosított, azonban a feltüntetett saját hozzájárulás a Bizottság véleménye alapján nem valóságos és tényleges. Hogyan lehet ez? Ahogyan korábban már említettem, a Közlemény részletes szabályokat tartalmaz, amelyeknek mind meg kell felelni ahhoz, hogy a Bizottság egy tagállami intézkedést jóváhagyjon. Az átstrukturálási tervben a saját hozzájárulás részeként tüntették fel a jövőbeli profitot, amely a közlemény alapján kizárt. A feltüntetett tervezett szerződéses partnerek egy része állami cég, amely az érintett piacot is tekintve nem meglepő, hiszen az urániumbányászat és urán-dioxid-előállítás piacán fejtette ki tevékenységét az érintett társaság. Az igazi problémát az jelentette tehát, hogy a tervezett szerződéses partnerekkel a szerződéseket nem kötötték meg, és így kétségesnek találta a Bizottság, hogy piaci feltételekkel kötnék meg. A Bizottság véleménye szerint az sem valószínű továbbá, hogy a beszállítói szerződés vonatkozásában megjelölt jövőbeli ár állami támogatás nélkül megvalósulhatna. Magánbefektetők igazolt szándékát a bejelentés során nem tudták felmutatni, így a fentiek fényében a Bizottság a saját hozzájárulás biztosítását nem látta adottnak. Az átstrukturálási terv azonban nemcsak a saját hozzájárulás vonatkozásában bizonyult problémásnak, a Bizottság az üzleti menet hosszú távú fenntarthatósága vonatkozásában is komoly problémákat, hiányosságokat talált. Románia például az átstrukturálási időszak vonatkozásában nem nyújtotta be a Bizottság által kért adatokat, egyes adatoknál nem vette figyelembe az árakhoz kapcsolódó állami támogatásokat, valamint nem megbízható, elavult adatokat használt. A bejelentésben ajánlott versenytorzulást korlátozó intézkedéseket is elégtelennek találta döntésében a Bizottság, azonban ez már csak hab volt a tortán a fentieket követően. A döntésből kívülállóként arra következtet az olvasó, hogy az érintett vállalkozás nem tudta biztosítani a saját hozzájárulást, és ezért a bejelentést kvázi el is engedte Románia, ezért lehetett a nehézkes adatszolgáltatás.

³⁰ State Aid SA.48394 (C/2018) (ex 2017/N) – Romania Restructuring of National Uranium Company (CNU).

A megvizsgált jogeset jól mutatja a Bizottság által kiadott közlemény alkalmazását és alkalmazhatóságát. Az előírások szigorúak és kellően részletesek ahhoz, hogy egyetlen tagállam se tudjon kibújni a szabályozás alól. A határidő sorozatos hosszabbítása viszont jól mutatja a Bizottság engedékeny hozzáállását, amelyre a tagállamok általánosságban is építhetnek.

Oktatáspolitikai: a társadalmi fenntarthatóság egyik alapkövének szabályozása az európai unióban

Szűcs Gáborné

Bevezetés

A folyamatos fejlődés eredményeként időről időre felmerül a kérdés: meddig tartható fenn a fejlődés üteme? Mi történik, ha a fejlődés lelassul, és mi történik, ha megáll? A társadalmi fenntarthatósággal egyre többen és egyre több szempontból foglalkoznak, de úgy vélem, abban konszenzus van, hogy még mindig nem elegendő. A társadalmi fenntarthatóság vizsgálata elég bonyolult, hiszen minden újdonság, minden változás hatással van rá, időről időre újabb és újabb elemzéseket szükséges végezni ugyanazokon a területeken. Társadalmi fenntarthatóság alatt sok mindent lehet érteni, fogalmát sokféleképpen meghatározták már. A leggyakrabban használt definíció az ENSZ *Közös jövő* című jelentésében található, amely jelentésben a fenntartható fejlődésről számos információ olvasható, mégis a legegyszerűbb és egyben leghatásvadászabb mondatot szokás kiemelni definícióként, amely szerint: „A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a leendő generációk lehetőségét a saját szükségleteik kielégítésére.”¹

A fenti definíció azonban nem tartalmaz egy igen fontos szempontot. Nevezetesen azt, hogy a fenntartható fejlődés nemcsak a korlátozott erőforrások miatti tényleges fizikai korlátokat, valamint a generációk közötti szolidaritást foglalja magában, hanem a különböző társadalmi rétegek közötti szolidaritást is. A fenntarthatóság kérdésköre kapcsán 3 pillért szoktak kiemelni, a gazdasági, a társadalmi és a környezeti pillért, amely pillérek egymással szoros kölcsönhatásban vannak.² Van azonban egy fogalom, amely minden pillérnek fontos eleme és befolyásolja a mindennapjainkat: a biztonság. A biztonság minden ember számára más és más jelentést tartalmaz, és tartalma is időről időre változik.³ Az azonban kétségtelen, hogy a társadalmi fenntarthatóság kapcsán is vizsgálni kell a biztonsági szempontokat.

¹ *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment* (1987). Originally published as Annex to UN General Assembly document A/42/427, Development and International Co-operation: Environment August 2.

² FLEISCHER Tamás (2014): A fenntarthatóság fogalmáról. In KNOLL Imre – LAKATOS Péter szerk.: *Közszolgálat és fenntarthatóság*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

³ Szűcs Anikó Edit (2016): The safety of hospitals as a complex system. *Economic and management*, No. 2. 50–54.

Az ember – mint humán erőforrás – a lassan megújuló energiaforrások közé tartozik, amely korlátozottan áll rendelkezésre, és a képzése, oktatása jelentős időt vesz igénybe.⁴ Az oktatás jelentőségét nem kizárólag a humán erőforrás korlátozott rendelkezésre állása jelenti az Európai Unió számára, hanem a szabad mozgáshoz való jog érvényesülésében játszott elengedhetetlen szerepe.⁵ Az eltérő oktatási, képzési rendszerek jelentősen megnehezítik a munkavállalók más tagállamba történő beilleszkedését, éppen ezért az oktatási, képzési programok közelítése egymáshoz az unión belül elengedhetetlen.

Az oktatás közös szabályozásának kezdetei az Európai Unióban

Mint az mindannyiunk előtt ismert, a ma létező Európai Unió elődje azzal az elsődleges céllal jött létre, hogy megakadályozzon egy újabb háborút az európai országok között. Az Európai Szén- és Acélközösség 1951-ben jött létre 6 alapító tagállammal. 1957-ben aláírták a római szerződést, ezzel gyakorlatilag létrehozva az Európai Gazdasági Közösséget (EGK), más néven a közös piacot. Az EGK célja a vámunió létrehozása volt, szabad és egyenlő versennyel a részt vevő tagállamok között, és közös külső tarifarendszerrel a kívülálló országokkal szemben. A közösség később további tagokkal bővült, bár a csatlakozások számának jelentős növekedésére csak a berlini fal leomlása és a szocialista rendszer felbomlása után került sor. 1986-ban aláírták az Egységes Európai Okmányt, 1993-ra pedig megvalósult az egységes piac és a tagállamok között létrejött a 4 szabadságjog: az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad áramlása.⁶ A 4 szabadságjog létrejöttének jelentős szerepe van az oktatás és képzés szabályozása terén, nevezeten az oktatás és képzés uniós szabályozása kizárólag azért jöhetett létre, hogy a személyek szabad mozgásának a jogát biztosítsa, ahogyan azt a jelen cikkből is látni fogjuk.

Jelen tanulmány arra keresi a választ, hogy az unió fejlődésének íve során hogyan változott és került egyre inkább előtérbe az oktatás és képzés szerepe.

Az ESZAK-szerződés még nem tartalmazott kifejezetten az oktatásra és képzésre vonatkozó szabályozást, az egyetlen kapcsolódó rendelkezés az a nemzeti alapon történő megkülönböztetés tilalma volt a szén- és acél iparágban más tagállamban szerzett képesítéssel bíró dolgozók alkalmazása vonatkozásában, illetve a közös képesítési szabályok kidolgozása ugyanezen körben.⁷ A római szerződés már messze túlmutat a fenti szabályozáson. A szabad mozgáson belül a munkavállalókra vonatkozó szabályoknál

⁴ CSATH Magdolna – ALFÖLDY-BORUSS Márk – GYÖRPÁL Tünde – NAGY Balázs – TAKSÁS Balázs (2014): Pénzügyi stabilitás és versenyképesség. In KAISER Tamás – KIS Norbert szerk.: *A Jó Állam mérhetősége*. Budapest, Nemzeti Közszozlalati Egyetem Szolgaltaató Kft. 89–139.

⁵ Lásd GOMBOS Katalin (2019): *Európai jog – Az Európai Unió jogrendszere*. Budapest, Wolters Kluwer. 224–225.; 283–290.

⁶ *Az Európai Unió története* (é. n.). Elérhető: https://europa.eu/european-union/about-eu/history_hu (A letöltés dátuma: 2020. 03. 07.)

⁷ Európai Szén- és Acélközösségről szóló szerződés (1951). Párizs. 69. cikk.

általánosságban rögzíti a nemzeti diszkrimináció tilalmát mind az alkalmazás, a juttatások, illetve az egyéb alkalmazási és munkakörülmények vonatkozásában. Ezen túl rögzíti a diplomák, bizonyítványok és egyéb hivatalos képesítések elfogadására vonatkozó szabályozás szükségességét.⁸ A római szerződés a Bizottság jogelődjét, a Főhatóságot jelölte ki az alap és az emelt szintű szakképzés területén történő tagállami együttműködés elősegítésére, és felhatalmazta a közös szakképzési politika általános irányelveinek meghatározására.

A szakmai képesítések kölcsönös elismerésén túl az 1970-es években 3 közösségi szintű irányelv született (ezek egyike sem kimondottan az oktatásra fókuszált, de érintette az oktatást is). Az 1976-os irányelv célja a férfiak és nők egyenlő bánásmódban való részesítése a munkavállalás, s szakképzés, a szakmai előmenetel és a munkafeltételek területén.⁹ A második irányelv már az oktatásra vonatkozott (a más országban munkát vállalók gyerekeinek az iskolázásáról szólt).¹⁰ A harmadik irányelv a más tagországban tanuló diákok lakhatáshoz való jogát hivatott rendezni.¹¹ Az 1980-as évek közepéig a közösség bővülése (új tagállamok csatlakozása) és az integrációs folyamat lassulása jellemzi az uniót. A levegőben lógó csatlakozások gyakorlatilag elengedhetlenné tették a közösség intézményi reformját és a célkitűzések átalakítását. Ez vezetett az Egységes Európai Okmány kiadásához, amely 1987. július 1-én lépett hatályba. Ez „érintette az Európai Közösség hatáskörét, növekedett a többségi szavazással eldönthető kérdések köre, s megteremtették az egységes belső piac intézményi-döntési háttérét”.¹² Ekkor már látható volt, hogy az *egységes belső piac sikerének egyik kulcsa a humán erőforrásban rejlő lehetőségek minél hatékonyabb kihasználásában és a meglévő készségek, képességek fejlesztésében keresendő.*

A közösségi szintű oktatáspolitikai gondolkodás kezdetei

Az Egységes Európai Okmány kiadása után új lehetőségek nyíltak meg a közösségi szintű oktatáspolitikai kialakításában (ugyanis az alapszerződés egyes kitételei oktatási összefüggésekben is megjelentek). A Bizottság 9 új oktatási és képzési programot hirdetett meg, ezek közül a legismertebb talán az Erasmus volt, amely jelenleg is fut Erasmus+ néven. Habár az Erasmus-programról mindenki hallott, belegondolni is nehéz, milyen sok hallgató jutott el ezen program keretében külföldre tanulni. A Bizottság által közzétett tájékoztató alapján az európai fiatalok 3,7%-a élt a lehetőséggel, és az Erasmus+

⁸ Római szerződés (1957) Róma. 48. cikk.

⁹ Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions.

¹⁰ Council Directive 77/486/EEC of 25 July 1977 on the education of the children of migrant workers.

¹¹ Council Directive 93/96/EEC of 29 October 1993 on the right of residence for students.

¹² LOBODA Zoltán (é. n.): *Az oktatás és Európa*. Elérhető: www.okm.gov.hu/letolt/okszi/html/kiadv/kvt-hcikk4.html (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)

program költségkeretét a Bizottság tovább javasolja emelni 30 billió euró összegre.¹³ Összességében a Bizottság által meghirdetett közösségi kezdeményezéseket a strukturális alapokból finanszírozták, és egyik céljuk a munkaerőpiaci kihívásoknak való megfelelés volt. A következő szintet a maastrichti szerződés, azaz az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés jelentette, amely alapvető strukturális változásokat hozott, és a három pillér bevezetésén túl létrehozta a Gazdasági és Monetáris Uniót.¹⁴ Mivel a tagállamok az oktatás területén különösen ragaszkodnak szuverenitásukhoz, így a Bizottságnak és Tanácsnak nincs jogköre beavatkozni más nemzet oktatáspolitikájába, ezzel is biztosítva azt, hogy a tagországok önállósága ne csorbuljon ezen a területen. „Az a tény, hogy a tagállamok az oktatáspolitikáért viselt felelősségüket formálisan nem engedték át a nemzetek feletti ágenseknek, semmiképpen nem jelenti azt, hogy ne létezne közösségi oktatáspolitiká, sőt, ez ne lenne nagy hatású. A felelősség át nem engedése nem jelenti azt, hogy meggátolták volna – vagy inkább meg tudták volna gátolni – egy párhuzamos, a sajátjukat kiegészítő, azzal versengő politika kialakulását.”¹⁵ Az uniónak nincs akkreditációs jogköre sem (éppen ezért félrevezető az oktatási intézmények részéről, hogy EURO-végzettségeket reklámoznak a nagyobb jelentkezési létszám reményében). A maastrichti szerződés alapján – amely szabályozások a hatályos alapító szerződésekben is megtalálhatók – a Közösség a minőségi oktatás fejlődéséhez járul hozzá, elősegíti a tagállamok közötti együttműködést, és ahol szükséges támogatja és kiegészíti a tagállamok intézkedéseit, tiszteletben tartva azonban a tagállamok döntéseit, kulturális és nyelvi sokszínűségeit. A maastrichti szerződés alapján az unió az alábbi területeken fogadhat el intézkedéseket: az európai dimenzió fejlesztése az oktatásban, különösen a tagállamok nyelveinek tanítása és terjesztése segítségével, a hallgatók és oktatók mobilitásának az elősegítése (ilyen például a végzettségek és a tanulmányi időszakok iskolai elismerése), a tagállamok oktatási intézményei közötti kooperáció elősegítése, tagállamok oktatási rendszereivel kapcsolatos információk és tapasztalatok cseréjének fejlesztése és a távoktatás fejlesztése.¹⁶ Az európai dimenzió azt jelenti az oktatás területén, hogy a diákokat meg kell tanítani arra, hogy hogyan tudnak Európában teljes jogú, aktív polgárok lenni, felelősségteljesen élni és cselekedni. Ehhez olyan ismeretek és tudás átadása szükséges, amellyel megtanulnak eligazodni más kultúrákban, képesek idegen nyelven kommunikálni, és a saját identitásuk, kultúrájuk tisztelete mellett képesek más népek kultúráját és sajátosságait is tisztelni. A szerződés értelmében az uniós tevékenységek az oktatás területén csak kiegészítik és támogatják a tagállamok tevékenységét. Az oktatás területén a közösségi szerep vállalására különösen jellemző a szubszidiaritás

¹³ *Erasmus+ The programme for education, training, youth and sport* (é. n.). Elérhető: https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/sites/erasmusplus2/files/gen-erasmusplus-factsheet_2020_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 14.)

¹⁴ GOMBOS Katalin (2017): *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai*. Budapest, Wolters Kluwer.

¹⁵ HALÁSZ Gábor (2012): *Oktatás az európai unióban*. Budapest, Új Mandátum.

¹⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 165. cikk (2008/C 115/01).

elvének a követése, amely alapján „azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatóak”.¹⁷ Az oktatás, képzés az a terület, ahol nem kényszerítéssel és büntető szankciók bevezetésével, hanem inkább prioritások, célok meghatározásával, meggyőzéssel és érdekeltségteremtéssel igyekeznek az unió befolyással bírni a tagállamokra (illetve azok döntéshozóira). 1995-től három nagy oktatási és képzési keretprogram indult útjára, amelynek végrehajtását és irányítását a maastrichti szerződés alapján létrehozott XXII. Főigazgatóság végezte. A Socrates-program az általános oktatásra,¹⁸ a Leonardo a szakképzésre,¹⁹ az Ifjúság Európáért program pedig a formális oktatási rendszerből kikerült fiatalok képzésére vonatkozott. A programok, illetve azok jogutódjai tovább javították a tagállamok oktatási együttműködését és az átjárhatóságot.

A Delors-féle jelentés

Az Európai Tanács külön bizottságot nevezett ki abból a célból, hogy tanulmányozza az európai gazdasági és monetáris unió megvalósításának lehetőségét, és javaslatokat dolgozzon ki ennek megvalósításáról, a megvalósítás konkrét szakaszairól. A Gazdasági és Monetáris Uniót Vizsgáló Bizottságot (Delors-bizottság) Jacques Delors, a Bizottság akkori elnöke vezette, jelentését a Delors-bizottság 1989 áprilisában adta ki *Gazdasági és monetáris unió az Európai Közösségben* címmel.²⁰ A jelentés 1993 nyarán Koppenhágában került napirendre az európai állam- és kormányfők csúcstalálkozóján. A jelentés drámai képet festett Európa gazdasági állapotáról, és a világon betöltött, illetve betölteni képes helyzetéről, amelynek hatására a Bizottság felkérést kapott arra, hogy javaslatot tegyen egy közös európai növekedési, versenyképességi és foglalkoztatási stratégia kialakítására. Az így elkészült Fehér könyv a bajok egyik legfőbb okaként az európai munkaerő alkalmazkodási képességének gyengeségét jelölte meg, a megoldás egyik fő forrásaként pedig az oktatást és képzést tekintette.²¹ Megállapította, hogy a 20. és várhatóan a 21. században lezajló gyors változásokhoz, kihívásokhoz nem lehet az oktatás

¹⁷ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 5. cikk (3) bekezdés (2008/C 115/01).

¹⁸ *Socrates program* (é. n.). Elérhető: www.nefmi.gov.hu/kozoktatatas/archivum/socrates-program (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

¹⁹ *Leonardo da Vinci Programme* (é. n.). Elérhető: https://eacea.ec.europa.eu/sites/2007-2013/llp/leonardo-da-vinci-programme_en (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

²⁰ *A Delors-bizottság (1988–1989)* (é. n.). Elérhető: www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/archives/delors/html/index.hu.html (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

²¹ *White Paper on completion of the internal market* (é. n.). Elérhető: www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/33e5b432-131c-43e8-ba32-a8f36de4b8a0/Resources#a7cc168a-28e9-4589-a584-e166518cccca (A letöltés dátuma: 2020. 03. 24.)

módszerének megváltoztatása nélkül alkalmazkodni és kihasználatlanul hagyni az emberi erőforrásokat, hiszen ebben vannak a legnagyobb tartalékok. A jelentés azt is leszögezte, hogy a felhalmozódott információk és tudás mennyisége akkora halmazt képez, hogy nem lehet mindent megtanulni és megtanítani, hanem valamilyen módon rendet kell tenni ebben a halmazban és a tudást 4 alappillér köré kell felépíteni. Ez a 4 alappillér.²²

- a) Tanulni kell megtanulni. A könyv kifejti, hogy a tanulásnak örömtelinek, élvezetesnek kell lennie, segítenie kell a tanuló személyiségének kialakulását, fejlődését. Nem az ismeretek bemagolása, elsajátítása a legfontosabb, hanem az ismeretek megszerzésének és elsajátításának a módszerei, készséggé fejlesztése.
- b) Meg kell tanulni cselekedni. Ez a szakmai képzéshez kötődik leginkább és a körülforog, hogy hogyan lehet az oktatást, képzést a jövő (ma még ismeretlen) munkafolyamataihoz alakítani. A fejlődés iránya alapján a dolgozók munkáját egyre inkább a gépek váltják fel, amelyek más kompetenciákat követelnek meg a dolgozóktól. A szolgáltatások növekedése, a csoportban való munkavégzés egyre inkább a kommunikáció megfelelő értését és művelését, a probléma és konfliktus kezelés képességét követeli meg. Nem feltétlenül a magas szintű iskolázottság az elvárás, hanem az intuíció, az ítélőképesség és az éleslátás megléte, a kreatív megoldás keresés és a problémák megfelelő kezelésének képessége.
- c) Meg kell tanulni másokkal együtt élni és közös kooperációkban részt venni. Nem elegendő már az, hogy több fajta vallási, etnikai, kultúrájú diák tanul együtt, hiszen maga a kapcsolat megléte és a kommunikáció megléte még nem biztos, hogy elegendő a konfliktusok csökkentéséhez és a megfelelő csoportmunkához. Sokkal inkább célravezetőnek tűnik a közös célok kitűzése és megvalósítása, az egyenlőségen alapuló közös projektekben való gondolkodás és részvétel. Ennek elsajátításában a nemzetközi szervezetek és a nemzetek közötti kapcsolatok szervezői is sokat segíthetnek, nem is beszélve a jó példamutatásról.
- d) Meg kell tanulni élni. Ez az előző három gondolatnak a teljes egészbe foglalását, egységbe képzését jelenti. A technika fejlődésével a társadalom tagjai egyre inkább elszemélytelenednek, különösen az internetnek köszönhetően. Ennek egyik ellenszere lehet a közös megismerés, felfedezés és kísérletezés, illetve a tanulás önmagában vett értékének elismerése.

A Fehér könyv leszögezi, hogy a 4 pillér megerősítése az alapfokú oktatásban kell hogy megtörténjen, de azt is kifejti, hogy az oktatásirányítók figyelme a középfokú oktatásra kell hogy fókuszáljon.²³

²² TÓTH Éva (1997): *Örökölt kincseink alapján.* (elektronikus kiadvány) Elérhető: www.hier.iif.hu/hu/letoltes.php?fid=tartalomsor/229 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 24.)

²³ *White Paper on completion of the internal market* (é. n.). Elérhető: www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/33e5b432-131c-43e8-ba32-a8f36de4b8a0/Resources#a7ccl68a-28e9-4589-a584-cl66518cccca (A letöltés dátuma: 2020. 03. 24.)

A Delors-féle jelentés legnagyobb pozitívuma az volt, hogy általa felismerték és tudomásul vették, hogy egy új, az információra és tudásra épülő gazdaság van megszületőben, amely a világban át fogja rendezni a globális erőviszonyokat (mind gazdasági, politikai és katonai területen és értelemben is). Arra is rámutatott, hogy ha Európa nem képes ehhez alkalmazkodni, akkor az az európai országok és a térség végzetes lecsúszásához vezethet. A jelentés feltárta, hogy a leszakadásban meghatározó szerepe van a humán erőforrásoknak, és természetesen mindazoknak a társadalmi mechanizmusoknak és intézményeknek (így az oktatásnak is), amelyek ennek az emberi erőforrásnak a minőségét meghatározzák. Ha tehát Európa vezető helyen szeretne maradni, akkor az oktatásra és képzésre sokkal nagyobb hangsúlyt kellene fektetni.

A lisszaboni folyamat és az oktatás és képzés 2010 stratégia

A másik ilyen fontos mérföldkövet a közös oktatáspolitikai irányába a lisszaboni folyamat jelentette. Paradox módon hiába az oktatás lett volna a gazdasági nehézségekből való kilábalás forrása, mert éppen ez a terület volt az, ahol az uniónak a legkevesebb lehetősége volt, hiszen az oktatás irányítása tagállami hatáskörben maradt. A lisszaboni döntés megadta a szükséges politikai támogatást ahhoz, hogy az unió az oktatás területén is fellépjen, és létrehozta azokat az eszközöket is, amelyekkel az unió ezt az alapszerződés módosítása nélkül megtehetette. „A lisszaboni csúcs által meghatározott stratégia és a hozzárendelt munkamódszer megvalósításának első lépése az Európa Tanács 2001 márciusában tartott stockholmi ülése volt, amelyen elfogadták *Az oktatási és képzési rendszerek konkrét jövőbeni céljai* című dokumentumot. Ugyancsak ebben az évben a Bizottság különböző kezdeményezéseket indított az élethosszig tartó tanulás és az e-learning területén.”²⁴

Az Európa Tanács és a Bizottság ambiciózus, ám reális célokat tűzött ki, és az Európai Unió oktatási és képzési rendszereinek 2010-re elvárt jellemzőit az alábbiakban jelölte meg:

- a) Európa oktatási és képzési rendszerének és intézményeinek a minősége olyan lesz, hogy referenciaként szolgálhat majd világszerte;
- b) az európai oktatási és képzési rendszerek oly mértékű kompatibilitással rendelkeznek majd, hogy lehetővé tegyék az állampolgárok számára az egyes országok intézményei közötti átjárhatóságot és a sokszínűség kiaknázását;
- c) a valamely tagállamban megszerzett végzettséget az állampolgárok az unió többi országában is el tudják ismertetni, így hasznosítani tudják azt mind továbbtanulási, mind munkavégzési célból;
- d) az állampolgárok előtt nyitva áll az élethosszig tartó tanulás lehetősége;
- e) Európa nyitott más régiókkal és országokkal való együttműködésre;
- f) Európának preferált célállomássá kell válnia a diákok és a tudósok számára.

²⁴ Kovács István Vilmos (2004): *A lisszaboni folyamat és az oktatás*. Elérhető: <https://folyoiratok.oh.gov.hu/uj-pedagogiai-szemle/a-lisszaboni-folyamat-es-az-oktatas> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 25.)

Az új közösségi oktatáspolitikát megfogalmazására a 2002 tavaszán, Barcelonában elfogadott, úgynevezett részletes munkaprogramban került sor. Ez a munkaprogram komplex célrendszert és konkrét feladatokat tartalmazott, és ahol erre lehetőség volt, ott a konkrét feladatok teljesüléséhez kapcsolódóan a teljesítést mérhetővé tevő indikátorokat is megfogalmazott (oktatás és képzés 2010 stratégia). Az új stratégia keretei között jöttek létre a tagállamok kormányai által delegált szakértőkből álló munkacsoportok, amelyek az egyes területeken elindították a célok konkrét szakpolitikai kezdeményezésekké történő megfogalmazását. Az európai oktatási és képzési rendszerek célkitűzéseire kapcsolódó részletes munkaprogram célrendszere 3 stratégiai célkitűzést tartalmazott, amelyek az EU-s oktatási és képzési rendszerek minőségének és hatékonyságának javítása, az oktatási és képzési rendszerekhez való hozzáférés megkönnyítése mindenki számára, valamint az oktatási és képzési rendszerek megnyitása a külvilág felé.²⁵ A stratégiai célokhoz részletes kifejtés is született, amelyeket megvizsgálva kijelenthetjük, hogy az Európai Unió nagyon sokat tett és haladt a stratégiai célkitűzések megvalósításában. Az egyetemeken egyre több lehetőség van számítógépen, interneten tanulni. A felvételiből látható, hogy a tudományos és műszaki tudományok egyre keresettebbek, de legfőképpen egyre több nemzetközi hallgató van a hazánkban, és egyre több hallgató tölt legalább 1, de inkább 2 szemesztert külföldi oktatási intézményben.

A stratégia megvalósítása eredményeként, az úgynevezett nyitott koordináció segítségével megteremtődtek a közös gondolkodás és önként vállalt együttes cselekvés számára azok az újszerű szakmapolitikai keretek, amelyek segítségével lehetővé vált a tagállamok közötti koordináció és együttműködés az oktatás és képzés olyan területein is, amelyek előtte szigorúan nemzetállami kompetenciába tartoztak. Hazánk a fenti program keretében, 2005-ben elfogadta az egész életen át tartó tanulás stratégiáját.²⁶ A 64 oldalas stratégia minden területre kiterjedően vizsgálja az egész életen át tartó tanulás feltételeit, hatásait és a cél eléréséhez szükséges eszközöket.²⁷

Oktatás és Képzés 2020 stratégia

Jelenleg az Oktatás és Képzés 2020 stratégia megvalósítása zajlik, amelyben fő célként *az egész életen át tartó tanulás és a mobilitás megvalósítása* szerepel. A fő feladat a munka világa számára értékes, elfogadott és releváns tanulási eredményeken alapuló nemzeti képesítési keretrendszerek kialakítása és ezek hozzákapcsolása a közös európai keretekhez. Második feladatként az oktatás és a képzés minőségének és hatékonyságának javítását fogalmazták meg. Harmadik stratégiai célként a méltányosság, a társadalmi

²⁵ HALÁSZ Gábor (2012): *Oktatás az európai unióban*. Budapest, Új Mandátum.

²⁶ *Oktatás és képzés 2010 – EU oktatási munkaprogram* (é. n.). Elérhető: www.nefmi.gov.hu/europai-unio-oktatas/oktatas-kepzes-2010/oktatas-kepzes-2010-eu (A letöltés dátuma: 2020. 03. 26.)

²⁷ *Egész életen át tartó tanulás* (2006). Elérhető: www.nefmi.gov.hu/europai-unio-oktatas/egesz-eleten-at-tarto/egesz-eleten-at-tarto-090803 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 26.)

kohézió és az aktív polgári szerepvállalás előmozdítását jelölték meg, benne az iskolai kudarc, a lemorzsolódás és a kirekesztés elleni küzdelemmel, továbbá az aktív állampolgárságra és demokráciára neveléssel. Negyedik célként megfogalmazódott az innováció, a kreativitás és a vállalkozói készségek fejlesztése az oktatás és a képzés minden szintjén.²⁸ A tagállamok a megvalósítás során 5 referenciáértéket fogadtak el, amelyeket 2020-ra igyekeznek megvalósítani. Ezek az alábbiak:²⁹

- a) biztosítják a felnőttek (különösen az alacsonyabb végzettségűek esetén) átlagosan legalább 15%-ának az egész életen át tartó tanulásban való részvételét;
- b) az olvasás, a matematika és a természettudományok terén gyengén teljesítő 15 évesek arányát 15% alá csökkentik;
- c) a felsőfokú végzettséggel rendelkező felnőttek (30–34 év közöttiek) aránya érje el legalább a 40%-ot;
- d) az oktatást és a képzést korán elhagyók (lemorzsolódás) arányát 10% alá kell csökkenteni;
- e) 4 éves kor felett és a kötelező általános iskolai oktatásba lépési életkor közötti gyermekek legalább 95%-ának részt kell vennie a kisgyermekkorai nevelésben (óvoda).

Utószó

Az Európai Unió gazdasági sikerei megkérdőjelezhetetlenek, az egységes Európa ereje messze meghaladja egy-egy tagállam egyedi teljesítő- és érdekérvényesítő képességét. Mindazonáltal a sikernek ára van, a gazdasági unió működésének érdekében sok területet alá kell vetni az EU által kitűzött 4 szabadságjog érvényesülésének. Ahogy azt a jelen cikkben bemutattam, a munkaerő szabad mozgásához elengedhetetlen a tagállamok oktatáspolitikájának harmonizálása, a képzési rendszerek átjárhatósága, a tudásalapú társadalom a versenyképesség alapja.³⁰ Az oktatásnak a szerepét nem lehet eléggé hangsúlyozni, hiszen az oktatás teremti meg a lehetőséget, a jövőt arra, hogy olyan munkaerőt teremtsünk, amely megfelel a gazdaság által támasztott igényeknek. Ez messze nem olyan egyszerű feladat azonban, mint az elsőre hangzik, hiszen az oktatási rendszernek nem a meglévő munkaerőpiaci igényeket kell csak figyelembe venni, hanem a jövőben felmerülő lehetséges változásokat is. Az oktatásnak szerepe van a társadalmi berendezkedés alakításában, lehetőséget nyújt a társadalmi olló szűkítésére, de egyben kiszélesítésére

²⁸ *A Tanács következtetései (2009. május 12.) az oktatás és képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszeréről (Oktatás és képzés 2020)* (2009). Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52009XG0528\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52009XG0528(01)) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 04.)

²⁹ *Oktatás és Képzés 2020 stratégiai keretrendszer* (é. n.). Elérhető: <http://oktataskepzes.tka.hu/hu/oktatas-es-kepzes-2020-strategiai-keretrendszer> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 04.)

³⁰ CsATH Magdolna – GYÖRGYPÁL Tünde – NAGY Balázs – TAKSÁS Balázs (2017): Financial Stability and Economic Competitiveness. In KAISER Tamás szerk.: *Good State and Governance Report 2016*. Budapest, ReportNordex Kft. 54–75.

is, a gazdasági biztonság alapja,³¹ éppen ezért a rendszer kialakítása során a társadalmi hatásokat éppúgy szükséges vizsgálni, mint a gazdaságiakat. Általánosságban elfogadott, hogy a fejlett világban minden oktatási rendszernek lehetőséget kell nyújtani minden arra alkalmas és elszánt hallgató számára a tanulásra, amennyire csak lehetséges, egyenlő esélyeket kell teremteni, és ennek keretében a társadalmi leszakadást csökkentendő, támogatni az arra rászorulókat. Ezen jogokat csak tovább szélesíti az Európai Unió, ahol a cél a tagállamok közötti átjárás zökkenőmentessé tétele.

Az Európai Unió az oktatás és képzések közelítését nem kizárólag kötelező érvényű szabályokkal, hanem a meggyőzéssel és az érdekeltség megteremtésével is igyekszik megteremteni. A közösen elfogadott stratégiák alapján a részletszabályokat a tagállamok hozzák, és a felügyeleti, fenntartói rendszert is a tagállamok alakítják ki és működtetik. Napjainkra az is egyértelműen látszik, hogy az oktatás és képzés a fentiek miatt a közösségi politika fontos részévé vált.

Véleményem szerint az oktatás és képzés területén az Európai Unió szerepe tovább fog nőni és a szabályozásban a jelenleginél is nagyobb hangsúlyt fog kapni a közösségi képzési követelmények meghatározása, a tagállami különleges követelményeket visszavezetve, de soha nem kizárva. Ehhez a tendenciához hozzájárul az, hogy a tagállamok vezetői között egyre több az olyan, aki már külföldön folytatott tanulmányokat, szerzett munkatapasztalatokat, és ennek jelentőségét felismeri és elismeri.

³¹ CSATH Magdolna – FÁSI Csaba – NAGY Balázs – PÁLFI Nóra – TAKSÁS Balázs – VINOGRADOV Szergej (2019): Soft Factors of Economic Security. *AARMS*, Vol. 18, No. 2. 117.

A kriptovalutákkal kapcsolatos szabályozási hiányosságok az Európai Unióban

Teleki Bálint

Bevezető

A kriptovaluták (*cryptocurrencies*) a pénzügyi innováció egy egészen új szintjét hozták és hozzák magukkal, mióta az első ilyen, a Bitcoin megjelent 2009 első napjaiban. Az innováció általában kihívásokkal jár, és az elmúlt bő egy évtizedben tanúi lehettünk, hogy ez mennyire így van ezen új fizetőeszközök esetében is. Jelen tanulmány célja bemutatni azt, hogy az Európai Unió, bár elkezdett foglalkozni a kérdéssel, még meglehetősen távol van attól, hogy azt mondhassuk, megfelelően szabályozza a kriptovalutákkal kapcsolatos kérdéseket. Ahhoz azonban, hogy megértsük a helyzetet, először beszélnünk kell a kriptovaluták pénzügytani és technológiai sajátosságairól, illetve a legfontosabb szabályozási kihívásokról. Ezután térünk rá *de lege lata* és *de lege ferenda* jelleggel az Európai Unió helyzetére, röviden kitérve arra is, hogy egyes részterületeket uniós vagy tagállami szinten lenne-e érdemes kezelni.

A kriptovaluták jellemzői

Pénzügytani és technológiai sajátosságok

A kriptovaluták természetének megértéséhez szükséges a pénz egyes kategóriáinak egymástól való elválasztása. *Fiat pénz* alatt minden olyan törvényes fizetőeszközt értünk, amelyet egy központi állami szerv bocsát ki, és állami garanciavállalással rendelkezik, illetve amit a polgárok készek elfogadni áruk és szolgáltatások ellenében, mivel jogszabályi fedezettel és ezáltal lakossági bizalommal rendelkezik. Az *elektronikus pénzrendszerben* megmarad az elektronikus és a fedezet nélküli papírpénz (rendeleti/fiat pénz) közötti kapcsolat, mivel az előbbi a fiat fizetőeszköz pénznemét fejezi ki (dollárban, euróban stb.).¹ A kriptovaluták ezzel szemben *virtuális valuták*, és ebbéli minőségükben elsősorban az elektronikus pénztől kell elhatárolni őket. Virtuális pénznemeknek nevezzük azon nem materiális eszközöket, amelyek matematikai algoritmusok alapján keletkeznek. A kriptovaluta működésének célja egy szabályozástól független, alternatív platform létrehozása, ahol az átutalások a hagyományos megoldásokhoz képest sokkal gyorsabban és minimális tranzakciós költségekkel történnek, illetve nincs szükség a sze-

¹ Bacsó Róbert (2016): Virtuális valuta mint a modernkori pénzpiaci szabályozás kihívása. *Polgári Szemle*, 12. évf. 1–3. sz. 244–251., 246.

mélyes adatok feltüntetésére. A kriptovaluta egy olyan decentralizált *peer-to-peer* (azaz itt felhasználó-felhasználó közötti, más megközelítésben fogyasztó-fogyasztó közötti) hálózat alapú rendszer, amely központi elszámolási szervezet vagy egyéb közvetítők nélkül működik. A működését nem szabályozza semmiféle intézmény, például nemzeti központi bank.² (Az úgynevezett „emissziós monopólium”, vagyis a pénzkibocsátás joga, és ehhez kapcsolódóan a pénzáramok információs tartalmának elemzése klasszikus jegybanki feladat, amely végső soron az elsődleges jegybanki célra, vagyis az árstabilitás fenntartására és az infláció leszorítására vezethető vissza.³)

Mint fentebb említettem, a legelső – és mind a mai napig a legközismertebb – kriptovaluta-típus a Bitcoin (2009), de számos más, szintén jelentős virtuális valuta is létrejött az évek során, például a Litecoin (2011), az Ethereum (2015), a Zcash (2016) vagy a Monero (2014).⁴

A kriptovaluták egy forradalmi technológián, az úgynevezett *blockchain* mechanizmuson alapulnak. Amint már fentebb említettem, a jelenség központi problémája a *decentralizáltság*, mivel a blockchain mechanizmus technikai irányítása nem igényel semmilyen centralizáltságot. A blockchain lánc a tranzakcióknak egyfajta főkönyve/adatbázisa (*ledger*), amelyben minden *blokk* (*block*) egy adatdarabka, amely a *lánc* (*chain*) által kronologikusan naplózva van.⁵ A virtuális valuták lényeges eleme, hogy a tranzakciónál nincs szükség harmadik fél jóváhagyására, mivel a blockchain hálózat által használt szoftver (*verification software*), a hálózaton belül pedig minden komputer ellenőrzi a tranzakciók láncolatát, és a komputerek egyénileg hagyják jóvá az aktuális tranzakciót, amely nyomán az adott blokk hozzáadódik a tranzakciós lánchoz, és a tranzakció részévé válik a jóváhagyott nyilvános „főkönyvnek”.⁶

Ez a fokú decentralizáltság rendkívül veszélyes lehet. A globális pénzügyi eleve olyan likviditással, tőkeerővel és hatalommal bír, hogy gazdasági szempontból az államok nem kérdőjelezhetik meg az autoritását például a nemzeti gazdasági politikák kialakítása terén, és itt csak a pénzügyi formálisan szabályozott és ellenőrzött részéről beszélünk.⁷ Ehhez képest, ahogyan azt fentebb már említettük, a kriptovaluták működését nem felügyeli olyan módon intézmény, illetve hatóság, ahogy a hagyományos pénz esetében. (Ez szerencsére már nem teljesen igaz, főleg az USA tekintetében, de úgy tűnik, hogy valame-

² BACSÓ 2016, 245.

³ LENTNER Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt. 188–189.

⁴ Bővebben lásd REIFF, Nathan (2020): *The 10 Most Important Cryptocurrencies Other Than Bitcoin*. Elérhető: www.investopedia.com/tech/most-important-cryptocurrencies-other-than-bitcoin/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)

⁵ BROOKES, Averie (2018): U.S. Regulation of Blockchain Currencies: A Policy Overview. *American University Intellectual Property Brief*, Vol. 9, No. 2. 75–104., 78.

⁶ BROOKES 2018, 79.

⁷ PONGRÁCZ Alex (2018): A hálózat csapdájában? Globális totalitás. In FARKAS Ádám szerk.: *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. 41–61., 47–48.

lyest az Európai Unió is törekszik ezen változtatni.) Alapvetően két dolog hiányzik ezen virtuális valuták mögül/fölül: a monetáris politika és a pénzügyi felügyelet. Monetáris politika nélkül nincs árstabilitás és stabil átváltási árfolyam. Ezért következhetnek be olyan szélsőséges árfolyammozgások, mint például a Bitcoin esetében 2017 decemberében, amikor is az USD-vel szemben értéke körülbelül 22%-át veszítette el, mindössze 5 nap alatt.⁸ A pénzügyi felügyelet hiányának problémája pedig egyértelmű: a pénzügyi felügyeleti és a pénzügyi fogyasztóvédelmi hatóságok hiányában a visszaéléseknek és azok büntetlenségének kockázata jóval nagyobb.

A világhírű közgazdász, *Nouriel Roubini szerint a virtuális valuták Ponzi-séma típusú pénzügyi piramisok, amelyek alapul szolgálnak a feketepiac és a pénzmosás terjedésének.*⁹ Véleménye szerint az a jelenség, amit virtuális valutának neveznek, nem képes ellátni a fizetési, a világpénz, a forgalmi, illetve a felhalmozási funkciókat. Kriptovalutával nem határoznak meg áru- és szolgáltatási értéket, ami gátolja annak további elterjedését. Ezenkívül meggyőződése, hogy volatilitásuk miatt semmis a kriptovaluták értékmegőrző képessége is.¹⁰ Jelen írás szerzője ezt a megközelítést túlságosan radikálisnak tartja, ugyanakkor kétségtelen, hogy a kriptovaluták egyre jobban kapcsolódnak a bűnözéshez is, amely jelenségről alább fogunk bővebben szót ejteni.

A szabályozási kihívásokról általában

A szabályozási problémák közül a logikai sorrendben elsőként említendő a fentebb már említett monetáris politika, pénzügyi felügyelet és pénzügyi fogyasztóvédelem kérdésköre. Ezek közül a monetáris politika az illuzórikus kategóriába esik, tekintettel arra, hogy a kriptovaluták decentralizált voltával az nem összeegyeztethető. A másik két terület esetében azonban létezik jó gyakorlat. Ilyen az Amerikai Egyesült Államok szabályozói gyakorlata, amelynek köszönhetően 2018-ban már több hatóság, így a *Securities Exchange Commission (SEC)*, a *Commodity Futures Trading Commission (CFTC)*, az *Internal Revenue Service (IRS)* és a *Department of Treasury* is erős piacfelügyeleti hatáskörökkel és eszközökkel rendelkezett a kriptovaluták tekintetében.¹¹

Igaz, a fogalmi alapok tekintetében vannak különbségek az egyes szervek között. A *SEC* a kriptovalutákat értékpapírként („securities”) definiálja, és ennek megfelelően megköveteli, hogy a kibocsátás és a tranzakciók a vonatkozó szabályozás – így különösen az 1933-as Securities Act és az 1934-es Securities and Exchange Act – előírásainak megfelelően történjenek. A *CFTC* viszont inkább árucikként („commodities”) tekint

⁸ MORRIS, David Z. (2017): *Bitcoin Price Drops 22% in Four Days As Infighting Goes Public*. Elérhető: <http://fortune.com/2017/12/21/bitcoin-price-drops-infighting/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)

⁹ ROUBINI, Nouriel (2014): *So Bit coin isn't a currency*. Elérhető: <https://twitter.com/Nouriel/status/442725510423248897> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.) Idézi: BACSÓ 2016, 248.

¹⁰ ROUBINI 2014. Idézi: BACSÓ 2016, 248.

¹¹ BROOKES 2018, 81–82.

rá, ennek megfelelően az 1936-os Commodity Exchange Act hatálya alá sorolja. Az *IRS* a tőkenyeresség-adó tárgyaként megjelenő vagyontárgyként azonosítja. A *Department of Treasury* – hasonlóan a szövetségi bíróságokhoz – hajlamos a leginkább pénzként elfogadni.¹² Ez a fajta fogalmi pluralitás az egységes definíció hiányára – amelyen egyébként az USA jegybankjaként működő *Federal Reserve (FED)* egy munkacsoportja már dolgozik¹³ – vezethető vissza. Álláspontom szerint mindenképpen pozitívumként értékelendő, hogy az USA ebben az esetben inkább a túlszabályozás, mint az alulszabályozás irányába mozdult el, amikor is a fogalmi bizonytalansággal szembesült. Emellett a *SEC* értelmezése rámutat arra az Európai Unióban is megjelenő kérdésre, hogy lehet-e a kriptovalutát értékpapírként felfogni, és ha igen, akkor milyen feltételek fennállása esetén.

A fenti, pénzügyi jogi, illetve *regulatory* fókuszú kérdések mellett a másik megkerülhetetlen terület a kriptovaluták és a bűnözés összefüggése nyomán megjelenő szabályozási igény. Miért vált ennyire evidenssé, hogy ez az összefüggés fennáll? Comben 5 olyan tényezőt/körülményt azonosít, amelyek a leginkább vonzóvá teszik a kriptovalutákat a bűnözők számára. Az első az *anonimitás* (illúziója), a második a *Silk Road (Selyemút)* nevű online feketepiac, a harmadik az úgynevezett *ICO scam* lehetősége, a negyedik a *hacking, phishing, malware* tevékenység lehetősége és végül az ötödik a *social media scam* lehetősége.¹⁴

Ami az anonimitást illeti, Cronin bibliai parafrázisa szerint: „Aki anonimitás által él, az anonimitás által vész el.” Ugyanis a *darkweb* anonimitása eleve kétélű kard, hiszen az operátorok sem tudják teljes biztonsággal beazonosítani a klienseiket, és így kiszűrni az esetleges beépülő, kellően képzett nyomozókat, ügynököket, amely tény jelentősen megnöveli a lebukásuk kockázatát.¹⁵ A *blockchain* tranzakciókat pedig nemcsak naplózzák, de ezek a tranzakciós láncok a nyilvánosság számára is elérhetők, megtekinthetők. (Jellemzően erre specializált keresőszoftverek segítségével, ahogyan azt Cronin is írja. Ilyen szoftver például a *Blockchain Explorer*.¹⁶) A kellő hozzáértéssel megvizsgálva egy ilyen tranzakciós láncot, hasonlóan jó betekintést lehet nyerni az adott bűnözői kör működésébe, mintha a hagyományos pénzügyi adatokat vizsgálnánk.¹⁷ A teljes igazsághoz viszont az is hozzátartozik, hogy mindezen pozitívumok csak az első generációs kriptovalutákra (Bitcoin) igazak feltétel nélkül, időközben ugyanis fejlesztettek ki olyan új generációs típusokat (Monero, Zcash), amelyek különböző informatikai trükkök segít-

¹² BROOKES 2018, 86–87.

¹³ BROOKES 2018, 87–88.

¹⁴ COMBEN, Christina (2018): Top 5 Reasons Cryptocurrency is a Magnet for Criminals. *cryptomode.com*, 2018.10. 16.

¹⁵ CRONIN, Matthew J. (2018): Hunting in the Dark: A Prosecutor’s Guide to the Dark Net and Cryptocurrencies. *United States Attorneys’ Bulletin*, Vol. 65. 65–77., 69–70.

¹⁶ Lásd <https://support.blockchain.com/hc/en-us/articles/211160663-How-can-I-look-up-a-transaction-on-the-blockchain-> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)

¹⁷ CRONIN 2018, 71.

ségével igyekeznek meghamisítani és ezáltal visszakövethetlenné tenni a tranzakciós láncot.¹⁸

A kriptovalutákhoz kapcsolódó jellemző bűncselekménytípusokat alapvetően két típusra osztom. Az első kategória az, ahol az elkövetett cselekmény specifikusan a kriptovalutához kötődik, a kriptovaluta annak olyan lényegi eleme, amely nélkül az elkövetés elképzelhetetlen. (Természetesen ezek is az elkövetés körülményei alapján megállapítható hatályú nemzeti büntetőkódex tényállásai szerint minősülnek.) Ennek a kategóriának az egyik archetípusa a fentebb már említett *ICO scam*. Maga az *Initial Coin Offering (ICO)*, vagyis az elsődleges érmekibocsátás nem más, mint az a folyamat, amelynek során az új kriptopénzt első alkalommal, kriptotőzsdei vagy egyéb nyilvános bevezetést megelőzően kínálják eladásra fiat pénz vagy valamilyen már létező kriptovaluta ellenében.¹⁹ Ez tulajdonképpen az *Initial Public Offering (IPO)* kriptovalutában történő megfelelője, vagyis azt célozza, hogy egy adott gazdálkodó szervezet a tőkéjét külső befektetők bevonásával növelje, tehát alapesetben ez egy teljesen legális és hasznos tranzakció. Az *ICO scam* ennek a folyamatnak a meghamisítása, vagyis egy olyan helyzet, amikor nincs valós projekt az ICO mögött, a cél a befektetők kriptovalutájának kicsalása.²⁰ (Ez a magyar terminológia szerint is a Btk. 373. § szerinti csalásnak felel meg.)

A második csoportot pedig azok a bűncselekmények alkotják, amelyek elkövetésének nem feltétele a kriptovaluta, de jelentősen megkönnyíti azt. Magyar terminológia szerint (is) ilyen a pénzmosás, a terrorizmus finanszírozása, a piramisjáték szervezése, a zsarolás, az információs rendszer elleni bűncselekmények. Így például a zsaroló e-mailek, illetve zsarolóvírusok esetében egyre gyakoribb, hogy a váltságdíjat kriptovalutában kérik.²¹ A két kategória elhatárolása nem tökéletes, tartozhatnak cselekmények a metszethalmazba is. Ilyen például, ha a piramisjáték szervezői egy újfajta kriptovaluta színlelésével gyűjtenek pénzt és újabb résztvevőket.²² Ez egyrészt hasonlóan viszonyul a „hagyományos” piramisjátékhoz, mint az *ICO scam* a „hagyományos” csaláshoz, ugyanakkor az *ICO scam*-nél mégis kevésbé kriptopénz-specifikus.

Az európai uniós szabályozás állapota és hiányosságai

Miután áttekintettük a kriptovaluták általános jellemzőit és a hozzájuk kapcsolódó főbb kihívásokat, rátérhetünk a tanulmány központi témájára, vagyis az európai uniós szabályozás helyzetére és elégtelenségeire.

¹⁸ KHARIF, Olga (2018): Bitcoin is being dropped by criminals in favour of privacy coins like Monero. *independent.co.uk*, 2018. 02. 01.

¹⁹ MEZEI Kitti (2019): A kriptovaluták kihívásai a büntető anyagi és eljárási jogban. *Pro Futuro – A Jövő Nemzedékek Joga*, 9. évf. 1. sz. 75–92., 80.

²⁰ MEZEI 2019, 81.

²¹ MEZEI 2019, 86.

²² TELEKI Bálint (2019): Kriptovaluták és bűnözés, különös tekintettel a piramisjáték szervezésére. *Magyar Bűnüldöző*, 10. évf. 1–2. sz., 67–80., 73–76.

A szabályozás és a felügyelet iránti igény erősödése

Az EuB ítélkezési gyakorlata – legalább egy részkérdésben való állásfoglalás erejéig – megelőzte a jogalkotót, amikor is 2015. október 22-én a *Hedqvist-ügyben* a Bíróság kimondta, hogy kriptovaluta vásárlása hagyományos fizetőeszköz ellenében ugyan ellenérték fejében vett szolgáltatásnak minősül, az ilyen tranzakciók mégis mentességet élveznek a hozzáadottérték-adó fizetési kötelezettség alól.²³

A Bizottság által kiadott *A közösségi gazdaságra vonatkozó európai menetrend COM(2016) 356 final (2016. 06. 02.)* megjelölésű közleményében a Bizottság csupán arra vállalt kötelezettséget, hogy „aktívan megfigyeli” a helyzet alakulását.²⁴ Szerencsére a pénzügyi felügyeleti ügynökségek közül az *Európai Bankhatóság (EBA)* és az *Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóság (ESMA)* is foglalkozik a kérdéssel. Sajnos azonban komolyabb hatáskörökkel ezen hatóságok sem rendelkeznek az ügyben, így megfelelő szabályozási eszközök híján az átlagfogyasztó számára a végső konklúzió egyelőre itt is az EBA azon ajánlása marad, hogy lehetőleg mindenki tartózkodjon az ilyen természetű tranzakcióktól.²⁵ Ugyanakkor 2019 januárjában az EBA egy szélesebb körű jelentést publikált,²⁶ és az ESMA-val közösen kéri az uniós jogalkotót egy átfogó szabályozás minél hamarabb történő megalkotására.²⁷

Az EU *fintech* stratégiájaként funkcionáló *Pénzügyi technológiai cselekvési terv: Egy versenyképesebb és innovatívabb európai pénzügyi ágazat felé COM(2018) 109 final (2018. 03. 08.)* megjelölésű közleménye a kriptovalutákat gyakorlatilag alig érinti – lényegileg semennyire –, inkább az innováció támogatása és a fintech üzleti modellek és szolgáltatások vonatkozásában fektet le alapokat. Azonban ezzel kapcsolatban is a következőt állapítja meg: „A 2017. március–júniusi nyilvános konzultáció következtetése alapján és figyelembe véve a már benyújtott kezdeményezéseket, a Bizottság úgy véli, hogy uniós szinten jelenleg csak korlátozott tér nyílik az átfogó jogalkotási vagy szabályozói fellépésre. Számos célzott kezdeményezésre van szükség ugyanakkor ahhoz, hogy az EU támogathassa a pénzügyi szektor digitalizációját.”²⁸ Vagyis egy minimum ambivalens hozzáállás mutatkozik meg a jogalkotó szempontjából. A kriptovaluták tekintetében ez a dokumentum is leragad az eszközök volatilitására és a tranzakciók kockázatára fókuszáló felületes megállapításoknál. Hasonlóképpen nem a kriptovaluták szabályozá-

²³ C-264/14. sz. ügy (Skatteverket v. David Hedqvist), ECLI:EU:C:2015:718.

²⁴ FINCK, Michéle (2018): Blockchains: Regulating the Unknown. *German Law Journal*, Vol. 19, No. 4. 665–692., 675–676.

²⁵ BACSÓ 2016, 247–248.

²⁶ Lásd *EBA reports on crypto-assets* (2019). Elérhető: <https://eba.europa.eu/-/eba-reports-on-crypto-assets> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)

²⁷ Lásd AVAN-NOMAYO, Osato (2019): 'EU-level action needed' for cryptocurrency, says European Banking Authority. Elérhető: <https://bitcoinist.com/eu-banking-authority-cryptocurrency/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)

²⁸ Pénzügyi technológiai cselekvési terv: Egy versenyképesebb és innovatívabb európai pénzügyi ágazat felé” COM(2018) 109 final (2018. 03. 08.), „Bevezetés” utolsó bekezdése.

sának irányába, hanem a blockchain technológia más jellegű (szolgáltatási és igazgatási) felhasználásának elősegítése felé megy el a 2018. április 8-án az EU és Norvégia által létrehozott *European Blockchain Partnership* kezdeményezés, illetve az ennek keretében megjelenő újabb kezdeményezések, mint a *European Blockchain Services Infrastructure* (amely a vonatkozó politikák és szabályozások egymáshoz igazításával egy EU-n belüli határokon átnyúló közszolgáltatás-fejlesztési platform)²⁹ vagy a *European Blockchain Observatory and Forum* (amely az innovációt segíti elő³⁰).³¹

Összességében tehát az figyelhető meg, hogy a *pénzügyi felügyelet* és a *pénzügyi fogyasztóvédelem* szempontjából nem túlságosan biztató a helyzet, ami az Európai Uniót illeti. Az ugyanis a fogyasztóvédelemnek egy meglehetősen alacsony szintje, ha egy egyébként önmagában nem hibás termék kapcsán csak annyira tudjuk felhívni a potenciális fogyasztók figyelmét, hogy annak használata kockázatos, és probléma esetén hatáskör hiányában nem tudunk segíteni, ráadásul ezt a felhívást sem nagyon törekszünk eljuttatni az átlagfogyasztóhoz. Célszerű lenne az egyébként az átfogó szabályozásért amúgy is lobbizó (lásd fent) *EBA* vagy *ESMA* kezébe konkrét, explicit hatásköröket adni e területen, vagy adott esetben az Európai Bankunió egységes felügyeleti mechanizmusához (*Single Supervisory Mechanism – SSM*) hasonló felügyeleti hatáskört biztosítani az *Európai Központi Bank* részére.

Fogalmak és értékpapírok

Természetesen minden szabályozás előfeltétele a szabályozás tárgyának definíciója. Amiből lehet túl sok is – amint azt fentebb láttuk az USA különböző hatóságainak a kriptovalutákra vonatkozó eltérő, egy koherens jogrendszeren belül egymást kizárónak is mondható értelmezéseinél, hiszen nem lehet valami egyszerre pénz, értékpapír és árucikk –, ugyanakkor előfordulhat az is, hogy egyáltalán nincs definíció, mint ahogy azt az Európai Unió esetében tapasztaljuk. Egy definíció megalkotásához megfelelő kiindulási alap lenne a tágabb értelemben vett szakirodalom. Wamba és társai 2018-as írásukban összesen 38 darab definíciót sorolnak fel különböző szerzőktől, egészen 2008-ra visszamenőleg, és ezek a definíciók nem is magára a kriptovalutára, hanem a legismertebb kriptopénzre, a Bitcoinra vonatkoznak.³² Vagyis alapvetően bőven lenne „alapanyag” egy megfelelően letisztult definíciónak az akár kompiláció általi megalkotásához.

²⁹ Lásd *The European Blockchain Services Infrastructure is on its way* (2019). Elérhető: <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/2019/09/25/The+European+Blockchain+Services+Infrastruct+is+on+its+way> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)

³⁰ Lásd www.eublockchainforum.eu/about (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)

³¹ Lásd *Blockchain Technologies* (2020). Elérhető: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/blockchain-technologies> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)

³² WAMBA, Samuel Fosso – KAMDJOU, Jean Robert Kala – BAWACK, Ransome Epie – KEOGH, John G. (2018): *Bitcoin, Blockchain, and FinTech: A Systematic Review and Case Studies in the Supply Chain*. Production Planning and Control. (Megjelenés alatt.) 1–54., 2–5. Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3281148 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)

Meglepő módon még leginkább a kriptovalutának az értékpapírként való értelmezésére van felkészülve az EU, elsősorban a fentebb már tárgyalt *Initial Coin Offering (ICO)* kapcsán. Ugyanis már rendelkezésre áll az általános tőkepiaci szabályozás, illetve az *Initial Public Offering (IPO)* vonatkozó szabályozásához egy másodlagos jogforrásokból álló szabályozási keret, annak az *ICO-ra* való alkalmazhatósága körül azonban még vannak kérdőjelek. A szakirodalom álláspontja szerint alapvetően ajánlott volna, hogy a Bizottság az úgynevezett *Tájékoztatási Rendelet*³³ keretében speciális szabályok megalkotását kezdeményezze a nyilvános vételi ajánlatra vonatkozó szabályozás körében.³⁴

Ugyanakkor a *MiFID II irányelv*³⁵ már most is érinti az ICO-k számos aspektusát (például a tokenek terjesztése, kereskedési platformok) azon tagállamokban, amelyek annak rendelkezéseit már teljesen átültették tagállami jogukba. Az irányelv preambulumának 13. pontja első mondata alapján: „Átfogó szabályozási rendszert kell létrehozni a pénzügyi eszközökkel folytatott ügyletek végrehajtására, függetlenül az ezen ügyletek végrehajtásánál alkalmazott kereskedési módszerektől, annak érdekében, hogy biztosítani lehessen a befektetői ügyletek végrehajtásának kiváló minőségét, és a pénzügyi rendszer egységét és általános hatékonyságát.” (Itt a hangsúly a kereskedési módszerektől független szabályozás igényén van.) Emellett amint az ICO-t *crowdfunding* vagy egyéb befektetési tevékenység céljára használják, meg kell feleljen a vonatkozó befektetési szabályozásnak, úgymint a UCITS³⁶ és az AIFM³⁷ irányelvek, az EMIR-rendelet³⁸ és a mindenkori uniós pénzmossa elleni szabályozás (lásd alább).³⁹

³³ Az Európai Parlament és a Tanács 2017. június 14-i 2017/1129/EU rendelete az értékpapírokra vonatkozó nyilvános ajánlattételkor vagy értékpapíroknak a szabályozott piacra történő bevezetésekor közzéteendő tájékoztatóról és a 2003/71/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről („Tájékoztatási Rendelet”).

³⁴ HACKER, Philipp – THOMALE, Chris (2018): Crypto-Securities Regulation: ICOs, Token Sales and Cryptocurrencies under EU Financial Law. *European Company and Financial Law Review*, Vol. 15, No. 4. 645–696., 692–693.

³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. május 15-i 2014/65/EU irányelve a pénzügyi eszközök piacairól, valamint a 2002/92/EK irányelv és a 2011/61/EU irányelv módosításáról („MiFID II irányelv”).

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2009. július 13-i irányelve az átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozásokra vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról („UCITS-irányelv”).

³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2011. június 8-i irányelve az alternatív befektetésialap-kezelőkről, valamint a 2003/41/EK és a 2009/65/EK irányelv, továbbá az 1060/2009/EK és az 1095/2010/EU rendelet módosításáról („AIFM-irányelv”).

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2012. július 4-i 648/2012/EU rendelete a tőzsdén kívüli származtatott ügyletekről, a központi szerződő felekről és a kereskedési adattárakról („EMIR-rendelet”).

³⁹ HACKER– THOMALE 2018, 667–668.

Büntetőjogi vonatkozások

Kiemelten fontos témánk szempontjából az EU legfrissebb, *ötödik, pénzmosás elleni irányelve*.⁴⁰ Amint arra Mezei is rámutat, a jogszabály először határozza meg a „virtuális fizetőeszköz” fogalmát: „digitális érték megjelenítés, amelyet nem központi bank vagy közigazgatási szerv bocsát ki vagy garantál, nem feltétlenül kapcsolódik rendeleti pénzekhez, és nem rendelkezik rendeleti pénz vagy pénz jogi státuszával, de természetes vagy jogi személyek elfogadják csereértékként, valamint elektronikusan átutalható, tárolható és lehet vele elektronikusan kereskedni” (3. cikk 18. pont), valamint ehhez kapcsolódóan a „letétkezelő pénztárca-szolgáltató” fogalmát: „olyan szervezet, amely ügyfelei nevében virtuális fizetőeszközök tartására, tárolására és átutalására szolgáló kriptográfiai magánkulcsok megőrzésével kapcsolatos szolgáltatást nyújt” (3. cikk 19. pont).⁴¹

Mezei az irányelv legfontosabb újításaiként a következőket emeli ki. A fentebb definiált szolgáltatók képesek a kriptográfiai kulcsok birtokában a regisztrált ügyfeleket beazonosítani, és azok tranzakcióinak adatait a hatóságok részére továbbítani. Ez kifejezetten azért hasznos, mert lehetővé teszi, hogy ezen információk a felügyeleti szerv nélkül működő decentralizált eszközök alkotta piacon is hozzáférhetővé váljanak szükség esetén.⁴²

A szolgáltatók mellett kötelesek know your customer (KYC) jelleggel minél több adatot begyűjteni az ügyfeleikről a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása kockázatának csökkentése érdekében. A tagállamok felelőssége a virtuális valuták és rendeleti pénzek közötti átváltást nyújtó szolgáltatók, valamint a letétkezelő pénztárca-szolgáltatók nyilvántartásba vételének biztosítása. A virtuális valuták egymás közötti átváltását biztosító szolgáltatókra, a kriptotőzsdékre és a kereskedési platformokra nem terjed ki az irányelv hatálya. Az irányelv emellett nem oldja meg a fenti szolgáltatók igénybevétele nélkül végzett tranzakciók anonimitásából eredő problémákat.⁴³ Az irányelv átültetési határideje 2020. január 10-e volt, a Bizottság ezt követően 2022. január 11-ig, majd onnantól 3 évente jelentést készít a végrehajtásról, amely lehetőség az esetleges jogalkotási javaslatok benyújtására is.⁴⁴

A büntetőjog területére eső kérdéseknél mindenképpen érdemes elgondolkozni a hatásköri kérdéseken. Jelenleg a büntetőjogi igény érvényesítése a tagállamok hatáskörében van. Ezen alapvetően az *Európai Ügyészség (European Public Prosecutor's Office – EPPO)*

⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2018. május 30-i 2018/843/EU irányelve a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv, valamint a 2009/138/EK és a 2013/36/EU irányelv módosításáról („ötödik pénzmosás elleni irányelv”).

⁴¹ MEZEI 2019, 83–84.

⁴² MEZEI 2019, 83–84.

⁴³ MEZEI 2019, 84.

⁴⁴ MEZEI 2019, 84–85.

felállítása is csak EPPO-rendeletben⁴⁵ foglaltak tekintetében változtat – és figyelembe kell venni azt is, hogy jelenleg csak 22 tagállam vesz részt benne.⁴⁶ Az Európai Ügyészség jelenlegi tárgyi hatáskörét⁴⁷ talán érdemes lenne bővíteni a jövőben olyan irányba, hogy annak fókuszában ne csak a költségvetési csalás és a korrupciós bűncselekmények álljanak, hanem a kriptovalutákkal kapcsolatos cselekmények is, amennyiben azok súlya azt indokolja.

Konklúzió

A kriptovaluták szabályozása az Európai Unióban összességében hiányos. Ezen eszközök decentralizált természete, valamint a felhasználókat és a tranzakciókat – legalábbis részben – fedő anonimitás persze egyáltalán nem könnyíti meg egy hatékony felügyeleti rezsím létrehozását, ugyanakkor ez a jövőben valószínűleg elkerülhetetlen lesz. Pozitív példaként kell értékelni az olyan fejleményeket, mint az ötödik, pénzmosás elleni irányelv, amely legalábbis a saját tárgyi hatályán belül alkalmazható definíciókat is alkotott és a jelenséget annak decentralizált természete tudatában próbálja kezelni. A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni harc azonban csak egy a jelenséggel kapcsolatban felmerülő kihívások közül. Mindenképpen szükséges lenne valamilyen szervezeti keretet létrehozni a terület felügyeletéhez. Pénzügyi felügyeleti és pénzügyi fogyasztóvédelmi szempontból talán az EBA és az ESMA mint bankpiaci és értékpapírpiaci ügynökségek lennének a legalkalmasabbak – az ESMA különösen azért is, mert az ICO-k kapcsán láthatóan egy fajta értékpapírjogi szabályozási igény megjelent. A büntetőjogi tárgyú kérdéseket pedig a tagállami büntetőrezsimek és eshetőlegesen egy, a jövőben ilyesmire felhatalmazott Európai Ügyészségnek kellene kezelni.

⁴⁵ A Tanács 2017. október 12-i 2017/1939/EU rendelete az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről („EPPO-rendelet”).

⁴⁶ Lásd bővebben: https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/european_public_prosecutor_en (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01.)

⁴⁷ EPPO-rendelet 22. cikk.

Az emberi jogok európai egyezménye vs. EU Alapjogi Charta, a házasságkötéshez való jog tükrében

Ujlaki Anikó

„Sokkal jobban van dolga a kettőnek, hogy nem az egynek. Mert azoknak jutalmuk van, az ő munkájukból. Mert ha elesnek is, az egyik felemeli a társát. Jaj pedig az egyedül valónak, ha elesik és nincsen, aki őt felemelje.”¹

Bevezetés

Az európai gazdasági integráció kezdetén, igen jelentős törekvések voltak annak meghatározására, hogy egy létrejövő európai integrációs entitásnak milyen szerepe lehet az alapjogok védelmének területén, valamint az hogyan kapcsolódjon az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez.

Az alapjogok uniós szintre emelését az Alapjogi Chartájának elfogadása tette teljessé, hiszen nyilvánvalóvá vált azok pontos köre azzal, hogy katalógusba foglalta azokat.

Jelen tanulmány az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Alapjogi Chartája házasságkötéshez való jogra vonatkozó cikkeit állítja szembe egymással, valamint ezzel összefüggésben rámutat az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az EuB esetenként eltérő vonatkozó esetjogára.

„Az alapjogok – vagy emberi jogok² – a természetes és részben jogi személyeket megillető olyan alapvető jogosultságok, melyek az emberi lét legalapvetőbb értékei, az emberi méltóság és a személyi integritás biztosítására irányulnak.”³

A házasságkötéshez való jogot – mint alapvető emberi jogot – helyeztem kutatásom fókuszába, jelen tanulmány is e pillérré épül. Ezen jog, bár formálisan önálló, mégis a legtöbb esetben az Emberi Jogok Európai Bíróságához forduló kérelmezők más, ugyancsak az Emberi Jogok Európai Egyezményében is foglalt jogokkal összefüggésben hivatkoznak rá a Bíróság előtt.

Jelen írásban főként arra a kérdésre keresem a választ, hogy a házasságkötéshez való jog tekintetében az *Emberi Jogok Európai Egyezménye 12. cikke* és az *Alapjogi Charta 9. cikke* milyen összhangban áll egymással. A kérdés megválaszolásához az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az EuB vonatkozó esetjogát – történetiségében és joggyakorlatában – hasonlítom össze, amelyet a releváns szakirodalomra alapozva kívánok bemutatni.

¹ Prédikátorok Könyve 4. 9–10. vers.

² A fogalomhasználat különbözőségéről lásd GOMBOS Katalin (2013): Az Európai Unió alapjogvédelmi rendszere, különös tekintettel az Alapjogi Chartára. In ANTAL Tamás – PAPP Tekla szerk.: *Az alapjogvédelem nemzeti, nemzetközi és jogösszehasonlító aspektusai*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány. 23–39.

³ BLUTMAN László (2010): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG–ORAC. 476.

Feltételezem, hogy mivel az EJEE említett cikke tartalmazza azt a kitétel, hogy a házasság egy, a „férfiak és nők között” létrejövő kötelék, míg a Charta, vonatkozó cikkéből e megszorítás hiányzik, ez egy újabb bizonyíték lehet arra nézve, hogy a bíróságok *kölcsönösen hatnak egymásra, tehát befolyásolják egymás esetjogát.*

Végül, mivel véleményem szerint a témával szorosan összefügg és a jövőben (is) befolyásolni fogja az esetjogot, érintőlegesen és röviden ismertetek egy „nemzetközi szervezeti küzdelmet”, név szerint az Európai Unió az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozását és kérdéseit.

A téma aktualitását nem kizárólag az adja, hogy Európában egyre növekszik a „hagyományos” házasságkötésekkel és a „nemzetközi családokkal” kapcsolatos jogesetek száma, hanem többek között az is, hogy világszerte egyre nagyobb az elfogadás a „mással szemben, az emberek egyre nyíltabban vállalják fel homoszexualitásukat és a társadalmi elfogadottságuk is egyre nő, így az azonos nemű párok házasságkötését is egyre több országban engedélyezik. Továbbá új jogokat keletkeztetnek, gondolhatunk itt akár az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatára vagy az azonos neműek házasságára.

Az EJEE 12. cikkének és az EU Alapjogi Charta 9. cikkének összehasonlítása

A házasságkötéshez való jog az EJEE 12. cikke szerint: „A házasságkötési korhatárt elért férfiaknak és nőknek joguk van a házasságkötésre és a családalapításra, az e jog gyakorlását szabályozó hazai törvények szerint.”

A Charta 9. cikke az EJEE 12. cikkén alapul, amely a következőképpen szól: „A házasságkötéshez és a családalapításhoz való jogot az e jogok gyakorlását szabályozó nemzeti törvények szerint biztosítani kell.” A Charta vonatkozó magyarázata szerint ezen cikk szövegezését korszerűsítették annak érdekében, hogy azon esetek is a hatálya alá tartozzanak, amikor a nemzeti jogszabályok a házasságon kívül más útját is elfogadják a családalapításnak. E cikk nem tiltja és nem is biztosítja a házassági státus megadását két azonos nemű személy egyesülésének. E jog tehát hasonló az EJEE által biztosított joghoz, ugyanakkor alkalmazási köre tágabb lehet, amennyiben a nemzeti jogszabályok így rendelkeznek.⁴

A *Rees v. United Kingdom*⁵ (no. 9532/81. 1986) ügyben, 1986-ban a nőként született és nemi dysphorián⁶ átesett M. Rees pert indított az Emberi Jogok Európai Bíróságánál az Egyesült Királysággal szemben, mivel nem tették lehetővé, hogy az anyakönyvi bejegyzést az új nemének megfelelően helyesbítsék, s ez például a 12. cikkelyben sze-

⁴ *Helping to make fundamental rights a reality for everyone in the European Union* (é. n.). Elérhető: <https://fra.europa.eu/hu/charterpedia/article/9-hazassagkoteshez-es-csaladalapitashoz-valo-jog> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 14.)

⁵ *Rees v. United Kingdom* ügy. Elérhető: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57564%22%7D> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)

⁶ Nemváltoztatás.

replő házasságkötéshez való jogát is sérti, tekintettel arra, hogy immár heteroszexuális partnerével házasságot köthetne. Bár a bíróság alapvetően azt vizsgálta, hogy mennyiben fogadható el „nemként” a születési nemén túl a választott, pszichológiai nem, a bíróság a házasság fogalmával is foglalkozott (igaz, szűk körben).

Az EJEB megállapította, hogy a 12. cikk egyértelműen két különböző nemű személy közötti hagyományos házasságra vonatkozik. Hozzátette, hogy a 12. cikk elsősorban a család alapjaként védi a házasságot,⁷ és az azonos nemű párok házasságkötésének tagállami szinten történő akadályozása nem sérti a hivatkozott cikket.

Egy évvel később, a *F. v. Switzerland*⁸ (no. 11329/85. 1987) ügyben az EJEB voltaképp megismételte a Rees ügyben kifejtetteket, amikor szintén elutasította F. Svájcjal szemben benyújtott kérelmét. F. azt kifogásolta, hogy az akkor hatályos svájci BGB 150. cikke, az EJE 12. cikkében foglalt jogát sérti, mivel az kimondta, hogy a házasság felbontásakor az eljáró bíróság a vétkes felet egy évtől két évig terjedő időszakra „eltilthatja” az újabb házasságkötéstől. Döntésében a bíróság hangsúlyozta, hogy önmagában az, hogy a nemzeti jogalkotás bizonyos szabályokat – még akár egyedülálló módon is – fenntart, még nem eredményezi az EJE megsértését, különösen olyan területen, ahol „az egyes társadalom kulturális és történeti hagyományaihoz és a társadalomnak a családról való mélyen gyökerező elképzeléseihez kapcsolódik”.⁹

A *Sheffield & Horsham v. United Kingdom*¹⁰ (no. 31–32/1997/815–816/1018–1019. 1998) ügyben az EJEB szintén megállapította, hogy nem sérti az EJE 12. cikkét az Egyesült Királyság gyakorlata, amely nem ismeri el a biológiailag különböző neműek házasságát. A transzszexuálisok megítélése az Egyesült Királyságban nem sérti az EJE 8. cikk (az állam az anyakönyvi kivonat adatainak módosításának megtagadásával nem ismerte el jogilag a kérelmezők új nemi identitását) és 14. cikkében megállapított diszkrimináció tilalmát sem. Ezen ügyben a bíróság szintúgy hivatkozott a Rees-ügyre, valamint a *Cossey v. the United Kingdom* (1990), a *B. v. France* (1992), a *Stubbings and Others v. the United Kingdom* (1996), és az *X, Y és Z v. the United Kingdom* (1997) ügyekre.

A *Christine Goodwin v. United Kingdom*¹¹ (no. 28957/95. 2002) ügyben, az EJEB előtt szintén transznemű személy sérelme kapcsán került előtérbe a házasság fogalma, mivel C. Goodwin pert indított az Egyesült Királysággal szemben. A keresetet azért nyújtotta be, mert bár nővé operálták, nem köthetett házasságot az ellenkező nemű, azaz férfi partnerével, tehát hazájában megtagadták tőle új neme elismerését. Az EJEB ebben az ügyben sokkal differenciáltabb megközelítést alkalmazott, a nemzetközi sza-

⁷ SZEIBERT Orsolya (2014): *A családjogi harmonizáció kérdései és lehetőségei Európában*. Budapest, HVG–ORAC. 48–49.

⁸ *F. v. Switzerland* ügy. Elérhető: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57490%22%7D> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)

⁹ SZEIBERT 2014, 49.

¹⁰ *Sheffield & Horsham v. United Kingdom* ügy (é. n.). Elérhető: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58212%22%7D> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 15.)

¹¹ *Christine Goodwin v. United Kingdom* ügy. Elérhető: <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22001-60596%22%7D> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 16.)

bályozási konszenzus és a házasságról alkotott változó felfogás tekintetében. Többek között vizsgálta, hogy milyen újabb fejlemények és tendenciák tapasztalhatók az Egyesült Királyságban a transzszexualizmus megítélésében.¹²

Az ügy érdekessége, hogy Goodwin (született: 1937-ben) gyermekkorától kezdve előszeretettel öltözött kislánynak, majd később nőnek. Miután az 1965-ös évben diagnosztizálták transzszexuálisként, és hosszas pszichiátriai, valamint hormonkezelés mellett sem tudott „meggyógyulni”, végül 1987-ben felvették a nemátalakítást célzó sebészeti beavatkozás várólistájára, majd 1990-ben elvégezték a beavatkozást a társadalombiztosítás költségére.¹³

Döntésében az EJEB kifejezetten utalt arra, hogy a Rees-ügy elbírálásakor az egyes államok eltérő módon vagy nem is rendezték a nemi átalakító műtét és az ahhoz kapcsolódó jogkövetkezmények szabályozását, e kérdést tekintve az átalakulás állapotában voltak. „Mind a Rees ügyben, mind a későbbi, hasonló ügyekben az európai konszenzus hiányára hivatkozva nem került megállapításra a 12. cikk megsértése.”¹⁴ Noha a Goodwin-ügy elbírálásakor sem volt az országok között egységes szabályozás, a bíróság döntésében felhívta a figyelmet, hogy a tagállamok lehetőleg konszenzussal hozott szabályokkal rendezzék a transznemű személyek műtét utáni helyzetét. Az EJEB annak tulajdonított nagy jelentőséget, hogy ezzel kirajzolódna az a nemzetközi irányvonal, amely nem csupán a nemátalakító műtéten átesett személyek társadalmi elfogadottságát, hanem a jogi elismerésüket is biztosítja.¹⁵

Ítéletében a bíróság megállapította, hogy az Egyesült Királyság megsértette Goodwin a magán- és családi élete tiszteletben tartásához és a házasságkötéshez való jogát. Ítéletének meghozatalakor figyelembe vette azt a tényt, hogy az első transzszexuális panaszügyben hozott ítélete (1986) óta minden ilyen ügy kapcsán felhívta az Egyesült Királyság kormányának figyelmét, hogy a transzszexuálisokra vonatkozó joganyagot – a tudományos ismeretekben és a társadalmi közfelfogásban bekövetkező változásokra tekintettel – folyamatosan karban kell tartani, a kormány azonban mintegy 15 évig egyetlen lényeges intézkedést sem hozott ez ügyben.¹⁶

A Goodwin-ügyben felhozott érveket az EJEB voltaképp megismételte az *I. kontra Egyesült Királyság*¹⁷ ügyében, hiszen ugyanazon a napon, hasonló tényállás alapján 2002. július 11-én hozta a két ítéletet. Mindkét döntésében kiindulásképpen leszögezte: „Habár a bíróságot formális értelemben nem kötik korábbi ítéletei, a jogbiztonság, az elő-

¹² BÁN Tamás (2002): Az emberi Jogok Európai Bíróságának Ítéleteiből. *Fundamentum*, 3–4. sz. 125. Elérhető: http://epa.oszk.hu/02300/02334/00011/pdf/EPA02334_Fundamentum_2002_03-04_121-127.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 16.)

¹³ BÁN 2002, 124.

¹⁴ Így a következő ügyekben sem: X, Y. and Z. v. United Kingdom (1996), Sheffield and Horsham v. United Kingdom (1998), emeli ki Antakolskia (2006) 306. Hivatkozva: SZEIBERT 2014, 50. (Az idézet is tőle származik.)

¹⁵ SZEIBERT 2014, 50.

¹⁶ BÁN 2002, 126.

¹⁷ Elérhető: [www.4pb.com/case-detail/i-v-united-kingdom/](http://www4pb.com/case-detail/i-v-united-kingdom/) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 16.)

reláthatóság és a törvény előtti egyenlőség érdekében kellő indok nélkül a korábbi ítéletek – a precedensek – kapcsán kimunkált elveket későbbi ítélezése során is követnie kell. Ugyanakkor azonban figyelemmel kell lennie arra, hogy az EJEE élő instrumentum, melynek alkalmazása során számításba kell venni a tagállamokban, valamint a tudományos ismeretekben bekövetkezett fejleményeket is, e nélkül az EJEE-ben biztosított emberi jogok elméletiek és illuzórikusak maradnának.”¹⁸

A 2006-os *Parry v. United Kingdom* (no. 4297/05. 2006) ügyben ismét előtérbe került a házasság fogalma, ahol szintén egy nemátalakító műtéten átesett férfi indított pert az Egyesült Királysággal szemben, mivel ahhoz, hogy új női nemét elismerjék, először fel kellett volna bontania jelenlegi házasságát. Ennek magyarázata az volt, hogy az angol jog nem ismerte az azonos neműek házasságát. Az EJEB a kérelmet elutasította, hivatkozva ismételtelen arra, hogy az országok nemzeti joga eldönteni, hogy kívánja-e engedélyezni az azonos nemű párok házasságkötését. Ismét utalt arra, hogy az EJEE is „a házasság hagyományos fogalmát fogadja el, azaz az egy férfi és egy nő közötti házasságot”. Ítéletéhez hozzátette, hogy noha számos ország elismeri az azonos neműek házasságát, ez kizárólag azt tükrözi, hogy az adott ország jogalkotói miként vélekednek a házasság társadalmi szerepéről.¹⁹

A házasság hagyományos fogalmának megerősítése után, a *Schalk and Kopf v. Austria*²⁰ (no. 30141/04) ügyben 2010-ben, az EJEB kimondta, hogy a házasságkötéshez való jog nem kizárólag a különeműeket, hanem az azonos neműeket is megilleti, mert a társadalmi, illetve a jogi háttérrel is figyelembe kell venni, szemben az 1950-es évekkel, amikor ez elképzelhetetlen volt.

Az ügyben két azonos nemű személy kívánt házasságot kötni egymással, amelyet minden, az ügyben igénybe vett közigazgatási és igazságszolgáltatási fórum – ideértve az Alkotmánybíróságot is – elutasított. A kérelmező az EJEB-hez előterjesztett kérelmében az EJEE 12. cikkének sérelmét vélte, amely a házasságkötési korhatárt elért férfiak és nők számára biztosítja a házasságkötés és családalapítás jogát, az e jog gyakorlását szabályozó hazai törvények szerint. A kérelmező álláspontja szerint az említett cikk szövegezése nem feltétlenül jelenti azt, hogy egy férfi csak nővel házasodhat – és fordítva. Az EJEB egyetértett ezzel az állásponttal, és megállapította, hogy az EJEE szövegezése óta a házasság intézménye jelentős változáson ment keresztül, ugyanakkor nincs európai konszenzus az azonos nemű személyek házasságára vonatkozóan. A bíróság kifejtette – az Alapjogi Charta 9. cikkének szövegezését is figyelembe véve – hogy „az EJEE 12. cikke többé nem értelmezhető akként, mely a házasságot minden körülmények között két különböző nemű személyre korlátozza”.

Az EJEB ugyanakkor a „mélyen gyökerező társadalmi és kulturális különbségekre” hivatkozva azt állapította meg, hogy az EJEE 12. cikke nem támaszt kötelezettséget

¹⁸ BÁN 2002, 127.

¹⁹ SZEIBERT 2014, 52.

²⁰ *Schalk and Kopf v. Austria* ügy. Elérhető: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22i-temid%22:%7B%22001-99605%22%7D> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 17.)

a kérelmező kormánya számára, hogy lehetővé tegye az azonos nemű személyek számára a házasságkötéshez való jogot, tehát az EJEE 12. cikkének sérelme nem valósult meg.²¹

Az ügy kapcsán az EJEB nem kívánt eltekinteni az európai konszenzus jelentőségétől, és nem tulajdonított olyan nagy jelentőséget – mint sokan mások – a Goodwin-ügyben hozott döntésnek, inkább arra utalt, hogy a kérelem benyújtásakor még nem állt az azonos nemű párok helyzetét rendező jogi lehetőség rendelkezésre, de az eljárás megindítása után elfogadták a regisztrált partnerkapcsolatról szóló törvényt, amely a házasságéhoz hasonló joghatásokat biztosít a párok számára.²²

Fentiek alapján láthattuk, hogy az EJEB gyakorlata alapján „a házastársak fogalma a gyakorlatban az elmúlt évtizedben jelentős változáson ment keresztül. Az időközben bekövetkezett szemléletváltozásra tekintettel a házasság fogalmának dinamikus értelmezésével elfogadta az azonos neműek házasságkötését, odáig menve, hogy 2010-ben kimondta, hogy a házasságkötéshez való jog nemcsak a különeműeket, hanem az azonos neműeket is megillette.”²³

Az EJEB 2015. július 21-én példátlan ítéletet hozott az *Oliari and Others v. Italy*²⁴ ügyben, amelyben három azonos nemű pár perelte be az olasz államot, mert szerintük az állam megsértette az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikkében garantált jogait. Az ítélet szerint Olaszország megsértette a hivatkozott cikket, amely kimondja a magánélet és a család védelmét. Az olasz állam azzal, hogy nem teszi számukra lehetővé a tartós és stabil partnerkapcsolatuk semmilyen jogi formában történő legalizálását, jogsértést követett el. Az EJEB véleménye szerint ellenben az azonos nemű párok tényleges partnerkapcsolata a családi élet fogalmába tartozik, amely az EJEE védelme alá esik.

Az ítélet értelmezése szerint tehát, azokban az országokban, ahol az azonos neműek házassága nem engedélyezett, az államnak kötelessége lenne valamilyen alternatív jogintézményt biztosítani az azonos nemű párok párkapcsolatainak elismerésére, függetlenül attól, hogy ilyen alternatív jogintézmény a különemű pároknak létezik-e.

Az ítélet megállapította, hogy az olasz államra nem róna különösebb terhet, ha arra köteleznék, hogy jogilag védje és ismerje el az azonos nemű párok kapcsolatát. A házasság jogintézményén kívül ez a bejegyzett élettársi kapcsolat megteremtése révén volna a legegyszerűbben megvalósítható.

Az EuB eleinte több esetben is elutasította, hogy alapjogi kérdésekkel foglalkozzon,²⁵ mondhatni kizárólag nemzetközi bíróságként járt el, szemben azzal, hogy manapság

²¹ WOPERA Zsuzsa (2014): *Alapjogi hatások az Európai Unió családjogi jogalkotására és a tagállami szabályozásokra*. 16. Elérhető: http://real.mtak.hu/40100/1/Alapjogi%20hat%C3%A1sok_EU_csal%C3%A1djogra_WoperaZs.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 18.)

²² SZEIBERT 2014, 52–53.

²³ CSERBÁNÉ NAGY Andrea (2012): *A házassági jog kodifikációi*. Miskolc, PhD-értekezés. 20.

²⁴ Oliari and Others v. Italy ügy. Elérhető: www.articolo29.it/wp-content/uploads/2015/07/CASE-OF-OLIARI-AND-OTHERS-v.-ITALY.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

²⁵ GOMBOS Katalin (2016): *Fundamental Rights in the Practice of the European Court of Justice*. In HOMOKI-NAGY Mária – HAJDÚ József szerk.: *Ünnepi kötet dr. Czucz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 187–192.

egy „szupranacionális alkotmánybíróságként” tevékenykedik. Az EuB az 1960-as évek végétől nagy utat tett meg, hogy az alapvetően gazdasági integráció keretein belül történő eljárása alatt figyelembe tudja venni az alapjogokat, továbbá e téren kialakítsa saját alapjogi szemléletét.²⁶ Ezen törekvése az uniós intézményeket, később a jogalkotást is érintette.

„Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata a házasság fogalmának meghatározásában nem túl kiforrott. Azonban annyi leszögezhető, hogy az elmúlt években – tekintettel a tagállamok szabályozásának változásaira – a házasságot már nem egyértelműen egy férfi és egy nő kapcsolataként határozza meg, hivatkozva a Chartára.”²⁷

Az EuB számos ügy kapcsán foglalkozott a házasság, illetve a házasságon kívüli partnerkapcsolatokkal,²⁸ mint a regisztrált partnerkapcsolat vagy az élettársi kapcsolat. Ezért jelen tanulmányban egy, a házasságot középpontba állító ügyet ismertetek.

Az EuB az *Arauxo-Dumay kontra Bizottság* (T-65/92. 1993) ügyben a házasság fogalmát még nem értelmezte. Az ügy tényállása az volt, hogy a belga panaszos azért indított eljárást, mert az Európai Közösségek tisztviselőjének özvegyeként úgy vélte, jár neki az özvegyi nyugdíj. Noha a személyzeti szabályzat előírta, hogy akkor jár, ha a házasság a tisztviselői jogviszony megszűnésekor már legalább egy éve, vagy ha a jogviszony megszűnését követően kötöttek házasságot az legalább öt évig, fennállt. Mivel M. Arauxo-Dumay férjének nyugdíjazására 1986-ban került sor és rajtuk kívül álló ok miatt (miszerint férje korábbi felesége nem egyezett bele a válásba) csak 1989-ben tudtak házasságot kötni, noha összesen hozzávetőlegesen 10 évig éltek együtt. Az özvegy arra hivatkozott, hogy bár a „házas”, illetve az „özvegy” kifejezések önálló jelentéssel bírnak, férjével mégis hosszú évekig éltek tényleges, tartós élettársi kapcsolatban. Az Elsőfokú Bíróság megállapította, hogy a hivatkozott két kifejezés, bár azokra a személyekre vonatkoznak, akik „a jog által elismert és megfelelő jogkövetkezményeket keletkeztető polgári házasságot kötöttek, mégis elzárkóztak attól, hogy a házasság jogi fogalmát kiterjesszék.”²⁹ Az EuB ebben az ügyben, valamint a *D. és Svédország kontra Bizottság* és a *Grant-ügyben* is a házasság polgári, hagyományos értelmű fogalmát vette alapul, valamint a másik két ügyben, határozottan elválasztotta a házasság és az azonos neműek regisztrált partnerkapcsolatát egymástól.³⁰

²⁶ GOMBOS Katalin (2010): Az alapjogok helyzetének változása az Európai Bíróság joggyakorlata tükrében. *Jogtudományi Közöny*, 65. évf. 2. sz. 90–97.

²⁷ „Ellenben a *D. és Svéd Királyság v. az Európai Unió Tanácsa* ügyben (C-122/99 és C-125/99 egyesített ügyek) az Európai Közösségek Bírósága 2001-ben még kimondta, hogy a tagállamok által általánosan elfogadott definíció szerint a házasság fogalma két különmemű ember unióját jelenti.” CSERBÁNE NAGY Andrea (2012): *A házassági jog kodifikációi*. PhD-értekezés, Miskolc. 20.

²⁸ SZEIBERT 2014, 56.

²⁹ SZEIBERT 2014, 56.

³⁰ MOLNÁR Sarolta (2014): Az uniós jog és jövője a házasság és más típusú együttélések témájában. *Iustum Aequum Salutare*, 10. évf. 4. sz. 141–156., 145.

Emberi Jogok Európai Bírósága vs. Európai Unió Bírósága

Az EU az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozása a nemzetközi jog területén, jelenleg is sokak figyelmét köti le. Köztudott, hogy az Európai Unió mind a mai napig nem tagja az Emberi Jogok Európai Egyezményének, habár a tagság jogi és politikai következményei évek óta komoly viták középpontjában állnak. A csatlakozással kapcsolatosan egyelőre csak arra a megállapítására szorítkozhatunk, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdése szerint az Európai Unió csatlakozik az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, azonban ennek részletei ma még nem ismertek.

Hullámként söpört végig egy hír 2014 decemberében, a csatlakozással foglalkozó gyakorló jogászok és akadémikusok körében, ami az EuB a csatlakozásról szóló csatlakozási megállapodás tervezetéről hozott véleménye alapján kelt szárnyra. Nagy meglepetésre a tervezet nem felelt meg az Európai Unió szerződésének rendelkezéseinek. Az EuB megközelítése éles ellentétben állt Kokott főtanácsnok korábbi véleményével, a tagállamok (kivételek: Luxemburg, Málta, Horvátország és Szlovénia, amely országok tartózkodtak az észrevételezéstől), valamint más EU-s intézmények beadványaival. Az Európai Unió Bíróságával ellentétben előbbieket egyaránt arra jutottak, hogy a tervezet megfelel az uniós jognak.³¹

Sionaidh Douglas-Scott, az Oxford University professzora szerint a csatlakozásnak három előnye lenne: először is nyomatékosítaná az Európai Unió emberi jogi elköteleződését; másodsorban válaszolna a kritikákra, amelyek az Európai Unió által alkalmazott kettős mércére vonatkoznak, miszerint minden tagállam csatlakozik az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, de maga az Európai Unió nem; végső soron megkönnyítené az egyének helyzetét az EJEE uniós intézmények általi megsértése esetén. Azonban Douglas azt is kiemeli, hogy a tagállamok is nagy hatással lesznek az Európai Unió keretében történő emberi és alapjogi védelemi rendszer további fejlődésére. Ez magában foglalja azt is, hogy milyen formában történik meg az EJEE-hez való csatlakozás és „egyáltalán megtörténhet-e ilyesmi, hiszen ez további hatáskör-átruházást, illetve megosztást eredményezne”.³²

Ami az előzményeket illeti, a csatlakozási tárgyalások 2010-ben kezdődtek, és a csatlakozási tervezet megalkotásához vezettek. A Bizottság 2013-ban az Európai Unió működéséről szóló szerződés 218. cikk (11) bekezdésének megfelelően az EuB véleményét kérte a megállapodási tervezet uniós joggal való összeegyeztethetőségét illetően.

Meglátásom szerint nyilvánvaló, hogy a csatlakozási szerződést újra kell tárgyalni – talán többször is –, illetve az is igaz, hogy többféle kimenetele lehet a konfliktusnak.

³¹ SZALBOT Balázs (2015): *Az Európai Unió Bírósága elutasította az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozást: Mit jelent ez a döntés?* Elérhető: https://arsboni.hu/eu_accession_to_echr/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 20.)

³² *Nemzetközi Szervezetek Küzdelme: Európai Bíróság vs. Emberi Jogok Európai Bírósága* (2014). Elérhető: <https://szazadveg.hu/hu/kutatasok/az-alapitvany-kutatasai/otletmuhely/nemzetkozi-szervezetek-kuzdelme-europai-birosag-vs-emberi-jogok-europai-birosaga> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 20.)

tusnak. Ami az ügy valódi érdekessége, hogy jól rámutat arra, hogy a nemzetközi szervezetek és az EuB is komoly „küzdelmet folytatnak saját primátusuk megőrzéséért”, és a 2/13. számú vélemény megerősíti az emberiség egyik egyetemes igazságát: „Akinek hatalma van, az nem szívesen adja fel azt.”³³

Zárógondolatok

Az EJEB házasságkötéssel kapcsolatos esetjoga egy meglehetősen szerteágazó, és esetenként ellentmondásokkal is „megfűszerezett” jogterület.³⁴

Ahogy jelen tanulmányomban utaltam rá, az EJEE 12. cikke és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 9. cikke bár összhangban áll egymással, mégsem fedik teljes egészükben egymást. Az EJEB és az EuB vonatkozó esetjogának vizsgálata során arra a következtetésre jutottam, hogy a két bíróság valóban hat egymásra, és kölcsönösen befolyásolja egymás esetjogát.

A szakirodalom gyakran kiemeli, hogy az európai bírói fórumok az alapjogok érvényre juttatása terén *evolútív* joggyakorlatot folytatnak, amely megállapítással én is egyetértek. Ezek a bírói döntések mindazonáltal nem teremtenek kötelezettséget arra, hogy az egyes tagállamok egy családjogi intézmény kereteinek megvonásakor alapul vegyék például a tanulmányban is idézett esetekkel kapcsolatos, a bíróságok – az értelmezett normaszövegen túlmutató – intelmeit is.

Az EU szerződéseinek releváns rendelkezései nem adnak felhatalmazást arra, hogy a több államra kiterjedő vonatkozású családjogi ügyeket célzó szabályozáson túl is jogegységesítést hajtson végre a családjog nemzeti szabályai körében.³⁵ Az EJEE és a Charta rendelkezései szerint pedig a házasságkötéshez és a családalapításhoz való jogot a nemzeti jog szabályai szerint kell garantálni.³⁶

Annak érdekében, hogy az ítélkezési gyakorlat a jövőre nézve egységesebb képet mutasson, meglátásom szerint célszerű volna továbbfejleszteni a bíróság joggyakorlatát a házasság és a család fogalmának pontosabb és egységesebb meghatározása terén. Továbbá, mivel egyre nagyobb számban jelennek meg határokon átnyúló, házassággal kapcsolatos ügyek, szükségesnek tartom az európai családjogi harmonizációs folyamatok továbbfejlesztését, a különböző tagállami belső szabályozások egységessége végett.

³³ GRÁD András – WELLER Mónika (2011): *A strasbourgi emberi jogi bírósághoz kézikönyve*. (Negyedik, bővített kiadás.) Budapest, HVG–ORAC. 458–661.

³⁴ CSERBÁNÉ 2012, 270.

³⁵ GOMBOS Katalin (2018): A jogharmonizáció lehetőségei a családi jog területén. In RAFFAI Katalin szerk.: *Határon átnyúló családi ügyek. Nemzetközi személyes- és családjogi kérdések a XXI. században*. Budapest, Pázmány Press. 61–73.

³⁶ WOPERA 2014, 16.

Vákát oldal

Az információs társadalom iránti bizalom erősítését célzó szabályozási módszerek az uniós adatvédelem területén

Váradi Szilvia

Bevezetés

Az 1960-as évektől kezdve egyre nagyobb figyelmet szenteltek a környezetvédelem témájának, azon belül a fenntarthatóság koncepciójának, különösen annak, hogy hogyan definiálható ez a fogalom, milyen módon mérhető, milyen intézkedések szükségesek a megvalósításához. A közelmúltban ezzel összefüggésben a gazdasági és társadalmi fenntarthatóság jelensége is megjelent, így a fenntarthatóság egy széleskörű fogalommmá vált.¹

A fenntarthatóság szoros összefüggésben áll az elővigyázatosság elvével, amelyet az EUMSZ. 191. cikke tartalmaz. Célja, hogy kockázat esetén megelőző jellegű döntéshozattal biztosítsa a környezet magas szintű védelmét. Ezen elv kapcsán is elmondható, hogy alkalmazási köre a gyakorlatban jóval tágabb, és magában foglalja az emberi, állati és növényi egészség mellett például a fogyasztóvédelmi politikát is.²

Azonban míg a hagyományos elővigyázatossági alapelv a környezeti fenntarthatóságra koncentrál, az információs elővigyázatosság a társadalmi fenntarthatóságot célozza.³ Ez utóbbira egyértelmű fogalom nem található, ezért pontos fogalmi meghatározások lennének szükségesek.⁴ Azonban elmondható, hogy a társadalmi fenntarthatóság a bizalom fenntartását is magában foglalja, amelyhez az információ a kulcsfontosságú eszköz, ezért az információbiztonság hozzájárulhat a társadalmi fenntarthatósághoz. Az elővigyázatossági elv alapján ezért a társadalomnak is nagyobb figyelmet kell szentelnie az új technológiák hatásának az adatbiztonságra nézve.

¹ MCKENZIE, Stephen (2004): Social Sustainability: towards some definitions. *Hawke Research Institute Working Papers Series*, No. 27. 1.

Elérhető: http://naturalcapital.us/images/Social%20Sustainability%20-%20Towards%20Some%20Definitions_20100120_024059.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 17.)

² COM(2000) 1 végleges. Az Európai Bizottság elővigyázatosság elvéről szóló közleménye, 3. pont.

³ GUTWIRTH, Serge – POULLET, Yves – DE HERT, Paul – LEENES, Ronald eds. (2011): *Computers, Privacy and Data Protection: an Element of Choice*. London, Springer. 455.

⁴ A társadalmi fenntarthatóság fogalmi kérdéseiről lásd GOMBOS Katalin (2020): A társadalmi fenntarthatóság és az uniós polgári eljárásjog kapcsolata. In *Uniós polgári eljárásjogi vívmányok a társadalmi fenntarthatóság szolgálatában* (Tématerületi Kiválósági Program). A fogalommeghatározások jelentőségéről általában lásd GOMBOS Katalin (2012): A fogalom-meghatározások jelentősége a Brüsszel I. rendelet módosítása kapcsán. In OSZTOVITS András szerk.: *A Brüsszel I. Rendelet Reformja*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 22–33.

Napjaink egyik leglátványosabb jelensége az információs technológiák, infokommunikációs eszközök ugrásszerű és rendkívül gyors fejlődése, valamint a globalizáció. A személyes adatok gyűjtése, megosztása és továbbítása az új technológiák segítségével rendkívül jelentős mértéket öltött, a technológia egyaránt átalakította a gazdasági és a társadalmi életet, és egyre inkább elősegíti a személyes adatok Európai Unión belüli szabad áramlását, emellett azok harmadik országok és nemzetközi szervezetek részére történő továbbítását is. Ugyanakkor ezen technológiák egyik fő jellemzője a laikusok számára egyre átláthatatlanabb és egyre komplexebb működés.

Mindezen tényezők a személyes adatok védelmi rendszerének korszerűsítését tették szükségessé uniós szinten. Az uniós adatvédelmi reform eredményeként a Parlament és a Tanács 2016. április 27-én fogadta el az új uniós adatvédelmi csomagot, amelynek két eleme a GDPR, és a bűnüldözési célból kezelt személyes adatok védelmére vonatkozó irányelv.⁵

A GDPR rendeleti jogforrás lévén egységesen minden tagállamban 2018. május 25. napjától alkalmazandó. A preambulumban megfogalmazott egyik fő cél éppen a fent említett bizalom megteremtése és erősítése, amely kiemelkedően fontos a digitális gazdaság belső piaci fejlődéséhez is.⁶

Jelen tanulmány ezen komplex kérdéskört kívánja körbejárni az Európai Unió kontextusában, amely szerint milyen módon befolyásolják az új infokommunikációs technológiák az adatbiztonságot és ezzel szoros összefüggésben a társadalom mindennapjait, továbbá hogyan, milyen szabályozási eszközökkel erősíthető az információs technológiákat használó természetes személyek (felhasználók) bizalma.

Az adatvédelem szabályozásának gyökerei Európában

A második világháborút követően egyre nőtt az igény a polgárok magánéletének szisztematikus védelmére. Elsőként a nemzetközi szervezetekhez kapcsolódóan az ENSZ és az Európa Tanács égisze alatt született nemzetközi jogi dokumentumokban találkozunk a magánélet védelmének alapvető emberi jogi jellegű megközelítésével. Ezen jogi instrumentumok megalkotásakor a hangsúly az egyén állammal szembeni, semmint a más egyénektől való védelmének biztosítására helyeződött.⁷

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/680 irányelve (2016. április 27.) a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről. HL L 119, 2016.5.4. 89–131.

⁶ GDPR Preambulum (7).

⁷ KOSTA, Eleni (2013): *Consent in European Data Protection Law*. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff Publishers. 12–13.

A számítógépek feltalálása és az informatikai megoldásokon alapuló adatbázisok használatának elterjedése az 1960-as évekre, elsősorban a közigazgatásban,⁸ a magánélet védelméhez való joggal szemben új támadást jelentett. A technológiai fejlődés a korábbihoz képest aránytalanul nagy mértékben és a magánéletet megsértve tette immáron lehetővé a polgárookra vonatkozó, különféle célból történő hatalmas mennyiségű információ gyűjtését, és ezen adatok összekapcsolását. Emellett az automatizált adatkezelések az adatok nem megfelelő felhasználásának kockázatát is magukban hordozták. Mindezekre tekintettel Európában az egyéneknek éppen a számítógépekkel szembeni védelmére irányuló kezdeményezések jelentek meg.⁹

1970-ben Németország egyik tartományában, Hessenben fogadtak el a világon elsőként a személyes adatok védelmére vonatkozó törvényt,¹⁰ azonban olyan adatvédelmi jogszabályt, amely az egész államra nézve hatályos, elsőként 1973-ban, Svédország bocsátott ki.¹¹ Ezt követte a német – immáron szövetségi szintű – adatvédelmi törvény 1977-ben.¹² Azonban ezek a jogszabályok eltérő megközelítésen alapultak.

A svéd jogalkotó az adatkezelési eljárást szabályozta, és kötelezte az adatkezelőket, hogy tárják fel adatfeldolgozási és adatgyűjtési módszereiket. Az adatkezelő kizárólag az adatkezelési eljárásról szóló nyilatkozatának megtétele után kaphatott adatkezelési engedélyt az eljáró hatóságtól, amely tanúsította a jogszabályi előírásoknak való megfelelést. Mivel az engedélyeztetési eljárás nagy adminisztrációs terhet jelentett a hatóságokra nézve, ezért 1982-ben módosították a törvényt. A svéd szabályozást tekinthetjük az európai adatvédelmi szabályozási tradíciók megalapozójának, mivel egységes megközelítést alkalmazott a magán- és a közszférára nézve. Ezzel szemben a német szabályozás a globális megközelítést és az önértékelési modellt követte. Általános, kötelező erejű szabályozási keretet tartalmazott az adatkezelési folyamatokra nézve, amelynek betartását az adatkezelők saját önértékelésére hagyta. Az illetékes felügyeleti hatóságnak mindaddig nem volt szerepe az adott adatkezelési folyamat során, amíg nem alakult ki konfliktus az adatkezelő és az adatalany között. Ráadásul a szabályozás a magánszférára nem, hanem kizárólag a nemzeti, közfeladatot ellátó, illetve közhatalmi szervekre volt alkalmazandó.¹³

Ezt követően számos európai országban fogadtak el a fenti két szabályozási módszer kombinációját megvalósító adatvédelmi tárgyú törvényi szintű jogszabályt.

⁸ A közszféra adatvédelméhez lásd VÁRADI Szilvia (2019): A közszférára vonatkozó adatvédelmi szabályok a GDPR tükrében. *Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga*, 9. évf. 1. sz. 39–54.

⁹ KOSTA 2013, 13.

¹⁰ Datenschutzgesetz (GVBl. II 300-10) vom 7. Oktober 1970. In Ursprungsfassung Hrsg.: *Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen*. No. 41. 625.

¹¹ Datalagen, SFS Svensk Författningssamling, 1973:289.

¹² Gesetz zum Schutz vor Missbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung vom 27. Januar 1977, in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Februar 1977 (BGBl. I Nr. 7 S. 201).

¹³ BOEHM, Franziska (2012): *Information Sharing and Data Protection in the Area of Freedom, Security and Justice. Towards Harmonised Data Protection Principles for Information Exchange at EU-level*. Berlin–Heidelberg, Springer-Verlag. 21.

Az OECD és az Európa Tanács is napirenden tartotta a személyes adatok védelmének kérdését, amelyre nézve számos konferenciát, szemináriumot szerveztek a világ minden részéről a témában jártas szakértőknek. Mindezek eredményét összefoglalandó, az OECD 1980-ban adta ki az *Irányelvek a magánélet védelméről és a személyes adatok határokon átvitelő áramlásáról* című dokumentumot, amelynek elvei mind nemzeti, mind nemzetközi szinten alkalmazhatók, mind a magán-, mind a közszférára nézve, azonban kötelező erővel nem bírnak.¹⁴

Az Európa Tanács 1950-ben elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikkében a magánélet és családi élet tiszteletben tartásához való jogot szabályozták,¹⁵ ugyanakkor éppen a technológia fejlődésének köszönhetően az 1970-es évekre ezen cikk kapcsán számos bizonytalanság merült fel, így például éppen a magánélet bizonytalan határai, a közhatalmi szervek beavatkozásának lehetséges mértéke tekintetében. Felismerték, hogy az adatvédelem speciálisabb jellegű, és egyben szélesebb körű, mint a magánélet védelme. Speciálisabb, mivel kizárólag a személyes adatok védelmére koncentrál, és szélesebb körű, mivel minden személyes adatot védelemben részesít.¹⁶ Ugyanakkor a személyes adatok védelméhez fűződő jog a magánszféra keretein belül értelmezhető,¹⁷ mint a magánszféra-védelem adott társadalmi és technikai körülmények között létrejött jogi eszköze.¹⁸

Mindezek hatására az Európa Tanács 1981-ben kibocsátotta a 108. sz. egyezményét a személyes adatok gépi feldolgozása során az egyének védelméről,¹⁹ amely az előzővel szemben a részes felek számára kötelező erejű szabályokat tartalmazó nemzetközi jogi dokumentum. Egyedisége abban rejlik, hogy az adatvédelem terén globális dimenzióban, tehát földrajzi elhelyezkedéstől függetlenül bármely állam számára nyitott, azok számára is, amelyek nem tagjai az Európa Tanácsnak,²⁰ valamint horizontális jelleggel mind a magán-, mind a közszférára nézve kötelező szabályokat tartalmaz. Joseph A. Cannataci, az ENSZ különleges raportőre minden ENSZ-tagállamot arra biztatott, hogy csatlakozzon a 2018-ban modernizált 108. egyezményhez.²¹

¹⁴ Az Irányelveket 2013-ban módosították. Elérhető: www.oecd.org/sti/ieconomy/oecd_privacy_framework.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 02.)

¹⁵ Az egyezmény magyar szövegéhez lásd: www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 02.)

¹⁶ GUTWIRTH, Serge – POULLET, Yves – DE HERT, Paul – DE TERWANGNE, Cécile – NOUWT, Sjaak eds. (2009): *Reinventing Data Protection?* Springer. 6.

¹⁷ „Erős jogvédő szemlélettel, de a törvényi felhatalmazás keretein belül kell dolgoznunk.” Interjú Péterfalvi Attila adatvédelmi biztossal (2004). *Fundamentum*, 8. évf. 4. sz. 40.

¹⁸ JÓRI András (2009): *Az adatvédelmi jog generációi és egy második generációs szabályozás részletes elemzése*. PhD-értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola. 15.

¹⁹ 1998. évi VI. törvény az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során, Strasbourgban, 1981. január 28. napján kelt Egyezmény kihirdetéséről.

²⁰ A tanulmány készítése idején a 108. sz. egyezménynek 55 állam részese.

²¹ Report of the Special Rapporteur, A/73/45712. 17 October 2018. 1–6.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága szektorális jellegű ajánlásokat is megfogalmazott az adatvédelem egyes speciális területeire nézve, amelyek azonban nem kötelező erejű instrumentumok. Ajánlás született a rendőrség által történő személyes adatok kezelésére,²² az automatizált egészségügyi adatbázisokra,²³ a tudományos kutatásokra és statisztikai elemzések során használt személyes adatokra,²⁴ a direkt marketing céljára használt személyes adatokra vonatkozóan²⁵ és a szociális biztonság céljára használt személyes adatok védelméről.²⁶

Adatvédelmi tárgyú szabályozás az Európai Unióban

Az Európai Közösségek, majd az EU tagállamaiban is sorra jelentek meg az adatvédelmi tárgyú jogszabályok, amelyek azonban a személyes adatok védelmének eltérő szintjét célozták meg. A nemzeti szabályozások „dzsungele”, amelyben különféle szintű jogszabályok, közigazgatási előírások tartalmaztak adatvédelmi rendelkezéseket, erősen megnehezítette a tagállamok közötti adatáramlást, számos gazdasági tevékenység gyakorlását, továbbá a gazdasági verseny torzulásához is vezetett. A Bizottság 1990-ben javasolta első ízben a harmonizációt, éppen az azonos szintű védelem biztosítása érdekében, az adatvédelem egyes területeinek elsősorban irányelvi szintű szabályozása formájában. A Bizottság az „általános” adatvédelmi irányelven kívül külön speciális irányelvet javasolt a távközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről és a magánélet védelméről.²⁷ Érdekeség, hogy míg a Bizottság 1990-ben benyújtott javaslatai kizárólag a magánélet védelmére koncentráltak, és azon a téren kívántak azonos szintű védelmet biztosítani valamennyi tagállamban,²⁸ addig az 1994-ben benyújtott második, módosított javaslat-tervezet már a személyes adatok védelmének azonos szintjét is célozta.²⁹

Az irányelv mint uniós jogi aktus lehetséges megjelenési formájának jellemzője az EUMSz. 288. cikke értelmében, hogy az elérendő célokat illetően kizárólag a cím-

²² Európa Tanács – Miniszteri Bizottság (1987): *R(87)15. sz. ajánlás a tagállamoknak a személyes adatok rendőri ágazatban való felhasználásának szabályozásáról*. Strasbourg, 1987. szeptember 17.

²³ Recommendation No. R (81) 1.

²⁴ Recommendation No. R (83) 10.

²⁵ Recommendation No. R (85) 20.

²⁶ Recommendation No. R (86) 1.

²⁷ COM(90) 314 final. Proposal for a Council Directive concerning the protection of individuals in relation to the processing of personal data. HL C 277, 1990. 3.; Proposal for a Council Directive concerning the protection of personal data and privacy in the context of public digital telecommunications networks, in particular the integrated services digital network (ISDN) and public digital mobile networks. 12.; Proposal for a Council Decision in the field of information security. 18.

²⁸ COM(90) 314 final. Proposal for a Council Directive concerning the protection of individuals in relation to the processing of personal data. HL C 277, 1990. 7.

²⁹ COM(94) 128 final. Amended proposal for a Council Directive concerning the protection of personal data and privacy in the context of public digital telecommunications networks, in particular the integrated services digital network (ISDN) and public digital mobile networks. 1994. 11.

zett tagállamok számára keletkezett kötelezettségeket.³⁰ Az alapító szerződések alapján azonban egy irányelv közvetlenül nem kötelezi az uniós intézményeket, szerveket, hivatalokat, ezért a Bizottság a javaslatban foglalt nyilatkozatában fejezte ki azon óháját, hogy a személyes adatok védelmének elveit tartalmazó „általános” adatvédelmi irányelvben foglaltakat az akkori Közösségek, majd az unió minden intézménye, szerve is alkalmazza.³¹ 1995-ben fogadták el a személyes adatok védelmét szabályozó 95/46/EK irányelvet,³² amely elveit a 97/66/EK irányelv a távközlési ágazatra vonatkozó különös szabályok formájában jelenítette meg.³³ Mindezen szabályozást közösségi, illetve uniós szinten kiegészítette a 45/2001/EK rendelet, amely a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szól.³⁴

A 95/46/EK irányelv implementálására 3 év állt rendelkezésre. Két tagállam, Görögország és Olaszország ezt megelőzően nem rendelkezett adatvédelmi tárgyú nemzeti jogszabállyal, továbbá a Bizottság elképzeléseihez képest az irányelv átültetése lassabban ment végbe a tagállamokban. A Bizottság 2002-es hatástanulmányában foglaltak alapján több tagállam sem teljesítette az implementálásra vonatkozó kötelezettségét, amely alapján kötelezettségszegési eljárások is indultak, például Luxemburggal és Írországgal szemben.³⁵ Az átültetés lassú tempója mellett a másik probléma volt, hogy az irányelv jogforrási jellegénél fogva lehetővé tette, hogy az egyes uniós tagállamokban az adatvédelmi szabályok alkalmazása és végrehajtása széttagoltan és jelentősen eltérő módon valósuljon meg, így vezetve a természetes személyek (adatalanyok) jogainak eltérő szintű védelméhez. A tagállamok között már önmagában az alapvető fogalmak, úgymint a „személyes adat”, „adatalany”, „adatkezelés”, tekintetében is jelentős eltérések voltak. Egyes tagállamok a személyes adat fogalmát széleskörűen értelmezték, így például Belgium, amely bármely, egy adott személyhez köthető adatot a fogalom alá vont. Míg mások, például Ausztria, Németország és az Egyesült Királyság, pontosan elhatárolták az álnevesített adatok körét, amelyek csak akkor minősülhetnek személyes adatnak, ha egy külön információ, „megoldókulcs” segítségével azonosíthatóvá vált az adatalany. A tagállamok egy részében, így Portugáliában, az adatalany fogalma nem kizárólag az élő, de az elhunyt természetes személyt is magában foglalta. Továbbá Ausztria, Luxemburg

³⁰ EUMSz. 288. cikk. HL C 326/172, 2012.10.26.

³¹ COM(90) 314 final, 17. pont, 7.

³² Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról. HL L 281, 1995.11.23., 31–50.

³³ Az Európai Parlament és a Tanács 97/66/EK irányelve az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről. HL L 24., 1998.1.30., 1.

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról. HL L 8, 2001.1.12., 1–22.

³⁵ European Commission (2002): *Analysis and impact study on the implementation of Directive EC 95/46 in Member States*. 1–2.

és Olaszország a jogi személyek személyes adatait, Dánia pedig az ilyen adatok egy részét is a védelem alá vonta, tehát az adatalanyok köre tágabb volt.³⁶

További érdekesség, hogy a személyes adatok kezelésének egyik legalapvetőbb jogalapjára, az érintett adatalany hozzájárulására vonatkozóan is több eltérést láthatunk az egyes tagállamok között. Míg Spanyolország és Svédország „egyértelmű” vagy Luxemburg „kifejezett és egyértelmű” hozzájárulást vagy írásbeli hozzájárulást írt elő, ahogyan Németország és Olaszország, addig Franciaország, az Egyesült Királyság és Írország adatvédelmi joga nem definiálta a hozzájárulás fogalmát. Az Egyesült Királyság és Finnország joga egyes esetekben elismerte a hallgatólagos hozzájárulást is, kivéve az érzékeny adatok körére nézve, tehát itt a gyűjtött adat típusa volt a meghatározó.³⁷

A tagállamonként eltérő szabályozás nemcsak az adatalanyok bizalmát ássa alá, de a gazdasági tevékenységek uniós szinten való folytatásának akadályát is képezheti, versenytorzító hatást kifejtve. Az első lépés a bizalom növelése terén, tehát önmagában az uniós szabályozási technikában érhető tetten. Az Európai Unió 2010-től immáron a jogegységesítést tűzte ki, amelynek eszköze a rendeleti formában való szabályozás. Az egységes és következetes jogalkalmazás immáron az adatvédelem terén is elengedhetlenné vált, így kívánva elérni a természetes személyek személyes adatainak egységes szintű védelmét.

A GDPR jogforrási formájának köszönhetően automatikusan az uniós tagállamok nemzeti jogának részévé vált, és nem igényelt további implementációt. A rendelet mint közvetlenül alkalmazandó jogforrás többnyire nem igényel és nem is tűr a tagállam részéről belső átültető jogszabályt, mivel az esetlegesen az egyes tagállamok által beépített módosítások révén a rendelet egységes érvényesülésének és alkalmazásának követelménye sérülne.³⁸ A GDPR ugyanakkor lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy bizonyos, a rendeletben foglalt szabályok alkalmazását pontosító nemzeti rendelkezéseket tartsanak fenn vagy vezessenek be.³⁹ Ez utóbbi esetben, amennyiben ilyen szabályozás megalkotása kötelező, a GDPR-nak megfelelő nemzeti rendelkezések elfogadásának elmulasztása uniós jogi kötelezettség megszegésének minősül.⁴⁰

A GDPR hatálybalépése óta számos tanulmány, monográfia és kommentár látott napvilágot, amelyek a GDPR rendelkezéseit elemzik különböző aspektusokból.⁴¹ Jelen tanulmány kizárólag az infokommunikációs eszközökbe vetett és az információs tár-

³⁶ European Commission 2002, 3–4.

³⁷ European Commission 2002, 5.

³⁸ CHALMERS, Damian – DAVIES, Gareth – MONTI, Giorgio (2010): *European Union Law, Cases and Materials*. Cambridge, Cambridge University Press. 99.

³⁹ GDPR Preambulum (10).

⁴⁰ C-128/78. sz. *Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága* ügyben 1979. február 7-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1979:32).

⁴¹ Lásd például PÉTERFALVI Attila – RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter szerk. (2018): *Magyarázat a GDPR-ról*. Budapest, Wolters Kluwer; JÓRI András – Soós Andrea Klára (2018): *A GDPR magyarázata*. Budapest, HVG–ORAC.

sadalom iránti felhasználói bizalom erősítésének szempontjából legfontosabb rendelkezésekre tér ki.

A GDPR szerepe a felhasználói bizalom erősítésében

A bizalom az infokommunikációs rendszerek megbízhatóságába, legitimitásába és integritásába vetett hit, amely szignifikáns hajtóerő az online környezetben az egyes technikai megoldások használata, megvásárlása során. A bizalom egy általános elvárás a felhasználó részéről, hogy az általa használt infokommunikációs szolgáltatás, technológia megbízható.⁴² A bizalom tehát egy meggyőződés arról, hogy a másik fél felelősen fog viselkedni, és nem kísérli meg kiaknázni a felhasználó sebezhetőségét. Ezt a bizalmat befolyásolja a technológia azon képessége, hogy enyhítse az adatvédelmi kockázatokat. A technika működésébe vetett bizalom pedig szorosan összefügg a jogalkalmazással, amelyben az elszámoltathatóság a bizalomépítő elem.⁴³ A GDPR által hozott egységes adatvédelmi szabályrendszer fontos jellemzője, hogy technológiailag semleges, tehát⁴⁴ nem függ a felhasznált technikai megoldásoktól, a személyes adatok automatizált eszközök útján végzett kezelése mellett a manuális kezelésre is egyformán vonatkozik.

A GDPR egyik legfontosabb célkitűzése a bizalom elérésére annak biztosítása, hogy a természetes személyek a saját személyes adataik felett maguk rendelkezzenek.⁴⁵ Ehhez egyrészt az érintetti jogok körét erősíti meg, másrészt középpontba helyezi az adatkezelők kötelezettségeit, és az alapelvek körében az adatkezelők elszámoltathatóságát. Mindezek körében kiemelendő az érintettek joga a megfelelő, hozzáférhető, átlátható és közérthető tájékoztatáshoz, amelyet az adatkezelők kötelezettsége biztosítani a személyes adatok gyűjtésének időpontjában, az érintetteknek pedig jogukban áll megerősítést és tájékoztatást kapni a róluk kezelt adatokról. A tájékoztatás ki kell terjedjen a személyes adatok kezelésével összefüggő kockázatokra, szabályokra, garanciákra, az adatkezelés céljára és jogalapjára, valamint, hogy az érintett hogyan gyakorolhatja az adatkezelés kapcsán öt megillető jogokat. adatok gyűjtésének időpontjában meghatározottaknak kell lenniük.⁴⁶ Mindezen információkat a gyakorlatban adatkezelési tájékoztató formájában bocsátják a felhasználó rendelkezésére.

A digitális szolgáltatások, termékek esetében a bonyolult és a laikusok számára átláthatatlan működésük miatt kiemelt fontosságú azok lényeges jellemzőiről, alapbeállításairól, a lehetséges felmerülő költségekről való értesítés. Magyarországon a Gazdasági Versenyhivatal például 100 millió forintra bírságotla az Apple céget, nem megfelelő

⁴² NEMATI, Hamid R. ed. (2014): *Analyzing Security, Trust, and Crime in the Digital World*. Hershey, IGI Global. 138.

⁴³ LEENES, Ronald – VAN BRAKEL, Rosamunde – GUTWIRTH, Serge – DE HERT, Paul eds. (2017): *Data Protection and Privacy: (In)visibilities and Infrastructures*. Springer. 84.

⁴⁴ GDPR Preambulum (15), 2. cikk (1).

⁴⁵ GDPR Preambulum (7).

⁴⁶ GDPR 12–15. cikkei.

tájékoztatás, így a magyarországi fogyasztókat érintő tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat miatt, mivel az Apple 2015 szeptemberétől a Wi-Fi-asszisztens szolgáltatással kapcsolatban egyes fontos jellemzőket nem közölt a fogyasztókkal.⁴⁷

A fentiekén túlmenően a természetes személy fogyasztók oldaláról azonban nemcsak a bizalom növelésének igényét kell hogy megemlítsük, hanem a megfelelő felhasználói tudatosságot, illetve annak hiányát. Általánosságban elmondható, hogy a felhasználók egy része nem tesz meg mindent, sőt gyakran nagyon keveset tesz annak érdekében, hogy megfelelően védje magát az online térben. Erre a jelenségre reagál a GDPR azon előírása, amely az adatkezelők (szolgáltatók) kötelezettségévé teszi a technikai és szervezési intézkedések végrehajtása révén a megfelelő adatbiztonság garantálását a GDPR rendelkezéseivel összhangban.⁴⁸ Az adatvédelmi tudatosság növelése így fontos követelményként jelentkezik az adatkezelő oldalán, például a személyes adatok kezelését végző dolgozóinak képzése és felkészítése során. Amikor azonban a felhasználó nem olvassa el az adatkezelési tájékoztatókat, információkat és ily módon osztja meg személyes adatait az adatkezelővel, ezt a fogyasztó oldalán önhibaként értékelhetjük. Így az nem vetheti fel az adatkezelők felelősségét, amennyiben az adatkezelő mindent megtett az adatvédelmi szabályok betartása érdekében, és ezt az elszámoltathatóság jegyében igazolni is tudja.

Az Európai Unióban jelenleg új szabályozási kihívásként jelentkezik a mesterséges intelligencia (MI) használatának rendezése, hiszen e technológia számos potenciális kockázattal is jár, és számos jogi, etikai és társadalmi kérdést vet fel. Nem tisztázott a felelősség, a bűncselekmények céljából történő felhasználás, az elfogultság és így a hátrányos megkülönböztetés lehetőségének kizárása, vagy éppen a személyes adatok védelme. Ez utóbbi különösen azáltal merül fel, hogy az MI használata során hatalmas mennyiségű személyes adat feldolgozására kerül sor. Ennek során pedig az egyik legjellemzőbb probléma a MI működésének átláthatatlansága és a laikusok számára kevéssé érthető mivolta, amelyet csak fokoz az a tény, hogy a szolgáltató MI-t működtető algoritmusának jellemzői védett információnak minősülnek.⁴⁹ Emellett a GDPR 6. cikkében foglalt jogalapok közül az (1) bekezdés szerinti érintetti hozzájárulás is erősen erodálódik, és nem felel meg a (42) preambulumbekkezdésben foglalt feltételnek, miszerint világos és érthető nyelvezetű tájékoztatáson kell alapulnia, hiszen aki nem ismeri az adatkezelési műveletet, az érvényes hozzájárulást sem képes adni. A fenti problémákra az egyik megoldás lehet a szolgáltatók felelőssége a GDPR adatvédelmi előírásainak beépítéséért az MI-szolgáltatásokba, amely a 25. cikk szerinti beépített és alapértelmezett adatvédelem gyakorlati alkalmazását jelenti a fejlesztések során.

⁴⁷ Gazdasági Versenyhivatal, Ügyszám: VJ/32/2016.

⁴⁸ GDPR 32. cikk.

⁴⁹ International Working Group on Data Protection in Telecommunications and Internet services. *Working Paper on Privacy and Artificial Intelligence*, 29/30. November 2018. 10. Queenstown, New Zealand.

Összegzés

A jelen tanulmány célja az volt, hogy felvillantsa azokat a fejlődési lépcsőket, amelyek során az egyre gyorsabban fejlődő és komplexebbé váló technológiákra válaszként megjelentek, majd fejlődésnek indultak Európában a személyes adatok védelmét célzó jogi eszközök, amelyek az információs társadalomba vetett bizalom erősítését is szolgálták.

Álláspontunk szerint azonban önmagában a bizalom nem elegendő. A felhasználók tudatosságát is növelni kell éppen a kockázatok kiküszöbölésének egyik lehetséges elemeként, hiszen temérdek mennyiségű személyes adatot osztanak meg magukról a különböző infokommunikációs eszközök segítségével, a lehetséges következmények ismerete és belátása nélkül.

Az Európai Unió egységes adatvédelmi keretét adó GDPR-t előrelépésként értékelhetjük az egységes szabályrendszer megteremtésével, amelyek közül kiemelkedik az adatkezelők kötelezettségeinek konkretizálása, elszámoltathatóságuk lehetővé tétele.

Noha a GDPR technológiailag semleges rendelkezéseket tartalmaz, tehát bármely új technológiára alkalmazandó, mégis kihívást jelent a mesterséges intelligencia használatával kapcsolatos problémák megoldása ezen szabályozás alapján. Az MI-szolgáltatások kapcsán a gyakorlatban számos ponton megtörik a jogi szabályozás. A Bizottság ezért 2020 februárjában tagállami konzultációt indított az MI-val kapcsolatos kockázatok felmérésére, felkészülve egy majdani szabályozásra, hogy minél hatékonyabban állíthassák ezt az új technológiát az emberiség szolgálatába. A Bizottság mesterséges intelligenciáról szóló Fehér könyvében így fogalmaz: „Mivel a digitális technológia egyre központibb szerepet fog játszani életünk minden szegmensében, szükséges, hogy képesek legyünk bízni benne. A megbízhatóság egyben az elterjedés előfeltétele.” Egyben esély Európa számára, hogy biztonságos, megbízható és kifinomult termékeket és szolgáltatásokat hozzon létre „a repüléstechnikától és az energiaipartól kezdve az autópáron át egészen az orvosműszer-gyártásig”.⁵⁰ Mindezek alapján feltehetjük a kérdést: a bizalom lehet az adat után a legújabb olaj?

⁵⁰ COM(2020) 65 final. Európai Bizottság: Fehér könyv a mesterséges intelligenciáról: a kiválóság és a bizalom európai megközelítése. Brüsszel, 2020. 02. 19. 1.

Rövidítések jegyzéke

Alapjogi Charta	Az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL C 202., 2016.6.7., 389–405.)
Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
Bizottság	Az EUSz. 13. cikke szerint uniós intézményként működő Európai Bizottság
Btk.	A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága, az EJEE betartásának felügyeletére létrehozott bíróság
EJEE	Emberi Jogok Európai Egyezménye; az Európa Tanács Rómában, 1950. november 4-én kelt „Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről” című egyezménye
EGK	Európai Gazdasági Közösség
EKB	Az EUSz. 13. cikke alapján az Európai Unió intézményeként működő Európai Központi Bank
EK-szerződés, EK Sz.	Az Európai Közösséget létrehozó szerződés (Róma, 1957. március 25.)
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
ESZAK-szerződés	Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés (Párizs, 1951. április 18.); lejárt: 2002. július 23.
EuB	Az EUSz. 13. cikke alapján az Európai Unió Bírósága, az Európai Unió intézménye, amely az EUSz. 19. cikke szerint a Bíróságból és a Törvényszékből áll; a lisszaboni szerződés hatályba lépése előtt az Európai Közösségek Bírósága (Európai Bíróság)
EUM Sz.	Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (HL C 202., 2016.6.7., 47–389.)
Euratom-szerződés, EAK Sz.	Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (HL C 327., 2012.10.26., 1–107.)
EUSz.	Az Európai Unióról szóló szerződés (HL C 202., 2016.6.7., 13–46.)
GDPR	Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 119., 2016.5.4., 1–88.)
Lisszaboni szerződés	Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá (HL C 306., 2007.12.17., 1–271.)
Mt.	A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény
OECD	Gazdasági és Együtműködési Fejlesztési Szervezet (<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>)
Parlament	Az EUSz. 13. cikke alapján az Európai Parlament
Ptk.	A Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
Számvevőszék	Az EUSz. 13. cikke alapján az Európai Unió intézményeként működő Európai Számvevőszék
Törvényszék	Az EUSz. 19. cikke szerint az EuB részeként működő Törvényszék (korábbi Elsőfokú Bíróság)
WIPO	Az ENSZ 1967-ben létrehozott szakosított szervezete (<i>World Intellectual Property Organization</i>)

Vákát oldal

Az európai uniós környezetvédelmi szabályozás legújabb irányai¹

Gombos Katalin – Sziebig Orsolya Johanna

¹ Az Innovációs és Technológiai Minisztérium, mint Támogató által a TUDFO/51757-1/2019-ITM iktatószámon meghozott támogatói döntése alapján, az NKFIH-830-8/2019. számú Megállapodásban foglaltak szerint, a 2019. évi Tématerületi Kiválósági Program céljainak elérése érdekében költségvetési támogatásból valósult meg.

Vákát oldal

Bevezető gondolatok

Sir Winston Churchill 1946-ban elhangzott zürichi beszédét számtalanszor idézzük, mint az európai integráció kezdetének első alapgondolatait:

„Létezik orvosság, amely [...] néhány év leforgása alatt Európa egészét [...] szabaddá és boldoggá teszi. Ez nem más, mint az európai népek – vagy legalábbis jórészüik – közösségének újratерemtése és egy olyan otthon létrehozása számukra, amelynek oltalmában békében, biztonságban és szabadságban élhetnek. Egyfajta Európai Egyesült Államokat kell létrehoznunk.”¹

Bár az elképzelt Európai Egyesült Államok – sem egyetlen föderatív jellegű elképzelés – sem valósult meg napjainkig, az európai integráció nem várt sikereket tudhat maga mögött, és az együttműködés igen magas szintjét érte el. A Churchill által meghatározott értékek – béke, biztonság, szabadság – visszaköszönnek az Ursula von der Leyen vezette Európai Bizottság programjában is. Ennek az elképzelésnek fontos részét képezi egy, a környezetminőséget magas szinten szavatoló, a környezeti erőforrásainak megőrzésére figyelmes és polgárainak egészséges életkörülményeket biztosító Unió. Azonban az Európai Unió környezetpolitikájának számos új és régi kihívással kell szembenéznie a 21. században.

A társadalmi fenntarthatóság és általában véve a fenntartható fejlődés megvalósítása számos nehézség elé állította nemcsak az integrációs szervezetet, hanem a tagállamokat is. Ilyennek tekinthetők például a Natura 2000 területekkel kapcsolatos problémák, az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének megvalósítása, a környezeti kérdésekhez kötődő uniós polgári kezdeményezések sikere vagy az elharapódzó környezeti bűncselekmények köre. E problémák gyors megoldást igényelnek, ami végső soron elvezethet az uniós környezetpolitika teljes reformjához.

Ahogy később a fenntartható fejlődés és a társadalmi fenntarthatóság célkitűzéseiből láthatjuk majd, számos olyan izgalmas és egymással szoros kapcsolatban álló újszerű vagy újragondolt jogterület van, ahol a fenntarthatósági célkitűzések megvalósítása komplex gondolkodásmódot igényel mind a jogalkotóktól, mind a jogalkalmazóktól, mind pedig az európai polgároktól. A napjainkban lejátszódó új Covid-19-vírusfertőzés kezelése során megtapasztalhattuk, hogy vannak olyan krízisek, holisztikus katasztrófavhelyzetek, amelyek globális léptékben való gondolkodás nélkül nem kezelhetők. A nagyfokú egymásrautaltságunk miatt ugyanis bizonyos kérdésekben enélkül előrelépés – vagy éppen veszélyhelyzetekkel szembeni adekvát védekezés – nem képzelhető el, ami az Európai Uniót is új kihívások, számos területen, például a környezeti politika területén új gondolkodásmód elfogadására készíti.

Számba vehetjük, hogy melyek azok a különösen nagy kihívások a környezetjog területén, amelyek csak komplex módon kezelhetők. Az egészséges élet feltételeinek

¹ Sir Winston Churchill zürichi beszéde, 1946. szeptember 19. Eredeti angol nyelven elérhető: www.churchill-in-zurich.ch/site/assets/files/1807/rede_winston_churchill_englisch.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)

biztosítása a környezeti elemek vonatkozásában magában foglalja általában a szennyezés, és különösen a veszélyes vegyi anyagok, a levegő-, víz- és talajszennyezés és fertőzés csökkentésének igényét. Az e területen való előrelépés visszacsatolásként ugyanis közvetlen kihatással jár az emberi egészség védelmére, a környezetterhelés miatt bekövetkező elhalálozások és betegségek számának jelentős mértékű csökkentése is elérhető. Külön ki lehet emelni, hogy a vízhez, különösen a biztonságos ivóvízhez való jogosultság csak a víz minőségének javítása és a szennyezés – különösen a mikroszemcsés anyagok terhelésének – csökkentése (amelyben a nanotechnológiai kutatásoknak nagy jelentősége lehet), a veszélyes vegyi és egyéb anyagok lerakásának megszüntetése és kibocsátásainak csökkentése révén érhető el. A kezeletlen szennyvíz részarányát is szükséges csökkenteni, és az újrahasznosítás jelentős mértékű globális szintű növelésével érhető el az egészségesebb vízkészlet. A vízhez való hozzájutást a klímakörülmények jelentős megváltozása folytán a vízhasználat hatékonyságának minden ágazatban való növelésével, a fenntartható vízkivétellel, integrált vízkészlet-gazdálkodással, az e területen való országhatáron átívelő együttműködéssel lehet megvalósítani. A víz nem csupán az emberi felhasználás oldaláról védendő, hanem a hozzá kapcsolódó ökoszisztémák is fontosak, így a természetes és mesterséges vizes élőhelyek fenntartása és védelme figyelmet igényel.

Sürgős lépéseket kell tenni a klímaváltozás és hatásainak leküzdésére, hiszen az ehhez kapcsolódó veszélyekkel és a természeti katasztrófákkal szembeni ellenálló és alkalmazkodóképesség megerősítése országonként nem hatékony. Az éghajlatváltozás mérséklését, az óceánok, a tengerek és a tengeri erőforrások megőrzését és fenntartható használatát főként nemzetközi szinten, nemzetközi egyezményekkel és az irányadó nemzetközi jog végrehajtásával, ennek keretében együttműködéssel lehet megvalósítani, ami kiterjed mind az alkalmazkodóképesség javítására, mind a hatások csökkentésére és a korai előrejelzésére, továbbá a tengereket érő szennyezés minden formájának jelentős csökkentésére. A tengeri és tengerparti ökoszisztémák fenntartható kezelése és védelme, az óceánok elsavasodása által okozott hatások minimálisra csökkentése és kezelése többek között a tudományos együttműködés fokozásával érhető el.

Ugyanígy fontos lépéseket tenni a szárazföldi, valamint az édesvízi ökoszisztémák védelme és a biológiai sokféleség csökkenésének megállítása érdekében, továbbá sürgős és jelentős beavatkozást igényel a természetes élőhelyek romlásának mérséklése, a biológiai sokféleség csökkenésének megállítása, valamint a veszélyeztetett fajok védelme és kipusztulásuk megakadályozása, a flóra és fauna védett fajait érintő orvvadászat és csempészés megállítása, a vadvilágból származó illegális termékek iránti kereslet és kínálat kezelése.

A koronavírus okozta pandémia újra felszínre hozta az illegális és legális vadvilági egyedeket, termékeket forgalmazó piacok iránti ellenszenvet. Azonban az úgynevezett *wet marketeket*, amelyek elsősorban az ázsiai térségben terjedtek el, nem szabad összekeverni az élő és élettelen példányokat áruló úgynevezett *wildlife markettel*. Utóbbiakat tartják felelősnek számos zoonózis elterjedéséért és a 2020-as esztendő tömeges megbetegedéseit okozó Covid-19-fertőzésért. Az olyan fajok – főként illegális – nemzetközi

kereskedelme, mint a tobzoska és más, a tradicionális medicina által használt fajok, valóban jelentős veszélyt hordoznak magukban. A vadvilági egyedekkel folytatott kereskedelem és az ezzel kapcsolatos bűncselekmények ráirányítják a figyelmet arra, hogy napjaink környezeti és természeti problémái társadalmi-gazdasági szempontból összetett jelenségek, így komplex megoldást igényelnek.

Külön figyelmet kell fordítani a szárazföldi és vízi ökoszisztémákban idegenhonos özőnfajok betelepítésének megelőzésére, valamint hatásaik jelentős csökkentésére, és a kiemelt jelentőségű ilyen fajok visszaszorítására vagy kiirtására. Ez a kérdés is részben a megfelelő szegénységcsökkentési stratégiákkal, a pénzügyi források mobilizálásával és jelentős mértékű növelésével kezelhető.

A modern élethez mind a háztartások, mind pedig az ipari felhasználás szempontjából nagy jelentőségű az energiafelhasználás mikéntje. A környezetterhelés csökkentése területén ezért támogatandó a modern, megújuló energiák részarányának jelentős növelése globális mértékben. E téren az energiahatékonyság javítása és a tiszta energiaforrások kutatásához és technológiáihoz való hozzáférés elősegítése jelölhető meg fontos célkitűzésként. A tiszta energiatechnológiák fejlesztése és a mesterséges intelligencia adta lehetőségek kihasználása, e területen a technikai feltételeken kívül a jogi és morális alapok pontos meghatározása is fontos. Ez egyben az infrastruktúrák korszerűsítését és az ipari ágazatok megújítását is igényli, egy átalakult gondolkodásmód mellett az erőforrás-felhasználási hatékonyság javításával, valamint a tiszta és környezetbarát technológiák és ipari eljárások nagyobb mértékű alkalmazásával. E kérdések a tudományos kutatás fokozását, a környezetbarát technológiák és az innováció ösztönzését igénylik nem csupán a természet- és gazdaságtudomány területén, hanem a jogi területeken is. Továbbgörgetve ezt a gondolatot, könnyen belátható, hogy még az információs és kommunikációs technológiákhoz való hozzáférés jelentős növelése is ennek a célkitűzésnek a szolgálatába állítható.

A jog eszközeivel szükséges fellépni a világ kulturális és természeti örökségének védelme érdekében. A városiasodás tendenciájának növekedésével ez jelenti a biztonságos, befogadó, könnyen megközelíthető zöld- és közterületekhez való jogosultság megteremtését és a kedvezőtlen környezeti hatások csökkentésére tett intézkedéseket egyaránt, ezen belül kiemelt figyelmet szentelve a levegő minőségének, valamint a települési és egyéb hulladékok kezelésének kérdésére. A természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás igényli az egy főre jutó globális élelmiszer-hulladék csökkentését, továbbá minden hulladék környezetvédelmi szempontból megfelelő kezelését, valamint a levegőbe, vízbe és talajba történő kibocsátásuk jelentős csökkentését az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt káros hatásuk minimalizálása érdekében.

A jog szemszögéből különösen nagy jelentőségű az egyenlő lehetőségek biztosításának követelménye, ami elsősorban a szakpolitikák területén érvényesülő követelmény. A jogi szabályozásnak kiemelkedően nagy jelentősége van egyfajta – főként az oktatás javításával elérhető – tudatos gondolkodás, a környezettudatos életmód, a hatékonyabb, hitelesebb, felelősebb emberkép megteremtésében. A jogi szabályozás sokat tehet a legitimebb intézményi háló megteremtése, a hatékony, elszámoltatható és átlátható intéz-

mények kialakítása, a minden szinten a részvételen és képviselőn alapuló döntéshozatal biztosítása érdekében, ezért a jogállamiság támogatása nemzeti és uniós szinten is kiemelkedő jelentőségű a környezetjog szempontjából is. A jog eszköztára hatékony lehet a szegénység felszámolására tett gazdasági-szociális-egészségügyi intézkedéseket kiegészítve, hiszen általában a joghoz és különösen a környezeti alapjogokhoz való diszkriminációmentes, egyenlő hozzáférés biztosításának főszerep jut. A környezeti alapjogok területén különösen fontos az információkkal való megfelelő rendelkezés és tájékozottság a fenntartható fejlődésről, amit a bemutatott jogi eszközök, különösen az európai polgárság kiteljesedni látszó részjogosítványai teremthetnek meg. Főleg az igazságszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférés megfelelő biztosítása területén szükségessé válhat az uniós jogrendszer épségét nem sértő, mégis a jogérvényesítést megfelelően lehetővé tevő jogalkalmazási és jogértelmezési tevékenység, azaz a jelenlegi konzervatív gyakorlat uniós szintű finomítása, ami az eljárás megindítását akadályozó doktrínák és perelőfeltetelek bírósági gyakorlatban való újragondolását is igényelheti.

Jelen kötet egyfajta kaleidoszkópként emel ki olyan környezeti-természeti kérdéseket, amelyek mind az Európai Unió, mind pedig a tagállamok szempontjából nagy jelentőséggel bírnak. A környezetvédelmi jog fejlődése bár viszonylag későn, a 20. század elején indult útjára, azóta a jogi szabályozás egy jelentős részét meghódította és az Európai Unió jogrendjében is kiemelkedő szerephez jutott. A tagállamok abban a speciális helyzetben vannak, hogy egyszerre kell eleget tenniük a nemzetközi jogból fakadó kötelezettségeiknek és az uniós jog követelményeinek. Kötetünk több helyen rámutat arra, hogy ez a két szint össze is mosódhat, jelentős átfedések alakultak ki, tovább nehezítve a végrehajtási szint hatékony megvalósítását. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az európai térség a környezeti problémák egyik *hot spotja*, ennek eredményeképpen a létrejött környezetvédelmi jogi szabályozás is összetett, gazdag egységet alkot.

Gondolatok a társadalmi fenntarthatóságról

Fenntarthatóság – fenntartható fejlődés

A fenntarthatóság és a fenntartható fejlődés *fancy* kifejezéssé vált. Sok tudományterületen alkalmazzák, a környezettől kezdve a gazdaságig és a politikáig. Minden olyan megoldási javaslatra is használják ezt a kifejezést, amely megszabadítja a világot az ember gazdasági tevékenységei által kiváltott környezeti katasztrófák veszélyeitől. Az elmélet² elismeri és a fenntarthatóság céljának tekinti az egymást követő nemzedékek megfelelő életminőséghez való egyenlő jogának biztosítását és az ezzel összefüggésben álló köteleességek teljesítését. A fenntarthatóságnak fontos összetevője a méltányosság, amely generációkon belül és az egyes generációk között is értelmezhető.³ A fogalomhasználatban azonban

² Lásd BECKERMAN 1994, 191–209.; BÁNDI 2013a.

³ Bővebben: BÁNDI 2013c, 67–92.; GOLUB – MAHONEY – HARLOW 2011, 269–277.

jelentős bizonytalanságok vannak. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a tudományos életben többen többféle értelemben használják, azaz igen széles skálán mozog, hogy mi mindent érthetünk alatta.⁴

A fenntarthatóság fogalmi kérdései

A fenntarthatóság, fenntartható fejlődés napjaink egyik legmeghatározóbb környezeti vonatkozású kifejezése, fogalma. Az intenzív környezetpusztításnak köszönhetően számos területen megkérdőjeleződik a jelenlegi társadalmi-gazdasági rendszer jövője, ugyanakkor „felelőségünk, hogy egészséges és minden faj számára lakható bolygót hagyjunk a jövő generációkra”.⁵ A fenntarthatóság alatt különböző tudományterületek különféle szempontrendszer alapján más-más szegmens fontosságát hangsúlyozzák,⁶ így mások a vizsgálódás tárgykörei, és a fogalom kereteiről tett megállapítások is alapvető különbségeket mutatnak. Csak néhány példát felsorakoztatva, a természettudósok, főként a biológusok, elsősorban a környezet- és klímavédelem, a biodiverzitás jelentőségét hangsúlyozzák, a közgazdaságtanban önálló kutatási területként kiemelkedő szerep jut a fenntartható gazdaság elméletének. A 21. századi technológiák oldaláról vagy éppen a hulladékgazdálkodás szemszögéből közelítve a kérdést akár a nanotechnológiák jelentőségéről is beszélhetünk, de összefüggésbe hozható e fogalom általában is az IT-technológiákkal. A társadalom képes lenne kontrollt és egyensúlyt fenntartani a bioszféra és a gazdaság között,⁷ ezért rendszerszinten vizsgálva a kérdést, annak közgazdaságtani, társadalomelméleti és politikai vonatkozásai és kölcsönhatásai is vizsgálhatók. Oktatáspolitikusok a legalább alapfokú oktatáshoz való hozzájutást vagy a napjainkban nagy jelentőséget kapott virológiai kutatások a világméretű elleni küzdelmet emelik ki. A regionális politikák a rurális fenntarthatóságról beszélnek, és teljes (nem csak az agráriumban használatos) rezilienciakutatások⁸ is beleérthetők a fogalom kereteibe. A fenntarthatóság – legáltalánosabb megközelítésben, nem specifikálva a fogalmat egy területre – a társadalmi haladás elérése és megtartása oldaláról közelítve definiálható.⁹ Jelentéstartalmába tartoznak a méltányos életkörülmények és a szociális jólét érdekében a gazdasági fejlődés biztosítására és a környezeti feltételek megőrzésére tett, jövő nemzedékekre is vonatkozó erőfeszítések.

A fenntartható fejlődés *egyszerű* és mégis *összetett* fogalom, amelynek történeti és filozófiai gyökerei sokkal messzebbre nyúlnak vissza a történelemben, mint annak jogi

⁴ BÁNDI 2013.

⁵ Az idézet forrása: David Attenborough.

⁶ Lásd BULLA 2012, 71–91.; DARVAY – NEMCSÓK – FERENCZY 2016.

⁷ HAJNAL é. n.

⁸ Tág értelemben, beleértve az intelligens alkalmazkodóképesség erősítését több területen is.

⁹ A fogalomról lásd részletesebben: BÁNDI 2013b, 11–30.; SZIEBIG 2019, 22.; FLEISCHER 2014, 9–23.; BULLA 2002; WAAS – VERBRUGGEN – WRIGHT 2010, 629–636.

elvként való létezése.¹⁰ Természetesen a fenntartható fejlődés mai fogalma a 19. században kezdődött környezeti mozgalomnak a talaján alakult ki. Ez a diskurzus olyan, máig meghatározó jelentőségű művekkel járult hozzá a környezeti tudatosság fejlődéséhez, mint Rachel Carson 1962-ben megjelent *Silent Spring (Néma tavasz)* című könyve.¹¹ Carson könyvében elsősorban a mezőgazdasági kemikáliákkal foglalkozott, azonban a környezetvédelmi gondolat és a szerző téma iránti érzékenysége ennél sokkal nagyobb hatást gyakorolt, először az Amerikai Egyesült Államok politikájában, majd világszinten is: „az élővilág szépsége, amelyet próbáltam megmenteni mindig is lefelől volt a gondolataimban – az és düh az érzéketlen, brutális dolgok miatt, amelyeket műveltek.”¹² Bár a fenntarthatóság kifejezés 1981-ben megjelent Lester R. Brown *Building a Sustainable Society (A fenntartható társadalom építése)*¹³ című könyvében is, a fenntartható fejlődés definíciószerű meghatározását az úgynevezett Brundtland-bizottság 1987-ben közreadott jelentéséhez köthetjük. Azonban nem szabad elfelejteni, hogy a fenntarthatóság előzménye egészen a 17. századi Európába nyúlik vissza, amikor Hans Carl von Carlowitz erdőgazdálkodással foglalkozó könyvében meghatározta a fenntarthatóság három alappilléret (környezeti, gazdasági és társadalmi), amelyeket mind a mai napig alkalmazunk.¹⁴

Az ENSZ keretében elfogadott programok és környezeti intézkedések már korábban is hordozták a fenntarthatóság jegyeit, azonban annak pontos megfogalmazása az 1980-as évek végéig váratott magára. Az ENSZ Környezeti Programja¹⁵ 1983-ban fogadta el az Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond akcióterv előkészítéséről szóló döntését.¹⁶ A programot 1987-ben fogadták el az ENSZ Közgyűlése által, és egy tágran meghatározott keretet jelentett a nemzeti szintű akciók előkészítésére és a nemzetközi együttműködésnek.¹⁷ A Környezet és Fejlődés Világbizottságot 1983-ban hozták létre független testületként, melynek tagjai nem a kormányok érdekeit képviselték. A bizottság elnökének Gro Harlem Brundtland norvég miniszterelnököt, korábbi környezetvédelmi minisztert választották meg, rá emlékezve szokták Brundtland-bizottságként emlegetni a fenntartható fejlődés fogalmát meghatározó testületet.¹⁸ Az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottságának *Közös jövőnk* című jelentése elsőként határozta meg a fenntarthatóság pontos fogalmát: „kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy csökkentené a jövőendő

¹⁰ BOSSELMANN 2017, 8–54.

¹¹ CARSON 1962.

¹² Idézet Carson leveléből Lois Crislernek a *Néma tavasz* megjelenése előtt: „The beauty of the living world I was trying to save has always been uppermost in my mind — that, and anger at the senseless, brutish things that were being done.” Az idézet forrása: LANTIER 2009, 37.

¹³ BROWN 1981.

¹⁴ BOSSELMANN 2017, 17–20. Eredeti könyv: VON CARLOWITZ 1713.

¹⁵ UNEP: United Nations Environment Programme, az ENSZ Környezeti Programja.

¹⁶ Decision 11/3 of the Governing Council of the United Nations Environment Programme, 1983.

¹⁷ Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond. Az ENSZ Közgyűlésének 42/186. határozata, 1987.

¹⁸ Process of preparation of the Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond. Az ENSZ Közgyűlésének 38/161. sz. határozata, 1983. A Bizottság magyar tagja Láng István (1931–2016) volt.

generációk képességét, hogy kielégítsék a saját szükségleteiket.”¹⁹ A fenntarthatóság azonban nem értelmezhető kizárólag környezeti vonatkozású követelményként. A fenntarthatóságon alapuló megközelítésnek egyszerre kell figyelemmel lenni a gazdasági, a környezeti és a társadalmi kérdésekre, ahogyan ez már a fogalmat meghatározó jelentésben is tükröződik.²⁰ Az 1987-ben elfogadott *Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond* akcióterv előremutatónak tekinthető abban az értelemben, hogy nem kifejezetten a környezeti, hanem mind a három, fenntartható fejlődéshez kötődő aspektust megjeleníti. Továbbá a fejlődéshez olyan egységes megközelítést dolgozott ki, ahol a hangsúly a politikai tervezésen és az együttműködésen van.²¹ Az ENSZ keretei között 1987-ben készült Brundtland-jelentés már adott egyfajta meghatározást is,²² és a 2000-ben Tokióban, a Világ Tudományos Akadémiáinak Nyilatkozatában megfogalmazottak szerint „a fenntarthatóság az emberiség jelen szükségleteinek kielégítése, a környezet és természeti erőforrások jövő generációk számára történő megőrzésével egyidejűleg”.²³

Az elmúlt évtizedekben a fenntartható fejlődés megvalósítása az ENSZ egyik kiemelt célkitűzésévé formálódott, a nemzetközi szervezet pedig az elv gyakorlati alkalmazásának zászlóvivője lett. Az ezredforduló időszakában határozták meg a millenniumi fejlesztési célok körét. Az ENSZ Millenniumi Deklarációjában²⁴ megfogalmazott nyolc célkitűzés tizenöt éven keresztül szabott keretet a Nemzetközi Közösség és az államok fellépésének. Utóbbiak közül egy, a hetedik cél foglalkozott a környezeti fenntarthatóság kérdésével, többek között az erdőirtással és a biológiai sokféleség csökkenésével. Bár az MDGs-ek fontos lépést jelentettek a fenntartható fejlődés megvalósításában, több tekintetben fejlesztésre szorultak.²⁵ A 2015-ös esztendő fordulópont volt a fenntartha-

¹⁹ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future* 1987. 41.

²⁰ A fenntarthatóságról és annak határaitól bővebben: GYULAI 2013, 797–822.

²¹ DABHOLKAR 1989, 49–53.

²² Lásd erről részletesebben a II. fejezet 2. címében írtakat.

²³ Idézi: BÁNDI 2013a, 13.

²⁴ United Nations Millennium Declaration, 2000 szeptembere.

²⁵ The Millennium Development Goals Report 2015.

A főbb sikerek között könyvelhetők el a következők: a mélyszegénységben élő emberek száma több mint felével, 1990 és 2015 között 1,9 milliárdról 836 millióra csökkent. A nemek közötti egyenlőség különösen az oktatás tekintetében fejlődött: sikerült elérni az alapfokú oktatásban, az országok többségében. A gyermekhalandóság korábbi mutatószámai pozitív irányba mozdultak el, hiszen az 5 éves kor alatti gyermekhalandóság aránya több mint felével csökkent 1990 és 2015 között. Az anyai egészségügy fejlesztése az egyik legsikeresebb lépés volt, a gyermekágyi halandóság aránya világszerte 45 százalékkal csökkent. A fertőző betegségek elleni harc napjaink egyik legfontosabb problémája. Kevesen tudják, hogy éves szinten a malária több millió ember halálát okozza: 2000 és 2015 között több mint 6,2 millió maláriával kapcsolatos halálesetet sikerült megelőzni, míg a tuberkulózis megelőzése, diagnosztizálása és kezelése körülbelül 37 millió ember életét mentette meg 2000 és 2013 között. A környezeti célkitűzések között nemcsak a biodiverzitás védelme, hanem a vízzel és csatornázottsággal való ellátás is helyett kapott. A közegészségügy fejlesztése is sikeres volt, világszerte 2,1 milliárd ember jutott hozzá fejlett közegészségügyhöz és a sanitáció is jelentősen javult. A globális partnerség részeként a fejlett országok által nyújtott hivatalos fejlesztési segítyek 66 százalékos emelkedést mutattak 2000 és 2014 között, elérve a 135,2 milliárd dollárt.

tóságot támogató programok kapcsán, hiszen a másfél évtizedes munka eredményét értékelve és annak tapasztalataira támaszkodva kellett megfogalmazni az SDGs-eket, amelyek napjainkban is segítséget nyújtanak a legfontosabb társadalmi, gazdasági és környezeti fejlesztési programok kialakításához.²⁶ Az összetett célkitűzések meghatározása nem idegen az ENSZ-től, hiszen korábban már az 1987-es Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond program kapcsán is részletes akcióttervet fogadtak el és a *Közös jövőnk* című jelentés első mellékleteként egy 22 pontból álló, a környezetvédelemért javasolt jogi elvek címet viselő cselekvési tervet fogadtak el.²⁷ Ban Ki-moon, az ENSZ egykori főtitkárának szavaival élve:

„A fenntartható fejlődés az út ahhoz a jövőhöz, amit mindenki számára akarunk. Keretet biztosít a gazdasági fejlődéshez, a társadalmi igazságosság eléréséhez, a környezeti sáfárkodás gyakorlásához és a kormányzat megerősítéséhez.”²⁸

Ugyanakkor a fenntartható fejlődés elvét számos kritikával is illetik elsősorban a kutatók és olyan szervezetek részéről, mint az UNECE (az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága). Az észrevételek között megtalálható az is, hogy a fenntartható fejlődés nem definiálja a jövő generációk időhorizontját, tehát azt bizonytalan tényezőnek tekinthetjük és az emberi szükségletek meghatározhatatlan koncepciójából indul ki.²⁹ Az időhorizontra vonatkozó érvet nem lehet ugyanakkor teljes egészében elfogadni, hiszen a fenntartható fejlődést a gyakorlatban megvalósító programok, így az MDGs-ek, SDGs-ek, már napjainkra vonatkozóan elérendő javulást írnak elő. Továbbá a jövő generációkat nem egy később, a jövőben megvalósuló elvont fogalomként kezelik, hanem napjainkból kiindulva már a következő évtizedekre programokat határoznak meg. Ugyanakkor igaz, hogy a jövő generációk fogalom időhorizontja bizonytalan és konkrétan nem lett definiálva.

A fenntartható fejlődés általában véve olyan fejlődésre utal, amely időben fenntartható, azonban több száz specifikus fogalma alakult ki, amelyek több ezer variánsa használatos a gyakorlatban. A fogalom meghatározás alapvető fontosságú, hiszen a politikák, szabályozások és mechanizmusok elfogadásához biztosítanak keretet.³⁰ Egyes dokumentumokban negyedik pillérként megjelenik az ember is, hiszen a fenntartható fejlődés értelmezhetetlen az emberi dimenzió nélkül. Egyes magyar fordításokban a *sustainable* kifejezést nem fenntartható, hanem harmonikus fejlődésnek fordították: „a harmonikus

²⁶ SDGs: Sustainable Development Goal(s): Fenntartható Fejlődési Cél(ok). A korábbi 8 helyett 17 új fő célkitűzést és 167 feladatot fogadtak el. Az ENSZ Közgyűlésének 70/1. sz. határozata: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.

²⁷ *Our Common Future*, 1987, Annexe I: Summary of Proposed Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development Adopted by the WCED Experts Group on Environmental Law. A javasolt jogi elvek körét hat csoportba sorolták és olyan előremutató követelményeket is meghatároztak, mint a generációk közötti méltányosság, az egészséget és a jólétet biztosító környezethez való jog mint emberi jog, a környezeti hatásvizsgálatok, értékelések és a viták békés rendezése. *Our Common Future*, 1987, 286–289.

²⁸ Ban Ki-moon, az ENSZ egykori (2007–2016) főtitkárának szavai.

²⁹ AHMED 2005, 375–387.

³⁰ ELLIOTT 2013, 8–57.

fejlődés a fejlődés olyan formája, amely a jelen igényeinek kielégítése mellett nem fosztja meg a jövő generációit saját szükségleteik kielégítésének lehetőségeitől.” Nem hagyható ki a *Növekedés határai* címet viselő mű³¹ mára ikonikussá vált megfogalmazása:

„A társadalom fenntartható, amely képes nemzedékeken át fennmaradni, amely elég előrelátó, elég rugalmas és elég erős ahhoz, hogy ne ássa alá saját fizikai vagy társadalmi éltető rendszerét. [...] Rendszerelméleti szemlélettel úgy is fogalmazhatnánk, hogy fenntartható az a társadalom, amelynek vannak információs, szociális és intézményi mechanizmusai, melyek folyamatosan ellenőrzik azokat a pozitív visszacsatolási hurkokat, amelyek a népesség és a tőke exponenciális növekedését okozzák.”³²

Néhány aktuális példát említve az UNESCO a következőképpen határozza meg a fenntartható fejlődés legfontosabb összetevőit: „a fenntartható társadalom legfontosabb ismérvei, együttesen szükséges alapvető követelményei: szociális igazságosság, amelynek az alapja a lehetőségekhez való hozzáférés esélyegyenlőségének biztosítása, és a társadalmi terhekből való közös részesedés; az életminőség folytonos javítására való törekvés; a természeti erőforrások fenntartó használata, amelynek megvalósításához a társadalom környezet-tudatos és környezet-etikus magatartása szükséges; a környezetminőség megőrzése.”³³ A Világ Tudományos Akadémiáinak Nyilatkozata szerint „a fenntarthatóság az emberiség jelen szükségleteinek kielégítése, a környezet és a természeti erőforrások jövő generációk számára történő megőrzésével egyidejűleg”.³⁴

A társadalmi fenntarthatóság

Ha a fenntarthatóságot társadalmi aspektusból vizsgáljuk, eljuthatunk a társadalmi fenntarthatóság kérdéséig. A fenntartható társadalom legfontosabb ismérvei a környezettudatos és környezetetikus, a környezetminőség megőrzésére törekvő magatartás; a természeti erőforrások fenntartó használata; az életminőség javítására való tudatos törekvés, ami az anyagi jólét és szociális igazságosság mellett a lehetőségek biztosításával az esélyegyenlőség megteremtését célozza mind az egészséges környezeti feltételek, mind a demokratikus jogok területén. A társadalmi fenntarthatóság³⁵ sokszínű elméleti³⁶ megközelítéseiben közös, hogy a társadalmi fenntarthatóság leginkább elfogadott céljainak tekinthetjük a szociális igazságosság elérését (beleértve ebbe a legszélesebb értelemben vett szegénység elleni küzdelmet, az éhezés, a kirekesztés és a diszkrimináció felszámolására tett lépéseket). Ugyancsak fontos elemei a fogalomnak a legtágabb értelemben vett

³¹ MEADOWS et al. 1972, 205.

³² SZLÁVIK 2013, 17–22.

³³ Elérhető: www.unesco.hu/termesztudomany/fenntarthato-fejlodesre/fenntarthato-fejlodes-091214 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 12.) Továbbá: <https://en.unesco.org/themes/education-sustainable-development/what-is-esd/sd> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 12.)

³⁴ Átmenet a fenntarthatóság felé; Világ Tudományos Akadémiáinak Nyilatkozata, Tokió, 2000.

³⁵ MCKENZIE 2004, 1–31.

³⁶ DE FINE LICHT – FOLLAND 2019, 21–39.

lehetőségekhez – beleértve ebbe a joghoz – való egyenlő hozzáférés biztosítása, az életminőség javítására tett intézkedések, a természeti erőforrások fenntartható használatára és a környezetminőség megőrzése egyenlő jogának biztosítására tett intézkedések³⁷ és az ezzel összefüggésben álló kötelességek. Ez többek között a megfelelő környezeti feltételek biztosítását és megőrzését is jelenti, amely visszacsatolásként egyben záloga is annak, hogy mindez a társadalom minden szegmensében jól működhessen.

A fenti fogalomhasználat tovább szűkíthető a társadalmi fenntarthatóság jogi, azon belül pedig akár uniós jogi aspektusaira, amelynek a részletesebb körüljárására vállalkozunk a környezetvédelmi szabályozás és joggyakorlat egyes kérdéseinek elemzésével. A jog szemszögéből döntő jelentősége van a joghoz jutás megfelelő biztosításának, amelyhez több esetben a környezeti tárgyú egyezményeken és nemzetközi együttműködésekben, szervezeteken keresztül juthatunk el. Ezért fontos részét képezi a vizsgálódásainknak az a jogi normabázis és annak bírói gyakorlata is, amely klasszikus nemzetközi jogforrásokon keresztül ismerhető meg.

A társadalmi fenntarthatóság alapkérdései nemzetközi és uniós programokban

Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) 2000-ben fogadta el a millenniumi fejlesztési céljait (*Millennium Development Goals* – MDGs),³⁸ majd a 2012-ben megrendezett Rio+20 ENSZ konferencia nyomán a 2015 utáni Fenntartható Fejlődési Keretrendszert, amely három pillérét a kiegyensúlyozott társadalmi fejlődés, a tartós gazdasági növekedés és a környezetvédelem képezik. A 2015-ben született, a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó új, fenntartható fejlesztési menetrend (*Agenda for Sustainable Development*)³⁹ egyetemes, átfogó cselekvési programot (*Sustainable Development in the 21st century [SD21] project*) és jogalkotási ajánlásokat (*Summary for policymakers*)⁴⁰ határoz meg. A cselekvési program 17 fenntartható fejlesztési célt (SDGs) és ehhez kapcsolódóan 169 konkrét célkitűzést tartalmaz. A célkitűzések kapcsán minden állam meghatározza az elérendő konkrét eredményeket és az ezek eléréséhez szükséges terveket. Így Magyarország is meghatározta a legfontosabb cselekvési területeket és elérendő célokat.⁴¹ Az Európai Unió elkötelezett abban, hogy előmozdítsa e menetrend megvalósítását, ezért a 2019-ben

³⁷ DEMPSEY et al. 2011, 289–300.

³⁸ Elérhető: www.undp.org/content/undp/en/home/sdgoverview/mdg_goals.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)

³⁹ Elérhető: www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)

⁴⁰ Elérhető: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/UN-DESA_Back_Common_Future_En.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)

⁴¹ Voluntary National Review of Hungary on the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda. Transformation towards sustainable and resilient societies, 2018. Elérhető: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20137Voluntary_National_Review_of_Hungary_v2.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 06. 18.)

magalakult új Európai Bizottság 2020. évi munkaprogramjában⁴² *Ambiciózusabb Unió* megfogalmazással az előttünk álló időszak két, egyidejűleg kezelendő kiemelt feladatát jelölte meg. A megfogalmazás szerint „a következő évben és évtizedben az Uniónak egyedülálló lehetősége van arra, hogy vezető szerepet játsszon a méltányos, klímasemleges, digitális Európára⁴³ való átállásban [...] Az Európai Unió csak akkor tudja teljes mértékben megragadni a kettős átállásban rejlő lehetőségeket, ha minden erősségünket és sokszínűségünket kihasználjuk. Folyamatosan küzdenünk kell az egyenlőségért, meg kell őriznünk értékeinket, és meg kell óvnunk a jogállamiságot.” A Bizottság 2020. február 19-én publikált 5 évre szóló stratégiai célkitűzései⁴⁴ között is jelentős szerep jut a nyitott, demokratikus és fenntartható társadalom megvalósításának. Ugyanígy deklarált cél a környezeti fenntarthatóság, mint a 2015 utáni fejlesztési menetrend egyik pillére, különös tekintettel a világ előtt álló súlyos környezeti kihívásokra, például az éghajlatváltozásra, az élelmiszer- és vízbiztonságra, valamint a természeti katasztrófákra.

Az Európai Unió környezetpolitikájának alapvonalai

Az Európai Unió környezetpolitikájának kialakulása

Környezetpolitikáról akkor beszélhetünk, ha nem egyes területeken megmutatkozó, elszigetelt és eseti lépésekről beszélünk, hanem a környezet egészére és annak alkotóelemeire, valamint az emberi cselekvésekre vonatkozó széles körű szabályozási területről van szó.⁴⁵ Az Európai Unió környezetpolitikája kiterjedt jogi alapokon nyugszik, amelyeket számos egyéb stratégia és kiterjedt *soft law* jellegű szabályozás egészít ki. Ezentúl különös hangsúly esik a szektorális környezeti szabályozásra, amely gyakorlatilag átfogja a környezeti elemek és az emberi cselekvés szűkebb és tágabb körét. A környezetpolitika kialakítása iránti igény az 1960-as években kezdődött el, amikor a Nemzetközi Közösség is felismerte a környezeti problémák fenyegető hatásait a fejlődésre és az emberi életre. A nemzetközi szinten történő párbeszéd és az egyes instrumentumok – nemzetközi szerződések, de elsősorban *soft law* jellegű dokumentumok – elfogadása az ENSZ létrehozását követően, így valójában a II. világháború után kezdődött el. Az európai integráció szervezetei és a mindenkori tagállamok élen jártak a környezettudatos szabályozás

⁴² A Bizottság 2020. évi munkaprogramja. Elérhető: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

⁴³ Ez a megállapítás arra enged következtetni, hogy a digitalizáció kihívásainak és a társadalmi fenntarthatóság egyik alappilléreként a méltányos életkörülmények biztosításának érdemes az összefüggéseit is vizsgálni. Lásd HILTY – AEBISCHER 2015, 3–36.

⁴⁴ Shaping Europe's Digital Future. Elérhető: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/33b6e417-53c8-11ea-aece-01aa75ed71a1?WT.mc_id=NEWSLETTER_February2020 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)

⁴⁵ BÁNDI 2019, 669.

megvalósításában, de ez annak is köszönhető, hogy az európai szintér különösen érintett volt az ipari forradalom okozta környezetrombolás által. Ahogyan ez megmutatkozik E. J. Hobsbawm leírásából is a 19. századi városok állapotának jellemzéséről:

„És micsoda városok! [...] a füst hatalmas felettük és a kosz beléjük ivódott, az alapvető közszolgáltatások – vízellátás, csatornázás, utcatisztítás, nyitott terek és mások – nem tudták tartani az ütemet a városokba irányuló tömeges bevándorlással, így termelve különösen az 1830-as évek után, a kolera, hastífusz járványokat és a XIX. századi városi gyilkosainak két szörnyű, állandó csoportját – a levegő- és vízszennyezést vagy a légzőszervi és a bélrendszeri betegségeket.”⁴⁶

1972 fordulópontra jelentett mind a nemzetközi, mind a regionális szintű környezetvédelemben, így az akkori európai integráció számára is. Az úgynevezett intézményesítés időszaka az 1972 júniusában, Stockholmban tartott ENSZ Konferencia az Emberi Környezetről⁴⁷ megtartásával ért véget. Ebben az időszakban olyan nemzetközi szervezetek és programok sorát hozták létre, amelyek környezetvédelmi jelentőséggel bírnak. Kifejezetten a környezetvédelmi tevékenység támogatására, az 1972-es konferenciát követően jött létre az UNEP (*United Nations Environment Programme*, „UN Environment”), vagyis az ENSZ Környezetvédelmi Programja.⁴⁸ Példaként említhető a szakmai tevékenységet ellátó IUCN,⁴⁹ a szakosított intézmények köréből az UNESCO MAB⁵⁰ programja vagy a FAO⁵¹ tevékenysége a mezőgazdasági kemikáliákkal kapcsolatban. Az 1949-ben létrehozott Európa Tanács is jelentős szerepet játszott elsősorban a természetvédelem és vízügy terén, széles körű nemzetközi szerződésalkotási tevékenységével hozzájárulva a környezetvédelmi szabályozás fejlődéséhez. Különböző jogi normákat dolgoztak ki, regionális és univerzális szinten is, például a szennyezőforrásokkal: az olajszennyezéssel, nukleáris teszteléssel, illetve tájvédelemmel, lápokkal, tengeri élővilággal, édesvizek minőségével kapcsolatosan.⁵²

A Közösség akkori tagállamainak állam- és kormányfői 1972 októberében találkoztak Párizsban, ahol megalapozták a Közösség új dimenzióját az együttműködésben, kiterjesztve olyan területekre, amelyek az eredeti szerződéses célkitűzések között nem szerepeltek. Együttal felhívták az intézményeket, hogy 1973 júliusa előtt készítsék el

⁴⁶ HOBBSAWM 1969.

⁴⁷ The United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 1972. 06. 05–16.

⁴⁸ UNEP the First 40 Years. Elérhető: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8350/-UNEP_%20the%20first%2040%20years-2012UNEP-%20the%20first%2040%20years_2012.pdf?sequence=3&am%3BisAllowed=. (A letöltés dátuma: 2020. 05. 06.)

⁴⁹ IUCN: The International Union for Conservation of Nature. Természetvédelmi Világszövetség.

⁵⁰ MAB: Man and Biosphere Programme. az ENSZ Nevelésügyi Tudományos és Kulturális Szervezetének *Ember és bioszféra* című programja. Elérhető: <https://en.unesco.org/mab> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 06.)

⁵¹ FAO: Food and Agricultural Organization of the United Nations. Az ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete.

⁵² Az Európa Tanács környezeti tevékenységéről bővebben elérhető: www.coe.int/en/web/compass/environment (A letöltés dátuma: 2020. 03. 11.)

a környezeti együttműködés kereteit biztosító programot. A deklarációban védendő értéként tekintettek a környezetre, és első alkalommal merült fel a környezeti kérdésekben való szorosabb kooperáció lehetősége.⁵³ Az 1972-es találkozó alapozta meg a környezeti akcióprogramok elfogadásának sorát, amelyek közül az elsőt – még nyilatkozat formájában – 1973 novemberében hagyta jóvá a Tanács. A többi akcióprogramot, a 2020-as esztendőig további hatot, már határozat formájában fogadták el. Az első akcióprogram két fő részre bontható. Az elsőt meghatározták a fő elveket és célkitűzéseket, míg a másodikban az egyes ágazati szektorokban végrehajtandó feladatokat jelölték ki, konkrét határidőket is megállapítva.⁵⁴ A környezeti akcióprogramok fontos pozitív változásokat hoztak a Közösségekben és később az Európai Unióban, ahogyan azt a hatodik akcióprogram felülvizsgálata során az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság is megerősítette. Az Akcióprogramokat nem kötelező jogforrási formában fogadják el, de irányt mutatnak az uniós (korábbi közösségi) környezetvédelemnek, kijelölve a legfontosabb célkitűzéseket, prioritásokat, elérendő eredményeket. Azonban a környezetpusztítás tovább folytatódott az európai térségben, így a következő évtizedekben nélkülözhetetlen a szigorú fellépés és a környezetvédelmi intézkedések maradéktalan végrehajtása a tagállamokban.⁵⁵

A kiterjedt környezetpolitika kialakítása szerződéses felhatalmazás nélkül történt a Közösségekben, jelentős változásokat a későbbi szerződések és az Egységes Európai Okmány hatályba lépése hoztak. A Római Szerződésben a 100. (jogharmozás) és 235. cikk (Közösség céljai) jelenik meg alapként, az Egységes Európai Okmány elfogadását követően a 100a cikk, amely később a 95. cikk lett, a 94. cikk az eredeti 100. cikk folytatása, bár a környezetvédelem számára 1986 után már nem bír relevanciával. A 235. cikk átalakult, és ezt a környezetvédelmi cím váltotta fel az akkori 130. r. s és t cikkekkkel, amelynek következtében a régebbi 235. cikk ismét jelentőségét veszítette. Az előbbi cikk az integráció céljaira utal, amelyek között így emelkedett fel a környezetvédelem mint új terület. Az önálló környezetről szóló címet az Egységes Európai Okmány illesztette a szerződéses rendelkezések közé, így alapot biztosított a jogal-

⁵³ Statement from the Paris Summit (19 to 21 October 1972), különösen: 2. 3. pont, 5. „As befits the genius of Europe, particular attention will be given to intangible values and to protecting the environment, so that progress may really be put at the service of mankind.” Elérhető: www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901/publishable_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 11.)

⁵⁴ A környezeti akcióprogramok sorrendje: Első környezeti akcióprogram (1973–1976); Második környezeti akcióprogram: az EK Környezeti Politikájának és az I. Akcióprogramnak a folytatásáról és végrehajtásáról (1977–1981); Harmadik környezeti akcióprogram (1982–1986); Negyedik környezeti akcióprogram (1987–1992); Ötödik környezeti akcióprogram: a Fenntarthatóság Felé (1993–1997); Hatodik környezeti akcióprogram: Környezet 2010: a jövő a kezünkben van (2001–2012); Hetedik környezeti akcióprogram: Jólét bolygónk felélése nélkül (2012–2020). FARKAS CSAMANGÓ 2017, 26–31.

⁵⁵ Economic and Social Committee, opinion, 2000. 05. 24. „The programme has produced a number of positive results, ... very much worried about the continuing deterioration of the quality of Europe’s environment, which it considers the single most important criterion for assessing the effectiveness of the successive European Environmental Action Programmes and European environmental policy at large.”

kotásra is.⁵⁶ Az akkori VII. fejezet folytonosan bővült, így a Maastrichti Szerződés újabb, főként célkitűzésekre vonatkozó elemeket adott a szerződéses rendelkezésekhez. Legfőbb jelentősége, hogy a közösségi politikák közé emelte a környezeti politikát, továbbá meghatározta a környezetvédelem integrálásának szükségességét.⁵⁷ Érdeemes megemlíteni, hogy az integráció elvét a már említett Egységes Európai Okmány 130 r. cikk (2) bekezdése bár nem említi, de érdemben tartalmazza. Napjainkban az EUMSZ XX. címe és annak 191–193. cikkei rendelkeznek a környezeti politika alapjairól, míg a másik jogalap a 114. cikk (jogharmonizáció, védelmi záradék).⁵⁸ Az általános célkitűzések meghatározása után előírja a környezet védelmének magas szintjét, valamint a környezetpolitika kialakításának elveit.⁵⁹ Ezek a princípiumok jobbra megegyeznek a nemzetközi környezetvédelmi jog általánosan elismert elveivel, beleértve a „szennyező fizet” elvét.⁶⁰ A 192. cikk szól a célok elérésére alkalmazott eljárásokról és döntéshozatalról, míg a 193. cikk a tagállamok tekintetében állapítja meg az úgynevezett legkisebb szigor klauzulát. A tagállamok – a Bizottság értesítése mellett – elfogadhatnak az uniós előírásoknál szigorúbb környezetpolitikai intézkedéseket, ha azok a Szerződések céljaival összeegyeztethetők.⁶¹

Az Európai Unió Alapjogi Chartáját 2000-ben, Nizzában fogadták el és a Lisszaboni Szerződés az EUSz 6. cikkével szerződéses rangra emelte. Azonban a Chartában rögzített alapjogok alkalmazhatósága még bizonytalan, hiszen a jogok felsorolásán túl nem szól a jogok pontos tartalmáról és korlátozhatóságáról.⁶² Az Alapjogi Charta IV. címének 37. cikke foglalkozik a környezetvédelemmel, amely ugyancsak előírja a környezetvédelem magas szintjét: „A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.”

Az uniós jogban a jogi aktus formájának megválasztása utal az elérendő célra is, hiszen a másodlagos jogforrások közül a rendelet akkor alkalmazandó, ha ténylegesen közös szabályozásra van szükség és a cél a jogegységesítés. Az irányelvek elsősorban a jogharmonizáció eszközei, amikor a *keretek* meghatározása mellett az elérendő célhoz vezető út megválasztásában a tagállamok az uniós jog által határolt, szabad választási lehetőséggel rendelkeznek.⁶³ A környezetpolitika megvalósítása során elsősorban

⁵⁶ Egységes Európai Okmány, 1986. 02. 28., 1987. 07. 01.

⁵⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 11. cikk.

⁵⁸ Korábbi EK Sz XIX. cím, 174–176. cikkek.

⁵⁹ A környezeti jogalkotás elődleges jogforrási felhatalmazottságáról részletes áttekintést ad: BÁNDI 2014, 155–170.

⁶⁰ 191. cikk (2) bekezdés: „Az Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor az Unió különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a »szennyező fizet«-elven alapul.”

⁶¹ FARKAS CSAMANGÓ 2017, 24–25.

⁶² BLUTMAN 2013, 523–524.

⁶³ TÓTH 2018.

irányelveket fogadtak el, hiszen a jogegységesítés – a regionális különbségek és a tagállamok közötti nagy eltérések miatt – nehezen kivitelezhető. A jogalkotás alapját adó eredeti 100. cikk és az abból kifejlődött mai 114. cikk is jogharmonizációra és nem jogegységesítésre ad felhatalmazást. Ennek eredményeként rendeleti szabályozást akkor alkalmaznak, ha ténylegesen szükség van a teljes egészében összehangolt cselekvésre.⁶⁴ Az Európai Unió környezeti szabályozási területe két nagyobb részre bontható: a horizontális, vagyis átfogó, általános rendelkezésekre (például a hatásvizsgálat szabályai, a felelősségi kérdések), valamint az úgynevezett szektorális szabályozási rendelkezésekre (1. területfejlesztés, területrendezés; 2. az épített környezet alakítása és védelme, településrendezés; 3. földvédelem; 4. természetvédelem; 5. vízvédelem; 6. levegőtisztaság-védelem; 7. hulladékgazdálkodás; 8. veszélyes anyagok; 9. ipari baleseti kockázat; 10. zajártalom és rezdések elleni védelem).

Az Európai Unió hosszú távú jövőképe 2050-ig gondolkozik, azonban a jelenleg érvényes 7. Környezetvédelmi Akcióprogramot (Cselekvési program)⁶⁵ (*Environmental Action Programme – EAP*) 2014-től kezdődően 2020-ig határozták meg, vagyis ebben mindenképpen újabb lépéseket kell tenni a környezetvédelmi célkitűzések meghatározása érdekében. A cselekvési program a következő három kiemelt célkitűzést határozta meg: „a) az uniós természeti tőke védelme, megőrzése és fejlesztése; b) erőforrás-hatékony, zöld és versenyképes uniós gazdaság kialakítása; c) az uniós polgárok megóvása a környezettel kapcsolatos terhelésektől, valamint az egészségüket és jólétüket fenyegető kockázatoktól.”⁶⁶ A kiemelt célkitűzések segítői: „a környezetre vonatkozó uniós szabályozás előnyeinek maximalizálása a végrehajtás javításával; az uniós környezetpolitika ismeret- és tudományos alapjának javítása; a környezet- és éghajlat-politikával összefüggő beruházások feltételeinek biztosítása és a környezeti externáliák kezelése; a környezetvédelem integrációjának és a szakpolitikák koherenciájának növelése.”⁶⁷ Végül, de nem utolsósorban meghatároztak két további horizontális prioritást: „az uniós városok fenntarthatóságának javítása és a nemzetközi környezettel és éghajlattal kapcsolatos kihívások hatékonyabb uniós kezelése.”⁶⁸

Ugyanakkor az cselekvési program kilenc kiemelt tematikus célkitűzést is tartalmaz:

1. az Unió természeti tőkéjének védelme, megőrzése és fejlesztése;
2. erőforrás-hatékony, zöld és versenyképes uniós gazdaság kialakítása;
3. az uniós polgárok megóvása a környezettel kapcsolatos terhelésektől, valamint az egészségüket és jólétüket fenyegető kockázatoktól;
4. a környezetre vonatkozó uniós szabályozás előnyeinek maximalizálása a végrehajtás javításával;

⁶⁴ BÁNDI 2019, 667.

⁶⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. november 20-i 1386/2013/EU határozata a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról. (HL L 354., 2013. 12. 28. 171–200.)

⁶⁶ 7. EAP 2. cikk.

⁶⁷ 7. EAP 2. cikk.

⁶⁸ 7. EAP 2. cikk.

5. az uniós környezetpolitika ismeret- és tudományos alapjának javítása;
6. a környezet- és éghajlatpolitikával összefüggő beruházások feltételeinek biztosítása és a környezeti externáliák kezelése;
7. a környezetvédelem integrációjának és a szakpolitikák koherenciájának növelése;
8. az uniós városok fenntarthatóságának javítása;
9. a nemzetközi környezettel és éghajlattal kapcsolatos kihívások hatékonyabb uniós kezelése.⁶⁹

Fenntartható fejlődés az Európai Unió környezetpolitikájában

Napjaink környezetjogi alapelvei közül kiemelkedő jelentőséggel bír a fenntartható fejlődés elve. A nemzetközi környezetvédelmi jog alapelveinek katalógusa nem zárt, de azok köre szakirodalmi szinten meghatározott. A legfontosabb elvek a következők: az államok szuverenitással rendelkeznek erőforrásaik felett, de ez kiegészül a másnak (más államoknak) való károkozás tilalmával; a megelőzés és az elővigyázatosság; az együttműködés; a „szennyező fizet” elve; a közös de megkülönböztetett felelősség, valamint a fenntartható fejlődés elvei.⁷⁰ Ezek az elvek természetesen az uniós környezetpolitikai szabályozásban is megjelennek, azonban jelen keretek között ezek közül egy elvvel, a fenntartható fejlődéssel foglalkozunk részletesen. A fenntartható fejlődés megvalósítására külön stratégiacsomagot fogadtak el és annak folyamatos felülvizsgálatával törekszik az Európai Unió a nemzetközi szinten vállalt kötelezettségeit és a fenntartható fejlődési célkitűzéseket megvalósítani.

A fenntartható fejlődés már viszonylag korán beépült a szerződéses szabályozásba. A Maastrichti Szerződés több helyen említi a fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődést, a más államokkal való fejlesztési együttműködés terén is és az uniós célkitűzések közé illesztette a fenntartható fejlődést.⁷¹ Az Amszterdami Szerződés tovább erősítette a környezetvédelmi elemeket, azonban az önálló környezeti címet nem bővítette tovább.⁷² Az EUMSZ-ben a következő meghatározás található: „a környezetvédelmi

⁶⁹ 7. EAP, Melléklet, Tematikus prioritások, 1–9. sz., 17–106. pontok.

⁷⁰ A nemzetközi környezetvédelmi jogi alapelvekről bővebben: SANDS 2012, 187–237. Magyar nyelven: SZIEBIG 2015, 17–21.

⁷¹ Az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés, 1992. 02. 07., 1993. 11. 01.

Title II. Art. G. Part B: „[...] to promote throughout the Community a harmonious and balanced development of economic activities, sustainable and non-inflationary growth respecting the environment [...]” és Title XVII.: „Community policy in the sphere of development cooperation, which shall be complementary to the policies pursued by the Member States, shall foster: the sustainable economic and social development of the developing countries, and more particularly the most disadvantaged among them.”

⁷² Amszterdami Szerződés, 1997. 10. 02., 1999. 05. 01. Art. 1. 5.: „The Union shall set itself the following objectives: to promote economic and social progress and a high level of employment and to achieve balanced and sustainable development [...]”

követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.”⁷³ Az Európai Unióról szóló Szerződés I. cím 3. cikke is megemlékezik a fenntartható fejlődésről és a környezetvédelemről: „az Unió egy belső piacot hoz létre. Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. Az Unió elősegíti a tudományos és műszaki haladást.”

A szerződéses rendelkezések általános megállapításain túl elhatározták egy kifejezetten a fenntartható fejlődést a központba helyező program elfogadását is. A tervezési szak már 1998-ban, a Cardiffi Európai Tanács során elkezdődött.⁷⁴ A Bizottság közleményét, *A strategy for Integrating Environment into EU Policies (Stratégia a Környezet Integrálásáért az EU politikaiba)* kedvezően fogadták és a szektorális környezeti politikák fejlesztésében fordulópontot jelentett a cardiffi mandátum.⁷⁵ A dokumentum elnevezése egyébként híven tükrözi a nemzetközi környezetjog 1992 után kezdődött utolsó szakaszának jellemzőjét, az integrációt. A napjainkba is átnyúló időszak fő prioritása, hogyan tudnak érvényesülni a környezeti megfontolások más politikákban, vagyis a környezetvédelmi standardok miként építhetők be, érvényesíthetők például gazdasági programok kialakítása során.⁷⁶ Az uniós célkitűzések között elsősorban három szektor, az energia, a szállítmányozás és az agrár szerepelt, de ez 2004-re már kilencre növekedett, többek között ideértve a belső piacot, valamint a gazdasági és pénzügyeket. 2003-ra a legtöbb akkori uniós tagállam elfogadta saját nemzeti fenntartható fejlődés stratégiáját.⁷⁷ A specifikus terv elfogadásának első lépései 1999-ben történtek, amikor a Helsinki Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy „készítsen javaslatot egy olyan hosszú távú stratégiára, amely összekapcsolja a gazdaságilag, társadalmilag és ökológiailag fenntartható fejlődés politikáit, s amelyet 2001 júniusában kell az Európai Tanács elé terjeszteni.”⁷⁸ Az uniós stratégia elfogadása nemzetközi kötelezettségvállaláson alapult, mivel az 1992-es Riói Nyilatkozat aláírásával és az ENSZ Közgyűlésének 1997-ben tartott 19. rendkívüli ülészakán az Európai Unió vállalta egy átfogó terv kidolgozását 2002-ig, vagyis a Fenntartható Fejlődés Világkonferencia idejére. Az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiáját 2001-ben, a göteborgi Európai Tanácsi ülésen fogadták el *Fenntartható*

⁷³ EUMSZ. 2. cím, 11. cikk.

⁷⁴ Presidency Conclusion, Cardiffi Európai Tanács, 1998. 06. 15–16., 5–7. bekezdések. Elérhető: www.europarl.europa.eu/summits/car1_en.htm (A letöltés dátuma: 2020. 03. 12.)

⁷⁵ Communication from the Commission to the European Council, 1998. 05. 27. COM(1998) 333 final.

⁷⁶ A nemzetközi környezetjog fejlődéséről bővebben: SANDS 2012, 22–49.

⁷⁷ Commission Working Document: Integrating environmental considerations into other policy areas – a stocktaking of the Cardiff process, 2004. 06. 01. COM(2004) 394 final.

⁷⁸ Presidency Conclusion, Helsinki Európai Tanács, 1999. 12. 10–11., 46–47. bekezdések. Elérhető: www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm (A letöltés dátuma: 2020. 03. 12.)

Európa egy Jobb Világért: az Európai Unió Fenntartható Fejlődés Stratégiája címmel.⁷⁹ A Stratégia utal az Európai Unió hosszú távú, pozitív jövőképre, amelynek támasza a fenntartható fejlődésen alapuló, megfontolt politikák kidolgozása. Ezentúl azonosították a legfontosabb problémákat, amelyek súlyos és visszafordíthatatlan módon veszélyeztetik az európai társadalom jólétét. Ide sorolták a klímaváltozást, az élelmiszer-biztonságot, a sokrétűen használt vegyszerek hosszú távú hatásait, az új, antibiotikum-rezisztens baktériumtörzsek által támasztott fenyegetést, a szegénységet és a népesség előregedését, az olyan környezetvédelmi problémákat, mint a biodiverzitás csökkenése, a hulladékkezelés és a talajpusztulás, valamint a regionális egyenlőtlenségeket.⁸⁰ Ezen túl több célkitűzést és azokhoz kapcsolódó akciókat is megállapítottak, amelyeknek mind uniós szinten, mind pedig tagállami szinten érvényesülni kell.⁸¹ A Stratégia harmadik része a hosszú távú célkitűzésekkel és cselekvési prioritásokkal foglalkozik. Ebben a tekintetben a Stratégia legnagyobb erőssége, hogy kifejezett hangsúlyt helyez az átfogó, ágazatokon átívelő megközelítésre, így a fenntartható fejlődés beépítésére az uniós politikák széles körébe. Különös tekintettel kiemelték a klímaváltozás és a tiszta energiaforrások használatát, a közegészségügy fejlesztését, a természeti erőforrások felelősségteljes kezelését, a közlekedési szektor fejlesztését, valamint a területgazdálkodást.⁸² A Stratégia utolsó fejezete annak megvalósításával és felülvizsgálatával foglalkozik *Göteborg utáni lépések* címmel.⁸³ 2002-ben Barcelonában az Európai Tanács kiegészítette a stratégiát a külső dimenzióval, különös hangsúlyt helyezve az Európai Unió nemzetközi szinten betöltött szerepére és a globális partnerségre.⁸⁴ A Stratégia intenzív ellenőrzésnek és monitoringnak volt alávetve, az első megújításra 2005-ben került sor,⁸⁵ majd 2009-ben is felülvizsgálták.⁸⁶ Természetesen az SDGs-ek az Európai Unió számára is fontos kiin-

⁷⁹ Communication from the Commission. A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development, 2001. 05. 15. COM(2001) 264 final. (A továbbiakban: Fenntartható Fejlődés Stratégia.)

⁸⁰ Fenntartható Fejlődés Stratégia, 4–5.

⁸¹ A célkitűzések között a következőket határozták meg: koherensebb politikai fellépés; megfelelő árképzés kialakítása; tudományos és technikai befektetések eszközzése; a kommunikációs csatornák fejlesztése és a polgárok, valamint vállalkozások mobilizálása; a bővítés és a globális dimenzió figyelembevétele. Fenntartható Fejlődés Stratégia, 5–9.

⁸² Fenntartható Fejlődés Stratégia, 9–13.

⁸³ Fenntartható Fejlődés Stratégia, 13–15.

⁸⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Towards a global partnership for sustainable development, 2002. 02. 13. COM(2002) 82 final.

⁸⁵ A Stratégiát követő lépésekről részletesen: https://ec.europa.eu/environment/sustainable-development/strategy/review/index_en.htm (A letöltés dátuma: 2020. 03. 12.)

⁸⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development. 2009. 07. 24. COM(2009) 400 final.

dulópontot jelentenek, a minél ambiciózusabb program elfogadása érdekében a Bizottság szorosan együttműködött a tagállamokkal a célok elfogadását megelőző időszakban.⁸⁷

Gondolatok az uniós környezetpolitika jövőjéről

Ahogy arra már korábban történt utalás, az eredeti szerződéses célkitűzések között még nem szerepelt a környezetvédelem. Azonban ez a hiányosság nem meglepő – és éppen ezért nem is tekinthető konkrétan hiányosságnak –, mivel a nemzetközi szintű környezetvédelem is még csak gyermekcipőben járt az európai integráció kezdetén. Azóta a politikai együttműködés részeként létrejövő Európa Tanács élen jár a környezeti tárgyú nemzetközi szerződések elfogadásában és a tágran értelmezett európai szintér egyik környezeti kulcsszereplője. Az Európai Unióban pedig egyre nagyobb teret nyert a környezetpolitikai szabályozás. Ahogy erre Bándi Gyula is utal, pontos adatok nem állnak rendelkezésre, de becslések alapján a teljes uniós joganyag mintegy 12–14 százalékát teszi ki a környezetvédelmi szabályozás.⁸⁸ A tagállami környezetvédelem háttérét is jelentős részben, csaknem 80 százalékban biztosítja az uniós jog. Erre enged következtetni a Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárások magas aránya is, az összes ügy csaknem egyötöde környezeti tárgyú volt.⁸⁹ A kötelezettségszegési eljárás az Európai Bizottság egyetlen eszköze a környezetpolitikai területen *renitens* tagállamok ellen annak érdekében, hogy rábírják őket az uniós környezetjog végrehajtására. A kötelezettségszegések minden formájára található gyakorlati példa a környezetjogi területen is: az uniós jog átültetésének elmulasztása, nem megfelelő átültetése vagy nem megfelelő alkalmazása is előfordul. A megindított eljárások nagy száma utal a környezetjog uniós jelentőségére. 1976 és 2007 között csaknem 600 környezeti tárgyú eljárás került az uniós bíróságok elé.⁹⁰ A környezeti területen elkövetett kötelezettségszegések száma az utóbbi időszak mutatószámai alapján sem csökkent, és azok az összes tagállamot egyaránt érintik.⁹¹

A környezeti kérdések az uniós polgárokat is élénken foglalkoztatják. Az Eurobarometer 2017-es felmérése szerint a megkérdezett uniós polgárok 94 százaléka számára fontos a környezetvédelem és legfennegetőbbnek a klímaváltozást tartják, amit a légszennyezés követ. Ötből négy uniós polgár pedig egyetért a megállapítással, hogy a környezeti kérdések közvetlen hatással vannak a mindennapi életükre.⁹² Annak ellenére, hogy az európai integráció környezetpolitikai szabályozása már több évtizedes

⁸⁷ The 2030 Agenda for Sustainable Development and the SDGs. Elérhető: https://ec.europa.eu/environment/sustainable-development/SDGs/index_en.htm (A letöltés dátuma: 2020. 06. 18.)

⁸⁸ BÁNDI 2018, 121–148.

⁸⁹ BÁNDI 2018, 121–148.

⁹⁰ KRÄMER 2008, 2–17.

⁹¹ Statistics on environmental infringements. Elérhető: <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 18.)

⁹² Attitudes of European citizens towards the environment, 2017. 11. 04–08. Elérhető: https://ec.europa.eu/environment/eurobarometers_en.htm (A letöltés dátuma: 2020. 03. 13.)

múltra tekint vissza, számos területen további lépésekre van szükség. Az egyik ilyen kérdéskör az erőforrások használata, mivel az Európai Unió területén több természeti erőforrást használnak fel, mint amennyi keletkezik vagy rendelkezésre áll – köszönhetően az iparosodottnak és a magas népességszámnak. Így a fenntartható fejlődés és erőforrás-gazdálkodás, valamint a hatékony környezeti demokrácia elengedhetetlen az Unió számára. Ugyanakkor kimutathatóan több pozitív változásról is beszámolhatunk, köszönhetően a környezeti akcióprogramokban meghatározott célok elérésének: például az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentése, a vizes élőhelyek megőrzése és a fenntartható erdő- és hulladék-gazdálkodás mind ilyen lépésnek tekinthetők.⁹³

A környezetpolitikai szabályozás nehézségei

A környezetjognak és a környezetpolitikai szabályozásnak azonban megvannak a maga korlátai – ahogyan erre Pánovics Attila, a hazai környezetjogászok egyik kiváló képviselője is rámutat. *Gondolatok a környezetjogi szabályozás korlátairól* című művében a következőket sorolja fel: a jogi szabályozással kapcsolatos általános problémák; a jogrendszerek eltérő jellege; a környezetjog sajátos jellege mint „keresztülfekvő” jogterület; a hosszú távú és holisztikus szemléletek ütközése; a nemzetközi együttműködés hiányosságai; a fogalmak tisztázatlansága; a jövő nemzedékek védelme; a árok visszafordíthatatlansága és a bizonyítás nehézsége; a jogalkalmazás gyengeségei, valamint a kapacitás- és forráshiány.⁹⁴ Az előbbi – a szerző álláspontjában sem kimerítő – felsorolással egyet lehet érteni és az Európai Unió tekintetében néhány különösen jellemző. Tekintve, hogy 2020-ban 27 különböző tagállam alkotja az Európai Uniót, 27 különböző jogrendszernek kell a nemzeti jogba beilleszteni, illetve végrehajtani a környezetjogi szabályozást. Így a jogrendszerek különbözősége egyértelmű akadályt gördíthet az uniós jog egységes végrehajtása elé. A nemzetközi együttműködést tekintve pedig az európai integráció bár régóta részt vállal nemzetközi tanácskozásokon és a nemzetközi szerződések elfogadásában, annak nemzetközi szinten betöltött szerepe csak a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után teljesedett ki, az önálló szerződéskötési képesség elnyerésével. A környezetpolitika egyfajta érzékeny egyensúlyt kíván létrehozni a környezet és az ember között egy olyan szabályozás megteremtésével, amely mind a két fél részére előnyös lehet. Azonban a szektorális környezeti szabályozás tekintetében már az 1970-es években felismerték, hogy az eredményességhez szükséges a széles körű látásmód és a társadalmi tényezők figyelembevétele.⁹⁵

⁹³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program féléves értékeléséről, 2007. 04. 30. COM(2007) 225 végleges.

⁹⁴ PÁNOVICS 2015, 133–145.

⁹⁵ JORDAN 2001, 4644–4651.

A környezeti etika az ember és a természetes környezet közötti morális kapcsolat-ként fogalmazható meg. A környezetjogi szabályozás a mögötte meghúzódó komplex morálrendszer közül mindig is az emberközpontú, úgynevezett *antropocentrikus* megközelítést követte. Egyes álláspontok szerint a napjainkban meghúzódó súlyos környezeti válsághelyzetekért is ez a megközelítés hibáztatható. Egy példával szemléltetve: mivel az emberközpontú megközelítés az egész természeti környezetet és annak minden elemét az ember fennmaradása érdekében kezeli, az egyes természeti elemek önálló értéke elvész, azokat nem veszik figyelembe, elvezetve olyan súlyos környezeti problémákhoz, mint a klímaváltozás, a biológiai sokféleség csökkenése és a levegőszennyezés.⁹⁶ Ezzel szemben az ököcentrikus megközelítések „az ökoszisztémát mint egészet is morális státusszal rendelkezőnek tekintik, és ezt tartják a legfőbb védendő értéknek”.⁹⁷ Alapvetően az uniós környezetpolitika is az embert helyezi a központba, azonban egyre inkább megtalálhatók az ököcentrikus felfogásra jellemző ismérvek is. Ebben a tekintetben gondolhatunk az átfogó és hosszú távú programokra és a környezeti szabályozási területeket átívelő stratégiák elfogadására. Jelentős kritikai észrevételeket fogalmaztak meg a környezetpolitika hatékonyságát illetően is, ahol közgazdasági módszerekkel, innovatívan, a „holtteher-vesztés” számítási módszertanát felhasználva mutatták ki a tagállamok közötti jelentős egyenlőtlenségeket. Különös tekintettel esnek latba az erőforrások elosztására vonatkozó kritikai észrevételek és a pénzügyi háttér rendezetlensége.⁹⁸ A környezeti fenntarthatóság és a társadalmi-gazdasági fejlődés között szoros összefüggés van.⁹⁹ Napjainkban a környezet megkerülhetetlen eleme a politikák elfogadásának és a döntéshozatalnak. Annak ellenére, hogy az 1970-es évek vége óta a környezetvédelem és a „zöld” politikák elfogadása központi részét adja – egyre növekvő mértékben – a Közösség, majd az Európai Unió döntéshozatalának, az eredmények vegyes képet mutatnak. A tagállamok rendkívül különbözők mind társadalmi, mind pedig gazdasági szempontból. Továbbá a környezeti célkitűzések nem érhetők el a „külső” piacokkal való kapcsolatrendszer bevonása és hatékony működtetése nélkül, így a nemzetközi dimenziót is figyelembe kell venni.¹⁰⁰ Előbbiekre tekintettel a hatékony környezetpolitika létrehozása elképzelhetetlen az úgynevezett „policy diffusion” figyelembevétel nélkül, amely azt jelenti, hogy egy adott területen elfogadott szabályozás mikénti kialakítására hatással vannak más egységek (országok, régiók, döntéshozók) politikái.¹⁰¹

⁹⁶ Environmental Ethics: Between Anthropocentrism and Ecocentrism. Elérhető: <http://home.iitk.ac.in/~anubha/CE213.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 13.)

⁹⁷ A környezeti etikai kérdésekről bővebben lásd Kovács 2008, 75–108.

⁹⁸ CZYZEWSKI et al. 2020, 1–34.

⁹⁹ Bővebben lásd SORRELL 2010, 1784–1809.; EKINS 2000, 388.

¹⁰⁰ ARBOLINO et al. 2018, 130–138.

¹⁰¹ GILARDI–WASSERFALLEN 2019, 1245–1256.

Az uniós környezetpolitika jövője

Ha arra a kérdésre keressük a választ, hogy „vajon merre tart az uniós környezetpolitika”, akkor remélhetően azt a választ kapjuk, hogy a fenntarthatóság felé. Ahogyan azt már korábban megállapítottuk, csaknem öt évtized alatt a környezetpolitika elfoglalta az uniós szabályozás jelentős részét, és így komoly kihívásokat ró a tagállamokra. A következő fejezetekben több olyan kérdést is górcső alá veszünk, ahol az uniós környezetpolitika nem tudja teljes egészében betölteni a célját, főként a végrehajtás hiányosságai miatt. A 2020-as év újabb fordulópont lesz, hiszen remélhetően sor kerül az új környezeti akcióprogram elfogadására, és már öt esztendeje zajlik az ENSZ fenntartható fejlődési célkitűzések megvalósítása. 2019-ben az Ursula von der Leyen vezette Bizottság meghirdette a European Green Deal programot annak érdekében, hogy 2050-ben az Európai Unió karbonsemleges területté válhasson.¹⁰² Maradéktalanul tökéletes környezetpolitika nincs, de ha az uniós célkitűzések és a tagállami akarat találkoznak, az Európai Unió valóban a nemzetközi közösség környezetvédelmi élharcosává válhat a következő évtizedekben.

A Bizottság célkitűzései között erőteljes hangsúlyt kap a *méltányos, klímasemleges, digitális Európára való átállás*. Ennek következetes megvalósítása azt jelenti, hogy a 2030–2050-ig tartó időszakra a környezetpolitika nem más politikáktól függetlenedő szabályozással valósítható meg, hanem a rendszerszintű gondolkodással; a 21. század modern technológiáira vonatkozó digitalizáció és a szociális jólét célkitűzéseivel együtt, az egymásra való tekintettel szabályozás módszerével érhet el jelentősebb eredményeket.

Nem szükséges külön magyarázni, hogy a *digitalizáció* általában, és különösen a *merséges intelligencia*, a *robotika* azzal együtt, hogy az európai vállalkozások versenyképességét növeli, számos elemében társadalmi és környezeti előnnyel is jár, a *zöld átállás* hatására ugyanis változnak a termékek felhasználási és előállítási módjai, a *fogyasztási szokások* is. A célkitűzések akkor valósulhatnak meg hatékonyan, ha az átállás mindenki számára méltányos és igazságos. Ezért általában a demokratikus jogok kiteljesedése, a joghoz jutás feltételeinek növelése, a hátrányosabb helyzetű személyek vagy régiók felzárkóztatása, a fogyasztói jogok erősítése, az idősödő európai lakosságra tekintettel az egészségügyi ellátórendszer fejlesztése, a hosszú távú jövőképre fókuszál, ahol méltányosan oszlanak meg a lehetőségek. A kevesebb papír felhasználásával zajló modern, elektronizált közigazgatásra, a számos területen megvalósítható gyors és bürokrácia-mentes automatizált döntéshozatalra, a kevesebb káros anyagot kibocsátó autók előállítására való törekvés mind-mind annak az új, komplex szemléletű gondolkodásmódnak az elemei, amely a Bizottság által megfogalmazott jövőállásági platform létrejöttéhez

¹⁰² A European Green Deal programról bővebben: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu_en (A letöltés dátuma: 2020. 03. 13.)

vezethet, ami a minőségi jogalkotási program változatlan célkitűzéseivel együtt a jogszabályok jövő elvárásaihoz való hatékonyabb és jobb igazodását eredményezi.¹⁰³

A Bizottság programjában hat célkitűzést fogalmazott meg, amelyek közül az első az elképzelései szerint az alkalmazkodást előtérbe helyező európai zöld megállapodás, mint az Európai Unió új növekedési stratégiája. Ennek legfőbb célja, hogy Európa 2050-re klímasemleges legyen, amelyhez szükséges erőfeszítéseket az európai éghajlati paktum fogja össze. A megállapodás a biológiai sokféleség, a természeti örökség és az óceánok védelmének megőrzéséhez is hozzá kíván járulni. Mindezekhez egy innovatívabb, körforgásos gazdaság és ipar szükséges, amelyek lehetővé teszik az erőforrások hatékonyabb felhasználását. Az európai zöld megállapodás hozzá kíván járulni a munkahelyteremtéshez és Európa globális versenyképességének növeléséhez is. A Bizottság által tervezett legfontosabb intézkedés az első európai éghajlatpolitikai jogszabály, amely kötelező célként határozza meg a 2050-re elérendő klímasemlegességet. Az európai zöld megállapodás fontos eleme az intelligens ágazati integrációra és az épületkorszerűsítési hullámra vonatkozó stratégia kidolgozása. A fenntartható kék gazdaság a tengeri megújuló energia terén kíván intézkedéseket megvalósítani. A közlekedési ágazat környezetbarátabbá tétele érdekében is várható a fenntartható és intelligens mobilitásra vonatkozó átfogó stratégia kidolgozása. Az európai zöld megállapodásnak fontos célja a biológiai sokféleség fenntartása és a reziliens ökoszisztéma és gazdaság fenntartása. Célként fogalmazta meg a Bizottság a biológiai sokféleségre vonatkozó, 2030-ig szóló új uniós stratégia, továbbá a teljes élelmiszerláncra vonatkozó, „a termelőtől a fogyasztóig” elnevezésű stratégia kidolgozását.¹⁰⁴

Az uniós környezetpolitika egyes újabb kihívásai

Az olvasó kezében tartott kötet eddig fogalmi magyarázatot biztosított a fenntartható fejlődés és a társadalmi fenntarthatóság megértéséhez. Továbbá betekintést engedett az Európai Unió környezetvédelmi szabályozásának történetébe és megalapoztuk a nemzetközi joghoz való kapcsolódást. A továbbiakban kitekintünk az uniós környezetvédelem egyes újabb kihívásaira. Természetesen ez a prioritizálás nem fontossági sorrendet jelent, így nem tekinthető a biodiverzitás védelme fontosabb kérdésnek, mint a klímapolitika. Arra vállalkozunk, hogy a jelenlegi, megújítás előtt álló biodiverzitás-stratégia és a szintén hatályának utolsó évét taposó cselekvési program jogi szempontból

¹⁰³ A Bizottság 2020. évi munkaprogramjának 3–4. pontja. Elérhető: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

¹⁰⁴ A Bizottság 2020. évi munkaprogramjának 2.1. pontja. Elérhető: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

is érdekes, az uniós jog sokszor tágabb kérdéseit (például keresetindítási jog) feszegető aspektusaival foglalkozunk.

A kötet első, aktuális környezeti kihívásokkal foglalkozó fejezete a *biodiverzitás* védelmével kapcsolatos. Napjainkban vezető hírnek számít az extinkció, amely az európai térségben is rendkívül fontos környezetvédelmi kérdés. Az uniós biodiverzitás-védelemnek a jelenleg 2020-ig alkalmazandó Biodiverzitás Stratégia szabott keretet. A 2030-ig érvényes Stratégiát és kapcsolódó Akciótervet 2020 májusában fogadták el. Ebben a tekintetben releváns, hogy a fejezet részletesen foglalkozik a Natura 2000 hálózattal – kritikai felfogásban – és az idegenhonos inváziós fajokkal.

A második kiemelt terület – a veszélyeztetett fajok kereskedelme, a környezeti bűncselekmények és a CITES-egyezmény uniós megvalósítása – is kapcsolódik a biológiai sokféleség védelméhez. A téma kifejezetten uniós jogi aspektusai kaptak helyet a kötetben, bemutatva a nemzetközi és uniós jog közötti összefüggéseket, kiemelve a különbségeket; továbbá a környezettel kapcsolatos bűncselekmények fogalmát.

A következő választott témakör az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés joga, környezeti ügyekben és a vonatkozó Aarhusi Egyezmény vizsgálata. Az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének uniós jogban való megvalósítása és az angol terminológiában *access to environmental justice* kifejezéssel illetett igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés joga számos kérdést vet fel napjainkban. Az Egyezménynek való megfelelés vagy inkább meg nem felelés már évek óta az egyik legnagyobb kritika az Európai Unióval szemben, amely általános, az EUB előtt való keresetindítással összefüggő, eljárási kérdéseket is felvet.

Végül, de nem utolsósorban a közvetlen demokrácia uniós eszköztáráról értekezünk, amely egyre nagyobb teret nyer az Európai Unióban. Az európai identitás megerősítésére és az uniós polgárok jogainak kiszélesítésére vonatkozó bizottsági törekvések különös relevanciát adnak a fejezetnek. Részletesen foglalkozunk az uniós polgári kezdeményezésekkel, amely a közvetlen demokrácia egyik eszköze az Európai Unióban. Az uniós polgári kezdeményezés jogi hátterét az 2020-as évre újították meg, így érdemes lesz figyelni, milyen hatással lesznek az új rendelkezések a polgári kezdeményezés gyakorlatára.

A biodiverzitás védelme az uniós környezetpolitikában

A témával való foglalkozás indokai

A biológiai sokféleség védelme a nemzetközi közösség kiemelt célja, hiszen az *extinkciós* ráta (vagy más kifejezéssel fajkihalás) az elmúlt évtizedek egyik legnagyobb környezetvédelmi problémája lett. Az Európai Unió, felismerve a biodiverzitás védelmének fontosságát, már a korai környezetvédelmi célkitűzések között is foglalkozott a kérdéssel. Továbbá az Európai Unió aktívan bekapcsolódott a nemzetközi szintű szabályozás kidolgozásába és annak megvalósításába, számos egyezményben részes fél. A 2020-as év

mindenképpen fordulópont az Európai Unió biológiai sokféleség megőrzésért elfogadott terveinek, hiszen a 2020-ig érvényes biológiai sokféleség stratégia felülvizsgálata időszzerű. A féldős értékelések szerint számos területen még nem sikerült elérni a kitűzött prominens célokat és több intézkedés végrehajtása várat magára. A fejezet keretében meghatározzuk a biológiai sokféleség fogalmát és bemutatjuk az Európai Unió biodiverzitás-védelem keretében elfogadott szabályozásának és programjainak történetét. Külön kiemeljük a 2020-ig érvényes biodiverzitás-stratégia célkitűzéseit, amelyekből két területtel foglalkozunk részletesen: először is a klasszikus természetvédelem körébe eső Natura 2000 hálózattal, majd a környezetpolitikai intézkedések egyik legújabb irányával, az idegenhonos invazív fajokkal. Az elemzett kérdések Magyarország szempontjából is relevánsak, hiszen hazánk a tagállami terület arányát nézve jelentős Natura 2000 hálózatnak ad otthont, ugyanakkor számos végrehajtási probléma merült fel a területekhez kötődően. A biológiai sokféleséget érinti az idegenhonos fajok elterjedése. A MÉTA adatai (Magyarország Élőhelyeinek Térkép Adatbázisa) szerint a magyarországi élőhelyek több mint 13 százalékát már idegenhonos fajok foglalták el, így az uniós környezetpolitika ezen iránya is kiemelkedő hazánk szempontjából.

A biológiai sokféleség immáron megállíthatatlannak tűnő csökkenése a nemzetközi környezetpolitikai célkitűzések központi elemévé tették a fajok védelmét.¹⁰⁵ A biodiverzitás védelme elképzelhetetlen olyan programok nélkül, amelyek egyszerre alapulnak a természet- és környezetvédelem, a gazdasági aspektusok és a társadalmi hatások együttes figyelembevételén, alátámasztva a legújabb tudományos bizonyítékokkal. Azonban mivel mindezt a jog nyelvére kell interpretálni és hatékony környezetpolitikai célkitűzések formálásán keresztül megvalósítani, az egyik legösszetettebb környezeti szabályozási területet tisztelhetjük a biológiai sokféleség védelmében. A biológiai sokféleséget érinti a későbbi fejezetben tárgyalt vadvilággal kapcsolatos bűncselekmények köre is. A biológiai sokféleség kiemelkedő jelentőségét tökéletesen összefoglalja az alábbi Andrea Wulf-idézet: „Ha a természetet egyetlen, összefüggő szötteként fogjuk fel, rögtön nyilvánvalóvá válik a sebezhetősége is. Minden kapcsolatban áll egymással. Ha egy szálát kihúzzunk, az egész kárpit felbomolhat.”¹⁰⁶

Nem szabad elfelejteni, hogy teremtett világunk egyetlen összefüggő egységet alkot, és ha az egyik alkotóelemet elveszük vagy megkárosítjuk, nem tudjuk, milyen következményekkel kell majd szembenéznünk. Ezért különösen fontos eszköz a jog, a mértékadó szabályozás létrehozása és elfogadása a nemzetközi közösség egyetértésével, de nem hunyhatunk szemet a társadalmi tudatosság és az egyéni szintű cselekvés kimagasló jelentősége fölött sem.

¹⁰⁵ Az európai térségben a fajok és ökoszisztémák tárháza található, így az uniós tagállamok területe is változatos képet mutat. Ugyanakkor a biológiai sokféleség csökkenése az Európai Uniót sem kíméli. Felmérések szerint az elmúlt évtizedben a szárazföldi állat- és növényfajok mintegy felének trendszerűen csökkent a populációja. A világot 1997 és 2011 között évente 3,5–18,5 billió eurónyi veszteség érte az ökoszisztéma-szolgáltatások terén, és 5,5–10,5 billió eurónyi a talajromlás miatt.

¹⁰⁶ WULF 2001, 6.

A biológiai sokféleség jelentése

A biológiai sokféleség fogalma első pillantásra egyszerűen értelmezhető, hiszen a laikus számára is egyértelmű, hogy egy adott területen (ennek mérete esetenként eltérő lehet) minél több faj van jelen, annál nagyobb a biodiverzitás mértéke. Azonban a biológiai sokféleség nem csupán a fajok számát jelenti, hanem mintegy öt jelentése van. Így jellemezhető „a) a félésegek (például fajok, populációk vagy gének) számával; b) az egyenletességgel, azaz a félésegek relatív gyakoriságával; c) a félésegek különbözőségének fokával; d) a megfigyelhető térbeli és e) időbeli mintázatokkal”.¹⁰⁷ A globálisan folytatott vizsgálatok az első típussal foglalkoznak, így a nemzetközi környezetvédelmi szabályozás szempontjából is ennek van a legnagyobb jelentősége. Az elmúlt száz esztendőben a nemzetközi közösség felismerte a környezetvédelem gondos jogi szabályozásának szükségességét. A jogi szabályozás tárgya és módszere is változáson ment keresztül, hiszen elmozdulás történt az átfogó és kiterjedt egyezmények elfogadása felé. Azonban a nemzetközi környezetjogi irodalom is hangsúlyozza, hogy fel kell ismerni az átfogó jogi rendszer szükségességét, mint az úgynevezett „ökoszisztéma-felfogás” fontos elemét. A környezetjogban elterjedő új megközelítés szerint olyan szabályozási rendszer megalkotására van szükség, amely a jogi határok helyett az ökológiai határokat veszi figyelembe azzal a célkitűzéssel, hogy az emberi szükségletek kielégítése az ökoszisztéma integritásának és működésének fenntartása mellett történjen. Ez a kettős felfogás számos nemzetközi dokumentumban megjelenik, így a Malawi Alapelvekben is, amelyeket 1998-ban fogadtak el¹⁰⁸ a Biológiai Sokféleség Egyezmény részes államainak ötödik konferenciáján.

Azonban az ökoszisztéma-felfogás érvényesítése előtt számos akadály áll, például a környezetjog töredezettsége, a mérlegelésen alapuló vagy *soft law* jellegű normák alkalmazásának kérdése, valamint a nemzetközi környezetjog alapelveinek érvényesítése is inkább az érintett jogalkalmazó szervek gyakorlatán múlik.¹⁰⁹ A biológiai sokféleség csökkenésének megakadályozása érdekében hozott nemzetközi egyezmények közül nyilvánvalóan azok minősülnek a leghatékonyabbnak, amelyek vagy egy egész területet helyeznek védelem alá, de még inkább azok, amelyek általános szabályokat fogalmaznak meg a biológiai sokféleség védelme érdekében. Ha egy adott területen csupán egy-egy fajt védünk, az önmagában lehet, hogy annak kiemelt helyzetet biztosít, de attól a környezetpusztítás a védett faj fennmaradását ugyanúgy veszélyeztetni fogják. Így mivel az ökoszisztéma komplex rendszer, a védelmére alkotott szabályoknak is komplexnek kell lenniük. A nemzetközi környezetjogban új tendenciaként megjelenő ökoszisztéma-felfogás is e gondolat mentén alakult ki, azonban a hatékony érvényesüléséhez szükséges

¹⁰⁷ BAJOMI 2004, 7–14.

¹⁰⁸ Malawi Principles for the Ecosystem Approach. Malawi, 1998. 01. 26–28.

¹⁰⁹ VOIGHT 2013, 158–175.

szemléletváltás várhatóan még hosszabb időt vesz igénybe a kormányok és a társadalom részéről is.¹¹⁰

Amennyiben a természetet és ehhez kapcsolódva mai értelemben a biológiai sokféleséget a környezetjog szabályozásának tárgyaként kezeljük, ez négy módon képzelhető el:

1. Az első – a nemzetközi szintű környezetvédelemben elsőként megvalósuló szabályozási forma – *egy-egy fajt vagy bizonyos fajokat* részesített védelemben. Ez a szabályozási forma már a 20. század elején megvalósult, mind regionális, mind univerzális szinten. Néhány fontosabb példa egy-egy vagy néhány faj tekintetében: az 1973. évi egyezmény a jegesmedvék védelméről¹¹¹ és ide sorolhatók a nemzetközi környezetvédelmi jog első korszakában alkotott egyezmények is.
2. A második lehetőség, ha a szabályozás a *kiemelt jelentőségű terület megőrzését célozza, természetesen az ott élő fajok védelmével* együtt. A második szabályozásra is számos példát hozhatunk fel: a Ramsari Egyezmény a nemzetközi jelentőségű vadvizekről, amelyet 1971-ben fogadtak el,¹¹² a Bonni Egyezményt a vándorló, vadon élő állatfajok védelméről (1979),¹¹³ 1975-ben az Amazonas területének védelméről alkottak egyezményt,¹¹⁴ 1992-ben Közép-Amerika területének védelméről,¹¹⁵ 2003-ban pedig a Kijevi Egyezményt fogadták el a Kárpátok fenntartható fejlődéséről.¹¹⁶ Mind a két szabályozásnak megvannak a maga előnyei és hátrányai, azonban mindenképpen megállapítható, hogy a későbbi, átfogó szabályozási forma igényli az elfogadó államok kompromisszumkészségét a komplex rendelkezések elfogadásáért.
3. Mindemellett harmadikként el kell határolni azokat a nemzetközi egyezményeket, amelyek a *biodiverzitást* teszik a szabályozás tárgyává. Ilyen egyezmény az 1992-ben elfogadott Biológiai Sokféleség Egyezmény.
4. Végezetül el kell különítenünk azokat a nemzetközi egyezményeket, amelyek nem kifejezetten a biodiverzitást védik, azonban olyan *szektorális* szabályokat tartal-

¹¹⁰ Az ökoszisztéma megközelítésről bővebben: The Ecosystem Approach. The Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Montreal 2004. Elérhető: www.cbd.int/doc/publications/ea-text-en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)

¹¹¹ Agreement on the conservation of Polar Bears. 1973. (1976), Oslo UNTS Vol. 2898. 243. (Magyarország nem részes fél.)

¹¹² Convention on wetlands of international importance especially as waterfowl habitat (Ramsar Convention). A nemzetközi jelentőségű vadvizekről, különösen mint a vízimadarak tartózkodási helyéről szóló, Ramsarban, 1971. 02. 2-án elfogadott egyezmény és a Kiegészítő Jegyzőkönyvek: 1982., 1987., 1971. (1975) Kihirdette: 1979. évi 28. tv. A Jegyzőkönyvekkel egységes szerkezetben: 1993. évi XLIII. tv.

¹¹³ The Convention on Migratory Species of Wild Animals (Bonn Convention). A vándorló vadon élő állatfajok védelméről szóló egyezmény. 1979. (1983), Bonn. Kihirdette: 1986. évi 6. tv.

¹¹⁴ Agreement for the conservation of the flora and fauna of the Amazonian territories. 1975. (1976), Lima UNTS 1056 127. (Magyarország nem részes fél.)

¹¹⁵ Convention for the Conservation of the Biodiversity and the Protection of Priority Wilderness Areas in Central America 1992. (1994), Managua. (Magyarország nem részes fél.)

¹¹⁶ The Carpathian Convention. A Kárpátok védelméről és fenntartható fejlődéséről szóló keretegyezmény. 2003. (2006), Kijev. Kihirdette: 306/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet.

maznak, amelyek *közvetve* szolgálják a biológiai sokféleség megőrzését. Rendszer-tani szempontból – a szerzők álláspontjában – a CITES is az utóbbi kategóriába sorolható. Megfontolandó az Aarhusi Egyezmény negyedik csoportba sorolása is, hiszen az nem klasszikus környezeti egyezmény, de annak erőteljes környezeti vonatkozásai jelentős hatással lehetnek olyan programok elfogadására, amelyek egy-egy terület biodiverzitását jelentősen befolyásolják.¹¹⁷

A biológiai sokféleség csökkenése napjaink egyik legfontosabb környezetvédelmi kérdése. A biodiverzitás megőrzésének egyik eszköze a veszélyeztetett fajok védelme. A veszélyeztetett fajok számáról megbízható információként szolgál az IUCN vörös listája, amely szerint mintegy 26 500 fajt fenyeget a kihalás.¹¹⁸ A fajok fennmaradását két jelenség veszélyezteti különösen: a természetes élőhelyek pusztítása, beleértve a globális felmelegedés következtében kialakuló negatív hatásokat, és a fajok gazdasági célú kizsákmányolása, amely a fokozott *extinkció* egyik vezető oka. A fajok pusztulása alapvetően természetes jelenség az élővilágban, de az utóbbi évszázadok, különösen a 20. század emberi tevékenysége azt eredményezte, hogy a természetes kihalás rátájánál sokkal nagyobb számú, évente mintegy 5–20 ezer közötti faj tűnik el. Amennyiben ez a tendencia folytatódik, az összes faj mintegy 10 százalékát fenyegeti a teljes kihalás.¹¹⁹ Napjainkra a környezettel szimbiózisban élő közösségek helyét nagyobb részben átvették az urbanizált társadalmak. Az urbanizációnak önmagában is negatív hatása van a környezetre, többek között meg lehet említeni a koncentrált levegőszennyezést és hulladéktermelést, a természeti közeg megváltoztatását az iparosodás és városi fejlesztések érdekében – az urbanizáció területigénye miatt is.¹²⁰

A biodiverzitás-védelem eszközei az uniós környezetpolitikában

Az európai integráció keretében a klasszikus természetvédelem és a biológiai sokféleség védelme egészen az 1970-es évek elejéig visszavezethető. 1971-ben írták alá a Ramsari Egyezményt és 1973-ban fogadták el az Európai Közösségek első környezeti akcióprogramját. Már ebben a dokumentumban is célként határozták meg a természeti erőforrások racionális felhasználását és az ökológiai egyensúly megőrzését.¹²¹ A második környe-

¹¹⁷ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. Egyezmény a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről. 1973. (1975) Kihirdette: 2003. évi XXXII. törvény (Magyarország vonatkozásában 1985. augusztus hó 27. napján lépett hatályba.)

¹¹⁸ IUCN Red List Background & History. Elérhető: www.iucnredlist.org/about/background-history (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)

¹¹⁹ BÁLDI 2006, 650.

¹²⁰ Urban Threats. Elérhető: www.nationalgeographic.com/environment/habitats/urban-threats/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)

¹²¹ Első Környezeti Akcióprogram, 1972 (1973–1976) HL C 112., 1973. 12. 20.

zeti akcióprogram kifejezett fejezetet tartalmaz a flóra és fauna védelme érdekében.¹²² Ebben az időszakban fogadták el a Natura 2000 hálózat egyik alapkövének számító madárvédelmi irányelvet (1979). A természetes erőforrások racionális felhasználásának és az élőhelyek védelmének célkitűzései végigvonulnak az egymást követő környezeti akcióprogramokban.¹²³ Az 1993 és 2000 közötti időszakra vonatkozó ötödik program már kifejezetten használta a biodiverzitás védelmét, mint kifejezést és konkrét terveket fogalmaztak meg az erőforrások és a fajok, területek védelmére.¹²⁴ Az Európai Unió elkötelezett a biológiai sokféleség csökkenésének megállításában és a klímaváltozás elleni küzdelemben. A globális együttműködésben való részvétel az Európai Unió egyik legkorábbi környezetpolitikai célkitűzése. Ennek eredménye, hogy az Európai Unió több, a környezet- és természetvédelemhez kapcsolódó univerzális és regionális nemzetközi egyezmény munkájában részt vesz, több egyezményben részes fél:

1. a vizes élőhelyek megőrzéséről szóló Ramsari Egyezmény;¹²⁵
2. a CITES-egyezmény;¹²⁶
3. a vándorló, vadon élő állatfajok védelméről szóló Bonni Egyezmény;¹²⁷
4. az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló berni egyezmény;¹²⁸
5. a Rio de Janeiro-i Biológiai Sokféleség Egyezmény;¹²⁹
6. a genetikai erőforrásokhoz való hozzáférésről, valamint a hasznosításukból származó hasznok igazságos és méltányos megosztásáról szóló Nagojai Jegyzőkönyv;¹³⁰

¹²² Második Környezeti Akcióprogram, 1977 (1977–1981) HL C 139., 1977. 06. 13. Különösen a 2. fejezet.

¹²³ Harmadik Környezeti Akcióprogram (1982–1986) HL C 46., 1983. 02. 17.; Negyedik Környezeti Akcióprogram (1987–1992) HL C 328., 1987. 12. 07.

¹²⁴ Ötödik Környezeti Akcióprogram, 1993 (1993–2000) HL C 138., 1993. 05. 17. Különösen az 5.3. fejezet.

¹²⁵ 1998-ra az összes akkori tagállam részes féllé vált a Ramsari Egyezményben. A részes fél európai államok listája elérhető: www.ramsar.org/country-profiles (A letöltés dátuma: 2020. 03. 20.)

¹²⁶ Az Európai Unió hivatalosan 2015 óta részes fél a CITES-egyezményben.

¹²⁷ Az Európai Gazdasági Közösség 1983-ban írta alá a Bonni Egyezményt, amely még ugyanabban az évben hatályba is lépett.

¹²⁸ Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats. Az európai, vadon élő élővilág és a természetes élőhelyek védelméről szóló egyezmény, 1979 (1982), Bern, UNTS 1284. 209. Az Európai Gazdasági Közösség 1979-ben írta alá az 1982-ben hatályba lépő egyezményt. Az egyezmény kiegészítését 1996-ban fogadták el.

¹²⁹ Convention on Biological Diversity. Biológiai Sokféleség Egyezmény, 1992 (1993), Rio de Janeiro, UNTS 1760. 79. Kihirdette: 1995. évi LXXXI. tv. Az Európai Unió az Egyezmény 1992-es aláírását követően, 1993 óta részes fél az Egyezményben.

¹³⁰ Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity. Nagojai Jegyzőkönyv a Biológiai Sokféleség Egyezményhez kapcsolódó, a genetikai erőforrásokhoz való hozzáférésről, valamint a hasznosításukból származó hasznok igazságos és méltányos megosztásáról, 2010 (2014), Nagoja. Kihirdette: 2014. évi VIII. tv. Az Európai Unió és annak tagállamai 2011-ben írták alá a Jegyzőkönyvet, amely a 90. ratifikációt követően, 2014-ben lépett hatályba.

7. a Balti-tenger térsége tengeri környezetének védelméről szóló Helsinkai Egyezmény;¹³¹
8. a földközi-tengeri térségről szóló Barcelonai Egyezmény;¹³²
9. az Alpok védelméről szóló egyezmény.¹³³

Nem kifejezetten természetvédelmi területre esik, de jelen kötet szempontjából kiemelésre szorul az Aarhusi Egyezmény is.¹³⁴

A biológiai sokféleség megőrzése kiemelt helyet foglal el az Európai Unió környezetpolitikájában. Az első, kifejezetten a biodiverzitás megőrzésére elfogadott stratégia 1998-ra tehető.¹³⁵ Az Európai Bizottság 2006 májusában, közlemény formájában fogadta el A biológiai sokféleség csökkenésének megállítása 2010-ig – és azon túl: az ökoszisztéma-szolgáltatások fenntartása az emberi jólét érdekében elnevezésű dokumentumot, amely egyben cselekvési tervnek is minősült.¹³⁶ A közlemény négy fő politikaterületet és tíz kiemelt célkitűzést határozott meg: 1. biológiai sokféleség az Európai Unióban; 2. az Európai Unió és a világ biológiai sokfélesége; 3. a biológiai sokféleség és az éghajlatváltozás; 4. a tudásalap. A célok megvalósítását segítő intézkedések magukba foglalták a megfelelő finanszírozás biztosítását, az Európai Unió döntéshozatalának megerősítését, a partnerség kiépítését és a nyilvánosság bevonását. Utóbbi megvalósítására és a tudatosság fejlesztésére a közlemény utal az Aarhusi Egyezményben foglaltakra

¹³¹ Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area. A Balti-tenger térsége tengeri környezetének védelméről szóló egyezmény, 1974 (1980), Helsinki és az annak a helyébe lépő új egyezmény: The Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, az úgynevezett „HELCOM” egyezmény, 1992 (2000). Az Európai Közösség 1992-ben aláírta az új egyezményt, amely 2000-ben lépett hatályba. Magyarország nem részes fél.

¹³² The Barcelona Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against pollution. A földközi-tengeri térségről szóló barcelonai egyezmény, 1976 (1978) és annak kiegészítése 1995-ben: Amendments to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution. Az Európai Közösség nevében már 1976-ban aláírták az eredeti egyezményt is, majd az újabb formában elfogadott instrumentum az Európai Unió által 1999-ben, amely 2004-ben lépett életbe. Magyarország nem részes fél.

¹³³ Convention on the Protection of the Alps. Az Alpok védelméről szóló egyezmény, 1991 (1995), Salzburg. Az Alpok Egyezményt a régióban található nyolc állam és az Európai Unió írta alá. 1995-ben lépett hatályba, Magyarország nem részes fél.

¹³⁴ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, 1998 (2001), Aarhus, UNTS 2161. 447. A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény. Magyarországon kihirdette: 2001. évi LXXXI. tv.

¹³⁵ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a European Community biodiversity strategy. COM(98) 42 final.

¹³⁶ A Bizottság Közleménye A Biológiai sokféleség csökkenésének megállítása 2010-ig – és azon túl – Az ökoszisztéma-szolgáltatások fenntartása az emberi jólét érdekében. 2006. 05. 22. COM(2006) 216. végleges.

és a vonatkozó irányelvek teljes megvalósítására.¹³⁷ Természetesen a terveket hosszabb időszakra tekintettel fogalmazták meg, és a célkitűzéseket nem sikerült teljes egészében megvalósítani. 2011 nyarán elfogadták a biodiverzitás stratégiát, 2020-ig keretet szabva a biodiverzitás védelmének Életbiztosításunk, természeti tőkénk: a biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégia elnevezéssel.¹³⁸ A Tanács 2011 decemberében hagyta jóvá a hat fő célkitűzést meghatározó stratégiai tervet.

A biológiai sokféleségre vonatkozó új uniós környezetpolitika elfogadása kettős jogi alapokon nyugodott. Először is a 2010-től kezdődően, uniós szinten meghatározott célkitűzéseken, kiegészítve azokat a bizottsági közleményekben javasolt hosszú távú tervekkel.¹³⁹ Továbbá az Európai Unió részes fél a CBD-egyezményben és a Nagojai Jegyzőkönyvben. Az Európai Unió egyszerre tekint „életbiztosításként” és „természeti tőkeként” a biológiai sokféleségre, amely a klímaváltozás mellett a legkritikusabb környezeti fenyegetés, és köztük szoros kapcsolat állapítható meg.¹⁴⁰ A stratégia szervesen illeszkedik az Európa 2020 stratégia¹⁴¹ és az „Erőforrás-hatékony Európa” kiemelt kezdeményezés¹⁴² által meghatározott keretekbe. A 2050-ig tartó hosszú távú elképzelések között szerepel az ökoszisztéma-szolgáltatások és a biológiai sokféleség védelme, illetve a károk helyreállításának befejezése. A 2020-ig tartó időszakra azokat a rövid távú, stratégiai célkitűzéseket határozták meg, amelyek alapot teremtenek a következő évtizedek programjaihoz. A Nagojai Jegyzőkönyv a CBD-egyezmény harmadik célkitűzését valósítja meg a hozzáféréstől és az előnyök megosztásáról: „Minden Szerződő Fél megtesz minden gyakorlatilag lehetséges intézkedést a többi Szerződő Fél, különösen

¹³⁷ „Ez a cél a cselekvési terv támogatására szolgáló kommunikációs stratégia kialakítását és végrehajtását feltételezi, a »Countdown 2010« elnevezésű kezdeményezéssel szoros együttműködésben, valamint kiterjed az Aarhusi Egyezmény és a kapcsolódó irányelvek végrehajtására.”

¹³⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Életbiztosításunk, természeti tőkénk: a biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégia. 2011. 05. 03. COM(2011) 244 végleges. Továbbiakban: Biológiai Sokféleség Stratégia.

¹³⁹ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A biológiai sokféleséggel kapcsolatos lehetséges uniós koncepciók és célkitűzések a 2010 utáni időszakra. COM(2010) 4 végleges.

¹⁴⁰ Biológiai Sokféleség Stratégia, I. bevezetés, 1. „A biológiai sokféleség, azaz a bennünket körülvevő ökoszisztémák, fajok és gének rendkívüli változatossága, az életbiztosításunk: élelmiszert, édesvizet, tiszta levegőt, menedéket és gyógyszert biztosít számunkra, mérsékli a természeti katasztrófákat, a járványokat és a betegségeket, és hozzájárul az éghajlat szabályozásához. A biológiai sokféleség egyben természeti tőkénk is, amely gazdaságunkat támogató ökoszisztéma-szolgáltatásokat nyújt. A biológiai sokféleség romlása és csökkenése veszélyezteti e szolgáltatásokat: fajok és élőhelyek tűnnek el, elveszítjük a természetnek köszönhető gazdagságot és foglalkoztatást, és veszélyeztetjük saját jólétünket.”

¹⁴¹ A Bizottság közleménye EURÓPA 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. 2010. 03. 03. COM(2010) 2020 végleges.

¹⁴² A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Erőforrás-hatékony Európa – Az Európa 2020 stratégia keretébe illeszkedő kiemelt kezdeményezés. 2011. 11. 21. COM(2011) 21 végleges.

a fejlődő országok számára – igazságos és méltányos alapon – az utóbbi Szerződő Felek által biztosított genetikai erőforrásokon alapuló biotechnológiákból származó eredményekhez és hasznokhoz való hozzáférhetőség prioritásának támogatására és elősegítésére. Ez a hozzáférés kölcsönösen elfogadott feltételek szerint történik.”¹⁴³

Az Európai Unióban a Nagojai Jegyzőkönyvből eredő kötelezettségeket az Európai Parlament és a Tanács 2014/511/EU rendelete hajtja végre, a genetikai erőforrásokhoz való hozzáféréssel és a hasznosításukból származó hasznok igazságos és méltányos megosztásával kapcsolatban a felhasználókra vonatkozó, a Nagojai Jegyzőkönyv szerinti, az Unióban alkalmazandó megfelelési szabályokról.¹⁴⁴

A Biológiai Sokféleség Stratégia összesen hat fő célkitűzést és ezeken belül húsz intézkedést határoz meg. A fő célkitűzések a következők:

1. a madárvédelmi irányelv és az élőhelyvédelmi irányelv teljes körű végrehajtása;
2. az ökoszisztémák és szolgáltatásaik fenntartása és helyreállítása;
3. a biológiai sokféleség fokozásában a mezőgazdaság és az erdészet által játszott szerep növelése;
4. a halászati erőforrások fenntartható kiaknázásának a biztosítása;
5. az invazív idegen fajok elleni küzdelem;
6. hozzájárulás a biológiai sokféleség globális csökkenésének megelőzéséhez.

A biológiai sokféleség megőrzésére vonatkozó stratégia célkitűzéseinek megvalósítására nyitva álló időszak 2020-ban lezárul. Ahogyan arra az Európai Unió biodiverzitás-megőrzéssel kapcsolatos tervei is utalnak, a legtöbb célkitűzés csupán hosszú távon, akár több évtized alatt lesz megvalósítható. A stratégia célkitűzési azonban több ponton is problémás környezetpolitikai területeket takarnak, amelyek hatékony megvalósítása és tagállami végrehajtása gyakran évek óta húzódik. Alábbiakban két kérdéskörrel, a Natura 2000 hálózat problémáival és az idegen invazív fajok kihívásaival foglalkozunk. A biológiai sokféleség megőrzése szempontjából mind a két kérdés kiemelten fontos nemcsak az Európai Unió, hanem a tagállamok szempontjából is. A biológiai sokféleség védelméhez kötődik a vadvilágot és a környezetet károsító egyes cselekmények elleni küzdelem, amelyeket külön fejezetben tárgyalunk.

A 2030-ig érvényes új Biológiai Sokféleség Stratégiát 2020 májusában fogadták el. Elsődleges célkitűzésként szerepelnek a szárazföldi és tengeri védett területek koherens létrehozása, valamint uniós természethelyreállítási terv. Utóbbin belül 14 kötelezettségvállalást határoztak meg (továbbra is fontos elem az idegenhonos inváziós fajok elleni fellépés). A változások előmozdítása érdekében új irányítási keretet és megerősített finanszírozási hátteret biztosítanak a célok eléréséhez. Az összetett fellépés biztosítása

¹⁴³ A biológiai sokféleségről szóló egyezmény, 19. cikkely (2) bekezdés.

¹⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. április 16-i 2014/511/EU rendelete (HL L 150., 2014. 05. 20., 59–71.).

érdekében a Stratégia külön kitér a külpolitikai eszközök igénybevételére és a nemzetközi együttműködésre.¹⁴⁵

A Natura 2000 hálózat kihívásai

Az európai szintér az egyik legintenzívebben kutatott térség, ha a biótát¹⁴⁶ tekintjük. Az európai állat- és növényvilág változatosságán túl a fajok egy jelentős része őshonosnak tekinthető a régióban. Mindazonáltal az európai tájkép szinte példa nélkül volt kiszolgáltatva az ember módosító tevékenységének és zavarásának, valamint az ipari forradalomnak.¹⁴⁷ Az európai térség éppen ezért kedvezett a környezet- és természetvédelmi szabályozás fejlődésének, mivel az egyik legérzékenyebb terület, ha az ipari forradalom okozta negatív hatásokat tekintjük. A környezeti károk és a társadalmi-politikai háttér együttesen vezettek el az európai integrációban napjainkra létrejött fejlett és sokrétű természet- és környezetvédelmi szabályozáshoz. Az Európai Unió környezetpolitikájának integráns és fontos eleme a ma már közismerten Natura 2000 hálózatként ismert területek összessége, amelyek kijelölése két irányelvre épül.¹⁴⁸ Időrendi sorrendben elsőként a madárvédelemmel kapcsolatos jogforrást fogadták el, még a közösségi környezetpolitika kialakulásának első időszakában. A madárvédelmi irányelv azóta nem csupán jelentős módosításokon ment keresztül, hanem 2009-ben egy teljesen új irányelvvvel helyettesítették. Az élőhelyvédelmi irányelvet időben később, a környezetpolitika kialakításának második korszakában fogadták el, amikor a környezetpolitika területén politikai és intézményi dinamizmus volt jellemző.¹⁴⁹ A Natura 2000 hálózat létrehozása önmagában véve is egyedüli teljesítmény az európai integráció részéről, hiszen a világ legnagyobb kiterjedésű védett területének számít. Már a madárvédelmi irányelv által kialakított koherens rendszer is újszerű volt: „a tagállamok a mennyiségük és méretük szerint legalkalmasabb területeket e fajok védelme érdekében különleges madárvédelmi területekké minősítik, figyelembe véve a fajok védelmi szükségleteit azokon a földrajzilag meghatározott tengeri és szárazföldi területeken, ahol ezt az irányelvet alkalmazni kell.”¹⁵⁰

¹⁴⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A 2030-ig tartó időszakra szóló uniós biodiverzitási stratégia – Hozzuk vissza a természetet az életünkbe! 2020. 05. 20. COM(2020) 380 végleges.

¹⁴⁶ Bióta: egy meghatározott területen, adott időpontban előforduló élőlényfajok összessége.

¹⁴⁷ SÁNCHEZ-FERNÁNDEZ et al. 2017, 109–115.

¹⁴⁸ A Tanács 1979. április 2-i 1979/409/EGK irányelve a vadon élő madarak védelméről (HL L 103., 1979. 04. 25., 1.), amelyet felváltott az Európai Parlament és a Tanács 2009. november 30-i 2009/147/EK irányelve a vadon élő madarak védelméről (HL L 20., 2010. 01. 26., 7.) és a Tanács 1992. május 21-i 1992/43/EGK irányelve a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről (HL L 206., 1992. 07. 22., 7.).

¹⁴⁹ JACKSON 2018, 29.

¹⁵⁰ 1979/409/EGK irányelv 4. cikk (1) bekezdés.

A Natura 2000 területek összessége egy olyan – európai jelentőségűnek mondott – ökológiai hálózatot alkot, amely egyszerre védi a kiemelt jelentőségű élőhelyeket és a vadon élő állat- és növényfajokat. A két irányelv alapján lehetőség van különleges madárvédelmi területek és különleges természetmegőrzési területek kijelölésére. A kialakított szabályozás az uniós klasszikus természetvédelem alapköveit adja.¹⁵¹ Eddig összesen több mint 26 000 területet vettek fel a rendszerbe, az Európai Unió szárazföldi területeinek 18 százalékát és a környező tengeri területek számottevő részét is.¹⁵² Már a 2010-ig érvényes célkitűzések között is megjelent a Natura 2000 területek jelentőségének kiemelése és a fellelhető problémák megoldása: a tengeri területek kijelölésének elmaradása, a fejlesztési tevékenységek romboló hatása a védett területekre, a korlátozott pénzügyi erőforrások.¹⁵³ A biológiai sokféleség megőrzése érdekében elfogadott tervek továbbra is nagyban építenek a hálózatra, így elmondható, hogy a biodiverzitás megőrzésének egyik fontos összetevőjeként tekinthetünk a Natura 2000 területekre. Ez a felfogás tükröződik a 2020-ig érvényes stratégiában is, hiszen annak első célja a madárvédelmi irányelv és az élőhelyvédelmi irányelv teljes körű végrehajtása: „Az uniós természetvédelmi jogszabályok hatálya alá tartozó valamennyi faj és élőhely helyzete romlásának megállítása, valamint helyzetük számottevő és mérhető javítása annak érdekében, hogy 2020-ra az aktuális értékelésekhez viszonyítva (i) az élőhelyvédelmi irányelv értelmében végzett, 100%-kal több élőhely-értékelés és 50%-kal több fajértékelés jobb védettségi helyzetet; és (ii) a madárvédelmi irányelv értelmében végzett, 50%-kal több fajértékelés stabil és jobb helyzetet tükrözzön.”¹⁵⁴

A Natura 2000 hálózat kritikai szempontú vizsgálata két irányból is elvégezhető. Elsősorban magának a szabályozásnak az értékelése is fontos, hiszen mind a madárvédelmi, mind az élőhelyvédelmi irányelvek a környezetjogi szabályozás korai időszakába tartoznak, amikor számos fogalmat még nem használtak. Másodsorban a tagállamok tekintetében ugyancsak megfogalmazhatók kritikai észrevételek a jogi szabályozás végrehajtása és annak hatékonysága szempontjából.

A madár- és élőhelyvédelmi irányelvek kritikája

A természetvédelmi egyezményekre és egyéb jogforrásokra jellemző a védett fajok körét felsoroló melléklet és ez ugyanígy kiegészítő eleme a madár- és élőhelyvédelmi irányelveknek is. Több felmérés készült a fajlisták aktualitásáról és azok tudományos helyességéről. Két típusú specifikus probléma mindenképpen megállapítható a fajjegyzékekről. A rendszertani besorolás elavultnak tekinthető, hiszen jelentős idő telt el a jogforrások

¹⁵¹ SCHMOTZER et al. 2018, 13–21.

¹⁵² A Natura 2000 hálózatok részletes térképes formában megtekinthetők – Natura 2000 Network Viewer. Elérhető: <https://natura2000.eea.europa.eu/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)

¹⁵³ COM(2006) 216 4. pont, 7. oldal.

¹⁵⁴ Biológiai Sokféleség Stratégia, 1. cél.

elfogadása óta és számos változás történt a taxonómiában. Továbbá a mellékletekben felsorolt fajok jelentős része globálisan nem veszélyeztetett, és az Európai Unió területén sem, ugyanakkor számos új faj nem került fel a listákra – különösen az élőhelyvédelmi irányelv esetében. Ezt a hiányosságot megállapították a gerincesek, a rovarok, a lepkék és a szitakötők vonatkozásában.¹⁵⁵ A fajlisták felülvizsgálatának szükségességét az Európai Unió is felismerte, ezért kezdeményezték 2014-ben a Fitness Check of EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directive) programot az eredményesség, hatékonyság, koherencia, relevancia jelszavakkal. Más kérdés, hogy a végső következtetés szerint a természetvédelmi intézkedések alapvetően célszerűnek tekinthetők és megfelelőnek minősülnek.¹⁵⁶ Az eredmények alapján 2017-ben egy új akcióprogram kidolgozására került sor Cselekvési terv a természetért, az emberekért és a gazdaságért címmel. A program kiemeli, hogy a védelem mértéke a madárfajok körülbelül fele, illetve a többi védett faj és élőhely ennél kisebb arányban tekinthető jónak az Unióban, és mivel a Natura 2000 területeknek csak fele rendelkezik megőrzési célkitűzéseket és intézkedéseket tartalmazó gazdálkodási tervvel, további intézkedésekre van szükség.¹⁵⁷

Több országban is készültek esettanulmányok a Natura 2000 hálózat eredményességét és hasznosságát illetően, igen vegyes eredményekkel. A megállapítások közös pontja, hogy bár alapvetően kiemelik a hálózat pozitív hozzájárulását a nemzeti szabályozás alapján védett területekhez, számos más hátrányos következményre felhívják a figyelmet. Ezen megállapítások közös pontja, hogy a töredezett, emberi jelenléttől dominált európai tájképen túlságosan nagy kiterjedésű területek kerültek védelem alá, például Olaszország csaknem ötöde.¹⁵⁸

A védett területek nem csupán a biológiai sokféleség megőrzésére hivatottak, hanem más feladatokat is betöltenek, például a zöld infrastruktúra és ökoszisztéma-szolgáltatások forrásai. Ennek eredményeképpen helyi, nemzeti és globális szinten is hozzájárulnak az emberi jóléthez és egészséghez. A társadalmi támogatottság és a helyi résztvevők jóváhagyása nélkülözhetetlenek a védett területek menedzsmentjének hosszú távú sikeréhez. Felmérések alapján a Natura 2000 területek pozitív hatással voltak a biodiverzitással kapcsolatos tudás növekedésére Európában, az NGO-szektor részvételére, a hálózatok megfelelő kialakítására és a természetvédelmi szabályozás fejlesztésére. Ugyanakkor a politikai és társadalmi szektorokban gyengén szerepelt a hálózat, köszönhetően a helyi és nemzeti szintű implementációval kapcsolatos vonakodásnak és a helyiek negatív attitűdjének. Végül, de nem utolsósorban a hálózat menedzsmentjéhez hiányzik

¹⁵⁵ MARIANO 2015, 986–995.

¹⁵⁶ Commission Staff Working Document, Fitness Check of EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directive), 2016. 12. 16. SWD (2016) 472 final.

¹⁵⁷ Cselekvési terv a természetért, az emberekért és a gazdaságért. Az Európai Parlament 2017. november 15-i állásfoglalása a természetre, az emberekre és a gazdaságra vonatkozó cselekvési tervről. 2017/2819(RSP).

¹⁵⁸ MAIORANO et al. 2007, 1433–1444. Továbbá: MCCAULEY 2008, 152–167.

a megfelelő szaktudással rendelkező munkaerőbázis.¹⁵⁹ A Natura 2000 területek kijelölése teljes egészében tudományos kritériumokon alapul, azt eredményezve, hogy a társadalmi-gazdasági hatásokat és tényezőket figyelmen kívül hagyják a hálózat kialakítása során. A Bíróság több ügyben is megerősítette ezt az elvet, vagyis a tagállamok nem vehetik figyelembe a gazdasági tényezőket, illetve ha a területek elfogadható módon kijelölhetők az irányelvek szabályai alapján, akkor nem lehet egyéb társadalmi, gazdasági, kulturális követelményeket, regionális vagy helyi sajátosságokat tekintetbe venni.¹⁶⁰

A klímaváltozás és a biológiai sokféleség csökkenése, valamint a fajkihalás között szoros összefüggés állapítható meg. A madár- és élőhelyvédelmi irányelveket akkor fogadták el, amikor a klímaváltozás nem szerepelt a köztudatban vagy a környezetjogi szabályozásban. Azóta világossá vált, hogy a klímaváltozással kapcsolatos megfontolásokat be kell illeszteni a nemzeti, biodiverzitás megőrzésére vonatkozó stratégiákba. A Biológiai Sokféleség Egyezmény 2010-ben tartott részes felek konferenciáján is felhívták a figyelmet, hogy a klímaváltozás nagyobb figyelmet kell kapjon a védett területek esetében. Továbbá utalnak az ökoszisztéma-felfogás alkalmazására a védett területek megőrzésében.¹⁶¹ Ezeket a lépéseket elsősorban nem globális, hanem regionális és helyi szinten kell kivitelezni. Az Európai Bizottság által folytatott kutatás rámutatott, hogy Európa legnagyobb részén az egyes védett területek túl kicsik ahhoz, hogy változtatásokat lehessen kivitelezni és a környezetük túlságosan módosított és intenzív használat alatt van.¹⁶² A klímaváltozáshoz való alkalmazkodás megköveteli majd a madár- és élőhelyvédelmi irányelvek továbbfejlesztését és megfelelő tagállami végrehajtásukat.¹⁶³

A tagállamokkal szemben megfogalmazott kritikai észrevételek

Ha a másik oldalt vizsgáljuk, vagyis a szabályozás tagállamokba történő átültetését és a területek kijelölését, szintén számos kritikai észrevételt lehet megfogalmazni. A Natura 2000 területek kijelölése és a szabályozás tagállami végrehajtása nem volt zökkenőmentes folyamat és nem véletlen, hogy a stratégia több intézkedést is megfogalmaz a területek létesítésének, finanszírozásának és a végrehajtás javításának érdekében. Ahogyan korábban már említettük, az elmúlt évtizedben több felmérés készült a védett területek értékeléséről. A Bizottság 2015-ben elfogadott jelentése szerint 2007 és 2012 között valódi változás nem következett be a védett területeket illetően, és az esetek mintegy har-

¹⁵⁹ KATI et al. 2014, 260–270.

¹⁶⁰ A Bíróság C-44/95. sz., Regina v Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds ügyben, 1996. július 11-én hozott döntése. ECLI:EU:C:1996:297. és A Bíróság C-371/98. sz., The Queen kontra Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping Ltd. ügyben, 2000. november 7-én hozott döntése. ECLI:EU:C:2000:600.

¹⁶¹ COP Decision X/31 on Protected Areas (2010. 10. 29.) 2. rész, 14. pont.

¹⁶² Impacts of Climate Change on EU Biodiversity Policy, and Recommendations for Policies and Measures to Maintain and Restore Biodiversity in the EU in the Face of Climate Change, 2009.

¹⁶³ TROUWBORST 2011, 62–77.

madában inkább további romlásról számoltak be, a fajok helyzete pedig inkább stagnál, vagy szintén negatív tendenciát mutat.¹⁶⁴ A Bizottság jelentésében utalt arra, „ha nem lesz jelentős fellendülés a trendekben, a 2020-ra kitűzött 1. számú cél nem teljesülhet”. A Natura 2000 területek védelme érdekében elengedhetetlen a kapcsolódó ágazatokkal való együttműködés, különösen az agrár- és erdőgazdálkodásban.

A hálózattal kapcsolatos főbb nehézségek tetten érhetők a tagállamokkal szemben indított kötelezettségszegési eljárások hosszú során, és az Európai Unió Bírósága több releváns döntést hozott a témakörben. Megfelelő megközelítést biztosít, ha a tagállamokkal szemben megindított kötelezettségszegési eljárásokon keresztül szemléltetjük a Natura 2000 hálózatot érintő kiemelkedő problémákat. A Natura 2000 területekkel kapcsolatosan számos kötelezettségszegési eljárás kezdeményezésére került sor. Világos összefüggés mutatható ki a tagállamokban kijelölt Natura 2000 hálózathoz tartozó területek nagysága és a tagállamokkal szemben megindított kötelezettségszegési eljárások között. Ez a reláció magyarázható azzal, hogy ha a tagállamokat a hálózathoz eredően több adminisztrációs és egyéb kötelezettség terheli, akkor nagyobb eséllyel mulasztanak azok teljesítésében. A megindított kötelezettségszegési eljárások alapját öt alapvető kategóriába lehet sorolni. Először általában véve felmerül az irányelvek átültetésének hiányossága és a tagállamok irányelvekkel ellentétes gyakorlata. Továbbá a tagállamok mulasztanak a különleges természetvédelmi területek védelméhez szükséges intézkedések végrehajtása, valamint a megfelelő vizsgálatok kivitelezése során, illetve a vizsgált esetek egy része a hálózat hiányosságaira vezethető vissza.¹⁶⁵

Magyarországon kiemelkedő területarányban (kb. mintegy 21 százalékos arányban) található meg a Natura 2000 hálózat. Hazánk 2004-es csatlakozását követően az Európai Unió addigi hat biogeográfiai régiója kiegészült a szinte teljes egészében Magyarországon elterülő Pannon régióval. Így Magyarország különös felelősséggel tartozik az úgynevezett „pannonikumok” védelmében, amely alatt csak az ebben a régióban megtalálható védett területeket és fajokat értjük. Ide sorolhatók többek között a pannon lejtősztyeppék és sziklafüves lejtők, a pannon löszgyepek és homoki gyepek, a fás élőhelyek közül a pannon gyertyános tölgyesek és pannon homoki borókás-nyárasok.¹⁶⁶ A Natura 2000 területekkel kapcsolatosan hazánk eddig 12 esetben kapott felszólító levelet és 4 esetben indokolással ellátott véleményt, de az Európai Unió Bírósága elé még nem nyújtott be

¹⁶⁴ A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: A természet állapota az Európai Unióban: Jelentés az élőhelyvédelmi és a madárvédelmi irányelvben említett élőhelyek és fajok helyzetéről és trendjeiről az élőhelyvédelmi irányelv 17. cikkének, valamint a madárvédelmi irányelv 12. cikkének megfelelően, 2015. 05. 20. COM(2015) 219 végleges, 3.5. fejezet, 10. oldal.

¹⁶⁵ A Natura 2000 területekkel kapcsolatos kötelezettségszegési eljárásokról bővebben lásd SZIEBIG–FROLYÓ 2020.

¹⁶⁶ A Magyar Állami Természetvédelem Hivatalos Honlapja. Natura 2000 – Általános tudnivalók, az Európai Unió ökológiai hálózata. Elérhető: www.termeszetvedelem.hu/index.php?pg=menu_2090 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 11.)

keresetet a Bizottság.¹⁶⁷ Magyarország vonatkozásában a legemlékezetesebb ügy az erdészeti törvény¹⁶⁸ módosításáig elvezető sajlóadi erdő esete volt. Időben követte a Grinicsi Nagy-erdő és a Csaaholc–Garbolci-erdő kérdése, de a Natura 2000 területek tekintetében elfogadott új jogszabályoknak köszönhetően az Európai Bizottság felfüggesztette, illetve megszüntette az eljárásokat.

Természetesen jelen keretek között nincsen lehetőség az egyes kritikai észrevételek kifejtésére. Összefoglalásként annyi mindenképpen megállapítható, hogy mind a Natura 2000 hálózat alapját jelentő jogforrásokban, mind a tagállami végrehajtás és implementáció kapcsán számos hiányosság megfigyelhető. A Natura 2000 hálózat – ahogyan arra már történt utalás – az Európai Unió biológiai sokféleség megőrzését célzó stratégiájának fontos eleme. Sajnos több felmérés rámutatott, hogy nem sikerült elérni a 2020-ig meghatározott célokat. Így nem lenne meglepetés, ha az újonnan elfogadott akciótervnek és stratégiának továbbra is központi elemét adná a madár- és élőhelyvédelmi irányelv hatékony megvalósítására irányuló célkitűzés.¹⁶⁹

Az idegenhonos inváziós fajok elleni küzdelem az Európai Unióban

Az idegenhonos özönfajok kifejezés csak nemrég vonult be a környezetjogi köztudatba. Idegen invazív fajok lehetnek állatok, növények, patogének (kórokozók) és más organizmusok is, amelyek nem honosak az adott ökoszisztémában és ökológiai vagy gazdasági károkat, illetve az emberi egészség kedvezőtlen változását idézhetik elő. Bár az invazív fajok már a 17. század óta jelentős negatív hatással vannak az ökoszisztémára és az állatfajok mintegy 40 százalékának kihalásáért felelősek, ez a rendkívül káros jelenség csupán az utóbbi évtizedben keltette fel a nemzetközi közösség és az Európai Unió figyelmét. Az invazív fajok különösen hátrányos hatással vannak az ökoszisztémára és a biodiverzitásra, mivel hozzájárulhatnak az őshonos fajok kiszorulásához azok természetes élőhelyéről, illetve kihalásukhoz, akár kórokozók terjesztése útján. Kiemelten nehéz helyzetbe kerülhetnek a fejlődő államok, mivel az invazív fajok hatással vannak a mezőgazdaságra, az erdészetre, a halászati tevékenységre és a természetes rendsze-

¹⁶⁷ Adatok forrása: az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárással kapcsolatos határozatok adatbázisa. Elérhető: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)

¹⁶⁸ 2009. évi XXXVII. törvény az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról.

¹⁶⁹ Mint ahogyan a 2030-ig érvényes újonnan elfogadott Biológiai Sokféleség Stratégiájában is szerepel a Natura 2000 hálózat mind a védett élőhelyek kialakításával kapcsolatos célkitűzésekben, mind pedig a megfelelő finanszírozási keretek meghatározása tekintetében. Bővebben: COM(2020) 380 végleges, 2.1. A védett területek koherens hálózata; 3.2. pont: Az uniós környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásának és érvényesítésének fokozása; 3.3.2. pont: „Ami a madárvédelmi és az élőhelyvédelmi irányelveket illeti, a végrehajtás elsődleges területei a Natura 2000 hálózat kiteljesítése, a helyszínek hatékony kezelésének biztosítása, a fajvédelmi rendelkezések érvényesítése, valamint a romló tendenciát mutató fajok és élőhelyek lesznek.”

rekre, így negatív társadalmi-gazdasági változásokhoz vezetve.¹⁷⁰ Az özőnfajok elterjedése egyértelműen a globalizációval és az emberi tevékenységgel van összefüggésben. Az invazív fajok mindig emberi hatás eredményeképpen jelennek meg – szándékosan vagy akaratlanul – olyan élőhelyeken, ahol nem részei a természetes ökoszisztémának. A véletlen terjesztés gyakran a világméretű gazdaság és kereskedelem útján valósul meg, például egy kártevőkkel fertőzött faszállítmány eljuthat akár egy másik kontinensre is, magában hordozva az ott egyébként nem ismert patogéneket. Az invazív fajok gyors elterjedésének egyik oka, hogy az adott természetes közegben nincsen ellenségük, ennek eredményeképpen akadály nélkül, gyorsan el tudnak szaporodni, eltolva az ökológiai egyensúlyt. A 2010-es évek elejére Európa területén az összes faj mintegy 15 százaléka idegenhonos özőnfajnak minősült. Csak az Európai Unió területén évi 12 millió euróra becsülik az invazív fajok által okozott kárt a mezőgazdaságban, emberi egészségben és infrastruktúrában.¹⁷¹ Az invazív fajok elleni fellépés haladéktalanul szükségszerű, mivel azok száma dinamikusan növekedett az elmúlt ötven évben: egyes felmérések szerint csupán 1970 és 2007 között mintegy 76 százalékkal.¹⁷²

Nemzetközi szinten a Biológiai Sokféleség Egyezmény részes feleinek találkozóján, 2002-ben, döntést és vezérlőelveket fogadtak el az invazív fajokra vonatkozóan. Három fő lépcsőt állapítottak meg hierarchikus rendben az idegenhonos fajok megfékezéséhez. Hangsúlyozva a megelőzés fontosságát, felhívták arra a figyelmet, hogy az erőforrások szempontjából sokkal hatékonyabb meggátolni az invazív fajok betelepülését, mint kezelni a problémát. Ha ezt nem sikerült megakadályozni, akkor még a jelentős elterjedés előtt, minél hamarabb ki kell irtani az invazív fajt. Végső esetben pedig hosszú távú programokat kell kidolgozni a helyzet kezelésére és az ökoszisztéma rehabilitálására.¹⁷³ Az európai szinten a Berni Egyezményhez kötődik az invazív fajok elleni küzdelem kezdete. 1992-ben létrehoztak egy szakértői csoportot és 2003-ban elfogadták az invazív fajokra vonatkozó stratégiát.¹⁷⁴ Az Európai Unió tagállamaiban 2008-at megelőzően semmilyen harmonizáció nem volt az invazív fajok elleni küzdelem területén és egységes uniós politikáról sem beszélhettünk. Egyes környezeti területen elfogadott jogforrások és politikák – növény- és állategészségügy, kereskedelmi szabályok – részmegoldást

¹⁷⁰ What are Invasive Alien Species? Elérhető: www.cbd.int/ldb/2009/about/what/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)

¹⁷¹ *Environment: New EU Action to protect biodiversity against problematic invasive species.* Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_818 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)

¹⁷² BUTCHART et al. 2010, 1164–1168.

¹⁷³ Three-stage hierarchical approach. I: Decision VI/23 on Alien Species that threaten ecosystems, habitats and species (COPVI, The Hague, April 2002), amelyhez függelékként kapcsolódik: *The Guiding Principles for the Prevention, Introduction and Mitigation of Impacts of Alien Species that threaten Ecosystems, Habitats or Species.*

¹⁷⁴ GENOVESI–SHINE 2004, 1–63.

jelentettek csupán.¹⁷⁵ Továbbá a hatodik környezeti akcióprogram már prioritásként határozta meg az inváziós idegen fajok megfékezését és egy átfogó uniós stratégia kidolgozását.¹⁷⁶ Az új környezetpolitikai terület kialakítása érdekében az Európai Unió 2008-ban és 2012-ben két konzultációt tartott az idegenhonos invazív fajokra vonatkozóan. Az első konzultációt követően, 2008-ban, az Európai Bizottság egy sor javaslattal élt, miként lehetne uniós szinten kezelni az egyre fenyegetőbb invazív fajok kérdését.¹⁷⁷ A négy típusú megoldási lehetőség közül a változatlan ügymenetet azonnal elvetették, hiszen nyilvánvaló volt, hogy gyors fellépés hiányában beláthatatlan ökológiai károkhoz vezet az idegenhonos fajok további elterjedése Európában. A második tervezet az akkori, rész megoldást jelentő jogforrások kiegészítése és önkéntes intézkedések meghatározása volt, elsősorban a tagállamok és magánfelek önkéntes fellépésére alapozva. Utóbbi megoldáshoz nagyon hasonlított a harmadik fellépési lehetőség: a növény- és állategészségügyi jogszabályok módosítása és összehangolása. Végül, de nem utolsósorban a Bizottság javasolta egy teljesen új, átfogó jogforrás elfogadását, amely a leghatékonyabb eszköz.¹⁷⁸ A javaslat elnyerte a tagállamok támogatását és 2014-ben elfogadták a rendeletet.¹⁷⁹

Az invazív fajokra nézve több adatbázis is készült a 2000-es évek elején. Az európai térséget érintő programok közül a DAISIE (*Delivering Alien Invasive Species Inventories in Europe*) a legismertebb, amely négy fő területre fókuszált: a szakértői regisztrációra, az adatbázis létrehozására és az információs rendszer, valamint a térképanalízis létrehozására. A DAISIE a gyakorlatban több mint 11 ezer fajt követett, és voltaképpen az invazív fajokat rögzítő folyamatosan frissített, térképes adatbázis volt, amelyet 2017-ben szüntettek meg az adatok elavultságára tekintettel.¹⁸⁰ Azonban az adatok összegyűjtése és elemzése számos, az invazív fajok elterjedésével kapcsolatos tényre derített

¹⁷⁵ Ilyen érintőleges védelmet biztosítottak: a növényegészségügyi irányelv (2000/29/EK), az állatbetegségekre vonatkozó uniós jogszabályok, a vadon élő állatok és növények kereskedelméről szóló rendelet (1997/338/EK tanácsi rendelet), az idegen és nem honos fajoknak az akvakultúrában történő alkalmazásáról szóló 2007/708/EK tanácsi rendelet, a természetvédelmi irányelvek (1979/409/EGK és 1992/43/EGK), a vízügyi keretirányelv (2000/60/EK), a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv (2008/56/EK), a LIFE program invazív fajokhoz kötődő programfinanszírozása, a hatodik kutatási keretprogram két kutatása: az ALARM és a DAISIE és egyes fejlesztési alapról támogatott projektek.

¹⁷⁶ A biológiai sokféleség csökkenésének megállítása 2010-ig és azon túl. Az ökoszisztéma-szolgáltatások fenntartása az emberi jólét érdekében, 2006. 05. 22. COM(2006) 216 végleges. Különösen: 5. politikaterület.

¹⁷⁷ European Commission Press Release: Commission presents policy options for EU strategy on invasive species. 2008. 12. 05. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_08_1890 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)

¹⁷⁸ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az invazív fajokra vonatkozó európai uniós stratégia felé, 2008. 12. 03. COM(2008) 789 végleges 9–10.

¹⁷⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/1143/EU rendelete (2014. 10. 22.) az idegenhonos inváziós fajok betelepítésének vagy behurcolásának és terjedésének megelőzéséről és kezeléséről. (HL 317., 2014. 11. 04., 35–55.). A továbbiakban: Rendelet az idegenhonos fajokról.

¹⁸⁰ Elérhető: www.eea.europa.eu/data-and-maps/data-providers-and-partners/delivering-alien-invasive-species-inventories (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)

fényt. Többek között arra, hogy az invazív fajok száma dinamikusan növekszik évről évre Európában és elsőként biztosított megbízható adatokat a pán-európai térségben az idegenhonos fajokról.¹⁸¹ Ma is működik a több alkalommal frissített és a Természetvédelmi Világszövetség szárnyai alatt létrehozott GISD, amelyet 1998 és 2000 között állítottak össze.¹⁸² Az uniós kezdeményezések körében kiemelkedő az idegenhonos fajokkal foglalkozó európai információs hálózat (*European Alien Species Information Network – EASIN*), ahol több mint 14 ezer fajt tartanak nyilván.¹⁸³

A 2020-ig érvényes biodiverzitás-stratégia 5. célkitűzése határozza meg az invazív fajok elleni küzdelmet: „2020-ig meg kell határozni és rangsorolni kell az invazív idegen fajokat és útvonalait, ellenőrzés alá kell vonni vagy meg kell semmisíteni a kiemelt fajokat, és szabályozni kell az útvonalakat az újabb invazív idegen fajok betelepedésének és meghonosodásának megakadályozása érdekében.”

Az ötödik célkitűzés megvalósulását két intézkedés segíti: elsősorban az uniós növény- és állat-egészségügyi programok megerősítése és az invazív idegen fajokra vonatkozó intézkedés kialakítása, egy új jogforrás elfogadása.¹⁸⁴ A stratégia féléves értékelése szerint jelentős előrelépések történtek az Európai Unióban az idegenhonos fajokat illetően. Elkészült az uniós szintű adatbázis, az EASIN-rendszer és 2013-ban, valamint 2014-ben a Bizottság benyújtotta a növény- és állategészségügyi szabályok módosítására vonatkozó javaslatát.¹⁸⁵ 2014-ben ugyancsak elfogadták az invazív idegen fajokról szóló rendeletet, mely 2015-ben hatályba is lépett.¹⁸⁶ A rendelet indokolásában megjelennek a nemzetközi környezetjog alapelvei, mint a megelőzés,¹⁸⁷ az elővigyázatosság¹⁸⁸ és a „szennyező fizet” elve.¹⁸⁹ Elkülönítették az idegenhonos és idegenhonos inváziós faj fogalmakat, és a rendelet megkülönbözteti az uniós és tagállami szinten veszélyt jelentő fajokat. Az invazív faj olyan, a természetes elfordulási területükről behurcolt, vagyis idegenhonos faj, „amelyről megállapítást nyert, hogy betelepítése vagy behurcolása, illetve terjedése veszélyezteti vagy káros hatást gyakorol a biológiai sokféleségre és a kapcsó-

¹⁸¹ HULME et al. 2008, 1–14.

¹⁸² GISD: Global Invasive Species Database. Elérhető: www.iucngisd.org/gisd/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)

¹⁸³ Elérhető: <https://easin.jrc.ec.europa.eu/easin> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)

¹⁸⁴ Biológiai Sokféleség Stratégia, 15. cél, 15–16. intézkedések.

¹⁸⁵ Az állategészségügyre vonatkozóan a módosításokat a „A fertőző állatbetegségekről és egyes állategészségügyi jogi aktusok módosításáról és hatályon kívül helyezéséről” (Állategészségügyi rendelet) 2016/429 (2016. 03. 09.) rendelet tartalmazta (HL L 84., 2016. 03. 31., 1–212.) A korábbi jogforrásokat az új, 2016/2031 (2016. 10. 26.) rendelettel helyettesítették (HL L 317., 2016. 11. 23., 1–104.) a növénykárosítókkal szembeni védekező intézkedésekről. A 2016-ban elfogadott új jogforrások lettek az Állategészségügyi és Növényegészségügyi Szabályok az Európai Unióban.

¹⁸⁶ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégia féléves értékelése, 2015. 10. 02. COM(2015) 478 végleges. 2.5.

¹⁸⁷ Rendelet az idegenhonos fajokról (15).

¹⁸⁸ Rendelet az idegenhonos fajokról (20).

¹⁸⁹ Rendelet az idegenhonos fajokról (26) és (33).

lódó ökoszisztéma-szolgáltatásokra”.¹⁹⁰ Az Unió számára veszélyt jelentő idegenhonos inváziós fajok jegyzékét a Bizottság végrehajtási jogi aktus útján fogadja el. A jegyzéket a Bizottság legalább hatévente felülvizsgálja. Amennyiben a faj tekintetében már nem állapíthatók meg a meghatározott kritériumok, azt törlik és lehetőség van a jegyzék új fajokkal való bővítésére is.¹⁹¹ A jegyzék elfogadása kifejezetten tudományos mérlegelésen alapszik, a lefolytatott vizsgálóbizottsági eljárásnak megfelelően.¹⁹² A rendelet meghatározott kritériumok alapján teszi lehetővé egyes fajok jegyzékbe való felvételét: ha az bizonyítottan idegenhonos az Európai Unió területén és egy vagy több állam biogeográfiai régiójában vagy tengeri alrégiójában; ha jelentős káros hatást gyakorol a biológiai sokféleségre, ökoszisztéma-szolgáltatásokra vagy egészségre, gazdaságra; a kockázatelemzés alapján összehangolt fellépésre van szükség és a jegyzékbe való felvétel ténylegesen megelőzi, minimalizálja vagy mérsékli káros hatását.¹⁹³ Továbbá megfelelő kockázatelemzést követően a tagállamok is javasolhatják egyes fajok jegyzékbe való felvételét, ha a meghatározott kritériumok egyébként teljesülnek. A rendelet elfogadását követően jelentős kritikák érték az első jegyzékjavaslatot, azonban az érintett uniós intézmények megfogadták a tudományos megközelítéseken alapuló észrevételeket és a fajlistát jelentős módosításokkal alkották meg.¹⁹⁴ Az 37 fajt tömörítő első jegyzék 2016. augusztus 3-án lépett hatályba.¹⁹⁵ Azóta két alkalommal is felülvizsgálták a jegyzéket, először 2017-ben, majd 2019-ben.¹⁹⁶ 2017-ben újabb 12, 2019-ben pedig 17 fajjal bővítették a jegyzéket.¹⁹⁷

Különösen nagy kihívást jelent a tengeri invazív fajok köre, azonban az ENSZ ballasztvízről szóló egyezményének ratifikációja hosszabb időt vett igénybe a tagállamok részéről, késleltetve a hatékony intézkedések elfogadását.¹⁹⁸ A tengeri invazív fajok veszélyeztetik a tengeri ökoszisztémák fennmaradását, hiszen megbontják azok érzékeny egyensúlyát. Az elmúlt néhány évtizedben a probléma egyre súlyosabbá vált, mivel az új fejlesztéseknek köszönhetően a hajók vizet is tudnak ballasztként használni. Ennek eredménye, hogy évente 10 milliárd tonna ballasztvizet szállítanak el a hajókban. Ameny-

¹⁹⁰ Rendelt az idegenhonos fajokról, 3. cikk, Fogalommeghatározások.

¹⁹¹ Rendelet az idegenhonos fajokról, 4. cikk, (1) és (2) bekezdés.

¹⁹² Rendelet az idegenhonos fajokról, 27–28. cikkek.

¹⁹³ Rendelet az idegenhonos fajokról, 1. cikk, (3) bekezdés *a)–e)* pontok.

¹⁹⁴ A jegyzéket írt tudományos kritikákról bővebben lásd BENINDE et al. 2015, 199–205.

¹⁹⁵ A Bizottság 2016. július 13-i 2016/1141/EU végrehajtási rendelete az Unió számára veszélyt jelentő idegenhonos inváziós fajok 2014/1143/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti jegyzékének elfogadásáról. (HL L 189. 2016. 07. 14. 4–8.)

¹⁹⁶ A Bizottság 2017. július 12-ig 2017/1263/EU végrehajtási rendelete és a Bizottság 2019. július 25-i 2019/1262/EU végrehajtási rendelete. A teljes lista (2020. 02. 29.) elérhető: https://ec.europa.eu/environment/nature/invasivealien/docs/R_2016_1141_Union-list-2019-consolidation.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 02. 29.)

¹⁹⁷ A 2019-ben elfogadott állapot szerint a lista magyar nyelven elérhető: www.termeszetvedelem.hu/idegenhonos-invazios-fajok (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)

¹⁹⁸ The International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments, 2004 (2017).

nyiben a ballasztvizet egy, a forráshelytől eltérő tengeri területen engedik ki a hajóból, a vízzel együtt az élőlények, kórokozók és mikroorganizmusok eljutnak olyan ökoszisztémákba, ahol nem honosak, nem ismertek. Ennek a felismerésnek a hatására fogadták el 2004-ben az ENSZ ballasztvízről szóló egyezményét, amely 2017-ben lépett hatályba. Érdemes megjegyezni, hogy a világkereskedelem mintegy 80 százaléka még mindig tengeri szállítás útján zajlik, így az egyezmény jelentősége vitathatatlan.¹⁹⁹ Az Európai Unió tekintetében fontos lépés a tengeri invazív fajok elleni küzdelem részeként, hogy minél több tagállam ratifikálja a nemzetközi szerződést. Jelenleg 16 uniós tagállam részes fél az egyezményben. Eddig összesen 81 állam részes fél a nemzetközi egyezményben, akik egyben képviselik a kereskedelmi flották több mint 81 százalékát.²⁰⁰ Továbbá az Egyesült Nemzetek Szervezetének Nemzetközi Tengerészeti Szervezete nemzetközi előírásokat fogadott el a ballasztvíz kezelésével kapcsolatban, melyek 2019 októberében léptek hatályba.²⁰¹

Az uniós intézkedések hatékonyságának megítélése érdekében először meg kell határozni az idegenhonos fajok elleni küzdelem prioritásait. Elsőként a megfelelő jogi szabályozás elfogadását mind uniós, mind pedig nemzetközi szinten. Az idegenhonos fajok jelentős kockázatot hordoznak a biológiai biztonságra, azonban ez sok esetben nem tudatosul kormányzati és egyéni szinten sem. Emiatt a tudatosítás és a figyelemfelhívás kiemelt célkitűzések. Sokáig nem álltak rendelkezésre megfelelő adatok az idegenhonos özőnfajokról, így az új és megfelelő technológiák és mérési módszerek kidolgozása a hatékony intézkedések elfogadásának elengedhetetlen feltételei. Már korábban történt utalás az idegenhonos fajok által okozott jelentős gazdasági károokra, amelyek felmérésére kockázatelemzési módszerek szükségesek. Az ilyen innovatív kutatások pedig feltételezik a tudományos és gazdasági szakemberek együttműködését. Az özőnfajok kezelésére kidolgozott politikáknak négy fő pillére van: a biológiai biztonság, a kockázatelemzés, a környezetpolitikai irányvonalak és a gazdasági összetevők.²⁰²

Az elmúlt tíz évben jelentős előrelépés történt az Európai Unió idegenhonos fajok kezelésére vonatkozó környezetpolitikai területen. Elfogadták az önálló uniós jogforrást, amelynek rendszeresen felülvizsgált fajlistái lehetőséget biztosítanak a naprakész fellépésnek. Azonban már az első fajlistát is kritikai észrevételek érték, hiszen számos, az európai térségben veszélyt jelentő fajt nem vettek fel. A kilátások vizsgálata elen-

¹⁹⁹ Az egyezmény elfogadásának háttéréről részletesen lehet olvasni a következő oldalakon: [www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Control-and-Management-of-Ships'-Ballast-Water-and-Sediments-\(BWM\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Control-and-Management-of-Ships'-Ballast-Water-and-Sediments-(BWM).aspx) és www.imo.org/en/Media-Centre/PressBriefings/Pages/21-BWM-EIF.aspx (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)

²⁰⁰ Status of IMO Treaties. Elérhető: www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.) Az uniós tagállamok közül az Egyezményt ratifikálta: Belgium, Bulgária, Ciprus, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Hollandia, Lettország, Litvánia, Málta, Portugália, Spanyolország és Svédország. Az európai térség államai közül részes fél továbbá Albánia, Montenegró, Norvégia, Svájc és Szerbia.

²⁰¹ Code for approval of ballast water management systems (BWMS Code), 2019. október.

²⁰² CAFFREY et al. 2014, 1–20.

gedhetetlen feltétele a hatékony környezetpolitikai intézkedések elfogadásának és az új fajlisták elkészítésének. Napjainkban a nyilvántartott körülbelül 14 ezer idegenhonos faj fele ered az Európai Unió területén kívülről, a fennmaradók az Európai Unió egyes területeiről indultak hódító útjukra. Az idegenhonos fajok terjedését elősegítik a klímaváltozás negatív hatásai, így a jövőben várható a hátrányos következmények kumulálódása. A legveszélyeztetettebb geoföldrajzi régiók az atlanti, a mediterrán, a kontinentális és a makronézia. Az Európai Unióban kevés kockázatbecslés készült az invazív fajok hatásairól, különösen az ökoszisztéma-szolgáltatások tekintetében, és hiányos információk állnak rendelkezésre a tengeri és szárazföldi gerinces fajokról.²⁰³ Jelentős előrelépés történt a ballasztvízről szóló nemzetközi egyezmény ratifikációját illetően, hiszen a tengeri szállítmányozás szempontjából releváns tagállamok azt megerősítették. A tudományos álláspontok azonban még mindig rámutatnak a tengeri fajokkal kapcsolatos információk hiányosságára.²⁰⁴ A négy pillért vizsgálva az uniós szabályozás alapvetően megfelel a követelményeknek. Az idegenhonos fajok kezelésének uniós politikája a környezeti intézkedések újabb fejleményei közé tartozik, így annak hatékonysága és eredményessége csak hosszabb idő alatt lesz megítélhető. A jegyzékösszeállítás során az Európai Unió figyelemmel volt a felmerült tudományos alapokon nyugvó kritikai észrevételekre, így várható, hogy a jövőben is bizonyítékalapú, megfontolt célkitűzések kidolgozására törek-szenek majd. Az idegenhonos és invazív fajok problémája mindenképpen meghatározó természetvédelmi feladat lesz a következő évtizedekben.

Ezt erősítette meg a 2020 májusában elfogadott és már több alkalommal említett új Biodiverzitás Stratégia is. Az uniós természethelyreállítási terv 10. pontjaként továbbra is szerepel az idegenhonos fajok elleni fellépés. Elsőként célként szerepel az idegenhonos inváziós fajokról szóló uniós rendelet, valamint más vonatkozó jogszabályok és nemzetközi megállapodások végrehajtása. Az Európai Unió célkitűzése az idegenhonos fajok behozatalának minél nagyobb mértékben való mérséklése vagy megszüntetése az EU területére, továbbá környezetben való megtelepedésüknek megakadályozása. A már megtelepedett idegenhonos inváziós fajokat pedig úgy kell kezelni, hogy az általuk fenyegetett vörös listás fajok száma 50 százalékkal csökkenjen 2030-ig.²⁰⁵

A környezet elleni bűncselekmények az Európai Unióban, különös tekintettel a vadvilágot károsító cselekményekre

A témával való foglalkozás indokai

A biodiverzitás csökkenésének egyik legfontosabb kiváltó oka a veszélyeztetett fajokkal folytatott jogellenes kereskedelem, amely rendszertani szempontból a környezet elleni

²⁰³ ROY et al. 2019, 1032–1048.

²⁰⁴ ROY et al. 2019, 1032–1048.

²⁰⁵ Az idegenhonos inváziós fajok elleni fellépés. COM(2020) 380 végleges, 2.2.10.

bűncselekményekhez sorolható. A vadvilággal folytatott illegális kereskedelem vagy más kifejezéssel a vadon élő fajokkal folytatott kereskedelem a természetmegőrzési kísérletek sikerességének egyik legnagyobb gátja, hatással van a gazdaságilag kevésbé erős államok fejlesztési lehetőségeire és összefüggéseket mutat a határon átnyúló szervezett bűnözéssel.²⁰⁶ A nemzetközi szakirodalomban ma már széles körben ismert *wild-life crime* jelenség a magyar jogtudományban kevésbé kutatott, pedig az Európai Unió egyik kiemelt célkitűzése a környezetet, természetet károsító jogellenes magatartások visszaszorítása és büntetése.

A nemzetközi közösség az 1960-as évektől kezdődően tárgyalt arról – a civil szektor támogatásával –, hogy milyen formában lehetne a vadvilágból származó termékek/egyedek kereskedelmét szabályozni. Ennek a diskurzusnak az eredményeképpen kötötték meg a *veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló Washingtoni Egyezményt*, amelynek öt betűből álló rövidítése – CITES – világszerte ismertté vált 1973-as aláírása óta.²⁰⁷ Az Európai Unió volt az első olyan *regionális gazdasági integrációs* szervezet, amely csatlakozott az Egyezményhez, és a Közösségben már az 1980-as évektől kezdve szigorú szabályozást fogadtak el a vadvilágból származó állat- és növényfajok kereskedelmére. A téma vizsgálata során a kutató több kihívással szembesül. Ezek közül az első, hogy jelenleg a magyar szakirodalomban nincsen elfogadott megfelelője az olyan angol terminológiának, mint a *wildlife crime, illegal wildlife trade, wildlife products*.²⁰⁸ A vadvilággal kapcsolatos kereskedelmi tevékenység alatt – jelen kötet fókuszában – a határon átlépő, vadon élő állat- és növényfajokkal folytatott kereskedelmet kell érteni. Utóbbi akkor tartozik a CITES alkalmazási körébe, ha a kereskedelem veszélyeztetett fajokkal történik. Mivel a veszélyeztetett fajokkal folytatott jogellenes kereskedelmi tevékenység elleni küzdelem az Európai Unió kiemelt környezetpolitikai célkitűzése és a biológiai sokféleség megőrzésének egyik fő akadályja, mindenképpen helyet kell kapnia az új környezetpolitikai irányok, kihívások között.

²⁰⁶ A szervezett bűnözéssel kapcsolatos kérdésekről lásd ZSIGMOND 2019. Továbbá: ZSIGMOND 2018.

²⁰⁷ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. Egyezmény a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről. 1973 (1975). Kihirdette: 2003. évi XXXII. törvény. (Magyarország vonatkozásában 1985. augusztus hó 27. napján lépett hatályba.) A továbbiakban: Egyezmény, CITES.

²⁰⁸ A Szerző (Sziebig Orsolya Johanna) megjegyzése: a fejezetben tárgyalt témakör vonatkozó, angol elnevezésű fogalmainak a magyar nemzetközi közjogi szakirodalomban eddig nem volt általánosan elfogadott fordítása. A *wildlife crime* terminológiai és fogalmi összefüggéseiről részletesen ír a Szerző doktori értekezése, amelyben a vadvilággal kapcsolatos büntetendő cselekmények és a vadvilági kereskedelem terminológiát használja. Jelen publikáció keretében a magyar környezetjogi szakirodalomban elterjedt *vadvilággal folytatott illegális kereskedelem* kifejezést és annak változatait alkalmazzuk. A terminológiai kérdésekről bővebben lásd SZIEBIG 2019.

A környezet elleni bűncselekmények fogalma

Az angol terminológiában *environmental crime* elnevezésű gyűjtőfogalomnak nincsen egységesen elfogadott definíciója. Általában véve elmondható, hogy a környezeti bűncselekmény „gyűjtőfogalom, amely alatt minden, a környezeti erőforrások kiaknázásából, károsításából, kereskedelméből vagy ellopásából eredő, egyéni vagy csoport számára, haszonszerzés érdekében történő, környezetet károsító és egyben jogellenes tevékenységet érteni kell”. Az egyes, környezeti bűncselekményekkel foglalkozó nemzetközi szervezetek interpretációjában is azok az elkövetési formákat és a cselekmények következtében létrejövő eredményeket határozzák meg, amelyek általában jellemzik a környezet elleni bűncselekményeket. Specifikus fogalmakat határoztak meg többek között: az ENSZ Közgyűlése és az ENSZ Biztonsági Tanácsa, a UNEP, illetve a UNODC,²⁰⁹ valamint az NGO szektor, különös tekintettel a TRAFFIC-re.²¹⁰ Így például az Európai Rendőrségi Hivatal a környezeti bűncselekmények közé sorol minden olyan tevékenységet, amelyek a környezetjogi szabályozásba ütköznek és jelentős kárt okoznak vagy kockázatot hordoznak a környezetre és/vagy az emberi egészségre. Utóbbi tevékenységek közé sorolható a védett, vadon élő állat- és növényfajok elpusztítása, károsítása, birtoklása vagy kereskedelme, ha az a jogszabályok megsértésével történik.²¹¹ A környezeti bűncselekmények fogalma nem új keletű, azonban jelentős bizonytalanságot hordoz magában, hiszen általában véve olyan cselekményekhez kötődik, amelyek egyébként jogszerűek és engedélyezettek, ha a jogszabályoknak megfelelően kivitelezik őket. Ráadásul a környezetterhelés – engedélyezett keretek között – jogszerűnek tekinthető, gondolva egy, az előírásoknak megfelelő szénerőmű működésére. Azonban nem szabad elfelejteni, hogy az engedélyezett környezetterhelés is lehet olyan, amely jelentős hatással van a környezetre, akár elérve a kártétel szintjét. A környezeti bűncselekmények esetében a jogellenesség általában a súlyos károkozás eredménye. Utóbbiakra tekintettel kezd elterjedni a „zöld kriminológia” irányzata, amely a környezeti bűncselekmények hátterét összetett módon és környezeti szemléletben vizsgálja.²¹² A környezeti terhelésre, sőt a károkozásra, a társadalom mindig is egyfajta elfogadó szemlélettel tekintett. Hiszen az emberi, főként a mai értelemben vett élhető környezet kialakításával járó legalapvetőbb tevékenységek mind együtt járnak legalábbis a természetes környezet megváltoztatásával. Nem véletlen, hogy a környezet fogalmába és védelmébe beleértendő minden, az ember által alkotott elem, mint például a műemlékek védelme. A kérdés az, hogy hol húzódik az a morális határ, amely már meg kell jelenjen a jogi szabályozás szintjén, magával vonva a büntetési rendeltetést. A környezeti bűncselekmények fogalmában megmutatkozik, hogy egyes,

²⁰⁹ UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime. Az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala.

²¹⁰ TRAFFIC: The Wildlife Trade Monitoring Network. A vadvilággal kapcsolatos kereskedelmi tevékenység megfigyelésével foglalkozó hálózat.

²¹¹ Environmental Crime. *Europol*. Elérhető: www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/environmental-crime (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

²¹² WHITE–HECKENBERG 2014, 9–24.

az államok által a nemzeti büntetőjog keretében szabályozott tényállások között vannak hasonlóságok, legalábbis a védett jogi tárgy tekintetében. Azonban azok a kísérletek, amelyek a környezet büntetőjogi védelmének előírására vonatkoznak, nem érték még el a hozzájuk fűzött reményeket és várakozásokat.

A környezeti bűncselekmény kategóriája összetett és ellentmondásokkal tarkított fogalom. Gyakran gyűjtőfogalomként alkalmazzák a biodiverzitást, a vadvilágot, az állatokat, a természeti erőforrásokat, a veszélyes hulladékot, a tiltott anyagokat és a környezetminőséget érintő bűncselekmények tekintetében. Több esetben a környezeti bűncselekmények sajátos osztályozását alkalmazzák, így „barna” (például szennyezés, levegőtisztaság), „zöld” (például vadvilág kérdése és természetvédelmi erőfeszítések) és „fehér” (például tudományos tevékenységek és új technológiák, genetikailag módosított élőlények) cselekményeket különböztetnek meg. Az olyan szervezetek, amelyek környezeti területen is tevékenységet fejtenek ki, saját rendszert alakítanak ki, hogy mit értenek a környezet elleni bűncselekmények alatt. Az EUROPOL interpretációjára már volt utalás korábban, míg az INTERPOL Környezeti Bűncselekmény Programja három fő területre fókuszál: a biológiai sokféleségre, a természeti erőforrásokra és a környezetminőségre.²¹³

Amennyiben a környezet elleni bűncselekmények gyűjtőfogalmának körét akarjuk meghatározni, akkor kiindulópontot jelenthet a nemzetközi közjogi szakirodalom,²¹⁴ amely általában az alábbi tényállásokat sorolja a definíció alá – lábjegyzetben felsorolva a vonatkozó nemzetközi egyezményeket, forrásokak:

1. jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat;²¹⁵
2. jogellenes bányászat és ásványokkal folytatott kereskedelem, beleértve a gyémántot;²¹⁶
3. illegális fakivágás és erdőirtás;²¹⁷
4. illegális kereskedelem vadvilági termékekkel és orvvadászat;²¹⁸

²¹³ GIBBS–BORATTO 2017.

²¹⁴ NELLEMANN 2016. A továbbiakban: The Rise of Environmental Crime.

²¹⁵ Global Ocean Commission, Drivers of Decline. Elérhető: <https://missionocean.me/drivers-of-decline/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

²¹⁶ DARLINGTON 2018.

²¹⁷ International Tropical Timber Agreement. Nemzetközi Trópusifa Megállapodás. 1994 (1997), UNTS 1955 81., majd a 2006. évi ugyanazon tárgyban elfogadott megállapodás. Utóbbit Magyarországon kihirdette: 4/2012. (II. 16.) Korm. rendelet.

²¹⁸ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. Egyezmény a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről. 1973 (1975). Kihirdette: 2003. évi XXXII. törvény. (Magyarország vonatkozásában 1985. augusztus hó 27. napján lépett hatályba.)

5. veszélyes és toxikus anyagok illegális elhelyezése és azokkal való kereskedelem;²¹⁹
6. ózonkárosító anyagokkal folytatott jogellenes kereskedelem.²²⁰

Természetesen a regionális szinttől sem tekinthetünk el, amely Európát tekintve kétirányban is értelmezhető. Az Európa Tanács keretében elfogadott, sajnos azonban hatályba még nem lépett egyezményt és az Európai Unió által hozott jogforrásokat is meg kell vizsgálni. Az Európa Tanács keretében 1998 novemberében fogadták el a környezet büntetőjogi védelméről szóló egyezményt, amely azonban mind a mai napig nincsen hatályban és a tizennégy aláíró állam közül mindösszesen egy ratifikálta. Magyarország nem írta alá és nem is ratifikálta, így az nem vált a magyar jog részévé. Az Európai Unió jogalkotása szempontjából azonban az egyezmény jelentősége vitathatatlan, hiszen annak alapját képezte és az Európai Unió Tanácsának vonatkozó kerethatározatában utalás is történt arra. Az EU-ban hosszas vita alakult ki a környezet büntetőjogi védelmének szintjére tekintettel, amely leginkább arra irányult, hogy az érintett területet kerethatározatban vagy irányelvben szabályozzák. A probléma végül eljutott az Európai Unió Bírósága elé

²¹⁹ Tengerszennyezés kapcsán: United Nations Convention on the Law of the Sea. ENSZ tengerjogi egyezménye. 1982 (1994), UNTS 1833 3. (Magyarországon nincs kihirdetve.); Protocol of 1978 relating to the International Convention for the prevention of pollution from ships. A hajókról történő szennyezés megelőzéséről szóló 1973. évi egyezmény és az ahhoz csatolt 1978. évi Jegyzőkönyv (MARPOL 1973/1978). 1973, 1978, (1983), UNTS 1340 61., 1341 3. Magyarországon kihirdette: 2001. évi X. törvény; Convention on the prevention of marine pollution by dumping wastes and other matter. A hulladékkal és egyéb anyagokkal való tengerszennyezés megelőzéséről szóló egyezmény. 1972 (1975), UNTS 1046 139. Magyarországon kihirdette: 1976. évi 20. tv.; London Protocol 1996 (2006); International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage. UNTS 973. 3. 1969 (1975) *Protocol: 1992* (1996) Amendment: 2000 (2003) Az olajszennyezéssel okozott károk megtérítésére szolgáló nemzetközi alap létrehozásáról szóló 1992. évi egyezmény, az ahhoz elfogadott 2003. évi jegyzőkönyv és az olajszenyezéssel okozott károkkal kapcsolatos polgári jogi felelősségről szóló 1992. évi egyezmény. Magyarországon kihirdette: 2007. évi IX. tv.; *International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage*. A bunkerolaj-szennyezéssel okozott károkkal kapcsolatos polgári jogi felelősségről szóló egyezmény. 2001 (2008). Magyarországon kihirdette: 2007. évi CLXV. tv. *A veszélyes anyagok szállítása kapcsán*: Basel convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal. Bázeli Egyezmény a hulladékok határokon túlra történő szállításának és ártalmatlanításának ellenőrzéséről. 1989 (1992), UNTS 1673. 57. Magyarországon kihirdette: 101/1996. (VII. 12.) Korm. rendelet.

Vegyí anyagok és azt felhasználó létesítmények: Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Európai Gazdasági Bizottsága keretében létrejött, az Ipari Balesetek Országhatáron Túli Hatásairól szóló, Helsinkiben, 1992. március 17-én kelt Egyezmény. 1992 (2000), UNTS 2105. 457. Magyarországon kihirdette: 128/2001. Korm. rendelet.; Protocol on Civil Liability for Damage and Compensation for Damage Caused by Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters. 2003. (Nincs hatályban.)

²²⁰ Vienna Convention for the Protection of Ozone Layer. Egyezmény az ózonréteg védelméről. 1985 (1988), UNTS 1513. 293. Magyarországon kihirdette: 31/1990. (II. 16.) MT rendelet.; The *Montreal Protocol* on Substances that Deplete the *Ozone Layer*. Az ózonréteget lebontó anyagokról szóló, Montréalban 1987. szeptember 16-án aláírt jegyzőkönyv. 1987 (1989), UNTS 1522. 30. Magyarországon kihirdette: 35/1990. (II. 28.) MT rendelet.

is, amely az uniós jog szempontjából kiemelkedő döntést hozott.²²¹ Az előzmények hatására elfogadták az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelvét (2008. 11. 19.) a környezet büntetőjog általi védelméről, amely a mai napig hatályos.²²² Az irányelv előírja, hogy az államok „büntetőjogi szankciókat írjanak elő nemzeti jogszabályaikban a közösségi környezetvédelmi jog rendelkezéseinek súlyos megsértése esetére”, és meghatározza azoknak a cselekményeknek a körét, amelyeket bűncselekménynek kell minősíteni.²²³ A környezetet károsan befolyásoló cselekmények szankcionálásában helye van a különböző jellegű jogkövetkezményeknek, legyenek azok polgári jogiak, közigazgatási jogiak vagy büntetőjogok. Nyilvánvalóan a legsúlyosabb szankciók csak végső esetben, a büntetőjogi minősítés esetében lesznek alkalmazhatók. Az sem kizárt, hogy a különböző jogágak következményeit egymás mellett alkalmazzák, például egy különösen súlyos szennyezés maga után vonhatja a közigazgatási és a büntető igazságszolgáltatási rendszer párhuzamos eljárásait is. Görgényi Ilona alapján a környezet elleni bűncselekmények megközelítésében helye van a büntetőjogi, a civil jogi és a közigazgatási jogi megközelítésnek is, azok külön-külön nem elégségesek és mindenképpen szükség van a *last resort*, vagyis a büntetőjog eszközrendszerére is.²²⁴ A Nemzetközi Büntetőjogi Kongresszus is foglalkozott a környezet elleni bűncselekményekkel: „a mértékletesség elve alapján a büntető szankciók alkalmazására akkor kerüljön sor, amikor a polgári jogi és a közigazgatási jogi szankciók nem megfelelőek vagy hatástalanok bizonyos környezet elleni bűncselekményekkel szemben.”²²⁵ Így egyértelmű a következtetés, hogy a büntetőjogi jogkövetkezmények csak a legsúlyosabb esetekben alkalmazhatók.

Visszatérve az uniós jogra és a 2008/99/EK irányelvre, az összesen az alábbiakban felsorolt, kilenc tényállást tartalmazza:

- *anyagok vagy ionizáló sugárzás levegőbe, talajba vagy vízbe történő kibocsátása vagy bejuttatása* olyan mennyiségben, amely bármely személy halálát vagy súlyos sérülését vagy a levegő, a talaj vagy a víz minőségének, vagy az állatoknak vagy növényeknek a jelentős károsodását okozza vagy okozhatja;
- *hulladék gyűjtése, szállítása, hasznosítása vagy ártalmatlanítása*, beleértve az ilyen műveletek felügyeletét és a hulladéklerakók utógondozását, valamint a kereskedők és közvetítők által ellátott tevékenységeket is (hulladékgazdálkodás), amely bármely személy halálát vagy súlyos sérülését, illetve a levegő, a talaj vagy a víz minőségének, vagy az állatoknak vagy növényeknek a jelentős károsodását okozza vagy okozhatja;

²²¹ Európai Közösségek Bizottsága v Európai Közösségek Tanácsa C-176/03. sz. ügy, 2005. szeptember 13. Megsemmisítés iránti kereset. ECLI:EU:C:2005:542.

²²² Az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelve (2008. november 19.) a környezet büntetőjog általi védelméről. (HL L 328., 2008. 12. 06., 28–37.)

²²³ 2008/99/EK irányelv, Preambulum (10).

²²⁴ GÖRGÉNYI 2011, 64–67.

²²⁵ Recommendation of Section I on Crimes against the environment. Application of the general part. XV.th International Congress of Penal Law, Rio de Janeiro, 4–10 September 1994, International Review of Penal Law, 1995/1–2, 50.

- a nem elhanyagolható mennyiségben végzett *hulladékszállítás*, amennyiben ez a tevékenység a hulladékszállításról szóló, 2006. június 14-i 1013/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet (6) 2. cikke 35. pontjának hatálya alá esik, függetlenül attól, hogy egyszeri vagy – egymással összefüggőnek látszó – többszöri szállítás keretében történik;
- olyan *üzem* működtetése, amelyben *veszélyes* tevékenységet végeznek, illetve veszélyes anyagokat vagy készítményeket tárolnak vagy használnak, és amely az üzemén kívül bármely személy halálát vagy súlyos sérülését, vagy a levegő, a talaj vagy a víz minőségének, vagy az állatoknak vagy a növényeknek a jelentős károsodását okozza vagy okozhatja;
- *nukleáris* anyagok vagy más veszélyes radioaktív anyagok gyártását, feldolgozását, kezelését, használatát, tartását, tárolását, szállítását, behozatalát, kivitelét vagy ártalmatlanítását, amely bármely személy halálát vagy súlyos sérülését, vagy a levegő, a talaj vagy a víz minőségének, vagy az állatoknak vagy növényeknek a jelentős károsodását okozza vagy okozhatja;
- *védett, vadon élő állat- vagy növényfajok* megőlése, elpusztítása, birtoklása vagy begyűjtése, kivéve azokat az eseteket, amikor a cselekmény az érintett fajok példányainak elhanyagolható mennyiségét érinti, és elhanyagolható hatással jár a faj védettségi helyzetére nézve;
- *védett, vadon élő állat- vagy növényfajok* példányaival, azok részeivel vagy származékaival való kereskedelem, kivéve azokat az eseteket, amikor a cselekmény az ilyen példányok elhanyagolható mennyiségét érinti, és elhanyagolható hatással jár a faj védettségi helyzetére nézve;
- bármely magatartás, amely valamely védett területen található *élőhely* jelentős állagromlását okozza;
- *ózonkárosító* anyagok gyártása, behozatala, kivitele, forgalomba hozatala vagy felhasználása.²²⁶

Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy az irányelv rendelkezései szerint a felsorolt cselekményeket csak akkor kell büncselekménynek minősítenie a tagállamoknak, ha az jogellenes, és szándékosan vagy legalább súlyos gondatlanságból követik el.²²⁷ Kiemelést érdemel, hogy a nemzetközi szintéren jelentkező problémákra is reflektál az uniós jog és számos jogforrást fogadtak el azokkal a tényállásokkal kapcsolatosan. A következőkben – a nemzetközi szintér tényállásainak részletes ismertetésétől eltekintve – röviden kitekintünk a vonatkozó uniós jogszabályokra. Természetesen jelen keretek nem teszik lehetővé az összes kapcsolódási pont feltárását, így az újabb szabályozási témákból teszünk kiemeléseket.

²²⁶ 2008/99/EK irányelv, 3. cikk.

²²⁷ 2008/99/EK irányelv, 3. cikk.

A nyílt tengerektől kezdődően a nemzeti joghatóság alá eső területekig előforduló jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat²²⁸ az egyik legnagyobb veszélyt rejti a tengeri ökoszisztéma fennmaradására. A világ minden tengeri ökoszisztémájában megfigyelhető a halállomány csökkenése, amely magyarázható azzal, hogy a teljes tengeri fogás mintegy 35 százaléka jogellenes, nem bejelentett vagy szabályozatlan módon történik, éves szinten 23,5 milliárd USD veszteséget jelentve az érintett államoknak.²²⁹ Az Európai Unió a tisztességtelen gyakorlatot folytató piaci szereplők haszonszerzését lehetővé tevő kiskapuk megszüntetésére törekszik. Ezért külön rendeletet fogadtak el, és csak azon tengeri halászati termékek hozhatók be az Európai Unió területére, illetve exportálhatók, amelyeket a lobogó szerinti vagy az exportáló állam jogszerűnek minősít.²³⁰

A bányászat mint tevékenység általában véve nem tilalmazott, hiszen a gazdaság egyik alapjának tekinthető. Azonban jelentős környezetformáló és szennyező hatásai miatt szigorúan szabályozott és állami szinten működtetett, vagy az által engedélyezett formában történik. Az európai térségben elsősorban az Európai Unió területére behozott *konfliktusok által érintett és nagy kockázatot jelentő térségekből származó érc* és *ásványok kereskedelme* jelent problémát. A hatékony fellépés érdekében fogadták el a 2017/821/EU rendeletet. Az uniós szabályozás csak meghatározott ásványkincsekre vonatkozik, így annak tárgyi hatálya kiterjed a következőkre: ón, tantál, volfrám, ezek ércei és arany.²³¹

A jogellenesen folytatott fakitermelési tevékenység pontos mértékét nehéz megbecsülni, azonban egy 2004-ben készült átfogó jelentés szerint a világon forgalomban lévő fátermékek alapanyagának mintegy 10 százalékát ilyen módon szerezték.²³² Becslések alapján megállapítható, hogy évente 100 millió négyzetméternyi fát vágnak ki illegálisan, elsősorban a trópusi területeken, ahol értékes és ritka fafajokat irtanak (például

²²⁸ IUU fishing: Illegal, Unreported and Unregulated fishing. Jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat.

²²⁹ Global Ocean Commission, Drivers of Decline. Elérhető: <https://missionocean.me/drivers-of-decline/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

²³⁰ Európai uniós szabályozás alapja: a Tanács 2008. szeptember 29-i 2008/1005/EK rendelete a jogellenes, nem bejelentett és szabályozatlan halászat megelőzésére, megakadályozására és felszámolására irányuló közösségi rendszer létrehozásáról (HL L 286., 2008. 10. 29., 1–32.); valamint a [Bizottság 2009. október 22-i 2009/1010/EK rendelete](#) az 1005/2008/EK tanácsi rendelet alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 280., 2009. 10. 27., 5.).

²³¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2017. május 17-i 2017/821/EU rendelete a konfliktusok által érintett és nagy kockázatot jelentő térségekből származó ón, tantál, volfrám, ezek ércei és arany uniós importőrei körében a kellő gondosság elvének megfelelő ellátási láncra vonatkozó kötelezettségek megállapításáról (HL L 130., 2017. 05. 19., 1–20.).

²³² “Illegal” Logging and Global Wood Markets: The Competitive Impacts on the U.S. Wood Products Industry. Seneca Creek Associates, LLC, 2004. Elérhető: www.unece.lsu.edu/responsible_trade/documents/2003-2006/rt03_036.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

Brazília és az Amazonsas vidéke, Ghána, Indonézia).²³³ 1994-ben fogadták el a trópusi faanyagokról szóló nemzetközi megállapodást (majd ugyanazon tárgyban 2006-ban), amely azonban nem ír elő büntetőjogi következményeket.²³⁴ A vadvilágból származó fajok kereskedelméhez kötődően meg kell jegyezni a CITES-hez való kapcsolódási pontot, mivel a függelékek körében egyes – főként trópusi – fafajokat soroltak fel, amelyek az Egyezmény által meghatározott védelemben is részesülnek. Az Európai Unió 2003-ban külön akciótervet fogadott el a FLEGT (*Forest Law Enforcement Governance and Trade*) program keretében.²³⁵ Az akciótervhez kötődően fogadták el a FLEGT rendeletet az Európai Közösségbe irányuló faanyag-behozatal FLEGT engedélyezési rendszerének létrehozásáról.²³⁶ A rendeletet 2008-ban egészítették ki részletes végrehajtási rendelkezésekkel.²³⁷ Természetesen az engedélyezési rendszer használatáról a forrásországokkal is meg kell állapodni. A FLEGT önkéntes megállapodások alapján a jelölési és engedélyezési rendszert 2016 novemberében Indonézia kezdte először alkalmazni. További tárgyalások folynak Elefántcsontparttal, a Kongói Demokratikus Köztársasággal, Gabonnal, Laosszal, Malajziával és Thaifölddel.²³⁸ Az uniós politika másik eredménye a fát és fatermékeket piaci forgalomba bocsátó piaci szereplők kötelezettségeinek meghatározásáról szóló rendelet elfogadása.²³⁹ A szabályozás alapján az Európai Unió területén nem lehet kereskedelmi forgalom tárgya illegálisan kitermelt faáru vagy abból készült termék. Továbbá előírja a *due diligence* követelményét a forgalmazók számára, vagyis kellő gondossággal kell eljárniuk és nyilvántartást kell tartani a beszállítókról és a vevőkről. A rendelet tárgyi hatálya a mellékletben felsorolt fafajokra terjed ki.²⁴⁰ A 2018-tól 2022-

²³³ Scale of illegal logging. Elérhető: www.illegal-logging.info/topics/scale-illegal-logging%20 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

²³⁴ International Tropical Timber Agreement. Nemzetközi Trópusifa Megállapodás. 1994 (1997) UNTS 1955 81., majd a 2006. évi ugyanazon tárgyban elfogadott megállapodás. Utóbbit Magyarországon kihirdette: 4/2012. (II. 16.) Korm. rendelet.

²³⁵ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) – Proposal for an EU Action Plan. 2003. 05. 21. COM(2003) 0251 final.

²³⁶ A Tanács 2005. december 20-i 2005/2173/EK rendelete az Európai Közösségbe irányuló faanyag-behozatal FLEGT engedélyezési rendszerének létrehozásáról. (HL L 347., 2005. 12. 30., 1–6.)

²³⁷ A Bizottság 2008. október 17-i 2008/1024/EK rendelete az Európai Közösségbe irányuló faanyag-behozatal FLEGT engedélyezési rendszerének létrehozásáról szóló 2005/2173/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes rendelkezések megállapításáról (HL L 277., 2008. 10. 18. 23–29).

²³⁸ *FLEGT Voluntary Partnership Agreements (VAPs)*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

²³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2010. október 20-i 2010/995/EU rendelete a fát és fatermékeket piaci forgalomba bocsátó piaci szereplők kötelezettségeinek meghatározásáról (HL L 295., 2010. 11. 12. 23–34.).

²⁴⁰ Timber Regulation. Elérhető: https://ec.europa.eu/environment/forests/timber_regulation.htm (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

ig tartó időszakra elfogadtak egy munkatervet az uniós, illegális fakivágás és erdőirtás elleni küzdelem programjának minél hatékonyabb végrehajtása érdekében.²⁴¹

A környezetet veszélyeztető tényezők – a hulladék, a zaj és különböző rezgések, a sugárzások, a veszélyes anyagok és technológiák – az uniós környezetjog önálló szabályozási területei, amelyek így a tagállamok számára is fontos előírásokat, kötelezettségeket határoznak meg.²⁴²

A környezeti bűncselekmények *közös jellemzője*, hogy azok az államok belső jogi szabályozása alapján büntetendők, azonban a hangsúly egyre inkább azok nemzetközi jelentőségére helyeződik. Így azonosítható a határon átnyúló szervezett bűnözéssel, korrupcióval, pénzmosással és csalással való kapcsolat, amely természetesen a vonatkozó nemzetközi egyezmények minél szélesebb körű elfogadását és alkalmazását követeli. A környezeti bűncselekmények elleni hatékony fellépésnek sokszor gátat szab, hogy ártalmatlan vagy áldozat nélküli cselekményként tekintenek rájuk. Hiszen sokszor a tevékenység eleve rejtetten marad és a rendvédelmi, később az igazságszolgáltató szervek figyelmét is elkerülik a jogellenes, környezetromboló cselekmények.²⁴³ A vadvilággal kapcsolatos büntetendő cselekmények több nemzetközi egyezmény alkalmazását felvetik: az ENSZ keretében elfogadott szervezett bűnözés²⁴⁴ és korrupció elleni egyezmények,²⁴⁵ valamint a CITES Egyezmény hatékony végrehajtása utat mutathat a bűnelkövetés viszszaerősítéséhez. A szervezett bűnözés egyéb formáit tekintve, mint a drog- és fegyverkereskedelem, az emberkereskedelem és -csempészet, találunk nemzetközi szabályozási eszközöket. Azonban nincsen egységes megállapodás a vadvilághoz kötődő bűncselekmények fogalmában, így univerzálisan elfogadott definíciót nem adhatunk. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a vadvilág ne lenne nemzetközi szinten is védelem alá helyezve, azonban más forrásokhoz kell folyamodni. Az egységes meghatározás kialakítását nehezíti, hogy minden egyes állam nemzeti szabályozása keretében helyezi védelem alá az országon belül honos állat- és növényvilágot.²⁴⁶

²⁴¹ Work Plan 2018–2022 for the Implementation of the Forest Law Enforcement, Governance and Trade Action Plan. Elérhető: https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/FLEGT_Work_Plan_2018_2022.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

²⁴² Részletesen a környezetet veszélyeztető tényezőkről lásd FARKAS CSAMANGÓ 2017, 195–251.

²⁴³ Environmental crimes. Elérhető: www.unicri.it/topics/environmental/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

²⁴⁴ United Nations Convention against Transnational Organized Crime. 2006. évi CI. törvény az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény kihirdetéséről. 2000 (2003)

²⁴⁵ United Nations Convention against Corruption. Az Egyesült Nemzetek korrupció elleni egyezménye. 2003 (2005) Magyarországon kihirdette: 2005. évi CXXXIV. tv.

²⁴⁶ Defining transnational organized wildlife crime. 1. Elérhető: www.unodc.org/documents/data-and-analysis/wildlife/WLC16_Chapter_1.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

A veszélyeztetett, vadon élő fajokkal folytatott illegális kereskedelem mint a biodiverzitás csökkenésének egyik oka

A biológiai sokféleség csökkenése napjaink egyik legfontosabb környezetvédelmi kérdése. A biodiverzitás megőrzésének egyik eszköze a *veszélyeztetett fajok védelme*. A veszélyeztetett fajok számáról megbízható információként szolgál az IUCN vörös listája, amely szerint mintegy 26 500 fajt fenyeget a kihalás.²⁴⁷ Az IUCN által vezetett lista jelentősége továbbá, hogy információt és segítséget biztosít a multilaterális környezeti egyezmények felülvizsgálatához, így a CITES függelékeibe való sorolás során is használatos.²⁴⁸ A fajok fennmaradását nagyban veszélyeztetik az olyan tevékenységek, mint a természetes élőhelyek pusztítása és a globális felmelegedés következtében kialakuló negatív hatások. Azonban a fokozott *extinkció* egyik vezető oka a fajok gazdasági célzatú kizsákmányolása. A fajok pusztulása alapvetően természetes jelenség az élővilágban, de az utóbbi évszázadok, különösen a 20. század emberi tevékenysége azt eredményezte, hogy a természetes kihalás rátájánál sokkal nagyobb számú, évente mintegy 5–20 ezer közötti faj tűnik el. Amennyiben ez a tendencia folytatódik, az összes faj mintegy 10 százalékát fenyegeti a teljes kihalás.²⁴⁹ Veszélyeztetettnek hívjuk azokat a fajokat, amelyeket a kihalás veszélye fenyeget, tehát fennmaradásuk nem biztos. Utóbbi általában két tényező eredménye. Egyrészt az úgynevezett élőhelypusztítás, másrészt pedig a vadvilág nem fenntartható kizsákmányolása, kiaknázása. Nem vitás, hogy a vadvilággal kapcsolatos és erdészeti bűncselekmények egyes szervezett bűnözői csoportok fő bevételi forrásává váltak. A vadvilági termékekkel történő kereskedelem ugyanannak az éremnek a másik oldala. A vadvilági termékekkel folytatott illegális kereskedelem növekedése Ázsiában és Európában, valamint az Amerikai Egyesült Államokban jellemző, amely főként az elefántcsont, orrszarvúszarvra és tigristermékekre való keresleti igénnyel magyarázható. A vadvilági termékekkel folytatott illegális kereskedelem jelenleg az ötödik – egyes források szerint már harmadik – legjövedelmezőbb tiltott kereskedelmi tevékenységnek minősül, éves szinten mintegy 10 milliárd USD forgalommal. A sikere abban rejlik, hogy *kis kockázat – nagy haszon* tevékenységnek tekinthető, hiszen az illegális kereskedelmet folytató csoportok kihasználják a rendszer repedéseit.²⁵⁰ A vadvilággal kapcsolatos bűncselekmények biodiverzitásra vonatkozó negatív hatására számos esetet lehetne hozni, mind a növény-, mind pedig az állatvilágból. A vadvilági egyedekkel folytatott kereskedelem jellemzője, hogy bár számos faj *áldozattá* válik,

²⁴⁷ IUCN Red List Background & History. Elérhető: www.iucnredlist.org/about/background-history (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

²⁴⁸ How the Red List is Used. Elérhető: www.iucnredlist.org/about/uses (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

²⁴⁹ BÁLDI 2006, 650.

²⁵⁰ Stop Wildlife Crime, It's Dead Serious. *WWF*. Elérhető: www.worldwildlife.org/pages/stop-wildlife-crime (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

azonban az érdeklődés gyakran a kihalás szélére sodort *egyres fajokat*.²⁵¹ Napjainkban a világpiacon az orrszarvúszarvnak magasabb az értéke, mint az aranyak: a szarvakat kilogrammonként 25 000–40 000 USD áron hozzák forgalomba a fekete piacon. Az ok elsősorban az, hogy az ázsiai országokban továbbra is hisznek az egyes, állatokból készült termékek gyógyító hatásában. A közelmúltban újra terjednek a tradicionális medicina rákgyógyító hatásáról szóló hírek, amelyre egy vietnámi politikus saját gyógyulásáról tett beszámolója még rá is erősített. Természetesen a vadvilági termékek mindig vonzóak voltak bizonyos társadalmi réteg számára, és a rang kifejezésének tekintik egy-egy elefántcsontból faragott szobor vagy elefántláb-asztalka beszerzését.²⁵²

A fajok gazdasági célú kiaknázása mindig is fontos része volt egyes közösségek fennmaradásának, hiszen sok esetben ez az egyetlen kereseti lehetőség. Különösen igaz ez egyes fejlődő államok kisebb közösségeire, akik a természeti környezet integráns részeként élnek, amely egyben biztosítja mindennapi létfeltételeiket is. Mindazonáltal az ilyen közösségek mai fogalmaink szerint a fenntarthatóság keretein belül használták és használják ki a természeti erőforrásokat. Az elmúlt néhány évtizedben, a fejlett államokban jelentkező kereslet miatt, a felelőtlen és túlzott vadászat, halászat, befogás és erdőirtás felgyorsította a fajok kihalását, mivel a regenerációra nem maradt lehetőség. A vadvilág jogellenes kizsákmányolásának súlyos gazdasági, társadalmi és környezeti hatásai vannak, aláássák a fenntartható fejlődés koncepcióját. Az ökoszisztéma különösen fontos szerepet játszik a fejlődő gazdaságokban az állami bevételek támogatásán és a jövőbeli fejlesztési lehetőségek biztosításán keresztül. Az ökoszisztéma támogatja a turizmust a nemzeti gazdaságok körülbelül 5–10 százalékában és más alapvető szerepet is nyújt: mint például az extrém időjárási jelenségek – beleértve az áradásokat, szárazságokat, tiszta ivóvíz biztosítását – hatásainak kiküszöbölését. Az egészséges ökoszisztéma alapja az állam gazdasági fejlődésének és a jövőbeli biztos élelmiszer-ellátásnak. Mindközben az ökoszisztémában rejlő fejlődési lehetőséget veszélyezteteti az egyre inkább teret nyerő határon átnyúló szervezett bűnözés, aláássva a fenntartható fejlesztési célok és a *good governance* megvalósulását. A vonatkozó nemzetközi szervezetek becslései szerint a határon átnyúló szervezett környezeti bűnözés értéke évente 70 és 213 milliárd USD között mozog.²⁵³ A jogellenes kereskedelem szociális és gazdasági következményekkel jár; például a helyi közösségek alapvető erőforrásaira való hatásokkal és állami szinten a természeti tőke eltulajdonítását eredményezi. Így az illegális kereskedelem akadályt állít a fenntartható fejlődés elé. Számos negatív tényező állapítható meg, amelyekbe beletartoznak a gyenge környezeti kormányzás, a szabályozatlan kereskedelem, a szervezett bűnözést elősegítő jogi szabályozási hiányosságok és pénzmosási gyakorlat.

²⁵¹ A kereskedelemmel leginkább érintett veszélyeztetett fajokhoz sorolható: a tobozka, a tigris, a medvék, az elefánt, a kalapácsfejű szarvacsőrű, az orrszarvú, a szérók, a leopárdok, a gaurok és a teknősök.

²⁵² Az orrszarvú szarva az élet kulcsa? *WWF Hungary*. Elérhető: <http://wwf.hu/archivum/2010ev/24/az-orrszarvu-szarva-az-élet-kulcsa> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

²⁵³ UNEP/EA.1/INF/19 (2014. május 21.) Illegal trade in wildlife: the environmental, social and economic consequences for sustainable development 1. 1–2. pontok. A továbbiakban: UNEP/EA.1/INF/19.

A növény- és állatvilágot érintő illegális kereskedelem aláássa a kormányzati rendszereket és a jogszerű üzleteket. A szervezett bűnözés mértéke, szofisztikált módja és globalizált volta sok állam felkészültségét és erőforrásait meghaladja. Emiatt a küzdelem differenciált fellépést és összefogást igényel az államok, bűnüldöző szervek és nemzetközi szervezetek részéről. Azonban a megerősített végrehajtási erőfeszítéseknek ki kell egészülniük a társadalom felé irányuló figyelemfelhívással, valamint a társadalmi tudatosság fejlesztésével.²⁵⁴ A fajmegőrzési kísérleteket és terveket sok esetben aláássák a globalizáció és az új piaci lehetőségek eredményeként létrejövő változások. A technológiai fejlesztések hatására a kereskedelmi kapcsolatok is átalakultak, a piac struktúrája jelentősen megváltozott. Ennek eredményeként a jognak, és így a nemzetközi környezetvédelemnek, folyamatosan új kihívásokkal kell szembenéznie és azokhoz adaptálódnia. Az *online kereskedelmi platformok* az egyik legfontosabb olyan terület, ahol a 21. század elejétől fogva jelentős, addig nem ismert kockázat jelent meg.

A veszélyeztetett, vadon élő fajokkal folytatott kereskedelem európai uniós szabályozásának lényege

„A vadon élő fajok illegális kereskedelme bűncselekmény, összetett kiváltó okokkal és nagy kiterjedéssel, amely fenyegeti ökoszisztémánkat és a jó kormányzást.”²⁵⁵ A világ fejlettebb térségeiben élők azt gondolják, hogy a vadvilági fajok kereskedelme nem érinti őket. De a valóságban a problémának részesei és részei vagyunk, amelyről az uniós polgárokat is meg kell győzni, ahogyan azt Mark Jones, a Szabadnak Született Alapítvány (*Born Free Fund*) igazgatója is kifejtette. Enrico Brivio, az Európai Bizottság környezeti és tengeri ügyi szóvivője úgy fogalmazott, hogy Európa mindig az illegális kereskedelem elleni harc frontvonalában volt és az új intézkedéseken keresztül ott is marad.²⁵⁶ A vadvilággal kapcsolatos büntetendő cselekmények köre és a jogellenes kereskedelem a legkisebb társadalmi figyelmet kapott jelenségek közé tartozik az Európai Unióban, annak ellenére, hogy egyes tagállamoknak súlyos problémákkal kell szembenéznie. A környezeti bűncselekmények és a határon átnyúló szervezett bűnözés összefonódása már az Európai Unió részéről is elismerést nyert, az uniós intézmények több döntésben foglalkoztak a problémával.

Az Európai Unió vadvilági fajokkal folytatott kereskedelemre vonatkozó szabályozásának elemző értékelését több tényező indokolja. Elsősorban az Európai Unió volt az első (és napjainkig az egyetlen) – a CITES fogalmai alapján – *gazdasági integrációs szervezet*, amely csatlakozott az Egyezményhez. Az európai államok egy része a kezdetektől részt vesz a veszélyeztetett fajok kereskedelmének nemzetközi szabályozásában. Alig néhány évvel ezelőtt az Európai Unió részes félle vált a CITES-ben, így szignifi-

²⁵⁴ UNEP/EA.1/INF/19 7–8., 36. bekezdés (a)–(g) pontok.

²⁵⁵ McCLARKIN 2017.

²⁵⁶ BANOS RUIZ 2017. A továbbiakban: Europe, a silent hub of illegal wildlife trade.

káns kérdéssé vált, hogy az Európai Unióban miként fog megvalósulni a kereskedelem egységes szabályozása. Másrészt az Európai Unió már a CITES-hez való csatlakozást megelőzően széles körű és az Egyezmény rendelkezéseinél több tekintetben szigorúbb szabályozási rendszert alakított ki a veszélyeztetett fajok kereskedelmét illetően már az 1980-as évek közepén. Továbbá a vadvilággal kapcsolatos büntetendő cselekmények terén az Unió az egyik legfontosabb tranzit- és célállomás, amely a téma tárgyalása során szükségszerűen felveti, vajon az Európai Unió és tagállamai milyen lépéseket tettek az érintett cselekmények felszámolása és terjedésének megakadályozása érdekében. A természetet károsító bűncselekmények kapcsán gyakran az a téves elképzelés él, hogy az csak a fejlődő vagy kevésbé fejlett államokat érinti. Az igazság ezzel szemben az, hogy az Európai Unió és tagállamai az egyik legnagyobb jelentőséggel bíró térség, ha a vadvilággal kapcsolatos jogellenes tevékenységeket tekintjük. Az egyes tagállamok azonban nem egyenlő mértékben vannak kitéve a következményeknek, hiszen azok, amelyek a kereskedelem szempontjából behozatali vagy kilépő pontok, még nagyobb figyelmet kell, hogy fordítsanak a CITES és az uniós jogi normák végrehajtására. További indokként hozható fel, hogy az uniós tagállamoknak mind a nemzetközi, mind az uniós normáknak megfelelő belső szabályozási rendszert kellett kiépíteniük, több tekintetben kiegészítve és megváltoztatva a már érvényes állami jogot. Az Európai Unió esetében további kihívást jelentenek az újonnan csatlakozó államok, hiszen a belső piac bővülése és a külső határok áthelyeződése jelentős változásokat von maga után. A 10 új állam európai integrációhoz való csatlakozását 2004-ben széles körű elemzés előzte meg, amely kiterjedt a bővítés kereskedelmi szabályozásra gyakorolt hatásaira is. A fő célkitűzés az volt, hogy a csatlakozó államok ne gyengítsék meg az egyébként hatékonyan működő kereskedelmi szabályozási rendszert. A felmérések ugyanakkor azt mutatták, hogy egyes államokban már a csatlakozást megelőzően is szigorúbb normák éltek a CITES végrehajtása érdekében, mint amit az uniós jogból fakadó kötelezettségek meghatároztak. Így a fejlesztéseknek leginkább az összehangolt végrehajtás, információs technológiai fejlesztés és szakképzés irányába kellett mutatniuk.

Bár a CITES szempontjából az Európai Unió nemzetközi jogi szempontból nem különbözik az állam részes felektől, az Európai Unió vadvilági fajokkal folytatott kereskedelemre vonatkozó szabályozási rendszere önmagában modellszerű, egységes rendszert alkot. Mivel az Európai Unióval egyetemben az összes tagállam is részes fél az Egyezményben, ki kellett alakítani azon kereteket, amelyek lehetővé teszik az egységes, uniós álláspont képviselését anélkül, hogy megfosztaná az egyes államokat saját véleményüktől, érdekeik érvényesítésétől. Az Európai Unió számos politikai kötelezettséget vállalt a vadvilág megőrzése érdekében. Ezek közé tartozik az Európai Unió Fenntartható Fejlődés Stratégiája, amely széles körű keretet biztosít a természeti erőforrások felelősségteljes hasznosításának és megköveteli, hogy a környezeti fenntarthatóság az Európai Unió

külső politikájának része legyen.²⁵⁷ A Környezeti és Természeti Erőforrások Tematikus Programja²⁵⁸ az Európai Unió külső politikai cselekvési körének volt része, és elsődleges céljaként a fejlődő államok és térségek támogatását határozta meg. Ezentúl az Európai Unió biodiverzitással kapcsolatos stratégiája²⁵⁹ és akcióterve²⁶⁰ jelentősen hozzájárul az európai térség sokféleségének megőrzéséhez és fenntartható használatához. A Stratégiában szerepel az együttműködés és a szinergiák javítására, valamint a biológiai sokféleséggel kapcsolatos egyezmények közös prioritásainak meghatározása. Az egyezmények között szerepel a CITES, azonban a veszélyeztetett fajok megőrzésére vonatkozó uniós cselekvés az Egyezményhez való csatlakozással teljesedett ki.²⁶¹

A vadvilági fajok kereskedelmének jelentősége az Európai Unióban

Az Európai Unió az egyik legnagyobb és legváltozatosabb piac a világon az élő egyedek, a vadvilági termékek és származékok tekintetében. Az európai integrációhoz csatlakozó tagállamok száma dinamikusan növekedett az elmúlt évtizedekben, ezzel párhuzamosan a vadvilági termékek piaca is változott az Európai Unióban. A 27 tagállam több vadvilági árucikk esetében a legnagyobb globális importőrnek számít, beleértve a hullóbőröket, az élő hullóket, a kaviárt, az élő papagájokat és a trópusi fákat. 2005-ben a vadvilágból származó fajokkal folytatott kereskedelem értéke 93 milliárd euró volt az Európai Unió piacán. Az európai államok mind a CITES-listán szereplő, mind pedig az Egyezmény által nem védett fajok tekintetében elsődleges kereskedelmi célpontnak tekinthetők.²⁶² Kiemelendő, hogy az Európai Unióban is élesen el kell különíteni egymástól az illegális és jogszerűen folytatott kereskedelmet. A szabályozás a korlátok közé szorított, ellenőrzött, de engedélyezett kereskedelem felé mutat a legvesélyeztetettebb fajok kiemelt védelmével.

Az egységes uniós szabályozás ellenére számos olyan terület merül fel, amely megnehezíti az illegális kereskedelem elleni küzdelmet. Az első ilyen probléma, hogy a közvélemény csak igen kis százaléka tud és foglalkozik a vadvilági fajok kereskedelmével,

²⁵⁷ Communication from the Commission A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (Commission's proposal to the Gothenburg European Council), 2001. 05. 15. COM(2001) 0264 final.

²⁵⁸ ENRTP: *Environment and Natural Resources Thematic Programme*: 2007 és 2013. között.

²⁵⁹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Életbiztosításunk, természeti tőkénk: a biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégia, 2011. 05. 03. COM(2011) 0244 végleges. A továbbiakban: A biológiai sokféleséggel kapcsolatos uniós stratégia.

²⁶⁰ A Bizottság közleménye – A Biológiai sokféleség csökkenésének megállítása 2010-ig – és azon túl – Az ökoszisztéma-szolgáltatások fenntartása az emberi jólét érdekében, 2006. 05. 22. COM(2006) 0216 végleges.

²⁶¹ A biológiai sokféleséggel kapcsolatos uniós stratégia, 4.1. 9.

²⁶² ENGLER – PARRY-JONES 2007.

pedig egy-egy távoli országban töltött nyaralás során vásárolt szuvenír kapcsán számos uniós polgár kerülhet kellemetlen helyzetbe a reptéri vizsgálaton. Azonban hozzátehetjük, hogy éppen utóbbi esetek maradnak rejtve legtöbbször a hatóságok elől. Ráadásul az évi néhány ezer feltárt eset, amikor illegális kereskedelmi tevékenységet sikerül leleplezni, csak a jéghegy csúcsa, az összes eset mintegy 10–15 százaléka. Az Európai Unió területén egyes őshonos fajok képezik az illegális kereskedelem tárgyát, így a különösen veszélyeztetett európai angolna, amelyet Kínába, Japánba és más ázsiai országokba csempésznek.

A vadvilágból származó fajokkal folytatott illegális kereskedelem mértékéről az európai szinten is betekintést biztosít a vámhatóságok és egyéb rendészeti szervek által elkobzott szállítmányok értéke és száma. Az olyan belépési pontok, mint tagsága ideje alatt az Egyesült Királyság kikötői és repterei, valamint az ott elkobzott szállítmányok ugyancsak információt biztosítanak a vadvilági kereskedelmi útvonalakról.²⁶³ Az Egyesült Királyság egyik frekvenciált belépési pontja a Heathrow reptér, amelyet a Manchester és a Gatwick repterek követnek. 1996 és 2000 között összesen 2211 elkobzás történt az Egyesült Királyság kikötőiben, amikor CITES-listán vagy a WTR²⁶⁴ mellékletében szereplő fajok illegális szállítása valósult meg. 1999 és 2000 között ezen elkobzott szállítmányok 17 százaléka volt élő egyed, amelyek csaknem fele hulló volt. Az összes szállítmány mintegy 75 százalékában a tradicionális ázsiai gyógyászathoz szükséges termékek voltak. Mindazonáltal érdekes a beérkező elefántcsont alacsony aránya, mindösszesen 36 kisebb szállítmányt derítettek fel, amelyből a nyers elefántcsont afrikai országokból, a megmunkált elefántcsont pedig Indonéziából, az Amerikai Egyesült Államokból és egyéb országokból származott.²⁶⁵ Véleményem szerint az elefántcsont alacsony aránya magyarázható azzal, hogy a 2000-es évek elejére némileg csökkent az illegális kereskedelem, azonban alig néhány évvel később az Afrikában új erőre kapott orvvadászat hatott az elefántcsont behozatalára.

A szállítmányok átvizsgálására és mérésére a vámhatóságok által csak olyan esetekben kerülhet sor, ahol van határellenőrzés. A határok átjárhatósága az Európai Unióban azt eredményezi, hogy ha egyszer az illegális kereskedelem tárgya bejutott a belső piac területére, akkor akadályok nélkül áramlik a tagállamok között. Mivel a belső piac a termékek, személyek, szolgáltatások és tőke szabad áramlásán alapszik, a határellenőrzésre vonatkozó közös alapelvek kialakítása nélkülözhetetlen volt. Az elkobzásra vonatkozó legújabb adatok alapján a nemzetközi elkobzás²⁶⁶ mintegy 97 százalékát Ausztria, az Egyesült Királyság, Németország, Spanyolország és Dánia jelentette be 2015-ben. A mintegy két évtizeddel korábbi adatokhoz képest jelentősen előrelépett az elkobzott

²⁶³ Bár 2020-ban az Egyesült Királyság kilépett az Európai Unióból, példaként jól illusztrálja a belső piacra érkező illegális vadvilágból származó egyedek és termékek mértékét, így példaként szerepel.

²⁶⁴ WTR: Wildlife Trade Regulations. Az Európai Unió veszélyeztetett vadvilági fajok kereskedelmére vonatkozó szabályozása, rendeletei.

²⁶⁵ Switching Channels. Wildlife trade routes into Europe and the UK. A WWF/TRAFFIC Report. 2002. decembere. 12–13. A továbbiakban: Switching Channels.

²⁶⁶ A határoknál történő vizsgálat során felfedezett illegális szállítmányok elkobzása. Például harmadik államokból érkező szállítmányok, amelyeket az EU külső határainál ellenőriznek.

elefántcsont aránya. A szállítmányok között az első helyet továbbra is a gyógyászati célra használt termékek foglalják el (csaknem 900 ezer növény származékot tartalmazó tétel és megközelítően 25 ezer állati származék, együttesen 1500 kg súlyban), amelyet több mint fél tonna elefántcsont követ. Ugyancsak magas számban szerepelnek az emlősök, madarak és hüllők (élő egyedek, tetemek, részek és származékok), a korallok, a kaviár és az élő növények. A származási országokat tekintve az Amerikai Egyesült Államokból elsősorban a medicina termékei érkeznek.²⁶⁷

Azonban az Európai Unió nemcsak cél, hanem *tranzitállomás* is a kereskedelem útvo-nalain. Ez azt jelenti, hogy földrajzi elhelyezkedésénél fogva az Afrikából és az USA-ból Európába érkező tételeket nem itt vásárolják meg, hanem azokat továbbküldik Ázsia felé. A harmadik államokkal, az Európai Unióból folytatott export és reexport célállomásai között élen szerepel Kína, amelyet Hongkong és Thaiföld követ. Utóbbi országokba elsősorban az afrikai elefántcsontot szállítják, de a rinocéeroszszarv ugyancsak kedvelt terméknek számít. Az elefántcsontkereskedelem további célállomása Vietnám, ahova a nyers és megmunkált afrikai elefántcsont érkezik. Többek között Franciaországban fedeztek fel elefántagyar-darabokat egy vietnámi állampolgár táskájában, amely Angolából származott. A nyers elefántcsont származási helyei leggyakrabban Nigéria, Guinea, Egyenlítői-Guinea és Mali, míg a megmunkált faragványok Nigériából, Elefántcsontpartból és a Kongói Demokratikus Köztársaságból származnak. További fontos kereskedelmi cikkek tekinthetők a szárított csikóhalak és a tobzoskapikkelyek, amelyeket szintén a hagyományos gyógyászatban használnak fel.²⁶⁸ Az Európai Unió tehát kiemelt tranzitállomás a kontinensek közötti kereskedelemben. Szlovákia, Csehország, Németország és Belgium az Afrikából más kontinensekre történő illegális elefántcsontkereskedelem legfontosabb tranzitállamai. Írország és Csehország pedig Kína és Vietnám mellett a legfontosabb felvevőpiacok az illegális elefántcsont tekintetében. Ráadásul ha egy termék vagy élő példány egyszer átjut a vámellenőrzésen, az egész Európai Unió területén szabadon mozog és nagy valószínűséggel sohasem kerül a hatóságok látóterébe.²⁶⁹

1997 és 1999 között a nyugat-európai államok csaknem 23 ezer CITES-engedélyezés alatt álló szállítmányt importáltak az Európai Unió területére és csaknem 16 ezer ilyen szállítmányt engedélyeztek kivitelre.²⁷⁰ A vadvilági fajok kereskedelme éves szinten 8 és 20 milliárd euró közötti üzlet. Nem meglepő, hogy az utóbbi néhány évben új erőre kapott az illegális tevékenységeknek ez az oly jövedelmező formája.²⁷¹ Az Európai Unió az egyik legfontosabb felvevőpiaca a vadvilági termékeknek, azonban egyes tagállamoknak problémákkal kell szembenéznie a CITES végrehajtása során. A tranzitállamok

²⁶⁷ Briefing prepared by TRAFFIC for the European Commission. Overview of important international seizures in the European Union. January to December 2015 Compiled by TRAFFIC (April 2016, updated in March 2017) 1–3. A továbbiakban: Seizures, 2015.

²⁶⁸ Seizures, 2015. 4.

²⁶⁹ Europe, a silent hub of illegal wildlife trade.

²⁷⁰ Switching Channels, 8.

²⁷¹ The scale of wildlife trafficking. Elérhető: <http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/infographics/infographic-wildlife-scale.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

kiemelten nehéz helyzetben vannak, hiszen a vám- és egyéb rendészeti szervekre nagy terhet ró a jogellenes kereskedelem felderítése és a CITES szabályok kikényszerítése. A *tagállamok* dinamikusan növekvő száma, valamint a közép- és kelet-európai országok csatlakozása további nehézségeket és kihívásokat tartogatott az Európai Unió számára. Az Európai Unió tagszámának 15-ről 25-re, majd 2007-ben 27-re és végül 2013-ban 28-ra növekedésével kétségtelenül megnőtt a belső piac nagysága.²⁷²

A később csatlakozó államok közül a közép- és kelet-európai országok tradicionálisan nagy szereppel bírtak – mint tranzitállamok – a kereskedelemben, már az Unióhoz való csatlakozást megelőzően is. Továbbá több országban találunk CITES-listára vett és a vadvilági fajok kereskedelme szempontjából jelentős őshonos fajokat, mint a barnamedve, a ragadozómadárfajokat és a hagyományos medicinában felhasznált növényeket, mint a ciklámen. Mindazonáltal a korábban, vagyis 2004 előtt is tag 15 államhoz képest az újonnan csatlakozó országok kevésbé jelentősek a CITES-fajok importját tekintve.²⁷³ Utóbbi oka, hogy az érintett közép- és kelet-európai államok – földrajzi elhelyezkedésükénél fogva – kiváló tranzitállomások, azonban a kereslet kisebb a veszélyeztetett fajokra. Bár az őshonos fajok egy részét tekintve fontos piacot jelentenek a védett és ritka állat- és növényfajokat nézve.

A csatlakozást megelőzően már 2002-ben is készült egy jelentés,²⁷⁴ amely az új tagállamok csatlakozásának hatását vizsgálta az Európai Unió vadvilágból származó, veszélyeztetett fajok kereskedelmére vonatkozó szabályozását illetően. A 2002-es jelentés is felhívta a figyelmet arra, hogy a keleti kibővítéssel a *belső piac határai jelentősen kitolódnak*, ahol szigorú határellenőrzésre és megfelelő szaktudást, valamint erőforrásokat felvonultató vizsgálószerveknek kell rendelkezésre állnia. Megállapítható, hogy 2004-re, mikor a 10 új tagállam csatlakozott az integrációhoz, már megvalósították azokat a változtatásokat, elsősorban jogszabályalkotással, amelyek lehetővé tették az Európai Unió kereskedelemre vonatkozó rendeleteinek végrehajtását. Ugyanakkor egyes államokban, mint Litvániában, fontos szabályozási elemek végrehajtása csúszott, a jogszabályalkotás ütemére való tekintettel. Továbbá néhol az uniósnál szigorúbb szabályozás volt életben – már a csatlakozást megelőzően is – a CITES végrehajtása érdekében. Példaként felhozható Magyarország is, ahol többek között a CITES-listán szereplő fajok regisztrációja kapcsán szigorúbb előírások voltak, mint amit a rendeletek megköveteltek. Így voltaképpen több esetben is a szabályozás módosítása a védelmi szint csökkenését jelentette volna. A legnagyobb kihívás az információáramlás biztosítása volt, amely érdekében az újonnan csatlakozó államoknak ki kellett építeni a szükséges rendszereket, hogy az adatbázisokhoz való hozzáférhetőség, valamint a gyors és egyszerű információlekérés megvalósulhasson. További lépéseket kellett tenni a kifejezetten környezettel kapcsolatos bűncselekmények felderítése érdekében, így sok esetben külön egységeket hoztak létre a rendőrségen belül (például 2005-ben Magyarországon jött létre a környezeti

²⁷² Amely 2020-ban csökkent újra 27-re.

²⁷³ KECSE-NAGY et al. 2006. A továbbiakban: Wildlife Trade in Central and Eastern Europe, 2006.

²⁷⁴ BERKHOUDT 2002.

bűncselekményekkel foglalkozó egység).²⁷⁵ Azonban a legnagyobb kihívás a jogellenes cselekmények leleplezése, hiszen ha a határokon nem derítik fel az Európai Unióba jogellenesen érkező szállítmányokat, hiába a büntetőjogi szabályozás, ha maga a tett rejtetten marad. Ennek érdekében több állam figyelmét is felhívták a megfelelő szakértelemmel rendelkező vámtisztek kiképzésére, akik képesek felismerni a vadvilági termékeket, egyedeket és az illegális tevékenységre utaló jeleket. Újra hangsúlyozni kell, ha egy termék vagy egyed bejut a belső piacra, 27 állam között szabadon mozog és a lelepleződés esélye igen csekélyé válik. Ezért feltétlenül szükséges, hogy az utolsó „védelmi vonalat” biztosító tagállamok megfelelő figyelmet tanúsítsanak az egyre fenyegetőbb, vadvilágot károsító bűncselekményeknek.

Összegezve elmondható, hogy a vadvilágból származó fajokkal folytatott kereskedelem jelentős szektort jelent az Európai Unióban és a tagállamok gazdasági tevékenységében. Azonban a nagyarányú jogszerű tevékenység mellett egyre inkább teret nyert az illegális kereskedelmi tevékenység és a vadvilággal kapcsolatos bűncselekmények. A jelenség elharapódzása több tényező eredménye, kezdve az Európai Unió belső piacának bővülésével az újonnan csatlakozó tagállamok miatt, valamint a volt szovjet térségben tevékenykedő szervezett bűnözői csoportok terjeszkedésének. Az Európai Unió 2004-es kibővülése jelentős változásokat hozott a belső piacon és az Európai Unió külső határellenőrzésében is. Azonban az Európai Unió széles körű normaalkotással és a nemzetközi szerződéshez való csatlakozással igyekszik felvenni a versenyt a határon átnyúló szervezett bűnözés ellen és gátat szabni a veszélyeztetett fajok kihalásának, a biodiverzitás csökkenésének. Mivel számos, az európai kontinensen honos faj is ki van téve az illegális begyűjtésnek, vadászatnak, a téma különös jelentőséggel bír a biológiai sokféleség megőrzése érdekében is.

Az Európai Unió vadvilági fajokkal folytatott kereskedelemre vonatkozó normáinak fejlődése – úton a CITES-hez való csatlakozásig

Bár hivatalosan csak 2015-ben lett részes fél az Európai Unió, a veszélyeztetett fajok kereskedelmére vonatkozó szabályozás szigorúsága tekintetében az Európai Unió, illetve korábban a Közösség már 1984-re megvalósította és néhány tekintetben túl is szárnyalta a CITES által felállított követelményeket. Így voltaképpen már a *gaborone-i* módosítás elfogadását követő évben megvalósították az Egyezmény szabályai. Az 1982/3626/EGK rendelet vonatkozott a veszélyeztetett állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény Közösségben való végrehajtásáról. A rendelet kiemeli, hogy a Közösség

²⁷⁵ Wildlife Trade in Central and Eastern Europe, 2006. 100–102.

tagállamai már 1977-ben²⁷⁶ állást foglaltak a vadon élő állat- és növényfajok védelmének szükségessége mellett, amely mind a mai napig egyik alapja az Európai Unió környezetpolitikájának. Mindamellet kiemelik, hogy a CITES főként *kereskedelem-politikai eszközöket* alkalmaz, így az engedélyek és a szigorú nemzetközi kereskedelmi kontroll módszereit. Már ebben a rendeletben lefektették azt az alapelvet, hogy az Egyezmény szabályainak végrehajtása semmiképpen sem akadályozhatja a tagállamok közötti közös piacon történő kereskedelmet, de mindenképpen alkalmazza a harmadik államokkal folytatott ügyletekben.²⁷⁷

A CITES Közösségen belüli végrehajtásának másik eleme az 1983/3418/EGK bizottsági rendelet²⁷⁸ volt, amely a CITES Közösségen belüli végrehajtásához szükséges dokumentációról és a terminológiáról szól. 1982-ben az akkori 10 tagállamból csupán öt volt részes fél az Egyezményben. A két rendelet 1984. január 1-jén lépett hatályba és minden tagállamban alkalmazni kellett akkor is, ha azok még nem csatlakoztak a CITES-hez.

1991 decemberében a Bizottság javasolta a Tanácsnak, hogy az 1982-es rendeletet helyettesítsék egy átfogóbb szabályozással, 1993. január 1-jével, vagyis a belső piac létrejöttének dátumától. A módosítást indokolta a belső határellenőrzés szinte teljes eltűnése, valamint a termékek, szolgáltatások, munkaerő és tőke szabad áramlása szükségessé tette a korábbi rendelet felülvizsgálatát. Továbbá az 1982-es rendeletet a tagállamok eltérően hajtották végre, amely a részes felek konferenciájának ajánlásaival együtt zűrzavarhoz és a harmonizáció hiányához vezetett. Végül az 1980-as évek elején elfogadott szabályozást a vadvilági kereskedelmkontroll technikáinak és politikájának fejlődése miatt is felül kellett vizsgálni.

A Tanácsnak az eredeti terveknél jóval tovább tartott az új rendelet elfogadása. 1996. december 9-én fogadták el az 1997/338/EK tanácsi rendeletet a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről, majd a Bizottság elfogadta az 1997/939/EK rendeletet²⁷⁹ a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. Az utóbbi ren-

²⁷⁶ Resolution of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 17 May 1977 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment. 1977. május 17-i tanácsi találkozó (HL C 139., 1977. 06. 13., 1–46.)

²⁷⁷ A Tanács 1982. december 03-i 1982/3626/EGK rendelete a CITES Közösségen belüli végrehajtásáról (HL L 384., 1982. 12. 31., 1–61.) Érvényesség vége: 1996. 12. 31.

²⁷⁸ A Bizottság 1983. november 28-i 1983/3418/EGK rendelete a CITES Közösségen belüli végrehajtásához szükséges dokumentumok kérdéséről (HL L 344., 1983. 12. 07., 1–27.) Érvényesség vége: 1997. 05. 31.

²⁷⁹ A Bizottság 1997. május 26-i 1997/939/EK rendelete a veszélyeztetett állat- és növényfajok védelméről szóló 338/97 tanácsi rendelet részletes végrehajtásáról (HL L 140., 1997. 05. 30., 9–50.). Érvényesség vége: 2001. 09. 21.

deletet a Bizottság már két alkalommal is helyettesítette²⁸⁰ a részes felek konferenciáin elfogadott új szabályoknak való megfelelés érdekében.²⁸¹

Majd a 2012/791/EU bizottsági rendeletet alkották meg a 338/97/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 865/2006/EK rendeletnek a vadon élő állat- és növényfajok kereskedelmére vonatkozó bizonyos rendelkezések tekintetében történő módosításáról.²⁸² Ezután a 2015/870/EU bizottsági rendeletet fogadták el, ugyanebben a tárgykörben.²⁸³ Végül a Bizottság 2012/792/EU végrehajtási rendeletét fogadták el a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendeletben előírt engedélyek, bizonyítványok és más okmányok mintáira vonatkozó szabályok megállapításáról és a 865/2006/EK bizottsági rendelet módosításáról.²⁸⁴ Utóbbi elsősorban az engedélyekre és a dokumentumokra vonatkozó rendelkezéseket törölte és helyettesítette.

A legutóbbi jelenleg hatályos jogforrást, a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 865/2006/EK rendelet módosításáról 2019. február 6-án alkották meg.²⁸⁵ Egyrészt az élő orrszarvúakra és élő elefántokra vonatkozó engedélyek és bizonyítványok konkrét tartalmának, másrészt az engedélyekben és bizonyítványokban az érintett példányok leírásaiban alkalmazandó kódok és mértékegység-jelölések változtatása történt. Természetesen az 1982-ben elfogadott Rendelet számos módosításon esett át, és mára az Európai Unió veszélyeztetett fajok kereskedelmére vonatkozó szabályozásának kiterjedt jogszabályi háttere van, amely így jelentős hatást gyakorol a tagállamokra. A CITES szabályait voltaképpen rendeletek és egyéb jogi normák során hajtják végre az Európai Unióban. Az Unióban nélkülözhetetlen a kereskedelemre vonatkozó egységes szabályozás, hiszen a tagállamok közötti

²⁸⁰ A Bizottság 2001. augusztus 30-i 2001/1808/EK rendeletével a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 250., 2001. 09. 19., 1–43.). Érvényesség vége: 2006. 08. 08., majd a jelenleg is hatályos, módosított 865/2006/EK rendelet.

²⁸¹ Reference Guide, 2017. 144–145.

²⁸² A Bizottság 2012. augusztus 23-i 2012/791/EU rendelete a 338/97/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 865/2006/EK rendeletnek a vadon élő állat- és növényfajok kereskedelmére vonatkozó bizonyos rendelkezések tekintetében történő módosításáról (HL L 242., 2012. 09. 07., 13–45.).

²⁸³ A Bizottság 2015. június 05-i 2015/870/EU rendelete a 338/97/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 865/2006/EK rendeletnek a vadon élő állat- és növényfajok kereskedelmére tekintetében történő módosításáról (HL L 142., 2015. 06. 06., 3–20.).

²⁸⁴ A Bizottság 2012. augusztus 23-i 2012/791/EU végrehajtási rendelete a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendeletben előírt engedélyek, bizonyítványok és más okmányok mintáira vonatkozó szabályok megállapításáról és a 865/2006/EK bizottsági rendelet módosításáról (HL L 242., 2012. 09. 07., 13–45.).

²⁸⁵ A Bizottság 2019. február 06-i 2019/220/EU rendelete a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 2006/865/EK rendelet módosításáról (HL L 35., 2019. 02. 07., 3–27.).

szisztematikus és állandó határellenőrzés hiánya miatt az áruk, így a belső piac területére behozott vadvilági termékek is szabadon mozoghatnak. Az előbbiekre tekintettel különösen fontos, hogy az egyes tagállamokban az Egyezmény szabályait egységesen hajtsák végre és valósítsák meg.²⁸⁶ Mivel az Európai Unióban a jogegységesítés elsődlegesen rendeleti szabályozáson keresztül valósul meg, a vizsgált területen is ez a jellemző.

A veszélyeztetett fajok kereskedelmére vonatkozó jogi normák az Európai Unióban:²⁸⁷

1. a Tanács 1997/338/EK rendelete (1996. december 9.) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről (Alap Rendelet),²⁸⁸
2. a Bizottság 2006/865/EK rendelete (2006. május 4.) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (Végrehajtási Rendelet),²⁸⁹ az előző fejezetben ismertetett módosításokkal;
3. a Bizottság 2012/792/EU végrehajtási rendelete (2012. augusztus 23.) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendeletben előírt engedélyek, bizonyítványok és más okmányok mintáira vonatkozó szabályok megállapításáról és a 865/2006/EK bizottsági rendelet módosításáról (Engedélyezési Rendelet),²⁹⁰ amely nagyban módosította a Végrehajtási Rendeletet;

²⁸⁶ The European Union and Trade in Wild Fauna and Flora. Introduction. Elérhető: http://ec.europa.eu/environment/cites/legislation_en.htm (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

²⁸⁷ Az egyes jogforrásokhoz kapcsolódó magyar nyelvű elnevezések az angol nyelvű, az Európai Unió által is széles körben használt megfelelőjükből erednek. Így ennek megfelelően: *Basic Regulation*, vagyis Alap Rendelet; *Implementing Regulation*, amely leginkább Végrehajtási Rendeletnek fordítható; *Permit Regulation*, amely az Engedélyezési Rendelet és a *Suspension Regulation*, vagyis Tilalmi Rendelet. Az értekezés további hivatkozásaiban a meghatározott előbbi elnevezéseket alkalmazzák.

²⁸⁸ HL L 61., 1997. 03. 03., 1–69. Az Alap Rendeletet számos alkalommal módosították már. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:31997R0338&qid=1566983804981> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

A 2017. évi részes felek konferenciájára tekintettel az alapdokumentumot módosította a Bizottság 2017. január 20-i 2017/128/EU rendelete a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendelet módosításáról (HL L 21., 2017. 01. 26., 1–98.). Érvényesség vége: 2017. 01. 26.

Azonban a 2017/128-as rendeletet később megsemmisítették. Helyesbítés a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2017. január 20-i 2017/18/EU bizottsági rendelethez (HL L 23., 2017. 01. 28., 123–123.).

Az utolsó, jelenleg is hatályos módosítás: A Bizottság 2017. január 20-i 2017/160/EU rendelete a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendelet módosításáról (HL L 27., 2017. 02. 01., 1–98.). (A jelentéstételi kötelezettségre vonatkozó módosítások 2020. 01. 01-jén léptek hatályba.)

²⁸⁹ HL L 166., 2006. 06. 19., 1–69.

²⁹⁰ HL L 242., 2012. 09. 07., 13–45.

4. tilalmi rendeletek, amelyek közül a legutóbbi a Bizottság 2017/1915/EU végrehajtási rendelete (2017. október 19.)²⁹¹ egyes vadon élő állat- és növényfajok példányainak az Unióba történő behozatalának tilalmáról.

Az Európai Unió veszélyeztetett fajok kereskedelmére vonatkozó szabályozása több rétegre tagolható. Az alapvető célkitűzéseket tartalmazza az Unió *vadon élő állat- és növényfajok kereskedelmére vonatkozó politikája*, amely az elfogadott cselekvési tervekben mutatkozik meg. A *cselekvési terv* – a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme ellen – a Bizottság 2016. évi egyik közleményében található meg.²⁹² Ezt követi a *tételes jogi szabályozás*, amelyet elsősorban rendeleti, így kötelező és közvetlen hatályú jogforrási szinten állapítottak meg. A három fő rendelet, az Alap Rendelet, a Végrehajtási Rendelet és az Engedélyezési Rendelet alapvető szabályozást fektet le. Ezt a rendszert egészítik ki a Tilalmi Rendeletek, amelyek egyes vadon élő állat- és növényfajok példányainak az Unióba történő behozatali tilalmáról, vagyis a belső piacon történő megjelenésnek a megakadályozásáról szólnak. Amennyiben módosítás történik az Alap Rendelethez csatolt mellékletekben, így új faj kerül a listára, bizottsági módosító rendeletet fogadnak el. A három fő rendelet szabályozását egészítik ki a nem kötelező jogi normaként megjelenő *bizottsági ajánlások*, amelyek az Európai Unió kereskedelmi szabályozásának végrehajtására vonatkozó iránymutatásokat részletezik. Utóbbiak elsősorban a tagállamok számára jelentenek segítséget a normák hatékony megvalósítása érdekében. Bár az Európai Unió vadvilági kereskedelemre vonatkozó rendeletei közvetlenül hatályosak és alkalmazandók, a végrehajtási intézkedések meghozatala nagymértékben a tagállami szabályozáson nyugszik. Így a tagállami szintű jogalkotásnak is fontos szerepe van.

A vadvilági kereskedelemre vonatkozó rendeleteken túl nagy jelentősége van az Európai Unió legfontosabb célkitűzéseit tartalmazó és már említett *cselekvési tervének*. Az Európai Parlament 2014-ben fogadott el egy állásfoglalást, amely a cselekvési terv megalkotását szorgalmazta.²⁹³ A Parlament „sürgeti a Bizottságot, hogy haladéktalanul dolgozzon ki uniós cselekvési tervet a vadon élő növényekkel és állatokkal kapcsolatos bűncselekmények és kereskedelem ellen, egyértelműen meghatározva az elérendő eredményeket és az időkereteket is”.²⁹⁴ Az Európai Bizottság 2014 februárjában indította el a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelmének uniós megközelítéséről tartott konzultációt, amely keretében számos uniós tagállam, nemzetközi szervezet, nem kormányzati szervezet és érintett vállalkozás fejezte ki támogatását.²⁹⁵ A cselek-

²⁹¹ HL L 271., 2017. 10. 20., 7–24.

²⁹² A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme elleni uniós cselekvési tervéről, 2016. 02. 26. COM(2016) 87 végleges. A továbbiakban: Cselekvési terv.

²⁹³ Az Európai Parlament 2014. január 15-i állásfoglalása a vadon élő növényekkel és állatokkal kapcsolatos bűncselekményekről, 2013/2747(RSP). A továbbiakban: Állásfoglalás, 2013/2747(RSP).

²⁹⁴ Állásfoglalás, 2013/2747(RSP). Fellépés az EU-n belül, 9. pont.

²⁹⁵ Cselekvési terv, 5.

vési terv elsőként arra hívja fel a figyelmet, hogy a vadon élő állat- és növényfajokkal való jogellenes kereskedelem a szervezett bűnözés egyik legjövödelmezőbb formája lett, mintegy 8 és 20 milliárd euró közti éves nyereséggel. A világszerte elharapódzó probléma egyik fő eleme az afrikai illegális elefántcsontkereskedelem. A cselekvési terv utal a fő problémákra, így a jogellenes kereskedelem negatív hatására, a jogállamiságra, a bűnözésre és az érintett térségek biztonságára nézve. A cselekvési terv ezen túl reflektál a jelenséget övező nagy nemzetközi figyelemre és állást foglal az Unió szerepvállalása tekintetében.²⁹⁶ Az uniós cselekvési terv olyan intézkedések sorozata, amelyeket az Európai Unió intézményeinek és/vagy tagállamainak kell megalkotniuk. Azonban az előbbieket támogatásához elengedhetetlen a megfelelő pénzügyi és emberi erőforrás rendelkezésre bocsátása. Emiatt a tervek mindig rendelkeznek a már meglévő erőforrások jobb kihasználhatóságáról és elosztásáról.²⁹⁷ A cselekvési terv rendelkezései *három prioritáson* alapulnak.²⁹⁸ Az egyes prioritásokhoz azonban pontos célkitűzések és intézkedések kapcsolódnak, meghatározva az azért felelős uniós intézményt és/vagy tagállamokat.²⁹⁹

2016 júniusában az Európai Unió Tanácsa véleményt fogadott el a cselekvési tervhez kapcsolódóan, amelyben felhívást intézett az időben történő megvalósítás érdekében.³⁰⁰ Az előbbi dokumentumban a Tanács is megemlékezett az illegális kereskedelem és a szervezett bűnözés kapcsolatáról, és felszólította az Európai Rendőrségi Hivatalt, hogy vegye megfontolás alá a vadvilági bűnözés kérdését a soron következő SOCTA³⁰¹ elkészítése során. A környezeti bűncselekményekre és az energiacsálásra pedig az Európai Unió belső biztonságát fenyegető veszélyként tekint.³⁰² Ugyancsak megjelenik a vadvilági online kereskedelem kérdése, beleértve a *dark weben* terjedő illegális tranzakciók mértékét.³⁰³

²⁹⁶ Cselekvési terv, 3–5.

²⁹⁷ Cselekvési terv, 5.

²⁹⁸ 1) a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelmének megakadályozása és a kiváltó okok kezelése; 2) a meglévő szabályok eredményesebb végrehajtása és betartatása, valamint a vadon élő állatokkal és növényekkel kapcsolatos szervezett bűnözés elleni hatékonyabb küzdelem és 3) a származási, cél- és tranzitországok közötti, a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme elleni globális partnerség megerősítése. Cselekvési terv, 6.

²⁹⁹ Cselekvési terv, 9–23.

³⁰⁰ Tervezet – A Tanács következtetései a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme elleni uniós cselekvési tervről – A következtetések elfogadása. Council Conclusions 10512/16 2016. június 21. Brüsszel. A továbbiakban: Conclusion, 10512/16.

³⁰¹ SOCTA: Serious and Organised Crime Threat Assessment. Súlyos és szervezett bűnözés általi fenyegetettség értékelése.

³⁰² Conclusion, 10512/16 6. 18.

³⁰³ Conclusion, 10512/16 6. 20.

Az Európai Parlament is reflektált³⁰⁴ a cselekvési terv elfogadására, különösen hangsúlyozva az Európai Unió jelentőségét, mint célpiac, származási és tranzitpont. A tagállamok számára elővigyázatos megközelítést javasol a védett fajok vadászati tróféáinak behozatala tekintetében, hiszen a CITES I. és II. Függelékeibe sorolt fajok pusztulásához nagymértékben hozzájárult a tróféáért folytatott vadászati tevékenység.³⁰⁵ A dokumentum érdekessége, hogy külön kiemeli a létező kereskedelmi együttműködések környezeti vonatkozásait és szorgalmazza a CITES és a WTO közötti kooperáció megerősítését, különös tekintettel a fejlődő országok tisztviselői számára a kereskedelmi és környezetvédelmi területen nyújtott technikai segítség és kapacitásépítés tekintetében.³⁰⁶ 2017-ben az Európai Parlament *állásfoglalást* hozott az Európai Unió és Afrika közötti stratégiáról. Az állásfoglalásban utalás történik a környezeti területen való ellenálló képesség fejlesztésére és hangsúlyozza az afrikai kontinensen a biológiai sokféleség védelmét, illetve megállapítja, hogy az EU–Afrika stratégia a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme elleni uniós cselekvési terv prioritásaival összhangban kell, hogy működjön és védelmeznie kell a természeti örökséget, különösen a természetvédelmi területeket és nemzeti parkokat.³⁰⁷

Az Európai Unió csatlakozása a CITES Egyezményhez egy többlépcsős folyamat eredménye volt. Az európai integráció tekintetében az Európai Unió létrehozása³⁰⁸ és a Lisszaboni Szerződés³⁰⁹ által nyert jogi személyiség volt az a két fordulópon, amely nagyban hozzájárult az Egyezményben való részes félé váláshoz. Az Európai Unió a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével jogi személyiséget szerzett, ezáltal a nemzetközi jog alanyává vált. A jogalanyiség pedig lehetővé teszi, hogy saját nevében tárgyalhasson és köthessen nemzetközi megállapodásokat, azaz ezen a téren a szerződések által ráruházott hatáskörökkel rendelkezik.³¹⁰ Azonban a veszélyeztetett fajok kereskedelmére vonatkozó nemzetközi szerződés tekintetében is változásoknak kellett történni ahhoz, hogy az Európai Unió formálisan is csatlakozhasson a CITES-hez, amelyre végül 2015. július 8-án került sor.

Az Egyezményhez való csatlakozás lehetőségét még a CITES *gaborone-i* módosítása alapozta meg. A *gaborone-i* módosítás, amelyet a részes felek konferenciája 1983-ban

³⁰⁴ Az Európai Parlament 2016. november 24-i állásfoglalása a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme elleni uniós cselekvési tervről 2016/2076(INI) (HL C 224., 2018. 06. 27., 117–126.). A továbbiakban: Állásfoglalás, 2016/2076(INI).

³⁰⁵ Állásfoglalás, 2016/2076(INI) 56. pont.

³⁰⁶ Állásfoglalás, 2016/2076(INI) 50. pont.

³⁰⁷ Az Európai Parlament 2017. november 16-i állásfoglalása az EU–Afrika stratégiáról: a fejlődés fel lendítése 2017/2083(INI) (HL C 356., 2018. 10. 04., 66–76.), 27. pont.

³⁰⁸ Az Európai Uniót a Maastrichti Szerződés hozta létre. Az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés (1992. február 07.; 1993. november 01.), (HL C 191., 1992. 07. 29., 1–112.).

³⁰⁹ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. (2007. december 13.; 2009. december 1.) (HL C 306., 2007. 12. 17., 1–271.)

³¹⁰ Nemzetközi megállapodások és az EU külügyi hatáskörei. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0034> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

fogadott el Botswanában, úgy módosította az Egyezmény XXI. cikkét, hogy az Egyezményhez való csatlakozás – amely addig csak államok számára volt lehetséges – nyitva álljon az olyan, szuverén államok által alkotott *regionális gazdasági integrációs szervezetek* számára is, amelyek a tagállamaik által a hatáskörükbe utalt és az Egyezmény által szabályozott ügyekben jogosultak nemzetközi megállapodások tárgyalására, megkötésére és végrehajtására.³¹¹ Azonban a szükséges ratifikációk számára tekintettel a módosítás csak 2013. november 29-én lépett hatályba. Ezután az Európai Unió minden, az Egyezményhez való csatlakozáshoz szükséges jogi lépést a lehető leghamarabb végrehajtott. Az Európai Parlament 2014 decemberében adta beleegyezését a csatlakozáshoz, amelyet a Tanács³¹² 2015. március 6-án hagyott jóvá.³¹³ Az Európai Unió tagállamain végigtekintve azok már a CITES részes feleivé váltak, majd az Európai Unió is csatlakozott az Egyezményhez. Az EU-tagállamok abban a speciális helyzetben vannak, hogy egyrészt teljesíteniük kell a CITES-hez való csatlakozás által vállalt nemzetközi kötelezettségeiket, másrészt végre kell hajtaniuk az uniós tagságból fakadó, a fajok kereskedelmére vonatkozó jogi szabályozást. Ehhez még hozzájárul a tagállamok belső, vadvilági kereskedelemre és illegális tevékenységekre vonatkozó szabályozása, amelynek összhangban kell lennie mind a nemzetközi, mind az uniós joggal. Így elmondhatjuk, hogy az EU-tagállamok, így Magyarország tekintetében is a veszélyeztetett fajok kereskedelmére vonatkozó szabályozásnak három rétege van, amelyek egymásra épülnek és kiegészítik egymást. Ma már minden uniós tagállam részes fél az Egyezményben.

„Az EU büszke arra, hogy világszinten élen jár a vadon élő állat- és növényfajok jogellenes kereskedelme ellen vívott küzdelemben. Véleményünk szerint a konferencia* lehetőséget kínál arra, hogy még keményebben lépünk fel a vadon élő állat- és növényfajok tiltott kereskedelme és az ehhez táptalajként szolgáló korrupció ellen. A CITES keretében partnereinkkel közösen azon fogunk dolgozni, hogy maradéktalanul végrehajtsuk a vadvilág védelmét szolgáló új uniós cselekvési tervet. Globális szövetséget építünk abból a célból, hogy az élőhelyükön megóvjuk az állatokat és növényeket, az átkelőhelyeken elzárjuk a csempészek útját, és teljesen felszámoljuk a tiltott kereskedelem iránti keresletet.”³¹⁴ (*Johannesburg, 2016)

Az Európai Unió 2016 szeptemberében, Johannesburgban vett részt először teljes jogú részes félként a CITES részes feleinek konferenciáján. Az Európai Unió elhivatottan szorgalmazta szigorúbb nemzetközi intézkedések meghozatalát a vadon élő

³¹¹ A Tanács 2015/451/EU határozata (2015. március 6.) az Európai Uniónak a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezményhez (CITES) való csatlakozásáról (HL L 75., 2015. 03. 19., 1–3.). A továbbiakban: Tanács 2015/451/EU határozata.

³¹² A Tanács 2015/451/EU határozata, (2) bekezdés.

³¹³ EU Accession to CITES. Elérhető: http://ec.europa.eu/environment/cites/gaborone_en.htm (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

³¹⁴ Karmenu Vella, uniós biztos. Az EU a globális csúcstalálkozón a vadon élő állat- és növényfajok kereskedelmére vonatkozó szabályok további szigorítását szorgalmazza. Sajtóközlemény, Brüsszel, 2016. szeptember 23. A továbbiakban: Sajtóközlemény. Az idézet forrása elérhető: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3144_hu.htm (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

állat- és növényfajok jogellenes kereskedelme ellen, kifejezetten összhangban a témában kidolgozott uniós cselekvési tervvel. A részes felek konferenciáján képviselt álláspontot a tagállamok és az Európai Unió együtt alakítja ki. Az Unió képviseltében Karmenu Vella, a környezetpolitikáért, a tengerügyekért és a halászatpolitikáért felelős biztos vett részt a 2016-os konferencián, az Európai Unió képviseletében.³¹⁵ A Bizottság felügyeli, hogy a CITES-konferenciákon az Európai Unió tagállamai közös álláspontot képviseljenek, azonban a 18. CoP-re vonatkozóan a végleges vélemény kialakítására a tanácsi munkacsoportokban és a részes felek konferenciájának ülésén került sor. A határozat indokolása szerint nem álltak a Bizottság rendelkezésére megfelelő időben azon dokumentumok és információk, amelyek lehetővé tették volna az álláspont kialakítását.

„[...] A Bizottság rendszeres kapcsolatban áll azokkal az érdekelt felekkel, akik érintettek az egyezmény hatálya alá tartozó kérdésekben. [...] A CITES CoP 18-hoz több munkadokumentum szintén nem állt elég korán a Bizottság rendelkezésére ahhoz, hogy jelen pillanatban javaslatot tudjon tenni az uniós álláspontra. A Bizottság ezért azt javasolja, hogy az e kérdésekkel kapcsolatos álláspontot a tanácsi munkacsoportban folytatott viták során, vagy a csak később elérhetővé váló dokumentumok esetében a felek konferenciájának ülésén alakítsák ki.”³¹⁶

Ugyanaz az indokolás szerepelt az előző, 17. konferenciával elfogadott uniós álláspont kapcsán is.

„A CITES CoP 17 számos dokumentuma (különösen a munkadokumentumok; lásd e dokumentum II. mellékletének 1. pontját) nem állt kellő időben a Bizottság rendelkezésére ahhoz, hogy jelen pillanatban javaslatot tudjon tenni az uniós álláspontra vonatkozóan. A Bizottság így azt javasolja, hogy az e kérdésekkel kapcsolatos álláspontok kialakítására a tanácsi munkacsoport megbeszélésein, a Bizottság értékelése alapján kerüljön sor.”³¹⁷

³¹⁵ Sajtóközlemény.

³¹⁶ Javaslat a Tanács határozata a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény részes felei konferenciájának 18. ülésén az Unió nevében képviselendő álláspontról, 2019. 03. 21. COM(2019) 146 végleges.

³¹⁷ Javaslat a Tanács Határozata a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény (CITES) részes felei konferenciájának a dél-afrikai Johannesburgban 2016. szeptember 24. és október 5. között megrendezendő 17. ülésére benyújtott bizonyos javaslatok tekintetében az Európai Unió által képviselendő álláspont meghatározásáról, 2016. 07. 01. COM(2016) 437 final, 5. pont.

1. táblázat: Az uniós tagállamok csatlakozása a CITES-hez³¹⁸

Állam	Csatlakozás az európai integrációs szervezetekhez	Csatlakozás a CITES Egyezményhez	
		Csatlakozás dátuma	Hatálybelépés dátuma
Ausztria	1995/01/01	1982/01/27	1982/04/27
Belgium	1958/01/01	1983/10/03	1984/01/01
Bulgária	2007/01/01	1991/01/16	1991/04/16
Ciprus	2004/05/01	1974/10/18	1975/07/01
Csehország	2004/05/01	1993/01/01	1993/04/14
Dánia	1973/01/01	1977/07/26	1977/10/24
Egyesült Királyság	1973/01/01	1976/08/02	1976/10/31
Észtország	2004/05/01	1992/07/22	1992/10/20
Finnország	1995/01/01	1976/05/10	1976/08/08
Franciaország	1958/01/01	1978/05/11	1978/08/09
Görögország	1981/01/01	1992/10/08	1993/01/06
Hollandia	1958/01/01	1984/04/19	1984/07/18
Horvátország	2013/07/01	2000/03/14	2000/06/12
Írország	1973/01/01	2002/01/08	2002/03/08
Lengyelország	2004/05/01	1989/12/12	1990/03/12
Lettország	2004/05/01	1997/02/11	1997/05/12
Litvánia	2004/05/01	2001/12/10	2002/03/09
Luxemburg	1958/01/01	1983/12/13	1984/03/12
Magyarország	2004/05/01	1985/05/29	1985/08/22
Málta	2004/05/01	1989/04/17	1989/07/16
Németország	1958/01/01	1976/03/22	1976/06/20
Olaszország	1958/01/01	1979/10/02	1979/12/31
Portugália	1986/01/01	1980/12/11	1981/03/11
Románia	2007/01/01	1994/08/18	1994/11/16
Spanyolország	1986/01/01	1986/05/30	1986/08/28
Svédország	1995/01/01	1974/08/20	1975/07/01
Szlovákia	2004/05/01	1993/01/01	1993/03/02
Szlovénia	2004/05/01	2000/01/24	2000/04/23

Forrás: a szerző szerkesztése

Főbb különbségek a CITES és az EU vadvilági kereskedelemre vonatkozó szabályozása között

Bár a legtöbb esetben az Európai Unió és az Egyezmény normái átfedik egymást, már az 1982-es uniós rendelet is néhány tekintetben szigorúbb szabályokat határozott meg, mint a nemzetközi egyezmény. A különbségek tekintetében ez a tendencia folytatódott és az Unióban szigorúbb követelményekkel találkozunk, mint nemzetközi szinten. Ezt

³¹⁸ A 3. táblázat a Szerző, Sziebig Orsolya Johanna saját fordítása, szerkesztése. A csatlakozási dátumok forrása: List of Contracting Parties. Elérhető: www.cites.org/eng/disc/parties/chronolo.php (A letöltés dátuma: 2020. 05. 06.)

kiegészítve azzal, hogy több tagállamban is, a vadon élő állat- és növényfajok kereskedelmének egyes területein, szigorúbb szabályozás van, mint ami az uniós jogból fakadna.

A legfontosabb differencia a CITES-hez kapcsolódó három függelék és az 1997/338/EK rendelet négy melléklete között van. Az Európai Unió vadon élő fajok kereskedelmét szabályozó rendeletének négy melléklete van (A, B, C és D). Az A, B és C melléklet körülbelül megfelel a CITES I., II. és III. Függelékeinek. A legmagasabb szintű védelmet és így a legszigorúbb szabályokat követelő *I. Függelék* tekintetében a kereskedelmet a fajok további fennmaradásának veszélyeztetésének megakadályozása érdekében különösen szigorúan kell szabályozni. A kereskedelmet csak *rendkívüli körülmények között* szabad engedélyezni.³¹⁹ A *II. Függelékbe* sorolt fajok esetében a kereskedelmi kontroll célja, hogy elkerüljék a fennmaradásukkal összeegyeztethetetlen hasznosítást és a fajok példányai kereskedelmének hatékony ellenőrzése.³²⁰ Bármelyik részes fél bármikor jegyzéket juttathat el a Titkársághoz azon fajokról, amelyeket a saját joghatósága területén a *III. Függelékbe* tartozónak tekint. A III. Függelék biztosítja a legcsekélyebb védelmet és olyan fajokat listáz, amelyek fennmaradását – egyes államok álláspontja szerint – a kereskedelem érinti vagy érintheti.³²¹ Azonban a mellékletek tartalmazznak a CITES által fel nem sorolt fajokat is, amelyeket csak az Európai Unió belső szabályai védenek. Ezen túl a D melléklet, amelynek tehát nincs megfelelője a CITES-ben, olyan fajokat sorol fel, amelyeket lehet, hogy valamely másik mellékletbe kell majd felvenni, és amelyeknek ezért az EU-ba történő behozatalát megfigyelés alatt tartják, így erre gyakran *megfigyelési listaként* hivatkoznak.

Összevetve tehát a mellékleteket és a CITES Függelékeit, a következő megállapítások tehetők:

- A. Ide sorolható be minden, a CITES I. Függelékében felsorolt faj, kivéve, ha az EU tagállamok fenntartást nyújtottak be. Néhány a CITES II. és III. Függelékében felsorolt faj, amelyekre az Európai Unió szigorúbb belső intézkedéseket fogadott el, valamint egyéb, a CITES által fel nem sorolt fajok.
- B. Minden olyan, egyébként a CITES I. Függelékében felsorolt faj, amelyekre vonatkozóan az EU tagállamok fenntartást nyújtottak be. Minden más a CITES II. Függelékében felsorolt faj, kivéve, ha az EU tagállamok fenntartással éltek. Valamint egyéb, a CITES III. Függelékében található fajok és más, a CITES által fel nem sorolt fajok.
- C. Minden a CITES II. Függelékében felsorolt faj, ha az EU tagállamok fenntartást nyújtottak be. Ezen túl más, a CITES III. Függelékében felsorolt fajok, kivéve, ha az EU-tagállamok fenntartást nyújtottak be.

³¹⁹ CITES II. cikk (1) bekezdés.

³²⁰ CITES IV. cikk (1) bekezdés.

³²¹ CITES V. cikk (1) bekezdés.

D. Olyan fajok, amelyek a CITES III. Függelékében vannak, de az EU tagállamok fenntartással éltek. Egyéb fajok, amelyek a CITES Függelékekben nem szerepelnek, de az Európai Unió területén megfigyelési listára kerültek.³²²

Azonban a CITES és az EU szabályozása között több más érdemi különbség is megállapítható. Így másodsorban az *import követelmények eltéréseit* kell kiemelni. Importengedély szükséges az „A” mellékletben felsorolt fajok esetében. Azonban az uniós szabályozás szigorúbb importfeltételeket állapít meg, mint a CITES által megköveteltek. Így az importengedély nemcsak az „A” mellékletben felsorolt fajok esetében előírás, hanem a „B” mellékletben szereplőknél is. A CITES csupán az I. Függelékbe sorolt fajok esetében követeli meg az importengedélyt. Ezen túl úgynevezett importbejelentések szükségesek a „C” és a „D” mellékletben felsorolt fajok behozatala esetén is. Az importnyilatkozat egy bejelentés az importőr által, amelyet a megfelelő tagállami vámügyi hivatalhoz kell benyújtani, ahol szükséges a CITES III. Függelékéhez kapcsolódó dokumentációval egyetemben. Az importbejelentés szabályait részletesen tartalmazza az Engedélyezési Rendelet. A legszigorúbb standardokat megkövetelő „A” és a „B” mellékletben felsorolt fajok élő példányait kizárólag akkor lehet az Unió területére behozni, ha a címzett bizonyíthatóan megfelelő feltételekkel rendelkezik a példányok tartásához és gondozásához. Míg a CITES csak az I. Függelékben megadott fajok élő példányainak importjánál írja ezt elő. Mivel az uniós szabályozás egyes, a II. Függelékben szereplő fajokat az „A” mellékletbe sorol, a nemzetközi szabályoktól eltérően, ezekkel nem lehet kereskedni, vagy ezeket kereskedelmi célra használni.

A kereskedelem *területét* illetően az Unió szabályozása az EU-tagállamokon belüli és a tagállamok közötti kereskedelmet, vagyis a belső kereskedelmet, valamint a nem EU-tagállamokkal történő kereskedelmet egyaránt szabályozza, míg a CITES csak a nemzetközi kereskedelmet. Tekintettel a belső piacra és az áruk, termékek szabad mozgására, az Európai Unióban speciális szabályokat kellett elfogadni az egyes tagállamokon belüli és a tagállamok közötti kereskedelemre, így különösen a legszigorúbb védelmet élvező „A” listás fajok tekintetében külön szabályokat határoztak meg. A szabályozás indoka, hogy a rendelet hatálya alá tartozó fajoknak a lehető legszélesebb körű védelmet kívánják biztosítani és ennek érdekében szabályokat kellett meghatározni a fajok Közösségen belüli kereskedelmének és szállításának ellenőrzésével, valamint a példányok tartására vonatkozó feltételekkel kapcsolatosan. Ezt segíti elő, hogy az Alap Rendelet alapján kiállított, e tevékenységek ellenőrzését elősegítő tanúsítványok megadására, érvényességére és használatára közös szabályokat alakítottak ki.³²³ Az Alap Rendelet felhatalmazza a tagállamokat, hogy felfüggeszék az importot bizonyos fajok és országok tekintetében még akkor is, ha a kereskedelem a CITES alapján engedélyezett. Utóbbihoz szükséges

³²² The Differences between EU and CITES Provisions in a Nutshell. 1. Elérhető: http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/differences_b_eu_and_cites.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.) A továbbiakban: Különbségek.

³²³ Alap Rendelet (10) bekezdés.

a Tudományos Felülvizsgálati Csoport negatív véleménye. A döntés az EU import felfüggesztések formájában jelenik meg. Az Alap Rendelet felhatalmazza a Bizottságot, hogy meghatározott fajok importját adott államokból akkor is felfüggeszse, ha egyébként a kereskedelem a CITES alapján engedélyezett lenne.³²⁴

Az Alap Rendelet lehetőséget biztosít arra, hogy az Európai Unió területére történő behozatal tekintetében *korlátozásokat* foganatosítsanak.³²⁵ Így az Európai Bizottságnak joga van arra, hogy egyes fajoknak az EU-ba történő „behozatalát általánosságban vagy bizonyos származási országok vonatkozásában korlátozza”.³²⁶ Az Európai Unió területére történő behozatal vonatkozásában az Alap Rendelet szigorú feltételeket állapít meg, milyen esetekben adhatják meg a tagállamok hatóságai a behozatali engedélyt. Természetesen a legszigorúbb követelményeket az „A” mellékletben listázott fajok tekintetében határozták meg. Az import felfüggesztéséhez elsődlegesen a Tudományos Felülvizsgálati Csoport negatív véleményalkotása szükséges és az illetékes származási állammal vagy államokkal is konzultálni kell. Negatív véleményt akkor formálhatnak, ha az importról úgy ítélik meg, hogy káros hatása van a faj fennmaradására. Ha egyszer negatív véleményt bocsátottak ki, akkor importengedélyek nem adhatók ki az adott államból származó fajokra. A negatív vélemény azonban időszakos jellegű, és amint új információ érhető el a faj kereskedelméről vagy természetvédelmi státuszáról az érintett országban, valamint a felmerült aggodalmakat eloszlatták, az visszavonható.

A Bizottság részéről lehetőség adódik a *hosszú távú importfelfüggesztésre* is, amikor a hivatalos lapban közzétett felfüggesztő rendelet elfogadására kerül sor. A hosszú távú importfelfüggesztést a negatív véleményhez hasonlóan akkor alkalmazzák, ha az importról úgy ítélik meg, hogy káros hatással van a fajok természetvédelmi helyzetére, és ha a kérdéses ország nem szolgáltatott azt cáfoló információt. Ezen túl az Alap Rendelet tételesen meghatározza, hogy mikor kerülhet sor felfüggesztő rendelet elfogadására.³²⁷

Az „A” mellékletben meghatározott fajok esetében két eshetőség áll fent. Egyrészt az illetékes tudományos testület a Tudományos Felülvizsgálati Csoport véleményének figyelembevételére alapján úgy ítéli meg, hogy a Közösség területére történő behozatal hátrányosan befolyásolja a fajok természetvédelmi helyzetét.³²⁸ Másrészt az érintett fajok populációja által elfoglalt terület kiterjedését vagy az igazgatási hatóság az illetékes tudományos testülettel lefolytatott konzultáció alapján megbizonyosodott arról, hogy a behozatali engedély megadását megghiúsító, a fajok védelmét befolyásoló egyéb ok áll fenn.³²⁹ A „B” mellékletben felsorolt fajokkal kapcsolatosan vagy az egyéb védelmet befolyásoló ok áll fent, vagy megállapítják, hogy a kereskedelem jelenlegi és várható

³²⁴ A vadon élő fajok kereskedelmének szabályozása az Európai Unióban. Bevezetés a Washingtoni Egyezménybe és végrehajtásába az Európa Unióban. Luxembourg: Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2007. A továbbiakban: Bevezetés a Washingtoni Egyezménybe, 2007.

³²⁵ Alap Rendelet 4. cikk A Közösség területére történő behozatal.

³²⁶ Alap Rendelet 4. cikk (6) bekezdés.

³²⁷ Bevezetés a Washingtoni Egyezménybe, 2007. 14.

³²⁸ Alap Rendelet 4. cikk (1) bekezdés a) i. alpont.

³²⁹ Alap Rendelet 4. cikk (1) bekezdés e) pont.

mértékét figyelembe véve a fajok természetvédelmi helyzetét vagy az érintett fajok populációja által elfoglalt területet a behozatal hátrányosan befolyásolja.³³⁰ Az élő egyedek tekintetében további megszorítások vannak, ha azok a „B” mellékletben lettek listázva és rosszul tűrik a szállítást vagy fogságot,³³¹ illetve ha bevitelük ökológiai fenyegetést jelent az Unió területén őshonos vadon élő állat- és növényfajaira.³³²

A Bizottság az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában negyedévente közzéteszi a hosszú távú importkorlátozások listáját.³³³ A legutóbbi elfogadott rendelet az egyes vadon élő állat- és növényfajok példányai Unióba történő behozatalának tilalmáról szóló 2017/1915/EU bizottsági végrehajtási rendelet, amelyet 2017 októberében fogadtak el. Elődje a 2015/736/EU bizottsági végrehajtási rendelet,³³⁴ korábban a 2014 augusztusában elfogadott 2014/888/EU bizottsági végrehajtási rendelet³³⁵ tartalmazta a tilalmi rendelkezéseket. A tilalmi rendelet melléklete sorolja fel azokat a fajokat és származási országokat, ahonnan tilos az Európai Unió területére történt behozatal. Fő rendelkezései pedig a korábbi rendelet módosítására vonatkoznak. A rendelet néhány elemét kiemelve tilos behozni az Alap Rendelet „A” mellékletében szereplő fajok közül az Európai Unió területére: Üzbegisztánból vadon élő *Capra falconeri* (pödröttszarvú kecske) trófeáját; Oroszországból vadon élő *Ursus thibetanus* (örvös medve) trófeáját; vadon élő *Ursus actors* (barnamedve) trófeáját Kanadából és Kolumbiából; vadon élő *Canis lupus* (szürke farkas) trófeáját Fehéroroszországból, Mongóliából, Tádzsikisztánból és Törökországból; Kamerunból pedig vadon élő *Loxodonta africana* (afrikai elefánt) trófeáját. Jelenleg több száz faj tekintetében van hatályban állandó importkorlátozás, elsősorban a „B” melléklet tekintetében.³³⁶

A CITES Állandó Tanácsának üléseit követően a UNEP-WCMC³³⁷ biztosít összehasonlítást a CITES a II. Függelékbe sorolt fajok jelentős kereskedelmének felülvizsgálatára

³³⁰ Alap Rendelet 4. cikk (2) bekezdés a) pont.

³³¹ „A B mellékletben felsorolt olyan fajok élő egyedei vonatkozásában, amelyek magas halálózási arányt mutatnak a szállítás során, vagy azok vonatkozásában, amelyekről megállapításra került, hogy fogságban természetes élettartamuknak megfelelő időtartamot valószínűleg nem élik meg.” Alap Rendelet 4. cikk (6) bekezdés c) pont.

³³² „Az olyan fajok élő egyedeire, amelyekről megállapították, hogy a Közösség természeti viszonyai közé történő bevitelük ökológiai fenyegetést jelent a Közösség őshonos vadon élő állat és növényfajaira.” Alap Rendelet 4. cikk (6) bekezdés d) pont.

³³³ Alap Rendelet 4. cikk (6) bekezdés.

³³⁴ A Bizottság 2015/736/EU végrehajtási rendelete (2015. május 7.) egyes vadon élő állat- és növényfajok példányai Unióba történő behozatalának tilalmáról (HL L 271., 2017. 10. 20., 7–24.). Érvényesség vége: 2017. 11. 08.

³³⁵ A Bizottság 2014/888/EU végrehajtási rendelete (2014. augusztus 14.) egyes vadon élő állat- és növényfajok példányai Unióba történő behozatalának tilalmáról (HL L 243., 2014. 08. 15., 21–38.). Érvényesség vége: 2015. 05. 28.

³³⁶ Az előző tilalmi rendelethez képest például feloldották a Guyanából a *Palaeosuchus trigonatus* (Schneider-törpekaajmán) vadon élő bármilyen példányára vagy származékára vonatkozó tilalmat, az *Orchis pallens* (sápadt kosbor) vadon élő példányaira vagy azok bármely megjelenési formájára vonatkozó tilalmat, Oroszországot illetően.

³³⁷ WCMC: World Conservation Monitoring Centre.

vonatkozó döntések és az EU-döntések megfelelőségét illetően. Alapvetően az EU-tagállamokban érvényben lévő kereskedelmi felfüggesztések alapulhatnak a CITES-értésítéseken is, ahol az állam dönt a saját hatáskörben való felfüggesztésről és arról értesíti a Titkárságot.³³⁸ Az Európai Unióban és a tagállamokban alkalmazott kereskedelmi felfüggesztések és a CITES-értésítések összehasonlítására azért van szükség, hogy a CITES Egyezmény rendszere és az európai integráció által alkalmazott korlátozások összhangban legyenek egymással. Mivel a vadvilági kereskedelemben az Európai Unió jelentős piacnak minősül, kiemelt jelentőséggel bír, hogy a nemzetközi szinten alkalmazott korlátozásokat végrehajtsák. Ugyanakkor mivel a CITES is lehetőséget biztosít, hogy a részes felek az előírtnál szigorúbb rendelkezéseket hozzanak a vadvilág védelme keretében, az Európai Unió a vadvilági kereskedelemre vonatkozó rendeletek alapján is hozhat meghatározott országokra és fajokra vonatkozó tilalmakat. Utóbbiak jelennek meg az Európai Bizottság tilalmi rendeleteiben. Az Európai Unió és a CITES szabályozása nagyrésztben megfeleltethető egymásnak, azonban egyes kérdésekben az uniós jog szigorúbb kötelezettségeket támaszt. Azonban ez a különbség nem az Európai Unió CITES Egyezményben való részes féllé válásával függ össze, hiszen már az 1982-es rendelet is ebbe az irányba mutatott. A mindennapi jogalkalmazás egyik legfontosabb követelménye, hogy a kereskedelmi korlátozásokat megfelelően alkalmazzák az Európai Unióban.

Az Európai Unió mint a CITES végrehajtásának élharcosa? – Gondolatok a vadvilági fajokkal folytatott kereskedelemről

A vadvilággal kapcsolatos bűncselekmények következtében egyes fajok a kihalás szélére sodródtak. Ezeknek a fajoknak a nemzetközi közösség különleges védelmet kíván biztosítani, így a CITES is különösen szigorú szabályokat állapít meg a példányokkal való kereskedelem tekintetében. Az Európai Unió területéhez kapcsolódó kereskedelmi tevékenységhez szükséges, sokszor bonyolult dokumentációs követelmények miatt külön ajánlásokat és útmutatókat dolgoztak ki. A Bizottság közlemény formájában fogadott el útmutató dokumentumot 2016-ban az orrszarvúszarvak kivitele, újrakivitele, behozatala és Unión belüli kereskedelme tekintetében.³³⁹ A Bizottság iránymutatást fogadott el az elefántcsont Unión belüli kereskedelme és reexportja témakörben.³⁴⁰ Valamint 2017-ben megalkották az iránymutatást a megmunkált példányokhoz a vadon élő állat-

³³⁸ UNEP-WCMC technical report. Comparison of EU decisions and CITES suspensions – identification of any outstanding potential discrepancies. Cambridge, UNEP-WCMC, 2016. 1.

³³⁹ A Bizottság közleménye (2016/C 15/02).

³⁴⁰ A Bizottság közleménye (2017/C 154/06). Iránymutatásokat tartalmazó dokumentum: Az elefántcsont Európai Unión belüli kereskedelmét és újrakivitelét szabályozó uniós rendszer (HL C 154., 2017. 05. 17., 4–14.).

és növényfajok kereskedelmét szabályozó uniós rendeletek alapján.³⁴¹ Az egyes kereskedelmi tevékenységek pontos fogalmát is a rendeletek határozzák meg. Az Európai Unió belüli kereskedelem magában foglalja az egy tagállamon belül történő és az egyes uniós tagállamok közötti kereskedelmi tevékenységet. A belső piac miatt a tagállamok között – főszabály szerint – nincsen határellenőrzés, így a vadvilági termékeket szabadon lehet szállítani és azokkal kereskedni az Európai Unió határain belül.³⁴² Mivel azonban az egyes fajoknak magas szintű védelmet kívánnak biztosítani, korlátozásokat volt szükséges bevezetni, főként az „A” mellékletben szereplő fajok tekintetében. A rendeletek szabályozzák a behozatalt, a kivittelt és az úgynevezett újrakivittelt is (reexport). A dokumentációs és engedélyezési feltételek által támasztott sokrétű és bonyolult adminisztrációs követelményrendszer nagy terhet ró a tagállami hatóságokra.

Az Európai Unió kiterjedt vadvilági fajokkal való kereskedelmének szabályozása nem csupán eléri, hanem túl is szárnyalja az Egyezmény által, részes feleivel szemben támasztott követelményeket. Ezen túlmenően a belső piac és a tagállamok közötti kereskedelem szükségessé teszi, hogy ne csak az Unióba történő behozatal vagy onnan történő kivitel, hanem a tagállamok közötti belső kereskedelmi tevékenységet is szabályozzák. Az elsősorban rendeleti alapokon nyugvó szabályozást egészíti ki a Cselekvési Terv, amely irányt mutatott az Európai Unió által, a 17. és 18. részes felek találkozóján képviselt álláspont meghatározásánál is. Mára minden uniós tagállam részes fél a CITES-ben is, több esetben már az Európai Uniót megelőzően csatlakoztak az Egyezményhez, mint Magyarország is. Bár a kereskedelem elsősorban uniós szintű szabályozás alá esik, a részletek meghatározása és a végrehajtás nagy részben a tagállamokon múlik. Ezért minden tagállamnak különös figyelmet kell fordítania a megfelelő hatóságok létrehozására és fenntartására, valamint a belső szabályozás összehangolására a nemzetközi jogból fakadó és az uniós kötelezettségekkel. Véleményem szerint nem tehetünk különbséget aszerint, hogy az uniós szabályozás jobb vagy megfelelőbb, mint a nemzetközi szintű. Mindenképpen a hatékonyság szemszögéből kell megközelíteni a kérdést. A CITES egy környezeti tárgyú, univerzálisnak tekinthető nemzetközi egyezmény, azzal a célkitűzéssel, hogy elsősorban a gazdaság-kereskedelem szemszögéből védi a veszélyeztetett fajokat. A fő keretek kialakítása megtörtént az Egyezmény elfogadásával, de a végrehajtási eszközök pontosítása az államok, a részes felek kezében van. Utóbbi kapcsán mutatkozik meg az egyes országok közötti nagy erőforráskülönbségek szerepe a környezet- és természetvédelemben. Az Európai Unió ebből a szempontból előnyös helyzetben van, hiszen a tagállamok a fejlett államok közé sorolhatók. Az Európai Unió egységesen igyekszik a CITES szabályait meghatározni a tagállamok számára és széles

³⁴¹ A Bizottság közleménye (2017/C 154/07). Iránymutatás a megmunkált példányokhoz a vadon élő állat- és növényfajok kereskedelmét szabályozó uniós rendeletek alapján (HL C 154., 2017. 05. 17., 15–26.).

³⁴² A kereskedelem szabályairól bővebben: European Union Wildlife Trade Regulations. Reference Guide. TRAFFIC 2017. június. Elérhető: https://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/referenceguide_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

körü normaalkotással védeni a gazdaságilag jelentős veszélyeztetett fajokat. A törekvések az Európai Unió CITES-hez való csatlakozásával teljesedtek ki. Azonban igaz a megállapítás, hogy amennyiben a tagállamok nem biztosítanak megfelelő humán és gazdasági erőforrásokat, a végrehajtás elmaradása miatt a szabályozás – legyen is az bármennyire szigorú – értelmét veszti.

A CITES implementálása és a kiterjedt uniós szabályozás miatt, első pillantásra az Európai Unió a veszélyeztetett fajok jogellenes kereskedelme elleni küzdelem egyik élharcosának tekinthető. Azonban az uniós tagállamok egyben a vadvilágból származó termékek és egyedek fő piaci közé tartoznak. Továbbá a tagállamok egyben a származási országok és a végső felvásárlók közötti tranzitállomásként is funkcionálnak. Így amennyiben az európai szinten elmulasztják a hatékony intézkedések végrehajtását, úgy a CITES sokat veszít erejéből és esetleges hatásaiból. Problémát jelent az uniós polgárok viszonylagos érdektelensége és tájékozatlansága a témában annak ellenére, hogy magatartásukkal könnyen büntetőjogilag szankcionált cselekményeket is megvalósíthatnak. Például ha harmadik államban töltött nyaralásuk során egy, a Rendelet „A” mellékletében szereplő fajból készült dísz tárgyat akarnak behozni az Európai Unió területére, a megfelelő engedélyek nélkül. Az Európai Unióban hosszas vita alakult ki a környezet büntetőjogi védelmének szintjére tekintettel, amely leginkább arra irányult, hogy az érintett területet kerethatározatban vagy irányelvben szabályozzák-e. A probléma végül eljutott az Európai Unió Bírósága elé is, amely az uniós jog szempontjából kiemelkedő döntést hozott.³⁴³ Végül elfogadták az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelvét (2008. november 19.) a környezet büntetőjog általi védelméről, amely a mai napig hatályos.³⁴⁴ Az irányelv előírja, hogy az államok „büntetőjogi szankciókat írjanak elő nemzeti jogszabályaikban a közösségi környezetvédelmi jog rendelkezéseinek súlyos megsértése esetére” és meghatározza azoknak a cselekményeknek a körét, amelyeket bűncselekménynek kell minősíteni.³⁴⁵ A védett, vadon élő állat- és növényfajokkal kapcsolatos egyes cselekmények büntetőjogi védelmét is felsorolják az irányelvben.³⁴⁶ Az Európai Unió a környezet védelmének magas szintjét valósítja meg, harmadik államokban ritkán található ilyen szigorú szabályozás, talán az Amerikai Egyesült Államok kivételével. Az Európai Unió Bíróságának a környezetvédelmi büntetőjoggal foglalkozó,

³⁴³ Európai Közösségek Bizottsága v Európai Közösségek Tanácsa C-176/03. sz. ügy, 2005. szeptember 13. ECLI:EU:C:2005:542.

³⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i 2008/99/EK irányelve a környezet büntetőjog általi védelméről (HL L 328., 2008. 12. 06., 28–37.). A továbbiakban: 2008/99/EK irányelv.

³⁴⁵ 2008/99/EK irányelv, Preambulum (10) bekezdés.

³⁴⁶ 2008/99/EK irányelv, 3. cikk, Bűncselekmények *f)–g)* pontok: „védett, vadon élő állat- vagy növényfajok megölése, elpusztítása, birtoklása vagy begyűjtése, kivéve azokat az eseteket, amikor a cselekmény az érintett fajok példányainak elhanyagolható mennyiségét érinti, és elhanyagolható hatással jár a faj védettségi helyzetére nézve; védett, vadon élő állat- vagy növényfajok példányaival, azok részeivel vagy származékaival való kereskedelem, kivéve azokat az eseteket, amikor a cselekmény az ilyen példányok elhanyagolható mennyiségét érinti, és elhanyagolható hatással jár a faj védettségi helyzetére nézve [...]”

fent említett 2005-ben hozott ítéletében megállapított gyakorlata rögzült a Lisszaboni Szerződésben is. A jövőben lehet számítani az európai környezetvédelmi büntetőjog további egységesítésére és bővülésére.³⁴⁷ A nemzeti büntetőjog szerepe tehát vitathatatlan a vadvilággal kapcsolatos bűncselekmények terén, hiszen a nemzeti büntetni rendelés nélkül nem beszélhetünk bűncselekményről.

A bonyolult adminisztrációs és egyéb követelmények kihívás elé állítják a tagállami hatóságokat, különösen a vámszerveket. Ebben a tekintetben mindenképpen szükséges a megfelelő szakértői gárda kiképzése és annak erőforrás-hatékony alkalmazása. Ha egy termék vagy egyed bekerül a belső piacra, akkor sokkal nehezebben akadnak a nyomára, mintha már a belépéskor felderítették volna. Így különösen fontos a behozatal szigorú ellenőrzése, az elkobzás alkalmazása. Az Európai Unió eddig példát mutatott a veszélyeztetett fajok kereskedelmének szabályozása és ellenőrzése terén, de további lépésekre van szükség a biodiverzitás megőrzése érdekében.

Az Aarhusi Egyezmény harmadik pillére: az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés joga környezeti ügyekben, fekete lyuk az Európai Unió szabályozásában?

A témával való foglalkozás indokai

Az igazságszolgáltatáshoz való jog vitathatatlanul az Európai Unió egyik legfontosabb alapértéke, amely megtalálható az Alapjogi Chartában is. A 2001-ben hatályba lépett Aarhusi Egyezmény napjaink egyik innovatív, az európai szintre vonatkozó környezeti tárgyú nemzetközi szerződésének tekinthető.³⁴⁸ Az Aarhusi Egyezmény harmadik pillére biztosítja az igazságszolgáltatáshoz való jogot, kifejezetten környezeti tárgyú ügyekben. Azonban az Európai Unió – és annak tagállamai is – elmulasztották teljes egészében megvalósítani az Egyezmény 9. cikkét. Erre mutatott rá a megfelelőséget vizsgáló bizottság is 2017 márciusában. Az Aarhusi Egyezményre két helyen is utal a 7. Környezeti Akcióprogram:

„Negyedszer az uniós polgárok számára ténylegesen elérhetővé válik a környezetvédelmi ügyekkel kapcsolatos igazságszolgáltatás és a hatékony jogi védelem, összhangban az Aarhusi Egyezménnyel, valamint a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének és az Európai Unió Bíróságának közelmúltbeli ítélkezési gyakorlatának köszönhető fejleményekkel. Ezenkívül a peres vitarendezés alternatívájaként ösztönzésben részesül a peren kívüli vitarendezés.”³⁴⁹

³⁴⁷ GÖRGÉNYI 2011, 94–105.

³⁴⁸ Az Aarhusi Egyezmény részletes elemzése és az Európai Unióval való kapcsolatának feltérképezése valósult meg, lásd PÁNOVICCS 2010. Továbbá: SZIEBIG 2020, 203–217.

³⁴⁹ 7. Környezeti Akcióprogram, 64. pont.

„A környezetre vonatkozó uniós szabályozás előnyeinek a végrehajtás javítása révén való maximalizálása érdekében a hetedik környezetvédelmi cselekvési program biztosítja, hogy 2020-ig: egyértelmű információk álljanak a nyilvánosság rendelkezésére az uniós környezetjog Aarhusi Egyezményrel összhangban történő alkalmazásának módjáról.”³⁵⁰

Az Aarhusi Egyezmény Megfelelési Bizottsága 2008-ban kezdett el vizsgálni az Európai Unió harmadik pillérnek való megfelelésére vonatkozóan, amikor a *Client Earth* elnevezésű nem kormányzati szervezet az ACCC³⁵¹ elé terjesztette az ügyet. Mivel az Európai Unió Bíróságának jelentősen korlátozó gyakorlatát régóta kritizálta a zöld NGO-k köre, nem meglepő, hogy számos szervezet is felsorakozott az eljárást kezdeményező mögé. Hosszú évek levelezése után 2017 márciusában érkezett meg az ACCC véleménye és ajánlásai az Európai Unióhoz, amelyben ténylegesen megállapította a meg nem felelés tényét, különösen a harmadik pillére vonatkozóan.³⁵² Véleményében megállapította, hogy az Európai Unió valóban nem felel meg az Egyezmény 9. cikk (3) és (4) bekezdésének, továbbá az Európai Unió Bírósága gyakorlata sincsen összhangban a rendelkezések által támasztott követelményekkel. Az Egyezményt az EU jogrendszerébe átvezető jogforrások – különösen az Aarhus Rendelet – és a joggyakorlat együttesen jelentősen korlátozzák a magánszemélyek és NGO-k igazságszolgáltatáshoz való jogát környezeti ügyekben.³⁵³ Mindenképpen érdemes tehát megvizsgálni, milyen körülmények vezettek az Európai Uniót ért kritikák megfogalmazásához és milyen módon igyekszik az Európai Unió azokra választ találni. Előzetes feltevésnéppen azonban megfogalmazható, a legnagyobb problémát az NGO-szektor keresetindítási lehetősége és jogállásukat övező bizonytalanság jelenti, amelyre az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság is felhívta a figyelmet az ACCC meg nem felelést kimondó véleményére adott reakciójában: „a bizonytalanság jelenleg késedelmeket, többletköltségeket eredményez, és akadályozza a fenntartható fejlődést.”³⁵⁴ A fejezet arra a kérdésre keresi a választ, vajon az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének való meg nem felelésre tekinthetünk-e az Európai Unió jogában létező fekete lyukként, vagy csupán az ütköző álláspontok vezetnek ellentmondásokhoz?

³⁵⁰ 7. Környezeti Akcióprogram, 65. pont a).

³⁵¹ ACCC: Aarhus Convention Compliance Committee. Aarhusi Egyezmény Megfelelési Bizottsága.

³⁵² ACCC/C/2008/32 (EU), Finding and Recommendations of the Compliance Committee with regards to the Communication ACCC/C/2008/32 (Part II) concerning compliance by the European Union.

³⁵³ PÁNOVICS 2017, 15–16.

³⁵⁴ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az Európai Bizottság 2017. április 28-i közleménye – A Bizottság közleménye a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról COM(2017) 2616 final.

Az Aarhusi Egyezmény helye a környezeti tárgyú egyezmények sorában

A környezeti tárgyú egyezmények hosszú sorában az Aarhusi Egyezmény³⁵⁵ különleges helyet foglal el. Nemcsak sajátos, három részre osztott struktúrája miatt, hanem azért is, mivel az Európai Unió (aláíráskor: Európai Közösség) is részes fél az Egyezményben. Az Aarhusi Egyezményt 1998-ban írták alá és 2001-ben lépett hatályba. Jelenleg 47 részes féllel rendelkezik, amelyből egy az Európai Unió. Az Európai Unió 1998-ban írta alá az Aarhusi Egyezményt és a ratifikációs eljárás után, 2005-ben született meg a csatlakozásról szóló döntés. Természetesen vannak átfedések az Európai Unió tagállamai és az Aarhusi Egyezményben részes fél államok között.³⁵⁶ Az Aarhusi Egyezményt az első cikkben meghatározott célkitűzéssel fogadták el:

„A jelen és jövő generációkban élő minden egyén azon jogának védelme érdekében, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen, ezen Egyezményben Részes valamennyi Fél garantálja a nyilvánosság számára a jogot az információk hozzáférhetőségéhez, a döntéshozatalban való részvételhez és az igazságszolgáltatás igénybevételéhez a környezetvédelmi ügyekben a jelen Egyezmény rendelkezései szerint.”³⁵⁷

Az Egyezmény sajátossága a három pillérből álló szerkezet: elsősorban a környezeti információkhoz való hozzáférés joga, másodsorban a nyilvánosság részvétele egyes tevékenységekkel kapcsolatos döntéshozatalban, harmadsorban pedig az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés joga környezeti kérdésekben lett szabályozva a szerződéses rendelkezésekben. Az Aarhusi Egyezménnyel kapcsolatosan feltehetjük azt a kérdést, vajon az a környezetvédelmi jog eszköze vagy emberi jogi egyezményként is aposztrofálhatjuk. A nemzetközi szerződést az UNECE³⁵⁸ keretében fogadták el és egyike a Riói Deklaráció 10. elvét a gyakorlatba ültető nemzetközi instrumentumoknak. A Riói Nyilatkozat 10. elve a következőképpen határozza meg az állampolgárok részvételére vonatkozó követelményeket:

„A környezeti ügyeket – a megfelelő szinten – a legjobban az összes érdekelt állampolgár részvételével lehet megoldani. Nemzeti szinten minden egyénnek biztosítani kell a megfelelő hozzáférést a környezetre vonatkozó információkhoz, amelyekkel a közhivatalok és a hatóságok rendelkeznek, beleértve az egyes közösségeket érintő veszélyes anyagokra és tevékenységekre vonatkozó információt, továbbá lehetővé kell tenni a döntéshozatali folyamatban való részvételt. Az Államok segítsék elő és bátorítsák a lakosság tudatosságát és részvételét azzal, hogy széles körben hozzáférhetővé teszik

³⁵⁵ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, 1998 (2001), UNTS 2161 447. A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény. Magyarországon kihirdette: 2001. évi LXXXI. tv.

³⁵⁶ Map of Parties. Elérhető: www.unece.org/env/pp/aarhus/map.html (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.) (A részes felek száma a 2020. februári helyzetet tükrözi.)

³⁵⁷ Aarhusi Egyezmény, 1. cikk, Az Egyezmény célja.

³⁵⁸ UNECE: United Nations Economic Commission for Europe. ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága.

az információkat. Hatékony hozzáférést kell biztosítani a bírósági és igazgatási eljárásokhoz, beleértve a jóvátételt és a helyreállítást.³⁵⁹

A Riói Nyilatkozat 10. elvén alapul az Aarhusi Egyezményhez kapcsolódó úgynevezett PTRT Protokoll a szennyezőanyag-kibocsátási és -szállítási nyilvántartásról.³⁶⁰ Az UNECE kommunikációjában az Aarhusi Egyezmény a környezeti megállapodások egy új típusának tekinthető, amely kapcsolatot teremt a környezeti jogok és az emberi jogok között, tekintettel a jövő generációk jogaira és a fenntartható fejlődésre.³⁶¹ Mivel az Egyezmény célja nem a környezet közvetlen védelme, az nem tekinthető egyszerűen a nemzetközi vagy európai környezetvédelem eszközének. Inkább beszélhetünk az ököcentrikus felfogás és a környezeti etika új irányának megvalósulásáról, amikor az emberi jogok új dimenziókkal gazdagodnak és a nemzetközi szerződés rendelkezései arra ösztönzik a kormányokat és más szereplőket, hogy új standardoknak megfelelő szabályozást fogadjanak el. Az emberi jogok és a környezet között mindenképpen szoros kapcsolat állapítható meg és a nemzetközi környezetvédelmi jog hozzájárul az emberi jogok védelméhez is.³⁶²

Az Aarhusi Egyezmény sajátosságai uniós jogi szempontból

Az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése alapján az Európai Unió által megkötött megállapodások kötelezőek az Unió intézményeire és tagállamaira egyaránt. Sajátossága azonban az Aarhusi Egyezménynek, hogy az Európai Unió jogrendszere szempontjából a *vegyes egyezmények*³⁶³ közé sorolható, azon belül is bizonyos szemszögből az Aarhusi Egyezmény az elsődleges és másodlagos jog közé ékelődött vegyes egyezmény.³⁶⁴ A vegyes

³⁵⁹ Rio Declaration. Riói Nyilatkozat 1992.

³⁶⁰ Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers. Kijev, 2003 (2009), UNTS 2629 119. A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezményhez kapcsolódó szennyezőanyag-kibocsátási és -szállítási nyilvántartásról szóló Jegyzőkönyv. Magyarországon kihirdette: 2009. évi LIII. tv.

³⁶¹ About. Elérhető: www.unece.org/env/pp/introduction.html (A letöltés dátuma: 2020. 03. 02.)

³⁶² A környezethez való jog védelméről bővebben lásd JANKUV 2019, 146–171.

³⁶³ Klasszikus nemzetközi egyezményeknek a részes államok által kötött egyezmények tekinthetők. Másként megfogalmazva a nemzetközi egyezmények legtipikusabb formái az államok mint autoritások által megalkotottak. Ehhez képest sajátosak azok az egyezmények, amelyek államokon kívül lehetővé teszik más entitás – ilyen lehet például egy nemzetközi szervezet – számára az egyezmény megkötését vagy az ahhoz való csatlakozást. Az uniós jogon belül azok az egyezmények tartoznak ebbe az utóbbi körbe, amelyeket az Európai Unió vagy jogelődje, az Európai Közösség kötött. Vannak azonban olyan egyezmények, amelyeknek egyaránt aláíró felei a tagállamok és az Európai Unió maga is. Rendszertanilag ezek az egyezmények speciálisan kettős természetűek, mert a tagállamok egyedi jogalkotó entitásként és az Unió a tagállamok által ráruházott külső hatáskörében is aláíró fél. Ezeket nevezzük vegyes szerződésekknek.

³⁶⁴ SZEGEDI 2014a, 1–12.

megállapodásokat megosztott hatáskört, versengő hatáskört vagy tagállami hatáskört magukba foglaló területen fogadták el.³⁶⁵ Az egyezmény vegyes jellege elsősorban abból adódik, hogy a környezetvédelem területén³⁶⁶ a tagállamoknak és az Európai Uniónak osztottak a hatáskörei, azaz egyikük sem kizárólagos jogalkotóként jár el, amikor szabályt alkot. Tipikusan ilyen fordul elő, amikor az egyezménnyel szabályozott életviszonyok nagyon összetettek, ilyen esetben a tagállami és uniós részleges kompetenciák kiegészítik egymást. Ha vannak az egyezménnyel rendezett kérdéseknek az uniós hatáskörön túlterjeszkedő elemei is, nem is képzelhető el az e kérdéseket érintő nemzetközi szerződések megkötése, csak a tagállamokkal együtt vegyes megállapodás keretében (parallelizmus elve). Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata alapján az Európai Unió (Európai Közösség), a tagállamok, továbbá a harmadik országok által megkötött vegyes megállapodások jogi természetüket illetően az uniós (közösségi) jogrendben ugyanolyan státusszal rendelkeznek, mint a tisztán uniós (közösségi) megállapodások, amennyiben a vegyes megállapodás rendelkezései uniós (közösségi) hatáskörbe tartoznak.³⁶⁷ Ebből következik, hogy az uniós mérce ezeknél a megállapodásoknál is azonos a nem egyezményeken alapuló kötelezettségekkel, miután az egyezmény rendelkezései az uniós jogrend³⁶⁸ szerves részét képezik.³⁶⁹ Ebből következik, hogy az Aarhusi Egyezmény előzetes döntéshozatal keretében történő értelmezése az Európai Unió Bíróságának hatáskörébe tartozik.³⁷⁰

A bonyodalmat ebben a helyzetben az okozza, hogy a tagállamok részére kettős végrehajtási kényszer keletkezik. A tagállamnak, mint az egyezményt közvetlenül aláíró félnek, az egyezmény végrehajtása érdekében meg kell tennie az egyedi intézkedéseket, és miután mind az Európai Unió által kötött nemzetközi szerződések, mind pedig az Európai Unió és a tagállamok által együttesen kötött, vegyes nemzetközi szerződések is szükségessé tehetnek nemzeti szintű jogalkotást, így ebből is eredhet végrehajtási kötelezettség. Azt számos, a tagállamokkal szemben indított kötelezettségszegési eljárás³⁷¹ bizonyítja, hogy ilyen helyzetben az Európai Unió Bíróságának megítélése szerint a tag-

³⁶⁵ LEAL-ARCAS 2001, 483–513.

³⁶⁶ EUMSZ 4. cikk (2) bekezdés e) pont.

³⁶⁷ 12/86. sz. Meryem Demirel kontra Stadt Schwäbisch Gmünd ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:1987:400 9. pont, továbbá a C-13/00. sz., Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2002:184 14. pont.

³⁶⁸ C-243/15. sz. Lesoochránárske zoskupenie VLK kontra Obvodný úrad Trenčín ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2016:838 45. pont.

³⁶⁹ C-344/04. sz., International Air Transport Association és European Low Fares Airline Association ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2006:10 36. pont.

³⁷⁰ C-240/09. sz. Lesoochránárske zoskupenie VLK kontra Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2011:125 30. pont; 181/73. sz. Haegeman-ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:1974:41 4–6. pont.

³⁷¹ C-13/00. sz. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Írország ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2002:184, 15. pont; C-239/03. sz. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2004:598 26. pont; C-459/03. sz. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Írország ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2006:345 85. pont.

államok akkor teljesítik megfelelően az uniós jogból fakadó kötelezettségeiket (lojalitási kluzula), ha az uniós (közösségi) intézmények által kötött megállapodásokból származó kötelezettségvállalásokat is tiszteletben tartva járnak el. Az Európai Unió Bírósága megállapította ugyanis, hogy „a tagállamok a közösségi (uniós) rendszerben a megállapodás megfelelő teljesítéséért felelősséget vállaló Közösség (Unió) felé fennálló kötelezettségeiket teljesítik a közösségi intézmények által kötött megállapodásból származó kötelezettségvállalások tiszteletben tartásával”.³⁷² E sajátosságnak megfelelően a tagállamok és az uniós intézmények kötelesek szorosan együttműködni a vegyes megállapodások megkötésére vonatkozó megosztott hatáskör értelmében tett kötelezettségvállalások végrehajtásában.³⁷³ Ez a sajátosság egyben azt is jelenti, hogy a tagállamoknak többre-egű normáknak kell egyidőben eleget tenniük, ugyanakkor az uniós jogalkotónak is eleget kell tennie az egyezményből fakadó elvárásoknak. A kettős átültetési kötelezettség miatt a nem megfelelés az egyes tagállamokkal, valamint az Európai Unióval szemben is felmerülhet.³⁷⁴

Az Európai Unió Aarhusi Egyezményből fakadó kötelezettségei

Az Európai Unió már az Aarhusi Egyezmény tárgyalásában is aktív szerepet vállalt és 2005 óta részes fél. Természetesen ha egy állam vagy ha azt a nemzetközi szerződés megengedi, valamilyen regionális szerveződés részes fél, akkor meg kell valósítani az abból fakadó kötelezettségeit. Az Unió – elsősorban új irányelvek elfogadásán és a korábbi jogi szabályozás módosításán keresztül – átültette az Aarhusi Egyezmény első és második pillérében foglalt követelményeket. Előbbieknek számos, az Aarhusi Egyezménytől független előzménye is volt az európai integrációban, különösen a környezeti információhoz való hozzáférés tekintetében. Az Európai Unió az Aarhusi Egyezményhez való csatlakozást a környezeti területen való társadalmi tudatosság további támogatása és ösztönzése fontos lépésének tartja és egyúttal támogatja a környezeti szabályozás jobb átültetését az európai régióban, természetesen a fenntartható fejlődéssel összhangban.³⁷⁵ Az elfogadott vagy módosított jogi normákban különösen fontos volt tisztázni az Aarhusi Egyezmény néha elég általánosnak tűnő megfogalmazásait, mint például a környezeti információ vagy a környezethez kapcsolódó tervek és programok definícióját.

³⁷² C-239/03. sz. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2004:598 26. pont.

³⁷³ C-300/98. és C-392/98. sz., Parfums Christian Dior SA kontra TUK Consultancy BV és Ascco Gerüste GmbH és Rob van Dijk kontra Wilhelm Layher GmbH & Co. KG és Layher BV. ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2000:688 36. pont.

³⁷⁴ SZEGEDI 2019, 86–88.

³⁷⁵ UNTC Aarhus Convention, Declarations and Reservations. Elérhető: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27#EndDec (A letöltés dátuma: 2020. 02. 14.)

A környezeti információhoz való hozzáféréshez kapcsolódó fontosabb uniós jogforrások:

1. az Európai Parlament és a Tanács 2003. január 28-i 2003/4/EK irányelve a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 41., 2003. 02. 14., 26–32.);
2. az Európai Parlament és a Tanács 2001. május 30-i 2001/1049/EK rendelete az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről (HL L 145., 2001. 05. 31., 43–48.);
3. a Tanács 2005. február 17-i 2005/370/EK határozata a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezménynek az Európai Közösség nevében való megkötéséről (HL L 124., 2005. 05. 17., 1–3.);
4. az Európai Parlament és a Tanács 2006. szeptember 06-i 2006/1367/EK rendelete a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról (HL L 264., 2006. 09. 25., 13–19.);
5. az Európai Parlament és a Tanács 2007. március 04-i 2007/2/EK irányelve az Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúra (INSPIRE) kialakításáról (HL L 108., 2007. 04. 25., 1–14.).

A második pillérhez, a nyilvánosság részvételéhez egyes döntések meghozatalában, szintén számos uniós jogforrást fogadtak el. Fontos kiemelni, hogy a döntésben való részvétel lehetőségét az Egyezmény I. mellékletében felsorolt tevékenységek esetében kell biztosítani, nem minden esetben. A mellékletben felsorolt tevékenységek főként ipari jellegűek, amelyek súlyosabb vagy nagyobb mértékű környezeti hatással járhatnak.³⁷⁶

A döntéshozatalban való részvétel jogát biztosító fontosabb uniós jogforrások köre különösen:

1. az Európai Parlament és a Tanács 2003. május 26-i 2003/35/EK irányelve a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról (HL L 156., 2003. 06. 25., 17–25.);
2. a Tanács 2006. december 18-i 2006/957/EK határozata a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény módosításának az Európai Közösség részéről történő megkötéséről (HL L 386., 2006. 12. 29., 46–49.);

³⁷⁶ A melléklet összesen 19 kategóriát különböztet meg, például energiaipar, jelentősebb talajvíz-kivé-
teli, illetve mesterséges talajvíz-dúsítási programok, hulladékkezelés, ásványanyagipar. Részletes lista:
Aarhusi Egyezmény I. melléklet, 1–22. pontok.

3. az Európai Parlament és a Tanács 2001. március 12-i 2001/18/EK irányelve a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról és a 90/220/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 106., 2001. 04. 17., 1–39.);
4. az Európai Parlament és a Tanács 2003. szeptember 22-i 2003/1829/EK rendelete a géntechnológiával módosított élelmiszerekről és takarmányokról (HL L 268., 2003. 10. 18., 1–23.).

Azonban számos más uniós jogforrás is tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek biztosítják a nyilvánosság részvételét a döntéshozatali folyamatban. A harmadik pillér megvalósítása, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés joga környezeti ügyekben, kifejezett kihívásnak bizonyult az Európai Unió számára.³⁷⁷ Nincs szükség különösebb magyarázatra, napjainkban mennyire fontossá vált egyes környezeti tárgyú döntések megmérettetése valamely bírói vagy adminisztratív jellegű fórum előtt. A harmadik pillér végrehajtását az Európai Unióban és a felmerülő problémás kérdéseket a következő fejezetben elemezzük. Azt azonban már előre lehet bocsátani, hogy az Aarhusi Egyezmény három pillére, az információhoz való hozzáférés, a nyilvánosság részvétele a döntéshozatalban és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés között értelemszerű kapcsolódási pontok állnak fenn, hiszen az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tekintetében leglényegesebb kérdés, a keresetindítási jog a legtöbb esetben hatékonyan csak akkor biztosítható, ha a potenciális igényérvényesítő felek perindításához megfelelő információval rendelkeznek, és biztosított számukra a részvétel lehetősége az adott hatósági eljárásban. Ezért a harmadik pillérrel kapcsolatos problémák rendezése visszahat a másik két pillér jogainak terjedelmére is.

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés joga általában és a környezeti ügyekben

Legáltalánosabb értelemben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés joga azt jelenti, hogy minden állampolgárnak joga van jogvédelmet és hatékony jogorvoslatot keresni. Természetesen specifikus szabályok vonatkoznak a jog polgári és büntető területen való érvényesülésére. Theodore Roosevelt szavaival élve „az igazság nem a jó és rossz közötti semlegességben áll, hanem az igazság kiderítésében és az amelletttel való kiállásban a rossz szall szemben, bárhol is találjuk meg”. Az igazságszolgáltatáshoz való jog az Európai Unió egyik alapértéke, amely megjelenik az Alapjogi Chartában is.³⁷⁸ Az Alapjogi Charta 47. cikke rendelkezik a hatékony jogorvoslatról és a tisztességes eljárásról való jogról:

³⁷⁷ Az angol terminológiában: *access to justice in environmental matters, access to environmental justice.*

³⁷⁸ Az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL C 202., 2016. 06. 07., 389–405.).

„Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.

Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja. Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselő igénybeviteléhez.

Azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, költségmentességet kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybeviteléhez erre szükség van.”

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést úgy definiálhatjuk, mint a jogalanyok azon képességét, hogy formális vagy informális igazságszolgáltatási intézményeken keresztül sérelmeikre jogorvoslatot kapjanak. Az igazságszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférés biztosítása régi célkitűzés az Európai Unióban. Az Amszterdami Szerződés által megfogalmazott szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térségén belül a jog érvényesülése egyik legfőbb kontextusában leginkább az igazságszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférést öleli fel,³⁷⁹ amely az alapja lehet az Európai Unióban az egységes igazságügyi térség létrejöttének, ami garantálja a joghoz és igazságszolgáltatáshoz való megfelelő hozzáférést. E térség kialakításában nagy szerepe volt már a tamperei, majd a hágai programnak, de döntő jelentőségűvé az Európai Tanács által a 2009 decemberében elfogadott stockholmi programmal vált, amely 2010 és 2014 közötti időre szólna fogalmazza meg az EU-nak a jogérvényesülésre és biztonsági szakpolitikáira vonatkozó átfogó tervét. Ez a program összesen 170 kezdeményezést tartalmazott, közöttük az igazságszolgáltatáshoz való megfelelő hozzáférést biztosító több intézkedést is. A Bizottság több olyan kulcsfontosságú intézkedést választott ki, amelynek a megvalósítását tervezte és az általa meghatározott négy nagy prioritás között is központi helyet kapott az, hogy hogyan lehetne hatékonyabbá és a polgárok számára kézzelfoghatóbbá tenni a bel- és igazságügyi együttműködés pozitív hozadékait. Így prioritás volt a fokozott jogi védelem az uniós polgárok számára, ami alatt azt értjük, hogy az Európai Unió célként az alapvető jogok védelmének egységes térsége kialakítását tűzte ki. Emellett a polgárok életének megkönnyítése, mint prioritás, olyan mechanizmusok beindítását jelentette, amelyek könnyebbé teszik az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést. A jogok Európája a célkitűzések szerint olyan térséget alkot, amelyben jogi eszközökkel őrökdenek a tisztességes eljáráshoz és a processzuális jogok garanciális védelméhez fűződő alapértékek felett. A jogok Európája az uniós polgárság fogalmi kereteinek minél szélesebbre húzásával előmozdítja a polgárok részvételét az átlátható döntéshozatalban, többek között a dokumentumokhoz való hozzáféréseken és a megfelelő közigazgatáson keresztül.³⁸⁰

³⁷⁹ Lásd részletesebben: GOMBOS 2014.

³⁸⁰ GOMBOS 2014, 27–34.

Az Európai Tanács 2014 júniusában elfogadta a post-stockholm program³⁸¹ iránymutatásait. Ez a program lassított az eddigi lendületen, úgy is fogalmazhatunk, hogy a „kevesebb néha több” elve alapján főként nem új területek szabályozás alá vonása, hanem a meglévő együttműködés mélyítése lett a fő szempont. Stratégiai iránymutatásként fogalmazták meg, hogy következetesen és eredményesen végre kell hajtani az elfogadott intézkedéseket, szorosabbá kell tenni az együttműködést, növelni kell az uniós ügynökségek szerepét és fel kell térképezni az új technológiákban rejlő lehetőségeket. A jog érvényesülésének térsége területén az európai polgárok megfelelő tájékoztatása, információkhoz való hozzáférése, illetve tudatosságuk növelése volt a fő cél. Az európai igazságügyi jogalkotást is a növekedés szolgálatába kellett állítani (*justice for growth*). Az Európai Unió a 2013/1382/EU rendelettel³⁸² a *JUSTICE* program, míg a 2013/1381/EU rendelettel³⁸³ a *Rights, Equality and Citizenship* program létrehozásáról döntött. Mindkét program azt szolgálta, hogy előmozdítsa az Európai Unió egységes jogérvényesítésen alapuló térségének létrejöttét. A *JUSTICE* program egyik fő célkitűzése az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jobb biztosítása érdekében előrelépések tétele volt. A *Rights, Equality and Citizenship 2014–2020* program³⁸⁴ az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréssel összefüggésben elsősorban a diszkrimináció-mentesség biztosítása, az esélyegyenlőség és az emberi jogok érvényesítése terén kívánt előrelépni.

Az Európai Tanács 2019 júniusában elfogadta a 2019–2024-es időszakra szóló stratégiai menetrendet a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozóan.³⁸⁵ Ennek négy építőeleme az értékek és a jogállamiság tiszteletben tartása, a kölcsönös bizalom és a közös európai térségünk védelme, továbbá az új technológiák és a mesterséges intelligencia használatának elsajátítása. Célkitűzés a nagyobb összhang megteremtése az Unió belső és külső politikái között, különösen a globális dimenzióval rendelkező területeken (ilyennek tekinthető a környezetvédelmi jog területe is). Folyamatos tendencia a minőségi uniós jogalkotásra törekvés, ennek megnyilvánulásaként célkitűzés az uniós jogszabályok következetességének és közérthetőségének előmozdítása. A gyakorlati tapasztalatok és hatásvizsgálatok eredményeként kimondható, hogy a megfelelő joghoz jutás érdekében fontos az igazságszolgáltatás igénybevételének egyszerűsítése is.³⁸⁶ A Bizottság 2019–2024 közötti hat prioritásában is szerepel a klímasemleges,

³⁸¹ Elérhető: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/143119.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)

³⁸² Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 2013/1382/EU rendelete a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó Jogérvényesülés program létrehozásáról, EGT vonatkozású szöveg.

³⁸³ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 2013/1381/EU rendelete a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó Jogok, egyenlőség és polgárság program létrehozásáról, EGT vonatkozású szöveg.

³⁸⁴ Elérhető: https://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/rec/index_en.htm (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)

³⁸⁵ Elérhető: www.consilium.europa.eu/media/39917/a-new-strategic-agenda-2019-2024-hu.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)

³⁸⁶ GOMBOS 2020a.

zöld, méltányos és szociális Európa megvalósítása, amelyet az igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáféréssel összefüggésben több szempont alapján még fejleszthető területnek tekinthetünk.

Az igazságszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférés alapját képezi a joghoz való megfelelő hozzájutás (*access to justice*), de jelentéstartalmának fő eleme több ennél, mert elsősorban a bíróság előtti megfelelő eljárásban a hatékony jogorvoslathoz való jogot értjük alatta, különösen olyan esetekben, amikor az egyén jogait megsértették. Az *access to justice* fogalomkör a bírói út igénybevétele és a bírósághoz jutás előfeltételeinek – szükség esetén költségkedvezmények és ingyenes jogi képviselő biztosításával történő – garantálását foglalja magában. A hatékony jogorvoslathoz való jog³⁸⁷ azt biztosítja, hogy a jog által szavatolt jogok megsértése esetén az egyének bíróság vagy más független testület előtt (az állami szabályok függvényében) oly módon érvényesíthessék jogaikat, hogy az hatékonyan segítse jogsérelmeik orvoslását. Ez a jog környezetjogi ügyekben elsősorban a hatósági döntésekkel szembeni bírói út igénybevételeének lehetőségét jelenti. A megfelelő eljárás ebben az összefüggésben a fair eljárás elsősorban eljárásjogi garanciáit jelenti.

Az igazságszolgáltatáshoz való jog így a joghoz jutásra alapítottan két fő részből tevődik össze. Elsősorban magában foglalja a tisztességes eljáráshoz való, másodsorban pedig a hatékony jogorvoslathoz való jogot. Az Alapjogi Charta mind a kettőt biztosítja, illetve az 51. cikkben meghatározza az alkalmazás körét is.³⁸⁸ Az elsődleges forrás az EUSz 19. cikke szerint: „a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.”

Az uniós jog által garantált igazságszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférés jogának a környezetjogi ügyekben több szempontból is jelentősége lehet. Azt az Alapjogi Chartához fűzött magyarázat már megfogalmazta, hogy nem célja e rendelkezésnek a Szerződések által meghatározott bírósági felülvizsgálat rendjének, különösen a közvetlen keresetek Európai Unió Bírósága előtti elfogadhatóságára vonatkozó szabályoknak a megváltoztatása.³⁸⁹ Ugyanakkor az Európai Unió bírósági felülvizsgálati rendszerét részben mégis átalakította a 47. cikk értelmező gyakorlata, ami nagyrészt azzal áll összefüggésben, hogy a Lisszaboni Szerződés finom pontosításokat végzett az EUMSZ 263. cikkének negyedik bekezdésében az igazságszolgáltatáshoz való hozzájutás feltételei tekintetében. A másik fontos megállapítás e körben, hogy az uniós jogban a bírósághoz fordulás joga nem korlátozódik a polgári jogi jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos jogvitákra. Az igazságszolgáltatáshoz való jog ugyanis a jogállamiság alapelve, és az Európai Unió jogállamiságon alapuló közösség, amit az Európai Unió Bírósága

³⁸⁷ Lásd részletesebben: GOMBOS 2020b.

³⁸⁸ Kézikönyv az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó európai jogról. 2016, 20–21.

³⁸⁹ Az Alapjogi Charta 47. cikkéhez fűzött magyarázat. Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32007X1214\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32007X1214(01)) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 24.)

már a 294/83. sz. Les Verts kontra Európai Parlament ügyben 1986. április 23-án hozott ítéletében³⁹⁰ megfogalmazott.

Az igazságszolgáltatáshoz való jog témánk szempontjából speciális jelentőséggel bír, hiszen eszközt biztosít meghatározott feltételeknek megfelelő egyéneknek és szervezeteknek, hogy egyes döntéseket megkérdőjelezzenek vagy a környezeti érdekeket érvényesítsék. Az igazságszolgáltatáshoz való jog így utat nyit a környezeti jogszabályokhoz, a téves közigazgatási határozatok javításához, a hatáskörrel rendelkező hatóságok döntéseihez és mulasztásaihoz, hogy rábírja őket a feladataik ellátására.³⁹¹ Az Aarhusi Egyezmény három pillére közül az igazságszolgáltatáshoz való hozzájárás jogának biztosítását a legnehezebb megvalósítani.³⁹² Az igazságszolgáltatáshoz való jog a modern demokráciák egyik alapértéke és minden jogrendszer sajátos szabályozáson keresztül biztosítja ezt az alapjogot. Azonban a nemzetközi közjog és az emberi jogok védelmét biztosító egyezmények köre sem nélkülözik a kérdéses jogot.³⁹³ Az Aarhusi Egyezményben meghatározott harmadik pillér annyiban tekinthető speciálisnak, hogy kifejezetten környezeti vonatkozásban biztosítja – több aspektusban is – az igazságszolgáltatáshoz való jogot, a 9. cikkelyében. Azonban annak átültetése³⁹⁴ mind az Európai Unió, mind pedig a tagállamok számára jelentős tehernek bizonyult.

Az Egyezmény szabályai szerint az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést pártatlan, fair eljárásban kell biztosítani, ha a „kellő érdekeltséggel bírnak a döntésben”, vagy „jogaik sérülését állítják”.³⁹⁵ Továbbá az eljárásnak méltányosnak kell lennie, belátható időn belül le kell zajlania és nem lehet túlságosan drága.³⁹⁶ Amennyiben a részes fél állam a „bírósg általi felülvizsgálatot biztosít, biztosítania kell egyúttal a hatóság általi felülvizsgálat vagy a bíróságtól eltérő egyéb független és pártatlan testület általi felülvizsgálat lehetőségét e személy számára a törvény által létesített soron kívüli eljárás

³⁹⁰ 294/83. sz. Les Verts kontra Európai Parlament ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:1986:166 23. pont.

³⁹¹ EBBESSON 2011, 247.

³⁹² DROSS 2004, 721.

³⁹³ Bővebben lásd az alábbi nemzetközi egyezményekben:

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának (1948) 8. cikke: „Minden személynek joga van az alkotmányban vagy a törvényben részére biztosított alapvető jogokat sértő eljárások ellen a hazai bíróságokhoz tényleges jogorvoslatért folyamodni.”

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének (1950) 6. cikk (1) bekezdése: „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően...”

Az Emberi Jogok Amerikai Egyezményének (1969) 25. cikke: „Everyone has the right to simple and prompt recourse, or any other effective recourse, to a competent court or tribunal for protection against acts...”

³⁹⁴ Az Aarhusi Egyezmény régiós átültetésével kapcsolatos összehasonlítást lásd SZEGEDI 2014c, 117–134.

³⁹⁵ Aarhusi Egyezmény, 9. (2).

³⁹⁶ Aarhusi Egyezmény, 9. (1)–(5).

lehetőségével együtt, amely díjmentes vagy csekély költséggel jár.”³⁹⁷ Az Aarhusi Egyezmény kapcsolatot teremt az igazságszolgáltatáshoz és az információhoz való hozzáférés joga között. Előbbit akkor biztosítja, ha valamely személy információigényét figyelmen kívül hagyták, teljes mértékben vagy részben helytelen módon elutasították, nem adtak kielégítő választ, vagy bármely más módon azzal kapcsolatosan úgy jártak el, hogy az nem volt összhangban a vonatkozó cikk előírásaival.³⁹⁸

Az igazságszolgáltatáshoz való jog kapcsán, ha környezeti kérdésekről van szó – tehát az Aarhusi Egyezmény alkalmazási körébe esik – az Európai Unió teljes mértékben a nemzeti igazságszolgáltatási szervezetrendszerre hagyatkozik. Ahogyan azt később még összegezzük, az elmúlt tizenöt évben az Európai Unió semmilyen specifikus és kötelező jogforrást nem fogadott el ebben a kérdéskörben. Ennek eredményeképpen a tagállamokra és azok adminisztratív szerveire, bíróságaira még nagyobb teher nehezedik. Több esetben is az Európai Unió a nemzeti bíróságokra bízta az uniós szabályok alkalmazásának és végrehajtásának felügyeletét.³⁹⁹ Ugyanakkor az Európai Unió speciális szabályai sokszor „nem illenek be kényelmesen” a nemzeti jog- vagy bírósági rendszerbe, kevésbé adekvát alkalmazást eredményezve.⁴⁰⁰ A tagállamok jelenlegi, környezeti ügyekben való igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítására vonatkozó jogszabályai jelentős eltéréseket mutatnak és nem beszélhetünk harmonizációról. Minimumszabályok csak azon tagállamok esetében vannak, amelyek sikeresen harmonizálták környezeti jogszabályaikat a másodlagos uniós joggal, például a környezeti hatásvizsgálatokról szóló uniós irányelv átültetése eredményeként. Az Európai Unió álláspontja szerint a nemzeti bíróságoknak követniük kell az Európai Unió Bíróságának kialakult joggyakorlatát és figyelniük kell az elfogadott ajánlásokat. Az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének végrehajtása érdekében az Európai Unió néhány tekintetben módosította az uniós jogot – például az élőhelyvédelmi irányelvet –, de a harmonizáció és specifikus szabályozás elfogadásának hiánya eddig kihívás elé állította a tagállamok igazságszolgáltatási szervezetrendszerét.⁴⁰¹

Az Európai Unió lépései a harmadik pillérnek való megfeleléshez

A harmadik pillérhez kapcsolódó uniós jogalkotásnak hosszú időre visszatekintő, azonban annál kevésbé sikeres története van. Ahogyan arra már korábban történt utalás, bár az Európai Unió hivatalosan 2005-ben vált részes füllé az Egyezményben, az „Aarhusi Egyezmény által inspirált” jogalkotás már két évvel korábban megkezdődött. Az egyik legfontosabb forrásnak a 2006-ban elfogadott rendelet tekinthető, amely az Egyezmény

³⁹⁷ Aarhusi Egyezmény, 9. (1) második fordulat.

³⁹⁸ Aarhusi Egyezmény, 9. (1) első fordulat.

³⁹⁹ SZEGEDI 2014b, 97–117.

⁴⁰⁰ RYALL 2009, 257.

⁴⁰¹ Communication on access to justice at national level related to measures implementing EU environmental law. 21/07/2016. 1–5.

közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szól.⁴⁰² A jogharmonizáció érdekében, kifejezetten az igazságszolgáltatáshoz való jogra vonatkozóan is megkezdődtek a tárgyalások egy specifikus irányelv elfogadásáról.⁴⁰³ Az Európai Bizottság tervezetét fogadott el az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének átültetéséről, amelynek az uniós környezetjogban való hiányosságok orvoslása is indoka volt. A legfontosabb célkitűzések a jogalkotási eljárás igazolása és a jövőben elfogadásra kerülő irányelv jogalapjának megteremtése voltak.⁴⁰⁴ 2004-ban az Európai Parlament, illetve a Gazdasági és Szociális Bizottság részletes véleményt bocsátottak ki a Javaslatról, számos megfontolásra váró módosítást fűzve a Tervezethez.⁴⁰⁵ Az Európai Bizottság 2005-ben tartotta az utolsó megbeszélését a Javaslatról. 2006 és 2012 között, vagyis hat éven át nem történt előrelépés a Tervezettel kapcsolatosan.

A harmadik pillér végrehajtásának második fázisa 2012-ben kezdődött és 2014-ben ért véget. 2012-ben a Bizottság egy közleményt adott ki, kifejezetten az igazságszolgáltatáshoz való jog környezeti tárgyú ügyekben való hatékonyabb érvényesülése érdekében.⁴⁰⁶ Végül 2014-ben a Tervezetet hivatalosan is visszavonták. Mindeközben összehasonlító elemzések készültek az igazságszolgáltatáshoz való jogról környezeti ügyekben, és újabb közleményeket fogadtak el a jogalkotás gyorsítását sürgetve. Ahogyan a közlemény is fogalmaz, csupán néhány területen lehet találni az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést garantáló szabályokat és utalás történik a 2003-as bizottsági tervezetre is:

„A szélesebb körű jogérvényesítést célul kitűző 2003. évi bizottsági javaslat nem hozott előrelépést, ugyanakkor időközben történtek nagyobb léptékű változások: a Bíróság tudniillik nemrégiben megerősítette, hogy a tagállami bíróságok kötelesek az igazságszolgáltatáshoz való jogot érintő szabályokat az Aarhusi Egyezményben foglaltakkal

⁴⁰² Az Európai Parlament és a Tanács 2006. szeptember 06-i 2006/1367/EK rendelete (HL L 264, 2006. 09. 25., 13–19.).

⁴⁰³ Lásd WETZEL 2012, 87–89.

⁴⁰⁴ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on access to justice in environmental matters. COM/2003/0624 final – COD/2003/0246. a továbbiakban: Tervezet.

⁴⁰⁵ Az Európai Parlament véleménye: European Parliament legislative resolution on the proposal for a European Parliament and Council regulation on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to EC institutions and bodies COM(2003) 622 – C5-0505/2003 – 2003/0242(CO D).

A Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Opinion of the European Economic and Social Committee on the ‘Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to EC institutions and bodies’. 2004/C 117/13.

⁴⁰⁶ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak Az uniós környezetvédelmi intézkedések hozadékainak láthatóvá tétele – bizalomépítés az ismeretek gyarapítása és a reakcióképesség javítása révén. COM(2012) 095 végleges.

összhangban értelmezni. A tagállamok bíróságai, valamint a gazdasági és környezetvédelmi érdekcsoportok számára nehézséget okoz e kitétel értelmezése.⁴⁰⁷

Amikor elkezdődött a hatodik Környezeti Akcióprogram felülvizsgálata, az Európai Parlament ugyancsak megemlékezett az Aarhusi Egyezménynek való teljes megfelelés biztosításáról:

„[...] kiemeli, hogy a 7. környezetvédelmi cselekvési programnak biztosítania kell az Aarhusi Egyezmény teljes körű végrehajtását, különösen az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tekintetében; hangsúlyozza ezzel összefüggésben, hogy sürgősen el kell fogadni az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréstől szóló irányelvet; felszólítja a Tanácsot, hogy tartsa tiszteletben az Aarhusi Egyezményből fakadó kötelezettségeit, és 2012 végéig fogadjon el közös álláspontot a kapcsolódó bizottsági javaslatról.”⁴⁰⁸

Egy újabb évtized kezdődött a korábbi tervzet visszavonása óta és az Európai Unió továbbra is újabb utak és lehetőségek felkutatására törekszik, az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének teljes megfelelés érdekében – ahogyan erre a Bizottság által közreadott időskála is utal.⁴⁰⁹ Természetesen az Európai Unió nehézségei az Egyezménynek való megfelelést vizsgáló bizottság figyelmét sem kerülték el, és 2008-ban részletes véleményt fogalmaztak meg számára. Az ACCC 2017-ben újabb felhívással élt az Európai Unió felé, javasolva, hogy az Európai Unió Bírósága módosítsa a joggyakorlatát vagy fogadjanak el új jogforrást, illetve egészítsék ki az Aarhusi Egyezmény kapcsán elfogadott rendeletet.⁴¹⁰ A 2017-ben tartott részes felek konferenciáján nem tudtak megegyezésre jutni az Európai Unió ügyében, így azt elhalasztották a következő, 2021-es tárgyalási időszakra. 2018-ban a Bizottság közreadott egy menetrendet a harmadik pillérhez kötődően, és konzultációt kezdeményezett az igazságszolgáltatáshoz való jogról, környezeti ügyekben.⁴¹¹ Ugyanennek a folyamatnak a részeként a Tanács elfogadott egy határozatot, amelynek két fő eleme van. Egyrésztől felkérlik a Bizottságot egy tanulmány elkészítésére (2019. szeptember 30-ig terjedő határidővel), hogy miként és milyen eszközökkel lesz képes az Unió úgy megfelelni az Aarhusi Egyezménynek, hogy az összeegyeztethető legyen az uniós jogrend alapvető elveivel és bírósági felülvizsgálati rendszerével. Továbbá felkérlik a Bizottságot, hogy 2020. szeptember 30-ig nyújtson be a 2006/1367/EK rendelet módosítására javaslatot – és arra vonatkozó hatásvizsgálatot –, vagy pedig

⁴⁰⁷ Uo.

⁴⁰⁸ Az Európai Parlament 2012. április 20-i állásfoglalása a 6. környezetvédelmi cselekvési program felülvizsgálatáról és a 7. környezetvédelmi cselekvési program prioritásainak meghatározásáról – egészségesebb környezet egy jobb életért 2011/2194(INI) 2013/C 258 E/16 68. bekezdés.

⁴⁰⁹ EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters. DG ENV.E4 – Compliance and Better Regulation Unit. Q2 2019.

⁴¹⁰ Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (part II) concerning compliance by the European Union1 Adopted by the Compliance Committee on 17 March 2017.

⁴¹¹ EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters. Elérhető: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/Ares-2018-2432060> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)

tájékoztassa a Tanácsot a tanulmány nyomán követéséhez szükséges egyéb intézkedésekről.⁴¹² A Tanács által 2019 szeptemberére elkészült kért riport, mely „Milieu-jelentés” néven vált ismertté.⁴¹³ A köztes időszakban, 2017-ben, az Európai Bizottság elfogadott egy közleményt a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról.⁴¹⁴ A közlemény célja, hogy útmutatóként szolgáljon az egyének és nem kormányzati szervezetek számára, miként tudják az Aarhusi Egyezmény harmadik pilléréből eredő jogukat gyakorolni. Értékelve tehát az Európai Unió harmadik pillérhez kötődő tevékenységet, elég vegyes eredményekre jutunk. Bár a tárgyalásokat időben megkezdték egy, az igazságszolgáltatáshoz való jog érvényesülését harmonizáló irányelv elfogadására, több mint egy évtized alatt sem sikerült azt végigvinni. Bár elfogadták a kötelező erővel nem bíró aktusokat, azok semmiképpen sem tudták hatékonyan megoldani a felmerült problémákat. 2019 végére elkészült a csaknem négyszáz oldal terjedelmű jelentés az Aarhusi Egyezmény harmadik pillére kapcsán, az ACCC 2008-as bírálatát követő uniós kommunikáció nem feltétlenül volt a legelőnyösebb. Az Európai Unió kifogásolta az ACCC vizsgálódását és egy sor negatív megjegyzésnek, értékítéletnek tette ki magát az elégedetlen NGO-szektor részéről. A tanácsi határozatot látva az Európai Unió a megoldás kulcsának elsősorban még mindig a 2006/1367/EK rendelet módosítását és a bírósági gyakorlat fejlesztését látja, és nem törekszik egy új, kifejezetten a harmadik pillérhez kötődő irányelv elfogadására. A továbbiakban vizsgáljuk, milyen főbb problémák adódnak a harmadik pillér végrehajtásával.

A harmadik pillérnek való meg nem felelést eredményező főbb problémák az Európai Unióban

Az Európai Bizottság 2019 októberi közleményében részletes összehasonlítást lehet találni az Aarhusi Egyezmény Megfelelési Bizottságának kritikai észrevételei és az Európai Unió azokra adott válaszai között.⁴¹⁵ Itt is megmutatkozik az Európai Unió álláspontja, amely inkább elutasító a felhozott kritikai észrevételekkel szemben, és az Európai Unió sajátos jogi berendezkedésére hivatkozva igyekszik kitérni a bírálatok elől.

⁴¹² A Tanács 2018. június 18-i 2018/881/EU határozata a Bizottságnak az Aarhusi Egyezmény Megfelelési Bizottsága által az ACCC/C/2008/32. számú ügyben tett megállapítások kezelésével kapcsolatos uniós opciókra vonatkozó tanulmány, valamint az 1367/2006/EK rendeletet módosító európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat benyújtására való felkéréséről.

⁴¹³ Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters Final report September 2019 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4. 384.

⁴¹⁴ A Bizottság közleménye a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról (2017/C 275/01).

⁴¹⁵ Commission, Report on European Union implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environment matters. Brussels, 10. 10. 2019. SWD (2019) 378 final. A továbbiakban: Közlemény, 2019.

A kritikai észrevételek elsőként az *adminisztratív jellegű* felülvizsgálati mechanizmusokkal kapcsolatosak. Az ACCC véleménye szerint azoknak sokkal elérhetőbbnek kellene lenniük a nem kormányzati szervezetek és a magánszemélyek számára is. Az Európai Unió válaszában utalt arra, voltaképpen az észrevétel arra irányul, hogy „ki” élhet a harmadik pillérben biztosított joggal.⁴¹⁶ A jogosult kérelmezők körének megállapítása – különös tekintettel a semmisségi perekre – jelentős kihívásnak bizonyult az Európai Unió Bírósága számára. Habár ugyanis az Aarhusi Egyezményrel az uniós jogalkotó formailag elkötelezte magát, hogy a meglévő uniós szabályozást összhangba hozza az Egyezmény elvárásaival, amely formailag az Aarhus-rendelettel⁴¹⁷ megtörtént, és a rendelet szerint adott feltételeknek megfelelő nem kormányzati szervezetek semmisségi eljárást, valamint az uniós szervek jogellenes hallgatása esetén mulasztási eljárást indíthatnak, ami mindenképpen előrelépést jelent,⁴¹⁸ azonban a keresetindítási jog feltételrendszerében nem mondható rugalmasnak az Európai Unió Bíróságának jogértelmező gyakorlata.

A semmisségi perekben általában is elmondható, hogy bonyolult, több jogértelmezési kérdést felvető perelőfeltételek irányadók a nem privilegizált keresetindítási jogosultsággal bíró jogalanyokra, és ez a környezetjogi ügyekben igényt érvényesíteni kívánókra fokozottan igaz.⁴¹⁹ Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének szerkezetéből következik, hogy csak a *neki címzett* jogi aktus megfogalmazást lehet eléggé pontos és egyértelmű megfogalmazásnak tekinteni, olyannak, ami különös értelmezést nem igényel.⁴²⁰ A perelőfeltételek közül a *közvetlen érintettség* fogalma már csak interpretációval tisztázható, annak tartalma az ítélkezési gyakorlatban formálódik, így megvalósulásához két kritérium együttes fennállása szükséges. Egyrészt szükséges, hogy a kifogásolt uniós intézkedés közvetlen hatást gyakoroljon a jogalany jogi helyzetére, másrészt feltétel, hogy ne hagyjon mérlegelési lehetőséget az intézkedés végrehajtásával megbízott címzettek számára.⁴²¹ Közvetlen érintettségről akkor lehet beszélni, ha a vitatott jogi aktus a fél helyzetét további érdemi aktus (tipikusan tagállami intézkedés) nélkül képes közvetlenül befolyásolni.⁴²² E két kritériumnak a környezetjogi ügyekben igényt érvényesíteni szándékozó nem privilegizált keresetindítási joggal rendelkező felperesek

⁴¹⁶ Közlemény, 2019. 24.

⁴¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1367/2006/EK rendelete.

⁴¹⁸ SZEGEDI 2016, 155–156.

⁴¹⁹ VÁRADI 2018, 97–114.

⁴²⁰ Az ilyen jogforrások jogszerűségének felülvizsgálatára értelemszerűen jogosultak kérni azok a természetes és jogi személyek, akiknek a jogi aktust címezték. Lásd: C-175/73. Union syndicale – Service public européen és társai kontra Az Európai Unió Tanácsa ítélet, ECLI:EU:C:1974:95, 17–20. pont.

⁴²¹ Lásd különösen: C-404/96. Glencore Grain Ltd., korábban: Richco Commodities Ltd. kontra az Európai Közösségek Bizottsága ítélet, ECLI:EU:C:1998:196, 41. pont.; C-486/01. Front national kontra Európai Parlament ítélet, ECLI:EU:C:2004:394, 34. pont és C-417/04. Regione Siciliana kontra az Európai Közösségek Bizottsága ítélet, ECLI:EU:C:2006:282, 28. pont.

⁴²² C-222/83. Commune de Differdange és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága ítélet, ECLI:EU:C:1984:266.

szempontjából kisebb jelentősége van. A további perelőfeltételek ugyanakkor kifejezetten sok értelmezési kérdést vetettek fel.

A *személyes érintettség* tekintetében megkívánt feltétel, hogy a felpereseket úgy érinti, mintha azt nekik címezték volna, azaz az ilyen jogi aktus (tipikusan határozat) sajátos tulajdonságaik vagy olyan ténybeli helyzet folytán vonatkozik rájuk, amely minden más személytől megkülönbözteti⁴²³ és ezáltal a címzettekhez hasonló módon egyéníti őket.⁴²⁴ Az Európai Unió Bírósága a személyes érintettség vizsgálatánál szigorúan jár el, a címzettekhez hasonló zárt személyi kör meghatározásánál megszorító értelmezést használ.⁴²⁵ A klasszikusnak nevezhető Plaumann-ügyben, ahol egy importra vonatkozó bizottsági határozat megtámadásáról volt szó, azt fejtette ki az Európai Unió Bírósága, hogy a kérelmező személyes érintettségét önmagában nem alapozza meg az, hogy a ténylegesen importálást végzők köréhez tartozik. A kereset elfogadhatóságához szükséges valamely többlettényező beállása is, amely például lezárja az utat a jövőbeni eshetőlegesen importőrök előtt a határozat hatálya alá kerülés tekintetében. Ennek hiányában ugyanis zárt, címzettekhez hasonló személyi körről nem lehet beszélni (Plaumann-teszt).⁴²⁶ Másutt arra mutatott rá az Európai Unió Bírósága, hogy ha a jogalanyok valamely csoportja közös érdekeinek előmozdítására egyesületet hozott létre, önmagában ez okból ezt nem lehet egy olyan jogi aktus által közvetlenül és személyében érintettnek tekinteni, amely e csoport általános érdekeit érinti. Ha azonban valamely olyan objektív tényező fennállása bizonyítható, amely a kérelmezőt megkülönbözteti a kérdéses határozat vonatkozásában más lehetséges jogalanyoktól, úgy megállapítható az a zárt személyi kör, amelybe tartozó személy jogosult a semmissé nyilvánítási kereset előterjesztésére.⁴²⁷

A környezeti ügyekben az 1990-es évek közepe óta az Európai Unió Bírósága számos esetben megtagadta az igazságszolgáltatáshoz való jogot környezeti tárgyú ügyekben, kifejezetten a nem kormányzati szervezetek kárára. A Plaumann-teszthez hasonló szi-

⁴²³ C-456/13 T & L Sugars Ltd. és Sidul Açúcares, Unipessoal Lda kontra Európai Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2015:284, 63. pont.

⁴²⁴ C-25/62. Plaumann & Co. kontra az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága ítélet, ECLI:EU:C:1963:17.; C-106/98 Comité d'entreprise de la Société française de production, Syndicat national de radiodiffusion et de télévision CGT (SNRT-CGT), Syndicat unifié de radio et de télévision CFDT (SURT-CFDT), Syndicat national Force ouvrière de radiodiffusion et de télévision és Syndicat national de l'encadrement audiovisuel CFE-CGC (SNEA-CFE-CGC) kontra az Európai Közösségek Bizottsága ítélet, ECLI:EU:C:2000:277, 39. pont.; T-435/93. Association of Sorbitol Producers within the EC (ASPEC), Cerestar Holding BV, Roquette Frères SA és Merck oHG kontra az Európai Közösségek Bizottsága ítélet, ECLI:EU:T:1995:79, 62. pont.

⁴²⁵ Ezt a szigorú sokan kifogásolták a jogirodalomban, és az elv kritikai meghaladását főtanácsnoki indítványokban is megfogalmazták. A Lisszaboni Szerződés módosításai ezt enyhítették, a rendeleti jellegű jogi aktusok tekintetében a perelőfeltételek közül a személyes érintettség kikerült.

⁴²⁶ C-25/62. Plaumann & Co. kontra az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága ítélet, ECLI:EU:C:1963:17.

⁴²⁷ C-358/89. Extramet Industrie SA kontra az Európai Közösségek Tanácsa ítélet, ECLI:EU:C:1992:257.; C-152/88. Sofrimport SARL kontra az Európai Közösségek Bizottsága ítélet, ECLI:EU:C:1990:259.

gorral követelt meg olyan előfeltételeket, amelyek nem teljesülése esetén nem látott lehetőséget az igényérvényesítésre.

A Lisszaboni Szerződés az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése harmadik fordulatával teremtette meg a rendeleti jellegű jogi aktus kategóriáját. Ezzel rugalmasabbá tette a keresetek elfogadhatósági feltételeit, mert e jogforrásoknál anélkül biztosítja a benyújtott megsemmisítés iránti keresetek elfogadhatóságát, hogy a *személyes érintettség* feltételét igazolni kellene.⁴²⁸

A *rendeleti jellegű jogi aktus* fogalmának definiálása azonban bírói interpretációt igényelt, különös tekintettel arra, hogy legális definíció erről sincs, sőt a jogforrási rendbe, szó szerinti értelemben, a rendeleti jellegű jogi aktus be sem illeszthető. A Törvényszék előtti T-16/04. Arcelor SA kontra az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott ítéletből⁴²⁹ annyi tisztázódott, hogy a Törvényszék elviekben nem zárta ki a rendeleti jellegű jogi aktus fogalmi megvalósulását az általa megsemmisítési eljárásban vizsgált konkrét irányelvvel (2003/87/EK irányelv) kapcsolatban. Ebből arra lehet következtetni, hogy a rendeleti jellegű jogi aktus definiálásakor nem a rendeleti formát kell irányadónak tekinteni, hanem azokat a jogi aktusokat kell számításba venni, amelyek a rendeletekhez hasonló normatív erővel rendeznek egy kérdést. A legújabb ítélkezési gyakorlat értelmében⁴³⁰ a rendeleti jellegű jogi aktusnak az EUMSZ 263. cikk negyedik albekezdése szerinti fogalmát akként kell értelmezni, hogy az *valamennyi általános hatályú aktusra vonatkozik a jogalkotási aktusok kivételével*.⁴³¹ Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése harmadik fordulatának értelmében vett rendeleti jellegű jogi aktus fogalma tehát kiterjed minden általános hatályú nem jogalkotási aktusra. Egy jogi aktus akkor *általános hatályú*, ha objektíven meghatározott helyzetekre alkalmazandó, valamint általánosan és absztrakt módon meghatározható személycsoporttal szemben fejt ki joghatást.⁴³² E megfogalmazás szerint általános hatállyal bírnak például a Bizottság

⁴²⁸ C-583/11. Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ítélet, ECLI:EU:C:2013:625, 57. pont.; C-622/16. P. Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2018:873, 22. pont.

⁴²⁹ T-16/04. Arcelor SA kontra az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ítélet, ECLI:EU:T:2010:54. A Törvényszék ebben az ítéletében arra mutatott rá, hogy az ügy elbírálása alatt hatályba lépett új szabályozás sem érintené lényegesen a konkrét ügyben a kérelem elfogadhatóságához szükséges perelőfeltételeket a rendeleti jellegű jogi aktus megfogalmazását illetően.

⁴³⁰ T-262/10. Microban International Ltd., Microban (Europe) Ltd. kontra Európai Bizottság ítélet, ECLI:EU:T:2011:623, 21. pont.

⁴³¹ T-18/10. Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Európai Parlament és Az Európai Unió Tanácsa ítélet, ECLI:EU:T:2011:419, 56. pont.; C-583/11. Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ítélet, ECLI:EU:C:2013:625, 61. pont.

⁴³² C-622/16. Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2018:873, 29. pont.; C-6/68. Zuckerfabrik Watenstedt GmbH kontra az Európai Közösségek Tanácsa, ECLI:EU:C:1968:43.; C-171/00. Alain Libéros kontra az Európai Közösségek Bizottsága ítélet, ECLI:EU:C:2002:17, 28. pont.; C-221/09. AJD Tuna Ltd kontra Directeur tal-Agricoltura u s-Sajd és Avukat Generali ítélet, ECLI:EU:C:2011:153, 51. pont.

azon határozatai, amelyek tárgya valamely nemzeti szabályozás engedélyezése vagy megtiltása.⁴³³

További perelőfeltétel, hogy csak az olyan rendeleti jellegű jogi aktusok támadhatók, amelyek *nem tesznek szükségessé további végrehajtási intézkedéseket*.⁴³⁴ A végrehajtás uniós szintjén végrehajtási intézkedés alatt jogi értelemben mindig végrehajtást elrendelő uniós jogi aktust kell érteni. A végrehajtás tagállami szintjén végrehajtási intézkedés alatt egyaránt értendő a tagállami jogi aktus (jogszabály), és akár az ezen alapuló, akár nemzeti jogszabályalkotása nélkül hozott, az uniós rendeleti jellegű jogi aktust végrehajtó egyedi közigazgatási aktus (tipikusan közigazgatási határozat, de ideértendő a határozati formát nem öltő egyéb intézkedés is).

Ahogy a fentebbiekből látszik, a keresetindítási jog a semmisségi eljárások esetén az uniós jogban általában is sok értelmezési kérdést vet fel, de a környezeti ügyekben ez a kérdés még bonyolultabb. Az Aarhusi Egyezmény végrehajtása – az egyezmény egyes jellegéből adódóan – két normaszinten történik, így az igényérvényesítés jogi kérdései is külön vizsgálhatók a tagállami és az uniós bíróságok szintjén. Nemcsak az igényérvényesítési szintekben van eltérés, hanem a rendelkezésre álló eljárási lehetőségekben is. Amíg ugyanis a tagállami jogrendszerekben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés – különösen az uniós jogot végrehajtó normák esetén – akkor biztosítható megfelelően, ha az uniós jogból közvetlenül adódó igényérvényesítési lehetőségek előtt is megnyitjuk az utat, addig az uniós bíróságok előtt tekintettel kell lenni az eljárások egymáshoz való viszonyából adódó sajátosságokra és az igényérvényesítési tárház szélesítésében az uniós jogrendszer koherenciájának megőrzése is szempont.

Mindezek előrebocsátását követően általánosságban elmondható az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatáról, hogy a keresetindítási jog kiszélesítésére törekszik, különösen a tagállami közigazgatási rendszerek tekintetében a jogérvényesítési deficit⁴³⁵ ledolgozásának szükségességére figyelemmel. Az egyes közvetlen hatályú uniós normák alapján az Európai Unió Bírósága által kialakított doktrínáknak megfelelően a magánfeleknek a saját tagállami bíróságaik előtt is lehetőségük nyílik közvetlenül az uniós jogon alapuló igények érvényesítésére.⁴³⁶ A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az Alapjogi Charta az EUSz 6. cikk (1) bekezdésének első albekezdése szerint ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések. Az Alapjogi Charta 47. cikke *expressis verbis* is megfogalmazza a hatékony bírói jogvédelem elvét. A hatékony bírói jogvédelem és jogorvoslatok elvének érvényesülése miatt az anyagi jogi szabályok közvetlenül levezethetők az uniós jogból, ugyanakkor uniós eljárási szabályok tipikusan nem társulnak az igé-

⁴³³ C-487/06. British Aggregates Association kontra az Európai Közösségek Bizottsága és Egyesült Királyság ítélet, ECLI:EU:C:2008:757, 31. pont; C-519/07. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Koninklijke FrieslandCampina NV ítélet, ECLI:EU:C:2009:556, 53. pont; C-219/16. Lowell Financial Services GmbH, anciennement GFKL Financial Services GmbH, anciennement GFKL Financial Services AG kontra Európai Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2018:508, 42. pont.

⁴³⁴ EUMSZ 263. cikk negyedik albekezdés utolsó fordulat.

⁴³⁵ LENAERTS 2007, 1625–1659.

⁴³⁶ A jogorvoslatok kérdéséről átfogóan lásd DOUGAN 2004.

nyérvényesítés lehetőségéhez. Mindebből az következik, hogy ha a magánfél az uniós jogon alapuló igényeit nemzeti bíróság előtt kívánja érvényesíteni, úgy a nemzeti jogi eljárási szabályokhoz kell alkalmazkodnia,⁴³⁷ és csupán az igény anyagi jogi alapjaként jelölheti meg az uniós jogi szabályokat.⁴³⁸ Ez az elv az uniós jogon alapuló igények érvényesítéséhez társuló tagállami eljárási autonómia szabálya.⁴³⁹ Ez tartalmilag azt jelenti, hogy az uniós jog vonatkozó szabályozásának hiányában az eljárás szabályai a nemzeti jogra tartoznak.⁴⁴⁰ Az Európai Unió Bírósága a tagállami eljárási autonómia hatókörét némileg korlátozó doktrínákat fektetett le, amikor kimondta, hogy a tagállami igényérvényesítést előíró szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek a hasonló belső jellegű esetekre vonatkozókhöz képest (az egyenértékűség elve),⁴⁴¹ és nem tehetik a gyakorlatban lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve).⁴⁴²

Ezért az igazságszolgáltatáshoz való megfelelő hozzáférés biztosításában az Európai Unió Bírósága meglehetősen aktív szerepet játszik a magánfelek uniós jogból fakadó jogosultságainak tagállami szintű érvényesítésének kikényszerítésében. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a különböző jogterületeken egyre bővülő magánjogi jogérvényesítés feltételeinek megteremtésében, a magánfelek perlési jogosultságának minél szélesebb körben történő meghúzásában írható le a jogértelmezési tendencia. Ez a szemlélet igaz a tagállami szintű környezeti jogi tárgyú igényérvényesítések esetén is, amikor ha azt tapasztaljuk, hogy egymásnak feszül a tagállami eljárási autonómia és a hatékony jogvédelem elve, az utóbbi elv győzedelmeskedik, és az objektív, közérdekű jogvédelmi funkciót ellátó civil szervezetek keresetindítási jogosultságát az Aarhusi Egyezmény és a hozzá kapcsolódó uniós követelményekre hivatkozva az Európai Unió Bírósága elég szélesen értelmezi és határozza meg.

Az Európai Unió Bírósága újabb ítélkezési gyakorlatában több alkalommal klaszikus tagállami eljárásjogi tradíciókat is meghaladottnak nyilvánított. Példaként hozható fel a C-263/08. számú ügy,⁴⁴³ amelyben arról a svéd közigazgatási jogi előírásról

⁴³⁷ BLUTMAN 2004, 12–18.

⁴³⁸ GOMBOS 2019, 183.

⁴³⁹ GOMBOS 2018, 24–32.

⁴⁴⁰ C-439/08. Vlaamse federatie van verenigingen van Brood- en Banketbakkers, Ijsbereiders en Chocoladebewaterkers (VEBIC) VZW ítélet, ECLI:EU:C:2010:739. 63–64. pont.

⁴⁴¹ MUZSALYI 2018, 1–9.

⁴⁴² C-378/07. Kiriaki Angelidaki és társai kontra Organismos Nomarchiakis Autodioikisis Rethymnis (C-378/07), Charikleia Giannoudi kontra Dimos Geropotamou (C-379/07) és Georgios Karabousanos és Sofoklis Michopoulos kontra Dimos Geropotamou (C-380/07) ítélet, ECLI:EU:C:2009:250, 159. pont.; C-212/04. Konstantinos Adeneler és társai kontra Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG) ítélet, ECLI:EU:C:2006:443, 95. pont; C-53/04. Cristiano Marrosu és Gianluca Sardino kontra Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate ítélet, ECLI:EU:C:2006:517, 37. pont; C-364/07. Spyridon Vassilakis és társai kontra Dimos Kerkyraion ítélet, ECLI:EU:C:2008:346, 126. pont.

⁴⁴³ C-263/08. sz. Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening kontra Stockholms kommun genom dess marknämnd ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2009:631.

nyilvánított véleményt az Európai Unió Bírósága, amely a legalább 2000 tagot számláló egyesületek számára biztosította csupán a környezetvédelmi ügyekben a keresetindítási jogát. Az Európai Unió Bírósága elismerte azt a tagállami jogosultságot, hogy a környezetvédelmi egyesületek minimális taglétszámára vonatkozó feltételt határozzon meg annak érdekében, hogy meg lehessen győződni arról, az egyesület ténylegesen létezik és működik, azonban álláspontja az volt, hogy a nemzeti törvény nem határozhat meg olyan magas minimális taglétszámot, amely ellentétes az 1985/337 irányelv céljaival, különösen a hatálya alá tartozó műveletek bírósági felülvizsgálatának megkönnyítésével.⁴⁴⁴ Miután összesen két olyan környezetvédelmi egyesület volt Svédországban, amely a 2000-es minimális létszámot teljesítette, így az Európai Unió Bírósága az irányelv célkitűzésével ellentétesnek ítélte a jogorvoslati eljáráshoz való jog érvényesülése szempontjából a konkrét tagállami minimum előírására vonatkozó szabályt.

A C-115/09. számú ügyben⁴⁴⁵ az Európai Unió Bírósága annak a német szabálynak az irányelvi célkitűzésekkel való összeegyeztethetlenségét mondta ki, amellyel a tagállam kizárta a nem kormányzati szervezetek keresetindítási jogát olyan esetben, ha jogséremlük olyan normával összefüggésben merült fel, amely kifejezetten csak a közösség és nem az egyén érdekeit védte.

Az Európai Unió Bírósága rámutatott arra, hogy a tagállamok meghatározhatják, mit ismernek el jogsérelemnek, ugyanakkor ennek meghatározásakor figyelemmel kell lenniük arra a célkitűzésre, hogy biztosítsák az érintett nyilvánosságnak a bírósághoz fordulás széles körű jogát.

2008-ban a Janecek-ügyben az Európai Unió Bírósága ugyancsak a közvetlen érintettséggel foglalkozott egy előzetes döntéshozatali eljárásban. Itt is a tagállami jog kapcsán merült fel a fogalom: „közvetlenül érintett személyek számára biztosítani kell annak lehetőségét, hogy az illetékes nemzeti hatóságoknál elérjék a cselekvési terv kidolgozását, még akkor is, ha e személyek a nemzeti jogszabályok értelmében egyéb cselekvési eszközökkel is rendelkeznek annak érdekében, hogy e hatóságoknál elérjék a légszennyezés elleni küzdelmet szolgáló intézkedések meghozatalát.”⁴⁴⁶

A szlovák barnamedve-ügyben⁴⁴⁷ az Európai Unió Bírósága egyenesen azt juttatta kifejezésre, hogy a tagállami eljárásjogi szabályozásban meglévő korlátok sem csorbíthatják az Aarhusi Egyezmény tagállami kikényszerítését, függetlenül attól, hogy ezen elvárások közvetlen átültetése megtörtént-e az uniós jogban, vagy sem.⁴⁴⁸ Ebben az ügyben az Európai Unió Bíróságának döntése szerint az Aarhusi Egyezmény 9. cik-

⁴⁴⁴ C-263/08. sz. Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening kontra Stockholms kommun genom dess marknämnd ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2009:631 47. pont.

⁴⁴⁵ C-115/09. sz. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV kontra Bezirksregierung Arnsberg ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2011:289

⁴⁴⁶ C-237/07. sz. Dieter Janecek kontra Freistaat Bayern ítélet ECLI:EU:C:2008:447.

⁴⁴⁷ C-240/09. sz. Lesoochranárske zoskupenie VLK kontra Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky ítélet ECLI:EU:C:2011:125.

⁴⁴⁸ SZEGEDI 2014a, 1–12.

kének harmadik bekezdését⁴⁴⁹ nem lehet *önvégrehajtó* normának tekinteni a tagállami jogban, ezért az Aarhusi Egyezmény vonatkozó cikke nem bír közvetlen hatállyal az uniós jog alapján. Az előzetes döntéshozatali ügy alapeljárásában a kérelmező egy szlovák nem kormányzati szervezet volt (VLK „LZ”), amely egy közigazgatási eljárásban kívánt részt venni. A közigazgatási eljárás az élőhelyvédelmi irányelv által védett területeket és védett fajokat – pontosabban a barnamedvéket – érintette. Az Európai Unió Bírósága arra mutatott rá, hogy a releváns jogszabályokat a lehető legszélesebb értelemben kell alkalmazni, annak érdekében, hogy egy környezetvédő szervezet bírósági eljárásban kétségre vonhasson olyan közigazgatási döntéseket, amelyek ellentétesek az uniós joggal.⁴⁵⁰ 2011-ben az ügy számos kérdést felvetett a vegyes megállapodások kapcsán, mivel amíg az Európai Unió nem alkot új uniós jogot az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének megvalósítása érdekében, addig a tagállamok fognak felelősséggel tartozni annak végrehajtásáért. Ezt az elvet világosan kimondták, amikor az Európai Unió részes fálló vált az Egyezményben és később is megerősítették.⁴⁵¹

A keresetindítási jog tagállami bíróságok előtti igen széles körű értelmezéséből sokan arra a következtetésre jutottak, hogy ez a tendencia az Európai Unió Bírósága előtti közvetlen keresetek megindításánál is érvényesülő elv lehet, ami a nem kormányzati szervek keresetindítási jogának kiszélesítését eredményezi. Mindezek mellett tűnik jelentős kontrasztnak az, hogy az Európai Unió Bírósága a saját közvetlen eljárásaiban a felperesek keresetindítási jogosultságát meghatározó feltételrendszert igen szigorúan értelmezi, azaz e területen az Európai Unió Bírósága meglehetősen konzervatív álláspontot képvisel. Ezért hangos a szakirodalom attól, hogy a keresetindítási jog vonatkozásában az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosításának aarhusi követelményrendszerében felemás mérce érvényesül. A joggyakorlatban is történtek kísérletek a meglehetősen szigorú feltételeket szabó Plaumann-elv félretételére vagy meghaladására. Az Elsőfokú Bíróság (ma: Törvényszék) a T-177/01. számú határozatában ezt az utat választotta, azonban a fellebbezés folytán eljáró Európai Unió Bírósága a C-263/02.P. számú⁴⁵² ítéletében a keresetindítási jog hiánya folytán elfogadhatatlannak minősítette a keresetet, így kitarzott a szigorúan vizsgált előfeltételek fenntartásáról. Ennek indokai

⁴⁴⁹ Aarhusi Egyezmény, 9(3): „A fenti 1. és 2. bekezdésben tárgyalt felülvizsgálati eljárások szabályainak csorbítása nélkül valamennyi Fél biztosítja, hogy a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek, a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférés biztosított legyen, hogy megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek.”

⁴⁵⁰ SZEGEDI 2018, 118–131.

⁴⁵¹ Council decision of 17 February 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. Declaration by the European Community in accordance with Article 19 of Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. 2005/370/EC.

⁴⁵² C-263/02 P sz. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Jégo-Quéré & Cie SA. ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2004:210.

abban foglalhatók össze, hogy az uniós jog sajátos jogorvoslati rendszerében az Európai Unió Bírósága az előzetes döntéshozatali eljárás útján biztosítja az általános hatályú uniós rendelkezések közvetett bírói vizsgálatát.

A perelőfeltételre azért van szükség, mert amennyiben valamely rendeleti jellegű jogi aktus végrehajtási intézkedéseket tartalmaz, az uniós jogrend tiszteletben tartásának bírósági felülvizsgálata biztosított, függetlenül attól, hogy a szóban forgó intézkedések az Uniótól vagy a tagállamoktól származnak-e. Amennyiben az ilyen aktus végrehajtása az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok feladata, a természetes vagy jogi személyek az EUMSZ 263. cikk negyedik albekezdésében meghatározott feltételek mellett közvetlen keresetet nyújthatnak be az uniós bírósághoz a végrehajtási aktusok ellen, e kereset alátámasztása érdekében pedig az EUMSZ 277. cikk alapján hivatkozhatnak a szóban forgó intézkedés alapjául szolgáló aktus jogellenességére. Amennyiben e végrehajtás a tagállamok feladata, e személyek a nemzeti bíróságok előtt hivatkozhatnak az alapul szolgáló jogi aktus érvénytelenségére, és a nemzeti bíróságoknál indítványozhatják, hogy az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekkel forduljanak a Bírósághoz.⁴⁵³

Azt, hogy a rendeleti jellegű jogi aktus von-e maga után végrehajtási intézkedéseket, egyedileg, a jogorvoslati jogára hivatkozó személy helyzetére figyelemmel kell meghatározni. Irreleváns, hogy a szóban forgó jogi aktus a többi jogalannyal szemben von-e maga után végrehajtási intézkedéseket.⁴⁵⁴ Ha a felperes csupán az aktus részleges megsemmisítését kéri, csak azon végrehajtási intézkedéseket kell figyelembe venni, amelyeket a jogi aktus e része esetleg maga után von.⁴⁵⁵ Annak a kérdésnek sincs jelentősége, hogy az említett végrehajtási intézkedések mechanikus jellegűek-e, vagy sem.⁴⁵⁶

Az írem egyik oldalán összegezve az érveket: ennek a feltételnek azért van a jogérvényesítés lehetőségeire lényeges kihatása, mert amennyiben az érintett jogi aktus érvényesüléséhez végrehajtási jogi aktus meghozatalára van szükség, úgy a magánfélnek a végrehajtási jogi aktus támadására nyílik joga, ezért indokolt a kétszeres igényérvényesítés lehetőségének kizárása az EUMSZ 263. cikkében. A másik oldal érveit tekintve: a környezetjog jelentős szaktekintélyei⁴⁵⁷ az igényérvényesítési feltételek részbeni ponto-

⁴⁵³ C-145/17. *Internacional de Productos Metálicos, SA* kontra Európai Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2018:839, 51. pont; C-456/13. *T & L Sugars Ltd.* és *Sidul Açúcares, Unipessoal Lda* kontra Európai Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2015:284, 31. pont; C-244/16. *Industrias Químicas del Vallés, SA* kontra Európai Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2018:177, 44. pont.

⁴⁵⁴ C-456/13. *T & L Sugars Ltd.* és *Sidul Açúcares, Unipessoal Lda* kontra Európai Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2015:284, 32. pont; C-244/16. *Industrias Químicas del Vallés, SA* kontra Európai Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2018:177, 45. pont.

⁴⁵⁵ C-553/14. *Kyocera Mita Europe BV* kontra Európai Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2015:805, 45. pont; C-244/16. *Industrias Químicas del Vallés, SA* kontra Európai Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2018:177, 46. pont.

⁴⁵⁶ C-145/17. *Internacional de Productos Metálicos, SA* kontra Európai Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2018:839, 54. pont.

⁴⁵⁷ PALLEMAERTS 2011.

sítása mellett sem értenek egyet azzal a konzervatív megközelítéssel, hogy a privilegizált és nem privilegizált keresetindítási joggal rendelkezők közötti különbségtétel környezetjogi ügyekben a jelenlegi szigorú keresetindítási feltételek megkövetelése mellett fennmaradjon.

A keresetindításra vonatkozó megszorító értelmezésű generális szabályokhoz képest tarkítja a képet az is, hogy az Aarhusi Egyezmény uniós végrehajtásának tekinthető 2006/1367/EK rendelet további előfeltételeket támaszt az igényérvényesítéshez. A rendelet lehetővé teszi a nem kormányzati szervek semmisségi, valamint a mulasztási eljárás kezdeményezési jogosultságát, de ezt csak a rendeletben megszabott, szigorú feltételek fennállása esetén. A rendelet a bírói felülvizsgálathoz egy megelőző eljárás lefolytatásának kötelezettségét írja elő,⁴⁵⁸ és egyben meghatározza a belső felülvizsgálatban megtámadható igazgatási aktus definícióját is akként, hogy az valamely uniós intézmény vagy szerv által hozott egyedi hatállyal, valamint környezetvédelmi jogon alapuló, jogilag kötelező és külső hatással bíró intézkedés.⁴⁵⁹ További feltétel a perindításhoz, hogy az Európai Unió Bírósága előtti fellépésre csak olyan szervezetek számára van lehetőség, amelyek jogi személyiséggel rendelkeznek. Ezzel a *Plaumann-feltételekhez hasonló* eljárás megindítási gát került beiktatásra a keresetindítási jogosultság, ami nehezíti az igényérvényesítést.

Az NGO-szektor jogállása és az Európai Unió Bírósága által támasztott követelmények túlzó kijelentésektől sem mentes kommunikációt eredményezett az egymásnak feszülő két oldal között. Az első kör a híres Greenpeace-ügy volt 1998-ban, amikor a nemzetközi szinten működő nem kormányzati szervezet egyes Európai Bizottsági döntéseket akart megkérdőjelezni. 1991 és 1993 között az Európai Bizottság az Európai Regionális Fejlesztési Alapból származó pénzeszközök Spanyolországnak való kiutalásáról döntött több esetben is, a Kanári-szigeteken épülő két erőmű költségeinek finanszírozása végett.⁴⁶⁰ Az Európai Unió Bíróságának döntése értelmében a semmisségi perben a nem kormányzati szervezetnek minősülő Greenpeace nem tudta bizonyítani, hogy az Európai Bizottság döntései őt közvetlenül érintik, így a Plaumann-teszt által támasztott követelményeket – „azon alanyok, akik nem címzettjei egy határozatnak, csak akkor állíthatják, hogy személyükben érintettek, ha ez a határozat sajátos jellemzőik vagy egy őket minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán vonatkozik rájuk, és ezáltal a címzethez hasonló módon egyéníti őket”⁴⁶¹ – nem lehetett megállapítani. 2017-ben az Európai Unió Bírósága a Greenpeace-t érintő újabb döntést hozott, megint csak egy semmisségi perben. Az NGO ezúttal a Hinkley Point C. nukle-

⁴⁵⁸ 10. cikk (1) bekezdés.

⁴⁵⁹ 2. cikk (1) bekezdés g) pont.

⁴⁶⁰ C-321/95 P Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) and Others kontra az Európai Közösségek Bizottsága ítélet ECLI:EU:C:1998:153.

⁴⁶¹ C-25/62. sz. Plaumann & Co. kontra az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága ítélet, ECLI:EU:C:1963:17.

áris erőmű állami támogatást előíró döntését akarta megtámadni, de a Plaumann-teszt újra megakadályozta az eljárás lefolytatását.⁴⁶²

A környezeti területen működő nem kormányzati szervezetek álláspontja szerint az Európai Unió Bírósága jelentősen korlátozza az igazságszolgáltatáshoz való jogot, hiszen a releváns NGO-k közül egyik sem tudja teljesíteni a követelményeket. Ez azt eredményezi, hogy gyakorlatilag ki vannak zárva a környezeti döntések bíróság előtti felhívása elől. A Plaumann-teszt alkalmazási köre igen szűk, hiszen a semmiségi eljárások azon esetében jelent mércét, ahol úgynevezett nem privilegizált felperesek akarják megindítani az eljárást.⁴⁶³ A nem kormányzati szervezetek kiemelkedő szerepet töltenek be a környezetpolitikában, egyfajta *házőrző* szerepet látnak el, és valamilyen formában rendelkezniük kell a lehetőséggel, hogy egyes környezeti vonatkozású döntéseket megtámadhassanak. Érdekes módon az Európai Unióban általános értelemben is eléggé visszafogott szerepet kap az NGO-szektor, mivel hiányzik a döntéshozatali eljárásban való formalizált részvétel lehetősége.⁴⁶⁴ Így elmondható, hogy az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének hiányos végrehajtása voltaképpen csak hozzátesz egy uniós szinten egyébként is jelen lévő problémához. A személyes érintettség bizonyításának gondját orvosolhatná az értelmezés módosítása, ahogyan arra már 2002-ben Jacobs főtanácsnok is rámutatott a Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ügyhöz adott indítványában.⁴⁶⁵ A főtanácsnok szerint megállapíthatónak kell tekinteni a személyes érintettséget, ha a közösségi rendelkezés az adott személy egyéni körülményeire lényeges hatással van, vagy ilyen hatással lehet az érdekeire.⁴⁶⁶ Az értelmezés megváltoztatásra vonatkozó javaslatait több érveléssel is alátámasztotta. Például számos esetben szinte csak ilyen módon lehet kizárni a bírói jogvédelem teljes hiányát, valamint világosabb bírósági jogalkalmazást jelentene az ügyek tekintetében.⁴⁶⁷

Másodsorban az ACCC kifogásolta, hogy a felülbírálat lehetőségének nem csupán egyedi jellegű aktusokra kellene vonatkoznia, hanem *általános hatállyal bíró jogi* normákra is. Ebben a vonatkozásban az Európai Unió Bírósága hangsúlyozta, hogy az Európai Unió jogforrások egyedi katalógusával rendelkezik. Az uniós intézmények és egyéb szervek sokféle aktus elfogadására jogosultak, amelyek többféle joghatás kiváltására alkalmasak. Továbbá az ACCC és az Európai Unió teljesen eltérő szemszögből vizsgálja a kérdést, hiszen a bizottság álláspontjában bármilyen, akár közigazgatási jellegű aktus felülvizsgálható lenne, amennyiben a legkisebb környezeti vonatkozással

⁴⁶² C-640/16 P. sz. Greenpeace Energy eG kontra Európai Bizottság ítélet ECLI:EU:C:2017:752.

⁴⁶³ GOMBOS 2019, 91–95.

⁴⁶⁴ ELIANTONIO 2018, 753–767.

⁴⁶⁵ Jacobs főtanácsnok indítványa, az ismertetés napja: 2002. március 21. Unión de Pequeños Agricultores kontra az Európai Unió Tanácsa. C-50/00. P. sz. ügy ECLI:EU:C:2002:197.

⁴⁶⁶ 60. „In my opinion, it should therefore be accepted that a person is to be regarded as individually concerned by a Community measure where, by reason of his particular circumstances, the measure has, or is liable to have, a substantial adverse effect on his interests.”

⁴⁶⁷ A Jacobs főtanácsnok által felhozott érvek részletesen ki vannak fejtve az indítvány 59–68. pontjában.

is rendelkezik. Az Európai Unió számára a *felülvizsgálható* aktusok köre a környezetjog részeként elfogadott aktusokra korlátozódik.⁴⁶⁸

Végül az ACCC megállapításai értelmében nem csupán a kötelező jogerővel rendelkező, hanem más aktusok is tárgyát képezhetik azok felülvizsgálatára vonatkozó eljárásoknak. Mindeközben az Európai Unió csak a külső joghatást kiváltó, kötelező aktusokra vonatkoztatva értelmezi a harmadik pillérben megfogalmazott jogot. A magyarázat pedig az Unió egyik működési elvében van, mégpedig a hatáskörök elválasztásában.⁴⁶⁹

Megfelelés vagy a megfelelés látszata?

„Az igazságszolgáltatás mindenki számára nyitva áll – akár csak a Ritz Hotel.”⁴⁷⁰ Ezt a rendkívül találó idézetet leggyakrabban annak érzékeltetésére használják, mennyire drága lehet a pereskedés és a bírósági eljárás, éppen azokat kiszorítva az igazságszolgáltatási szervesrendszerből, akik közvetlenül és leginkább érintettek a kormányzati és közigazgatási döntések által. Az Európai Unióban az Aarhusi Egyezmény harmadik pillére nem töltötte be a hozzá fűzött reményeket, és a nem kormányzati szervezetek álláspontja szerint gyakorlatilag ki vannak zárva az Európai Unió Bírósága előtti eljárásokból, különösen a semmisségi perekből. Ahogyan többször is szó volt arról, a Plaumann-teszt alkalmazási köre valóban korlátozott, azonban az Európai Unió Bírósága elmulasztott konkrét tájékoztatást biztosítani arról, hogy az NGO-szektorhoz tartozó szervezetek miként felelhetnek meg a velük szemben támasztott követelményeknek. Az elmúlt két évtizedben az Európai Unió igyekezett adaptálódni az Aarhusi Egyezményből származó követelményekhez. Az Európai Unió számos alkalommal módosította az érvényes joganyagot és újabb jogforrásokat fogadott el a megfelelés érdekében. Ennek ellenére bár a környezetpolitikai intézkedések körében is kiemelték, az Európai Unió nem volt képes teljes mértékben megvalósítani a harmadik pillért.

A harmadik pillérhez kötődő problémák több szempontra oszthatók fel:

1. Bár az Európai Bizottság még a részes féllel való megelégedést megelőzően tervezte egy önálló, jogharmonizációs célokat megvalósító irányelv elfogadását, a *jogalkotási folyamat* gyakorlatilag elbukott. Az elmúlt időszakban – tekintettel a Tanács 2018-ban elfogadott határozatára – újra felmerült egy ilyen jogalkotási folyamat elindítása, bár a fókusz még mindig leginkább a bírósági gyakorlat követésén, a tagállamok szerepén és a 2006/1367/EK rendelet esetleges módosításán van. Így reálisan nem várható, hogy a következő években elfogadjanak egy specifikusan a harmadik pillérhez kötődő, új jogforrást.
2. A jogalkotási folyamat megakadása miatt az Európai Unió a *tagállamokra* és azok közigazgatási, igazságszolgáltatási szervesrendszerére helyezte a harmadik pillér

⁴⁶⁸ Közlemény, 2019. 22–23.

⁴⁶⁹ Közlemény, 2019. 24.

⁴⁷⁰ SALMON 1998, 11.

terhét. A tagállamokból induló előzetes döntéshozatali eljárások azonban rámutatnak, hogy a tagállami jogalkalmazóknak nehézséget okoz az igazságszolgáltatáshoz való jog értelmezése a környezeti vonatkozású ügyekben. Ráadásul az egyes tagállamokban különböző szabályozások vonatkoznak az említett jogra, így egyáltalán nem beszélhetünk harmonizációról, a másodlagos jogforrások sikeres átültetésének kivételével.

3. Az *uniós jog különös vonásait* mint egyfajta pajzsot tartja maga elé az Európai Unió az ACCC megállapításainak kivédésére. Bár úgy tűnik, reális alapon nyugszik az Európai Unió érvrendszere a korábbi, 2008-as jelentés magyarázatára, mégis elmondható, az uniós jog sajátos jogforrási rendszerével és egyéb egyedi vonásaival felvértezve igyekeznek kivédeni minden kritikai észrevételt. Miközben az intézmények által kiadott közleményekből egyértelműen kitűnik, hogy köztudomású a harmadik pillér hiányos megvalósítása.
4. Az NGO-szektorhoz tartozó szervezetek jogállása (*locus standi*) ugyancsak újabb kérdéseket vet fel. Alapvetően a jogállás általános értelemben a bíróság előtti eljárás megindításának lehetőségét vagy bíróság előtti megjelenéshez való jogot vagy képességet jelenti. A Bizottság 2017-ben kibocsátott közleménye az utolsó releváns forrás, amely megvilágíthatja az NGO-k helyzetét. A közlemény szerint jogi rendelkezés hiányában, a jogállásra vonatkozó követelmények az Európai Unió Bírósága által meghatározott követelmények fényében értelmezendők.⁴⁷¹ Néhány környezetjogi területen elfogadott irányelv tartalmaz specifikusan a jogállásra vonatkozó szabályokat, de az igazságszolgáltatáshoz való jog a legtöbb másodlagos jogforrás számára ismeretlen fogalom.⁴⁷²

*Az Európai Unió célja: jobb eredmények, jobb alkalmazáson keresztül.*⁴⁷³ Azonban ez a felfogás újra a tagállamok közigazgatási és igazságszolgáltatási szerveire helyezi a hangsúlyt. A fő kérdés az, hogy a 2017-ben kiadott útmutató mennyiben segítette elő a jobb végrehajtást, vagy az Európai Uniónak végre időszerű lenne elfogadnia egy új irányelvet a harmadik pillére vonatkozóan. Bár látszólagosan az Európai Unió teljesítette az Aarhusi Egyezményből fakadó kötelezettségeket, mint részes fél hiányosan hajtotta végre a harmadik pillért. Az NGO-szektor és az Európai Unió teljesen más álláspontot képvisel az igazságszolgáltatáshoz való jog kapcsán. Bár az Európai Unió ragaszkodása érthető az Európai Unió Bírósága által, hosszú évtizedek alatt kimunkált gyakorlathoz, egy új és világosabb követelményeket támasztó feltételrendszer kidolgozása mindenképpen időszerűnek tekinthető. Az Európai Uniónak a harmadik pillérhez

⁴⁷¹ A Bizottság közleménye a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról (2017/C 275/01). 59. pont.

⁴⁷² Uo.

⁴⁷³ Communication from the Commission. EU Law: Better Results through Better Application. Brussels, 21. 12. 2016.

kötődő elmaradásai azért is érthetők nehezen, mert a kezdetektől aktívan részt vettek az Aarhusi Egyezmény tárgyalásában.

Az NGO-szektor egyértelműen egy új, minimum közös szabályokat meghatározó irányelv elfogadásában látja a megoldást.⁴⁷⁴ A gordiuszi csomót átvágó harmonizáció valóban megoldást hozna, azonban mintegy két évtizednyi küzdelem után nem valószínű, hogy a tagállamok képesek lesznek – legalábbis a közeljövőben – tető alá hozni egy új irányelvet. A 2020-as esztendő mindenképpen valamilyen előrelépést hoz majd a harmadik pillér tekintetében, hiszen az év végéig az Európai Bizottságnak valamilyen irányba lépnie kell. Csak remélhető, hogy több évtizednyi bizonytalanság után végre pont kerül majd a harmadik pillérrel kapcsolatos kérdések végére, és a nem kormányzati szervezetekre oly jellemző igényérvényesítés eléri célját.

A közvetlen demokrácia eszközeinek esetleges hatásai az Európai Unió környezetpolitikájára

A témával való foglalkozás indokai

2020. január 1-jén lépett hatályba az európai polgári kezdeményezés szabályozására elfogadott új rendelet. Bár eddig a kezdeményezések csak kis eséllyel vezettek sikerre az Európai Unióban, ez nem tántorította el az uniós polgárokat, hogy – elsősorban környezet- és állatvédelem kapcsán – a közvetlen demokrácia eszközeivel éljenek. A közvetlen demokrácia eszköztára inkább idegen az Európai Uniótól, bár az évtizedek óta emlegetett demokratikus deficit ellensúlyozására történtek előrelépések ezen a téren is. Napjainkban arra a kérdésre, hogy az uniós polgárok mit tehetnek egy, a környezetvédelemért elkötelezett Unió érdekében, azt a választ kell adni, hogy elsősorban olyan tagállami vezetők és európai parlamenti képviselők megválasztásával ösztönözhetik ezen értékek megjelenítését, akik elkötelezettek a fenntartható jövőért. Mivel feltűnően nagy arányban indítottak környezeti tárgyú polgári kezdeményezéseket és a petíciók között is számos vonatkozó található, nem túlzás kijelenteni, hogy az uniós polgárok a szigorúbb környezetvédelmi szabályozás érdekében élnek a közvetlen demokrácia eszközeivel. Az új, 2019-ben alakult Bizottság fontos célként kezeli a környezeti kérdéseket és az uniós polgári eszmeiség és az európai integráció megerősítését:

„Azt szeretném, hogy Uniónk jövőjét az európai polgárok alakítsák. Meghatározó és tevékeny szerepet kell játszaniuk prioritásaink és ambíciószintünk meghatározásában.

⁴⁷⁴ Report on Access to Justice in Environmental Matters. Justice and Environment, 21.

Elérhető: www.justiceandenvironment.org/_files/file/2010/05/JE-Aarhus-AtJ_Report_10-05-24.pdf.

(A letöltés dátuma: 2020. 03. 02.)

Azt szeretném, hogy a polgárok kinyilváníthassák véleményüket egy olyan konferencián, amely Európa jövőjéről folyik majd 2020-tól két éven át.⁴⁷⁵

A fejezet keretében összehasonlítjuk az uniós polgári kezdeményezés régi és az új jogszabályait, és megemlékezünk a környezet- és állatvédelmi tárgyú kezdeményezésekről. Kitekintünk a közvetlen demokrácia fogalmára és uniós jogi instrumentumaira, valamint az Európai Unióval szemben oly gyakran emlegetett demokratikus deficit jelenségére. A környezeti kérdésekben egyre inkább érdekelt és aktív uniós polgárok vajon mennyiben lehetnek hatással az uniós környezetpolitika mikénti alakulására? A kérdés megválaszolásához fel kell térképezni azokat az eszközöket, amelyek rendelkezésre állnak kezdeményezésre és javaslatételre. Barack Obama szavaival élve „mi vagyunk az első generáció, amelyik a klímaváltozás hatásait már érzi, és mi vagyunk az utolsó generáció, amelyik tehet még ellene”.

Ezért különösen fontos, hogy a környezettudatosságra ébredő uniós polgárság számára hatékony és egyszerűen hozzáférhető eszközök álljanak rendelkezésére a környezeti szakpolitika területére eső döntéshozatal befolyásolására és javaslatételre.

A közvetlen demokrácia eszközei az Európai Unióban

A közvetlen demokrácia intézménye jelentősen visszaszorult a 19–20. században, mivel a népi döntéshozatal helyébe a parlamentek léptek. A jelenlegi politológiai elképzelések szerint a közvetlen demokrácia instabilitáshoz vezethet, így a közvetlen demokrácia eszközrendszerét és a mai napig is fennmaradó népszavazás intézményét a politikai döntéshozatal alacsonyabb rendű formájának tartják és inkább kiegészítő, korrekciós mechanizmusként jellemzik. Így kérdésként merül fel az, hogy egyáltalán az Unióban szükséges lehet-e a közvetlen demokrácia eszközrendszerének az alkalmazása. Végül arra a végkövetkeztetésre lehet jutni, hogy az Unióban mindenképpen lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az európai polgárok valamilyen módon beleszólhassanak a döntéshozatalba, vagy legalább olyan pozícióba juthassanak, hogy hangjuk hallható legyen az uniós szintű döntéshozók számára. Hiszen sok európai polgár érzi úgy, hogy egy, a *fejük felett* elhelyezkedő szupranacionális szervezet döntéseivel jelentős hatást gyakorol a tagállamokra és közvetve az állampolgárok életére anélkül, hogy érdemben befolyásolhatnák az intézkedések meghozatalát. Ennek eredményeképpen az Unióban a közvetlen demokrácia instrumentumai szükséges, egyfajta demokratikus korrekciós eszközként viselkednek. Az Uniónak vannak olyan területei, ahol ez az eszköz kifejezetten hasznosnak bizonyulhat, így példaként lehet említeni az Európa nemzeti régióihoz kötődő kezdeményezést, amelyek demokratikus közjogi átalakulásának kereteit támaszthatja alá

⁴⁷⁵ Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke, 2019–2024. Ambiciózusabb Unió Program Európa számára, 2019. 07. 16.

a közvetlen demokrácia eszközrendszere.⁴⁷⁶ Más irodalmi álláspontok szerint az Unió kereteiben, annak sajátos intézményrendszere és ebből eredő egyedi működése miatt helye van mind a közvetlen, mind a közvetett demokrácia eszközeinek.⁴⁷⁷

Az elmúlt évtizedben újra kezd erőre kapni a közvetlen demokrácia és világszinten egyre nagyobb elterjedtséget mutat. Egyes felmérések szerint az európai szinten egyre nagyobb támogatásra lel a közvetlen demokrácia, csökkentve a döntéshozatal felé irányuló bizalmatlanságot és a demokratikus deficitet.⁴⁷⁸ Önmagában az uniós polgárság létrehozása is a „demokratikus deficit csökkentése érdekében tett erőfeszítés eredménye”. Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok az Európai Unió Alapjogi Chartájában is megtalálhatók, azok beemelése azt a célt szolgálta, hogy az uniós polgárait már megillető jogokat kodifikálják. Az uniós polgárság, mint jogállás, mára megtelt tartalommal és az uniós jog egyik központi elemét szolgáltatja, az Európai Unió Bíróságának kiterjedt gyakorlatával együtt.⁴⁷⁹

Az Európai Unió és az európai integráció korábbi formáival szemben is gyakran felmerül az úgynevezett *demokratikus deficit* kritikája. 1972-ben Richard Corbett, egy fiatal brit politikus használta először a demokratikus deficit kifejezést az Európai Parlament gyenge jogalkotási hatásköreinek jellemzésére.⁴⁸⁰ A ma már széles körben elterjedt fogalmat David Marquand társadalomkutató alkalmazta az Európai Közösség intézményeinek gyenge demokratikus legitimitásának leírására 1979-ben.⁴⁸¹ A demokratikus deficit mindenképpen negatív, kritikai tartalmú kifejezés, de elfogadottsága nem egységes a szakirodalomban. A többségi álláspont szerint létező jelenségről van szó, amely kétféleképpen értelmezhető: elsősorban az uniós intézményi struktúra demokratikus volta kérdőjeleződik meg; társadalmi-pszichológiai szemszögből vizsgálva pedig az Európai Unió nem is tudja megjeleníteni a hagyományos demokrácia értékeit, mivel a szükséges szerkezeti, társadalmi előfeltételek hiányoznak.⁴⁸² A közvetlen demokrácia eszköztára csak hosszú folyamat eredményeképpen és korlátozott mértékben épült be az Európai Unió intézményi és döntéshozatali rendszerébe. Azonban az európai integrációt szemlélve – annak céljait, fejlődését, történetét – ez nem meglepő. Mégis az utóbbi évtizedekben, az Európai Parlament szerepének erősítésével, a választási rendszer reformjával és egyéb megoldásokon keresztül fejlődött a polgárok részvételének lehetősége és annak hatása a döntéshozatalra.⁴⁸³ Jelenleg öt részvételi formát azonosíthatunk, amikor az uniós

⁴⁷⁶ Közvetlen demokrácia és uniós polgári kezdeményezés. Elérhető: www.nemzetiregiok.eu/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

⁴⁷⁷ TUKA 2009, 63.

⁴⁷⁸ YOUNGS 2018.

⁴⁷⁹ SCHIFFNER 2013, 41–55.

⁴⁸⁰ CORBETT 1977.

⁴⁸¹ MARQUAND 1979, 147.

⁴⁸² AZMAN 2011, 242–250.

⁴⁸³ A közvetlen demokrácia, demokratikus deficit és az Európai Unió kapcsolatáról bővebben lásd UNGER 2018.

polgárok lehetőséget kapnak, hogy véleményt nyilvánítsanak vagy valamilyen módon befolyásolják az uniós döntéshozatalt:

1. A *petíciós jogot* a Maastrichti Szerződéssel vezették be és azt a lehetőséget biztosítja, hogy bármely uniós polgár az Európai Parlamenthez fordulhasson az Európai Unió hatáskörébe tartozó kérdések kapcsán.⁴⁸⁴
2. Az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek elleni panaszok kivizsgálása érdekében 1995-ben hozták létre az *európai ombudsman hivatalát*, akihez az uniós tagállamok állampolgárai és lakosai, illetve az Európai Unió területén székhellyel rendelkező vállalkozások és szervezetek fordulhatnak panaszaikkal.⁴⁸⁵
3. A már létező politikák és elfogadott jog, illetve az új prioritások véleményezésére alkalmas *konzultációk* széles körét hirdeti meg az Európai Bizottság.⁴⁸⁶
4. Az Európai Unió értékelésére és annak előnyei felmérésére a Bizottság rendszeres *civil párbeszédet* folytat az uniós polgárokkal. A párbeszéd előnye, hogy a meghirdetett eseményeken személyesen lehet vitába szállni a szakpolitikai döntéshozókkal.⁴⁸⁷
5. Időrendi sorrendben utoljára az *uniós polgári kezdeményezés* lehetőségét alkották meg, amelynek közelmúltban hatályba lépett reformja éppen azt a célt szolgálja, hogy egyszerűbb és hatékonyabb módon alkalmazhassák azt.

A felsorolt instrumentumok közül az uniós polgári kezdeményezés elemzésére kerül sor, hiszen annak rendkívüli aktualitást szolgáltat a 2020. január 1-jén hatályba lépett reformja. Az uniós polgári kezdeményezés még a *megbukott* alkotmányos szerződés kontextusában jött létre, a civil társadalom sürgető támogatására. Bár önmagában az Alkotmányos Szerződést nem sikerült hatályba léptetni, a polgári kezdeményezés utat talált a Lisszaboni Szerződésbe, így az a közvetlen demokrácia legújabb uniós instrumentumának tekinthető.⁴⁸⁸

Nem kérdés, hogy az európai integrációs folyamatok és az Európai Unió létrehozása számos változást hozott a kontinensen élő emberek életében. Napjainkban mintegy 500 millió európai polgár élvezheti mindazon előnyöket és jogosultságokat, amelyeket az Unió biztosít számukra. Azonban az elmúlt néhány évben beigazolódott, hogy sajnálatos módon az uniós polgárok nagy része nincs tudatában annak, milyen széles körű lehetőségeket biztosít számára ez a státusz. Erre mutatott rá az Európai Bizottság 2010-ben készült uniós polgárságról szóló jelentése is, amely kimondja, hogy az európai polgárok többségükben azért nem gyakorolják jogaikat, mivel tudomásuk sincs arról, hogy azok

⁴⁸⁴ Jögalap: Az EUMSZ 20., 24. és 227. cikke, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 44. cikke.

⁴⁸⁵ Elérhető: www.ombudsman.europa.eu/hu/home (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

⁴⁸⁶ Elérhető: https://ec.europa.eu/info/consultations_en (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

⁴⁸⁷ Elérhető: https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues_hu (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

⁴⁸⁸ BLOCKMANS–RUSSACK 2018, 9–13.

megilletik őket.⁴⁸⁹ A jelentés kitér arra is, hogy az uniós polgári státusz hatékonyabb gyakorlati megvalósulásának elősegítése már több alkalommal megfogalmazódott uniós szinten. Többek között az Európai Parlament is foglalkozott a kérdéskörrel egy 2009-ben kiadott dokumentumában.⁴⁹⁰ José Manuel Barroso⁴⁹¹ 2009 szeptemberében, a Bizottságnak adott politikai irányvonalak részeként fogalmazta meg, hogy az európai polgárságot az Unió és a polgárok közötti kapcsolat újraalkotásával és frissítésével kell megerősíteni azért, hogy az a gyakorlatban is hatékonyan tudjon érvényesülni.⁴⁹² Ezentúl a Bizottság megfogalmazott 25 olyan akadályt, amelyek a mindennapi életben nehezítik a polgárokat jogaik gyakorlásában, többek között, hogy az uniós polgárok mintegy 48 százaléka nem tudja definiálni, mit jelent az uniós polgárság fogalma.⁴⁹³ Az előbbiekből is látszik, milyen nagy szükség lenne arra, hogy az uniós polgárok jogaik gyakorlása érdekében tisztában legyenek azzal, pontosan milyen jogokat és milyen eljárások keretében gyakorolhatnak.

Az uniós polgárokat 2012 óta illeti meg az úgynevezett uniós polgári kezdeményezés joga, amely kiváló lehetőség, hogy a társadalom szélesebb rétegét érintő és érdeklő témák tekintetében a polgárok hallassák a hangjukat és így befolyásolják a későbbiekben rájuk vonatkozó szabályok megalkotását. Miért van erre szükség? Nyilvánvaló, hogy elmúlt az az időszak, amikor több száz millió ember életét és mindennapi tevékenységét felülről alkotott szabályokkal behatárolhatják, hogy azokat néma tömegként kövessék és megvalósítsák. Ezt fogalmazta meg José Manuel Barroso is az Unió helyzetéről szóló 2012. évi beszédében, a következőképpen: „Elmúltak már azok az idők, amikor az európai integráció a polgárai hallgatóságos beleegyezésével zajlott. Európa nem válhat a technokraták, a bürokraták vagy akár a diplomaták terepévé. Európának egyre demokratikusabbá kell válnia. Az Európai Parlament szerepe igen lényeges. Ezért annyira sorsdöntőek a 2014-es európai parlamenti választások.” A tudatosságot és a jogok megismerését volt hivatott előmozdítani az is, hogy az Unióban 2013 a *polgárok éve* volt, amely keretében az Európai Bizottságot felszólította az Európai Parlament, hogy „lendítse fel az uniós polgárságról folytatott vitát, és tájékoztassa az uniós polgárokat jogaikról”.

Az Ursula von der Leyen által vezetett új Európai Bizottság 2019 és 2024 közötti időszakra meghatározott munkaprogramjában kiemelt célkitűzésként kapott szerepet az európai demokrácia megerősítése.⁴⁹⁴ Ennek keretében meg akarják erősíteni az uniós

⁴⁸⁹ A Bizottság jelentése az uniós polgárságról. Az uniós polgárok jogainak érvényesítése előtt álló akadályok lebontása, 2010.10.27. COM(2010) 603 végleges. A továbbiakban: Jelentés, 2010.

⁴⁹⁰ Az Európai Parlament 2009. április 2-i állásfoglalása az európai polgársággal kapcsolatos problémákról és lehetőségekről 2008/2234(INI) 2009. 04. 02.

⁴⁹¹ Az Európai Bizottság elnöke 2004 és 2014 között.

⁴⁹² Political guidelines for the next Commission. Elérhető: https://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/pdf/press_20090903_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

⁴⁹³ Jelentés, 2010, 20.

⁴⁹⁴ A new push for European democracy. Nurturing, protecting and strengthening our democracy. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy_en (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

polgárok döntéshozatalban és az uniós prioritások kialakításában betöltött szerepét. Első lépésként újjá bocsátották a *Conference on the Future of Europe* elnevezésű programot, amely kifejezetten a *bottom-up* kezdeményezések elveit követve, a civil szervezetek és az uniós polgárok számára új, interaktív fórumként szolgál majd a prioritások és kihívások meghatározására, megvitatására.⁴⁹⁵

Az uniós polgári kezdeményezés – a közvetlen demokrácia egyik eszköze az Európai Unióban

Az uniós polgári kezdeményezés 2011-ben elfogadott, korábbi szabályozása

Az európai polgári kezdeményezés korábbi, ma már nem hatályos jogi hátterét az Európai Parlament és a Tanács 2011. február 16-i 2011/211/EU rendelete⁴⁹⁶ biztosította az európai polgári kezdeményezésről. Az EUSz 11. cikke szerint a polgároknak és a civil szférának lehetőséget kell arra biztosítani, hogy párbeszédet folytathassanak az intézményekkel és véleményt nyilváníthassanak az őket érintő kérdésekről, amely letéteményese pedig a Bizottság, aki „annak érdekében, hogy biztosítsa az Unió fellépéseinek koherenciáját és átláthatóságát, az érintett felekkel széles körű előzetes konzultációkat folytat”.⁴⁹⁷ Ennek eszköze pedig az európai polgári kezdeményezés, amely feltételeit és eljárását az EUMSZ 24. cikkének⁴⁹⁸ felhatalmazása alapján megalkotott rendelet biztosította. Az uniós polgári kezdeményezés egy lehetőség minden európai polgár kezében, hogy „részt vegyen az Unió demokratikus életében”, így közvetlenül fordulhatnak a Bizottsághoz olyan kéréssel, „melyben a Szerződések céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslat beterjesztésére hívják fel a Bizottságot”.⁴⁹⁹ Így voltaképpen a polgári kezdeményezésen keresztül az európai polgárok arra kérik a Bizottságot, hogy terjesszen be jogalkotási javaslatot olyan ügyekben, amikor a kérelmezett aktus meghozatala az Unió hatáskörébe tartozik.⁵⁰⁰ Azt az Európai Unió Bírósága már kimondta az európai polgári kezdeményezés jog természetéről, hogy az EUSz 11. cikk (4) bekezdése által elismert jog csak bizonyos

⁴⁹⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az Európa Jövőjéről szóló konferencia megszervezése. 2020. 01. 22. COM(2020) 27 végleges.

⁴⁹⁶ 2011/211/EU rendelet. A továbbiakban: 2011-es Rendelet.

⁴⁹⁷ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 11. cikk (1)–(4) bekezdések.

⁴⁹⁸ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 24. cikk: „Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben megállapítja az Európai Unióról szóló szerződés 11. cikke szerinti polgári kezdeményezésekre alkalmazandó eljárásokra és feltételekre vonatkozó rendelkezéseket, ideértve azt is, hogy a kezdeményezésnek legkevesebb hány tagállam polgáraitól kell származnia.”

⁴⁹⁹ 2011-es Rendelet (1) bekezdés.

⁵⁰⁰ Mi a polgári kezdeményezés? Alapvető információk. Elérhető: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

körülmények között teszi lehetővé annak kezdeményezését, hogy a Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő jogalkotási javaslatot. Ennek előfeltétele, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására legyen szükség.⁵⁰¹

Mivel a közvetlen demokrácia eszközének minden olyan személy számára is alkalmazhatónak kell lennie, akinek nincsen speciális jogi tudása, a 2011-es rendelet szerint az eljárásoknak „világosnak, egyértelműnek, felhasználóbarátnak és a polgári kezdeményezés jellegével arányosnak kell lenniük”.⁵⁰² A rendelet I–VII. mellékletei a benyújtáshoz szükséges űrlapokat és minden számarányt tartalmazó iránymutatást tartalmaztak, így ezek a feltételek egységesen elérhetőek voltak minden tagállam és minden polgár számára. A polgárok számára a legsarkalatosabb kérdés mindenképpen az, hogy az általuk fontosnak tartott témában egyáltalán benyújthatnak-e polgári kezdeményezést, hiszen ez a *tartalmi jellegű elfogadhatóság* alapja. Alapvetően két tényezőben összegezhető, hogy az érintett kérdésekben lehetett-e polgári kezdeményezést tenni: elsősorban az vizsgálták, hogy a kérdés az Unió hatáskörébe tartozó szakpolitikai területhez kapcsolódott-e, másrészt hogy az adott szakpolitika tekintetében a Bizottság hatáskörébe tartozott-e a jogalkotási javaslatok előterjesztése. A szóba jöhető szakpolitikák közé tartozott, a teljesség igénye nélkül: az adózás, a belső piac és az áruk szabad áramlása, az energiaügy, a fogyasztóvédelem, a környezetvédelem és éghajlatpolitika, a közlekedés, a kultúra, a szabad mozgás és a versenyjog területe. Annak érdekében, hogy könnyen eldönthető legyen, egy adott kérdés tekintetében lehetőség van-e kezdeményezésre, a polgárok számára könnyen elérhető, elektronikus tájékoztatást nyújtottak, amely minden tagállam hivatalos nyelvén hozzáférhető volt. Azonban nyilvánvaló, hogy a sikeres polgári kezdeményezés érdekében szükséges volt bizonyos minimum standardokat meghatározni. A 2011-es rendelet szóhasználatában úgynevezett *szervezett struktúrának* kellett létrejönnie, vagyis egy legalább hét tagállamból származó, természetes személyekből (szervezők) álló polgári bizottságnak kellett megalakulnia. Ezekben a bizottságokban olyan személyeknek kellett részt vállalniuk, akik képesek és alkalmasak voltak az uniós intézményekkel való folyamatos és zökkenőmentes kommunikációra és kapcsolattartásra, többek között az átláthatóság és követhetőség érdekében.⁵⁰³ Az azonban nem volt feltétel, hogy hét különböző tagállam állampolgárságával rendelkezzenek, de az igen, hogy hét különböző tagállamban rendelkezzenek lakóhellyel.

A minimum standardok mellett meghatároztak bizonyos legalacsonyabb mérőszámokat is, így annak mérésére, hogy a kérdés az uniós érdekeket képviseljen, a polgároknak legkevesebb a tagállamok egynegyedéből kellett származniuk. Ez a 28 tagú Unióban 7 tagállamot jelentett. Ennél több tagállam meghatározását azért vetették el, hogy a polgári kezdeményezés könnyen használható eszköz maradjon.⁵⁰⁴ Ezen túl ugyanezen célból meghatározták az egyes tagállamokból származó aláírók legalacso-

⁵⁰¹ C-589/15 P sz. Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, ECLI: EU:C:2017:663, 23. pont

⁵⁰² 2011-es Rendelet (2) bekezdés.

⁵⁰³ 2011-es Rendelet (8) bekezdés.

⁵⁰⁴ 2011-es Rendelet (5) bekezdés.

nyabb számát is. E mérőszámok degresszíven alacsonyak, így „a tagállamonkénti aláírók legalacsonyabb számának meg kell felelnie a Parlament képviselői tagállamonként megválasztott szám 750-szeresének”. Ezeket a számokat is tartalmazta a 2011-es rendelet, annak első mellékletében, amelyet változások – például új tagállamok csatlakozása, így a Parlament összetételének változása – esetében a Bizottság jogosult volt módosítani.⁵⁰⁵ Az utolsó ilyen korlátozás a legalacsonyabb korhatár meghatározása volt a támogatók tekintetében, amely megfelel az európai parlamenti választásokon való részvétel korhatárának.⁵⁰⁶ A szervezőknek ki kellett jelölniük a kapcsolattartókat, vagyis egy képviselőt és egy helyetteset, akik jogosultak képviselni a bizottságot és felszólalhatnak a nevében. Fontos korlát, ha a szervezők európai parlamenti képviselők, akkor ők nem számítottak be a polgári bizottság megalakulásához szükséges legalacsonyabb számba.⁵⁰⁷

Amennyiben megalakult a polgári bizottság, elkezdődött a támogatók gyűjtése. Azonban mielőtt erre sor kerülhetett volna, a szervezőknek be kellett tartaniuk az adminisztratív feltételeket és az egész eljárás során a rájuk vonatkozó szigorú határidőket. Így előzetesen nyilvántartásba kellett venniük a polgári kezdeményezést, valamint a kezdeményezés támogatási és finanszírozási forrásairól a szervezőknek naprakész információkat kellett biztosítaniuk.⁵⁰⁸ A nyilvántartásba vételhez négy feltételt kellett teljesíteni: megalakult a polgári bizottság és kijelölték a kapcsolattartó személyeket; a javasolt kezdeményezés tárgya nem esett nyilvánvalóan a Bizottság hatáskörén kívül, melynek értelmében a Szerződések végrehajtásához uniós jogszabályra irányuló javaslatot nyújthat be; a javasolt kezdeményezés nem számított nyilvánvalóan visszaélésszerűnek, komolytalannak vagy zaklató jellegűnek és a javasolt kezdeményezés nem volt nyilvánvalóan ellentétes az Uniónak az EUSz 2. cikkében foglalt értékeivel.⁵⁰⁹ Amennyiben a fentiek megtörténtek, valóban elkezdődhetett a támogatók gyűjtése. Az aláíróktól származó nyilatkozatok gyűjtéséért a szervezők feleltek. Az aláírók egy adott polgári kezdeményezést csak egyszer támogathattak. Természetesen a támogató aláírások tekintetében is szerepelt időkorlát, hiszen a támogató nyilatkozatokat a javasolt polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételétől számított legfeljebb 12 hónapon keresztül lehetett gyűjteni.⁵¹⁰ Ha a szervezők összegyűjtötték a megfelelő mennyiségű támogató nyilatkozatot, következhetett azok ellenőrzése és összegyűjtése. Először is tisztázandó, pontosan mennyi támogatást kellett összegyűjtenie a szervezőknek: a szabályozás hatálya alatt 28 uniós tagország közül legalább 7-ből származó, legkevesebb 1 millió uniós polgárnak kellett támogatnia a kezdeményezést. Ezen túl természetesen, a korábbiaknak megfelelően, a 7 tagállam mindegyikében össze kellett gyűjteni a minimálisan szükséges számú aláírást is. A nyilatkozatok ellenőrzését – mind a papír, mind az online formátumúakat

⁵⁰⁵ 2011-es Rendelet (6) bekezdés.

⁵⁰⁶ 2011-es Rendelet (7) bekezdés.

⁵⁰⁷ 2011-es Rendelet, 3. cikk.

⁵⁰⁸ 2011-es Rendelet, 4. cikk.

⁵⁰⁹ 2011-es Rendelet, 4. cikk (2) bekezdés.

⁵¹⁰ 2011-es Rendelet, 5. cikk.

– az illetékes tagállami hatóságok végezték, megkeresésre, legkésőbb három hónapon belül.⁵¹¹ A szervezőknek a szükséges igazolást csak egyetlen alkalommal kellett megkérniük, de külön minden egyes tagországtól, ahol támogató nyilatkozatokat gyűjtöttek.⁵¹² Végül ha a szervezők kézhez kapták az igazolásokat, legalább hét tagállam hatóságaitól, benyújthatták a kezdeményezést a Bizottságnak, amelyhez csatolni kellett a támogatásról és a finanszírozásról szóló megfelelő információkat is.⁵¹³

Annak, hogy egy európai polgári kezdeményezést nyilvántartásba vettek-e, jogkövetkezményei voltak, ezért fontos küszöb a nyilvántartásba vétel elérése és ennek elutasítása esetén bírói jogorvoslati út megnyitása a kezdeményezők számára. Amennyiben ugyanis a nyilvántartásba vételre sor került, úgy az a Bizottság számára számos különös kötelezettséget keletkeztetett. A Bizottság mindenekelőtt köteles volt a kezdeményezést haladéktalanul közzétenni az e célból létrehozott nyilvántartásban, és a Bizottságnak megfelelő szinten fogadnia kellett a legalább egymillió aláíró támogatását összegyűjtő európai polgári kezdeményezés szervezőit, hogy lehetővé tegye számukra a felvetett kérdések részletes ismertetését. Végül a Bizottságnak közleményben kellett összefoglalnia a polgári kezdeményezésről alkotott jogi és politikai következtetéseit, az esetlegesen megtenni kívánt lépéseit, és ezek okait, illetve, ha nem kíván lépéseket tenni, ennek okait.⁵¹⁴

A Bizottság a rendeletben írtaknak megfelelően először a benyújtott kezdeményezést haladéktalanul közzétette a nyilvántartásban, majd megfelelő szinten fogadta a szervezőket és lehetővé tette a polgári kezdeményezéssel felvetett kérdések részletes ismertetését.⁵¹⁵ A Bizottság három hónapon belül közleményt készített, amelyben összefoglalta a kezdeményezésről alkotott jogi és politikai következtetéseit, valamint, ha szükségesnek látta, lépéseket javasolhatott, és ha további lépéseket nem látott indokoltnak, annak okát.⁵¹⁶ E három hónapos időintervallumon belül lehetőséget kellett adni a szervezőknek a polgári kezdeményezés közmeghallgatáson való ismertetésére.⁵¹⁷ Fontos hangsúlyozni, hogy a Bizottság nem volt köteles a kezdeményezés nyomán jogalkotási javaslatot előterjeszteni. A polgári kezdeményezés joga tehát csak azt tette lehetővé, hogy az európai polgárok közvetlenül forduljanak a Bizottsághoz és a Szerződés végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslat előterjesztésére kérjék fel ezt az intézményt,⁵¹⁸ ugyanakkor ez nem keletkeztet jogalkotási kötelezettséget. Ha a Bizottság úgy döntött, hogy a polgári kezdeményezésre válaszul jogalkotási javaslatot terjeszt elő, ez a javaslat

⁵¹¹ 2011-es Rendelet, 8. cikk.

⁵¹² A támogató nyilatkozatok ellenőrzése az illetékes tagállami hatóságok által. Elérhető: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/verification> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

⁵¹³ 2011-es Rendelet, 9. cikk.

⁵¹⁴ C-418/18. P. sz. Patrick Grégor Puppincx és társai kontra Európai Bizottság ítélet ECLI:EU:C:2019:1113 67. pont.

⁵¹⁵ 2011-es Rendelet, 10. cikk (1) bekezdés, *a*) és *b*) pontok.

⁵¹⁶ 2011-es Rendelet, 10. cikk (1) bekezdés, *c*) pont.

⁵¹⁷ 2011-es Rendelet, 11. cikk.

⁵¹⁸ C-589/15 P sz. Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, ECLI: EU:C:2017:663, 24. pont.

a jogalkotó elé került és elfogadása esetén jogszabály vált volna belőle.⁵¹⁹ Ez tehát azt is jelenti, hogy az uniós aktusra irányuló javaslatnak a Bizottság által valamely európai polgári kezdeményezés nyomán történő előterjesztése csak fakultatív jellegű.⁵²⁰ A Bizottság jogalkotás-kezdeményezési hatásköre ugyanis az intézményi egyensúly elvének egyik kifejeződése, amely az Európai Unió intézményi struktúrájának jellemzője, és amely azt feltételezi, hogy az egyes intézmények a hatásköreiket a többi intézmény hatásköreit tiszteletben tartva gyakorolják.⁵²¹ A 2011/211/EU rendelet (1) preambulumbekzdéséből az következik, hogy az az európai polgári kezdeményezés ahhoz hasonló jogot kíván biztosítani az uniós polgárok számára, mint amellyel EUMSZ 225. cikk értelmében a Parlament, valamint az EUMSZ 241. cikk értelmében a Tanács rendelkezik arra, hogy a Szerződések végrehajtása céljából megfelelő javaslat előterjesztésére kérjék fel a Bizottságot. Márpedig e két cikkből az következik, hogy a Parlament és a Tanács számára ekként elismert jog nem sérti a Bizottság jogalkotás-kezdeményezési hatáskörét, amely intézmény továbbra is szabadon dönthet úgy, hogy nem terjeszt elő javaslatot, feltéve, hogy annak okait közli az érintett intézménnyel. Következésképpen az EUSz 11. cikk (4) bekezdése és a 2011/211 rendelet alapján benyújtott európai polgári kezdeményezés ugyancsak nem érintheti e jogkört.⁵²²

Ez előbbieken írtak alapján belátható, hogy egy polgári kezdeményezés számos akadályon elbukhatott. Egyrészt sok múlt a szervezőkön, hisz ők viselték vállukon a kezdeményezés minden szakaszában a felelősséget. Valamint a minimális támogatási követelmények teljesítése sem volt könnyű, hisz több mérőszámnak meg kell felelni egy időben. Másrészt a nyilvántartási és adminisztratív kötelezettségek teljesítésén túl a tartalmi megfelelést is szem előtt kellett tartani. Még ha sikerült is mindent betartani és elegendő támogatót az ügy mellé állítani, végül a Bizottság elzárkózhatott a kérdés továbbvitelétől, így gyakorlatilag *haszontalanná téve* a szervezők munkáját, amelyet a polgári kezdeményezés sikerre vitele érdekében tettek.

Az Európai Bizottság két alkalommal, 2015-ben és 2018-ban is jelentést fogadott el az európai polgári kezdeményezésről. A jogi szabályozás felülvizsgálata 2015-ben indult el és a Bizottság 2017-ben terjesztette elő rendeletjavaslatát. A 2019-ben elfogadott új rendelet 2020. január 1-től alkalmazandó.⁵²³ Az európai polgári kezdeményezés kapcsán több problémát azonosítottak: a jogilag elfogadható kezdeményezések javaslatának

⁵¹⁹ Vizsgálat, az Európai Parlamentben megtartott nyilvános meghallgatás, valamint a Bizottság válasza. Elérhető: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/answer> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

⁵²⁰ C-418/18. P. sz. Patrick Grégor Puppinc és társai kontra Európai Bizottság ítélet ECLI:EU:C:2019:1113 57. pont.

⁵²¹ C-409/13. sz. Tanács kontra Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2015:217, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁵²² C-418/18. P. sz. Patrick Grégor Puppinc és társai kontra Európai Bizottság ítélet ECLI:EU:C:2019:1113 60–61. pont.

⁵²³ A történeti áttekintés elérhető: https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/history_hu (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

lehetőségét, hiszen a nyilvántartásba vételi kérelmek mintegy harmadát elutasították; a támogató nyilatkozatok nehézkes beszerzését, például az eltérő tagállami adatszolgáltatási követelmények miatt és a polgári kezdeményezések által kiváltott viszonylag korlátozott hatást és vitát.⁵²⁴

Az uniós polgári kezdeményezés 2020-ban hatályba lépett új szabályozása

Az uniós polgári kezdeményezés új szabályozásának célja, hogy „a kezdeményezést szervezők és a támogatók számára hozzáférhetőbbé, kevésbé terhebbé és könnyebben használhatóvá tegye, megerősítse annak nyomon követését”.⁵²⁵ A polgári kezdeményezés megindítása előtt a legfontosabb mérlegelni, vajon az elérendő célkitűzés jogalkotás útján érhető-e el a leghatékonyabban. A korábbi szabályok nem változtak a szervezőbizottságot illetően, melynek legalább 7 tagja van, és e 7 személy mindegyike más-más uniós tagállamban él. A szervezőcsoport lehet valamely tagállam nemzeti joga alapján létrehozott jogi személy is.⁵²⁶ A kezdeményezés megszövegezését és a szervezőbizottság létrehozatalát követően egy szervezői fiókot kell létrehozni ahhoz, hogy a Bizottság azt nyilvántartásba tudja venni. Támogatói nyilatkozatot csak a nyilvántartásba vétel követően lehet gyűjteni. Természetesen a Bizottság nem köteles nyilvántartásba venni minden kezdeményezést és a vizsgált kritériumok továbbra is megegyeznek a korábbi rendelet szabályaival. A teljes nyilvántartásba vétel – amennyiben a Bizottság módosításokat is javasol – akár négy hónapig is eltarthat, de főszabály szerint a Bizottság két hónapon belül nyilatkozik a kezdeményezés nyilvántartásba vételéről, sőt lehetőség van részleges nyilvántartásba vételre is.⁵²⁷ A szervezők továbbra is bármikor visszavonhatják a már nyilvántartásba vett kezdeményezést.⁵²⁸ A nyilvántartásba vételtől számított legfeljebb fél évvel később meg kell indítani az aláírásgyűjtést, de ezen időszak a szervezők rendelkezésére áll a kampány megszervezésére. A támogatások gyűjtésére egy év alatt kerülhet sor, legalább hét tagállamból származó 1 millió, az európai parlamenti választásokon szavazati joggal rendelkező uniós polgár aláírását kell megszerezni, online vagy nyomtatott formában. Továbbá az egyes tagállamok tekintetében meghatározott számú küszöbszámokat is teljesíteni kell, amelyeket a Rendelet mellékleteként határoztak meg.⁵²⁹ Az aláírásgyűjtés és a kampány lezárását követően három hónapon belül benyújtott támogató nyilatkozatokat ellenőrizték az illetékes nemzeti hatóságok. Az aláírásgyűjtés történhet a Bizottság központi rendszerén keresztül is, ebben az esetben egyszerűbb

⁵²⁴ A Bizottság jelentése és Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 2011/211/EU rendelet alkalmazásáról. 2018. 03. 28. COM(2018) 157 végleges. 2. A továbbiakban: Rendelet a polgári kezdeményezésről.

⁵²⁵ Rendelet a polgári kezdeményezésről, (5).

⁵²⁶ Rendelet a polgári kezdeményezésről, 5. cikk.

⁵²⁷ Rendelet a polgári kezdeményezésről, 6. cikk.

⁵²⁸ Rendelet a polgári kezdeményezésről, 7. cikk.

⁵²⁹ Rendelet a polgári kezdeményezésről, 8–12. cikkek.

azok benyújtása. A nemzeti hatóságok visszajelzését követően újabb három hónapon belül kell benyújtani a kezdeményezést a Bizottsághoz.⁵³⁰ Amennyiben érvényes a kezdeményezés, arról a Bizottság értesíti az Európai Parlamentet, a Tanácsot, a Gazdasági és Szociális Bizottságot, a Régiók Bizottságát és a nemzeti Parlamenteket. Továbbra is lehetséges az Európai Parlament előtti nyilvános meghallgatás, amely lehetőséget ad a kezdeményezés ismertetésére.⁵³¹ A Bizottság továbbra sem köteles a kezdeményezésre intézkedéseket tenni, ideértve az uniós jogi aktusra irányuló egy vagy több javaslat elfogadását. A szükséges intézkedésekről a Bizottság hat hónapon belül dönt.⁵³²

A két rendelet szabályait összevetve a polgári kezdeményezések sikerességére vonatkozó követelmények a fő szabályokat tekintve nem sokban változtak. Az új rendelet egyes intézkedései inkább segítik a megismerhetőséget, az online rendszerek használatának támogatását és a közérthetőséget. A főbb különbségeket a régi és az új rendelet között a következőkben összegezzük. A tagállamokként kialakított támogató rendszerek segítik megtalálni a polgári kezdeményezések megindításában érdeklődő uniós polgárokat. Új szabály és könnyítés egyben a kezdeményezés kiegészítésének lehetősége, a Bizottság jelzése alapján. Ez lehetővé teszi, hogy a Bizottság hatásköreihez alakíthassák a javaslatokat. Az aláírások összegyűjtésére szabadon választhatóan használt és a Bizottság által működtetett online szerver segíti az aláírások összegyűjtését. Természetesen az új rendeletet már adatvédelmi és adathasználati tekintetben is az aktuális standardoknak való megfelelés szellemében fogadták el, így kevesebb személyes adat rendelkezésre bocsátásával lehet támogatni a kezdeményezéseket.⁵³³ Végül, de nem utolsósorban a Bizottságnak már nem három, hanem hat hónap áll rendelkezésére, hogy megfogalmazza álláspontját, javaslatait és mérlegelje a sikeres kezdeményezéseket. Ezentúl átmeneti intézkedéseket is megfogalmaztak, hiszen átmeneti szabályokat kellett alkotni az új Rendelet szabályaira tekintettel: „a 2011/211/EU Rendelet 5–9. cikkét 2020. január 1-jét követően továbbra is alkalmazni kell azokra az európai polgári kezdeményezésekre, amelyeket 2020. január 1. előtt nyilvántartásba vettek.”⁵³⁴ Az újonnan elfogadott rendelet nem minden tekintetben teljesítette a kitűzött elképzeléseket: „az uniós polgároknak mostantól egy könnyen hozzáférhető és felhasználóbarát eszköz áll majd rendelkezésére, hogy őket érintő és érdeklő kérdésekben közvetlenül az EU intézményeit kérdezhessék. Végül nem volt lehetőség a részvételi kort 18-ról 16-ra csökkenteni a teljes EU-ban, és ezt sajnálom. Habár, minden államnak meg van a lehetősége, hogy ezt megtegye a saját állampolgárárt, így bátorítom őket, hogy engedjék a fiatalabb generációkat is hallatni a hangjukat.”⁵³⁵

⁵³⁰ Rendelet a polgári kezdeményezésről, 13. cikk.

⁵³¹ Rendelet a polgári kezdeményezésről, 13–14. cikkek.

⁵³² Rendelet a polgári kezdeményezésről, 15–16. cikkek.

⁵³³ Rendelet a polgári kezdeményezésről, 19. cikk.

⁵³⁴ Értesítés az európai polgári kezdeményezésről szóló, 2020. január 1-jétől alkalmazandó új rendeletre vonatkozó átmeneti rendelkezésekről.

⁵³⁵ Frans Timmermans, European Citizens' Initiative: Political agreement reached on the Commission's proposal. Sajtóközlemény, 2018. 12. 12.

Mérlegen az uniós polgári kezdeményezések – kitekintéssel a környezeti tárgyú javaslatokra

Mióta lehetőség van európai polgári kezdeményezés benyújtására, összesen 96 esetben kezdeményeztek nyilvántartásba vételt, ebből 71 esetben adtak helyt a kérelemnek és mindössze öt bizonyult sikeres kezdeményezésnek.⁵³⁶ Összesen négy olyan kezdeményezés volt, amelyre a Bizottság érdemben válaszolt, amely egyelőre azt jelenti, hogy a polgári kezdeményezéseket alig 4 százalékos eséllyel válaszolták meg érdemben. Az *Egy közülünk*, magzati élet védelméről szóló polgári kezdeményezésre a Bizottság 2014-ben adott választ, közlemény keretében. A kezdeményezés mintegy 1,7 millió polgár támogatását nyerte el és 18 tagállamban elérte a szükséges minimum küszöböt. Magyarországon is több mint 45 ezren támogatták. Azonban a Bizottság 22 oldalas közleményében, miután összegezte a kezdeményezés által tett javaslatokat, arra a következtetésre jutott, hogy jelenleg szükségtelen további lépéseket tennie.⁵³⁷ A magzati élet védelméről szóló kezdeményezésre adott elutasító jellegű válaszban keresendő az európai kezdeményezés népszerűtlenségének oka is. Hiszen hiába támogat a társadalom széles köre egy kezdeményezést, ha az Unió intézményeinek továbbra sincsen tényleges kötelezettsége a jogalkotásra vagy érdemi felülvizsgálatra.

A második olyan kezdeményezés, amelyre a Bizottság érdemben, közleményben válaszolt *A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk!* elnevezésű kezdeményezés volt 2013 végén. Időrendi sorrendben ez volt az első olyan kezdeményezés, amely elérte a szükséges támogatottságot, és amely mellé több mint 1,6 millió polgár sorakozott fel. Ekkor a Bizottság tényleges lépéseket is meghatározott, amelyekről kifejezetten a kezdeményezés hatására döntöttek, és felszólították a tagállamokat, hogy mozdítsák elő és „hatáskörükön belül eljárva vegyék figyelembe a polgárok által e kezdeményezés keretében felvetett aggályokat, és bátorítja őket arra, hogy szintén fokozzák a biztonságos, tiszta és megfizethető ivóvízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez való egyetemes hozzáférés garantálására irányuló erőfeszítéseiket”.⁵³⁸ A *Right2Water* nevű kezdeményezés kifejezetten környezeti jellegűnek tekinthető, hiszen alapvető célja is a vízhez és a csatornázottsághoz való jog teljes lakosság számára való biztosítása volt. Ez azt jelenti, hogy az előbb említett jogok olyan szintű elismerését

⁵³⁶ Európai polgári kezdeményezés. Elérhető: https://europa.eu/citizens-initiative/_hu (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

⁵³⁷ A Bizottság közleménye az *Egy közülünk* polgári kezdeményezéséről. 2015. 04. 28. COM(2014) 355 végleges.

⁵³⁸ A Bizottság közleménye a *Minden embernek joga van a vízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez! A víz közjó, nem árucikk!* európai polgári kezdeményezéséről. 2014. 03. 19. COM(2014) 177 végleges. A továbbiakban: Right2Water kezdeményezés.

kezdeményezték, mint ahogyan azt az Egyesült Nemzetek elismeri és támogatja.⁵³⁹ Az Egyesült Nemzetek keretében a Millenniumi Fejlesztési Célok helyébe lépő SDGs⁵⁴⁰ körében is külön, a hatodik célkitűzésként szerepel a vízhez és a csatornázottsághoz való hozzáférés biztosítása és ezek fenntartható kezelése.⁵⁴¹ Sokan nem is feltételeznék, hogy milyen súlyos hátrányokat okoz, hogy ma a közepes és alacsony jövedelmű országokban, a WHO⁵⁴² 54 országban készült felmérése alapján, az emberek harmada nem fér hozzá egészséges ivóvízforráshoz és a kézmosáshoz még szappan sem áll rendelkezésükre, és minden öt emberből egy a csatornázottság hiányától szenved.⁵⁴³ A nők itt is fokozottan hátrányos helyzetben vannak, hiszen sokan azért nem járnak iskolába, mivel nincsenek számukra megfelelő higiénés körülmények, és a nők mintegy fele kénytelen olyan iskolába járni világszerte, ahol a minimum higiénés viszonyok sem biztosítottak számukra. Ezen hiányosságokból adódóan ki vannak téve a szexuális zaklatásnak és inzultusnak.⁵⁴⁴ Ezért belátható, miért kiemelten fontos Európa számára is a meglévő kapacitások megőrzése és fenntartható hasznosítása.

A legsikeresebb kezdeményezés, amelyet a Bizottság is ténylegesen megválaszolt, a *Stop Vivisection* nevet viselte, és az állatvédelemmel kapcsolatos. A legfontosabb és egyetlen célkitűzés az volt, hogy olyan jogi szabályozást alkossanak meg, amely fokozatosan megszünteti az állatkísérletek alkalmazását Európában. Sorrendben ez volt a harmadik olyan kezdeményezés, amely elérte a szükséges számarányokat ahhoz, hogy a kérdés a Bizottsághoz kerüljön, hiszen több mint 1,1 millió uniós polgár írta alá, Magyarországon csaknem 27 ezren támogatták. A kezdeményezők alapjaiban nem értették egyet a tudományos célokra felhasznált állatok védelmére vonatkozó 2010/63/EU irányelv⁵⁴⁵ szabályozásával, és etikai és tudományos alapon kérték a Bizottságot, hogy nyújtson be javaslatot egy elfogadható és megfelelő jogi háttér megalkotása érdekében.⁵⁴⁶ A 2010/63/EU irányelv nem számolja fel az állatkísérleteket Európában és a kezdeményezők megítélésében számos kikaput hagy a tagállamok számára, hogy ilyen jellegű tevékenységeket engedélyezzenek, például az emberszabású majmok felhasználása

⁵³⁹ Idézet a Right2Water kezdeményezéséből: az Európai Bizottság „terjesszen elő jogalkotási javaslatot a vízhez és a szennyvízhálózathoz való, az ENSZ által emberi jogként elismert jog végrehajtása, valamint a vízellátás és a szennyvízelvezetés mindenki számára elérhető közszolgáltatássá tétele érdekében”. Right2Water kezdeményezés, 2.

⁵⁴⁰ Sustainable Development Goals, Fenntartható Fejlesztési Célok. A továbbiakban: SDGs.

⁵⁴¹ Elérhető: www.un.org/waterforlifedecade/waterandsustainabledevelopment2015/open_working_group_sdg-.shtml (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

⁵⁴² WHO: World Health Organization. Egészségügyi Világszervezet.

⁵⁴³ WHO Report: Water, sanitation and hygiene in health care facilities Status in low- and middle-income countries and way forward, 2015. Elérhető: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/154588/1/9789241508476_eng.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

⁵⁴⁴ A Women’s Crisis. *Water.org*. Elérhető: <http://water.org/water-crisis/womens-crisis/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

⁵⁴⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/63/EU irányelve (2010. szeptember 22.) a tudományos célokra felhasznált állatok védelméről (HL L 276., 2010. 10. 20., 33–79.).

⁵⁴⁶ Stop Vivisection! Elérhető: <http://www.stopvivisection.eu/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

tekintetében.⁵⁴⁷ A kezdeményezők 2015 májusában kaptak meghallgatási lehetőséget a Bizottságtól és még aznap közmeghallgatást tartottak a javaslataikról. A Bizottság a kezdeményezésre válaszként kiadott közleményében teljesen egyetértett a szervezőkkel, hogy a végső cél az Unió számára is mindenképpen az állatkísérletek végleges betiltása. Továbbá az állatok jólétének figyelembevétele és védelme az uniós szakpolitikák kialakításában az Unió több jogi dokumentumában szerepel, például az EUMSZ-ben. Végül, feltérképezve a jelenlegi lehetőségeket, a következő célkitűzéseket fogalmazták meg: egyrészt a „three Rs”-szel⁵⁴⁸ kapcsolatos tudásfejlesztés ismeretterjesztésen keresztül, az alternatív megoldások kutatása és implementálása, az irányelvnek való megfeleléséggel szoros ellenőrzése és a dialógus kialakulásának segítése a tudományos életben. Jelenleg azonban a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az állatkísérletek teljes kiiktatása még nem lehetséges az emberi élet és környezet védelme érdekében. Azonban mindenképpen elérendő cél a „three Rs” megvalósítása, vagyis hogy az állatkísérletek helyett más megoldásokat dolgozzanak ki és alkalmazzanak. Éppen ezért bár a Bizottság üdvözi és támogatja az alternatív megoldások kutatását és erre a tagállamokat is fokozottan felhívja, ugyanakkor nem kíván a jelenlegi jogi kereteken ténylegesen változtatni.⁵⁴⁹

A 2017 decemberében, negyedikként érdemben megválaszolt polgári kezdeményezés is környezeti jelentőséggel bír és a *Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől!* elnevezést viseli.⁵⁵⁰ A 22 tagállamból több mint 1 millió 70 ezer támogató aláírást összegyűjtő kezdeményezés fő céljai a következők voltak: tiltsák be a glifozáttartalmú gyomirtó szereket. A szerekkel való érintkezés már összefüggésbe hozták a rák kialakulásával az emberi szervezetben és kimutatták, hogy a vegyi anyagoknak való kitettség az ökoszisztémák pusztulásához vezet; továbbá biztosítják, hogy a növényvédő szerek uniós hatósági jóváhagyás céljából történő tudományos értékelése kizárólag olyan publikált tanulmányokon alapuljon, amelyek illetékes közigazgatási szervek és nem a növényvédőszer-ágazat megbízásából készültek. Végül egy növényvédőszer-mentes jövő megvalósítása érdekében határozzanak meg az egész Európai Unióra kiterjedő, kötelező érvényű csökkentési célértékeket a növényvédő szerek használata tekintetében.⁵⁵¹ A Bizottság részletes válaszában kitért a növényvédő szerek uniós engedélyezési folyamatára és pontról pontra reagált a három javaslatra is. Összefoglalva a főbb következtetéseket, a Bizottság álláspontjában nem volt lehetősége arra, hogy a társjogalkotóknak javaslatot nyújtson be a glifozát betiltásáról és sem tudományos, sem jogi alapja nincs a glifozát betiltásának. Bár a glifozát megítélése

⁵⁴⁷ A tudományos célokra felhasznált állatok védelme. Elérhető: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/nature_and_biodiversity/sa0027_hu.htm (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

⁵⁴⁸ Three RS: (az állatok felhasználásának helyettesítése [Replacement], csökkentése [Reduction] és tökéletesítése [Refinement]).

⁵⁴⁹ A Bizottság közleménye a Stop Vivisection polgári kezdeményezéséről. 2015. 05. 03. (2015) 3773 végleges.

⁵⁵⁰ A Bizottság közleménye a *Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől!* európai polgári kezdeményezéséről. 2017. 12. 12. C(2017) 8414 végleges.

⁵⁵¹ C(2017) 8414 végleges.

az Európai Unióban sem egységesen pozitív és az Európai Parlamentben is tiltakozás övezte a használat engedélyezésének meghosszabbítását, 2018-ban újabb 5 évig zöld utat kapott a vegyszer. A tiltakozás eredményeképpen azonban nem 15, hanem csupán 5 évvel hosszabbították meg az engedélyt és 2022-re törekszenek annak betiltására.⁵⁵² Ugyanakkor egyre nagyobb ellenállás mutatkozik a tagállamokban, 2019-ben Ausztria betiltotta a glifozát használatát. 2016-ban részletes felmérés is készült a növényvédő szer hatásairól – többek között az emberi egészségre –, amelyre a Bizottság a kezdeményezésre adott válaszában is többször hivatkozott.⁵⁵³ Érdekes, hogy az új Biodiverzitási Stratégia (amely 2030-ig érvényes) viszont kiemelten foglalkozik a növényvédő szerek kockázatainak csökkentésével és a beporzók védelmével.⁵⁵⁴

A tárgytalan és a szervezők által visszavont kezdeményezések között több környezet- és állatvédelmi kezdeményezést találhatunk. Az alábbiakban néhány vonatkozó kezdeményezést emelünk ki. A *NEWDEAL4EUROPE* – Különleges európai terv létrehozatala a fenntartható fejlődés és a foglalkoztatás érdekében,⁵⁵⁵ amelyet 2015 januárban vontak vissza – egy közcélú befektetési program megteremtését tűzte ki célul annak érdekében, hogy Európa a tudásalapú társadalom fejlesztése, valamint különösképpen a fiatalok számára létrehozandó új munkahelyek által kikerüljön a válságból. Olyan közjavak fejlesztésére és finanszírozására gondoltak, mint a megújuló energia, a kutatás és innováció, az infrastrukturális hálózatok, az ökológiai mezőgazdaság, a környezetvédelem, valamint a kulturális örökség védelme. Illetve a *NEWDEAL4EUROPE* egy Európai Szolidaritási Alap létrehozását is kezdeményezte, amely kifejezetten a fiatalok munkalehetőségeinek javítása érdekében működött volna.⁵⁵⁶

A *TURN ME OFF* kezdeményezésben azt szorgalmazták, hogy tiltsák meg az üzletek és irodák azon gyakorlatát, hogy akkor is égve hagyják a lámpákat és hirdetőket, mikor hétvégén vagy zárvatartási időben nem tartózkodnak a helyiségekben, vagy azok nem foglaltak. Ezzel kívánták csökkenteni az úgynevezett fényszennyezés⁵⁵⁷ jelenségét és a kárba ment energia mennyiségét.

⁵⁵² Az EP 2022 végére kivonná a forgalomból a glifozátot. *Európai Parlament*, 2017. 10. 24. Elérhető: www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20171020IPR86572/az-ep-2022-vegere-kivonna-a-forgalombol-a-glifozatot (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

⁵⁵³ EU's Pesticide Risk Assessment System: The Case of Glyphosate, 2016. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/587309/IPOL_STU\(2016\)587309_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/587309/IPOL_STU(2016)587309_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

⁵⁵⁴ COM(2020) 380 végleges, 2.2.2. Vissza kell hozni a természetet a mezőgazdaságba.

⁵⁵⁵ A továbbiakban: *NEWDEAL4EUROPE*.

⁵⁵⁶ Elérhető: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2014/000002> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

⁵⁵⁷ Az a mesterséges fény, amely nem kizárólag a megvilágítandó felületre – irányba – és nem a megfelelő időszakban jut, ezzel káprázást, birtokháborítást, az égbolt mesterséges fénylését vagy bármilyen más nem kívánatos környezeti hatást okoz. Zavaró fényt jelent az előírt/szükséges szintnél lényegesen nagyobb megvilágítás is (különösen az erős kék komponenst tartalmazó világítás a melatonintermelés elnyomása miatt). Elérhető: <http://fenyszennyezés.hu/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

A Tiltuk be az ökokódiomot Európában: polgári kezdeményezés a Föld jogokhoz jutatásáért elnevezésű kezdeményezés célja az volt, hogy az ökokódiomot nyilvánítsák bűncselekménnyé Európában, ezzel lehetővé téve az elkövető természetes és jogi személyek felelősségre vonását olyan cselekményekért, amelyek európai joghatóság alá tartoznak, vagy amelyet Európában bejegyzett jogi személy vagy uniós tagállami állampolgár természetes személyek követtek el. A kezdeményezést 2013 januárjában vonták vissza.⁵⁵⁸

Végül az *EU Directive on Dairy Cow Welfare* kezdeményezés a tejelő tehének tartásának minimum követelményeinek irányelvben való előírásáért szállt síkra, a sertésekre és tyúkokra vonatkozó előírások mintájára, azok megfelelő és jó tartásáért, etetéséért és a velük való helyes bánásmód érdekében. A kezdeményezést még 2015 májusában visszavonták.⁵⁵⁹ A kellő támogatottság hiánya miatt bukott el végül *Az EU klímacsomag felfüggesztése* című polgári kezdeményezés 2012-ben. A fő célkitűzés az volt, hogy ameddig a legnagyobb szén-dioxid-kibocsátók nem írják alá a Kiotói Jegyzőkönyvet, felfüggeszteni a 2009-es Klímacsomagot, az energiahatékonysági záradék kivételével. Emellett javasolták a tagállamok saját energiakészleteinek kihasználását, az energiaszegénység csökkentését és *carbon leakage* jelenség megakadályozását, vagyis azt, hogy „munkahelyeket és cégeket exportáljanak fejlődő országokba, ahol nincsen klímapolitika”.⁵⁶⁰ A 2020 márciusában folyamatban lévő gyűjtések között is több környezeti vonatkozásút találhatunk, amelyek közül eddig a *Mentsük meg a méheket és a mezőgazdasági termelőket! Méhbarát mezőgazdaságot az egészséges környezetért* nyerte el a legmagasabb szintű támogatottságot.⁵⁶¹

A közvetlen demokrácia esetleges hatása az Európai Unió környezetpolitikájára

A közvetlen demokrácia eszközei közül jelen fejezet az európai polgári kezdeményezéssel foglalkozott részletesen. Azonban nem szabad teljesen figyelmen kívül hagyni, hogy a petíciós jog ugyancsak lehetőséget biztosít egyes környezeti kérdések uniós intézmények előtt való felhívására. A petíciós jog számos állam nemzeti jogában is létezik, egyszerűen megfogalmazva állami vagy helyi, önkormányzati szervekhez való fordulást, panaszos beadványt jelent.⁵⁶² Az uniós petíciós jog célja, hogy az uniós polgárok az Európai Parlamenthez fordulhassanak a jogszabályok végrehajtására vonatkozó kér-

⁵⁵⁸ Elérhető: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2012/000012>

(A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

⁵⁵⁹ Elérhető: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2012/000004>

(A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

⁵⁶⁰ Elérhető: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2012/000010>

(A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

⁵⁶¹ A 2020 márciusában folyamatban lévő kezdeményezésekből (összesen 14) 4 tekinthető környezeti vagy állatvédelmi jelentőségűnek. Elérhető: https://europa.eu/citizens-initiative/_hu (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

⁵⁶² BÓDI 2018.

déseikkel, valamint aggályaik tisztázása érdekében. Az Európai Parlament célja, hogy minden felvetést érdemben megválaszoljanak, ezért hozták létre a Petíciós Bizottságot.⁵⁶³ Természetesen a petíciós jog arra lehet alkalmas, hogy egy, az uniós polgárokat érdeklő kérdésre felhívja az uniós intézmények figyelmét. A benyújtott petíciókat böngészve számos környezeti tárgyú található köztük.⁵⁶⁴

Az Európai Unió kiterjedt környezet- és természetvédelmi szakpolitikája sok tekintetben haladó szelleműnek tekinthető, azonban ahogyan az jelen kötetből is kitűnik, a jövőben változásra lesz szükség a célok hatékony megvalósítása érdekében. Az uniós polgárok a közvetlen demokrácia eszközein keresztül igyekeznek a környezeti érdekeket érvényesíteni. Az uniós polgári kezdeményezés esetében különösen megjelenik, hogy a közvetlen demokrácia eszközeit az uniós polgárok leginkább környezeti tárgyú ügyek érdekében alkalmazták. Az öt sikeres kezdeményezés közül négy és a megválasztott kezdeményezések közül három környezeti és állatjóléti kérdésekkel foglalkozott. Ezek a kezdeményezések mind a jelenlegi uniós szabályozás szigorítását szerették volna elérni, azonban az Európai Bizottság minden esetben elzárkózott a konkrét lépések kivitelezésétől. Az uniós polgári kezdeményezés reformja 2020 első napján lépett hatályba azzal a célkitűzéssel, hogy megkönnyítse az uniós polgárok számára a kezdeményezések indítását és a sikeres támogatásgyűjtést. Természetesen minél több javaslat jut el az Európai Bizottsághoz, annál nagyobb eséllyel kerülnek olyan kezdeményezések a palettára, amelyek előmozdítják majd az uniós döntéshozatalt. Azonban a Bizottság hallgatólagos elutasítása jelentős visszatartó erő lehet az uniós polgárok számára. A már nyilvántartásba vett kezdeményezések között is jelentős arányban található környezeti tárgyúak, így a jövőben megmutatkozhat azok sikere és az uniós polgárok érdemi befolyása a környezeti szakpolitikára. Jelenleg inkább tudják befolyásolni a környezetpolitika fejlődését olyan tagállami vezetők és parlamenti képviselők megválasztásával, akik elkötelezettek a környezetvédelemért, mintsem a közvetlen demokrácia uniós jog adta lehetőségeivel. Ezért az uniós polgári kezdeményezés és a petíciós jog inkább „esetleges” hatással van a környezetvédelmi, valamint állatvédelmi kérdésekre az Európai Unióban, hiszen az Európai Bizottság kevésbé mutat hajlandóságot a javaslatokat követő érdemi lépések megtételére.

⁵⁶³ Elérhető: <https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/hu/home> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

⁵⁶⁴ Elérhető: https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/hu/show-petitions?keyWords=environment&_anyEuCountry=on&searchRequest=true&resSize=20&pageSize=20#res (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)

Zárszó

„A jövő nem fogja jóvátenni, amit te a jelenben elmulasztasz.”

Albert Schweitzer

Nem túlzás kijelenteni, hogy a környezetvédelem, a környezeti problémák elleni küzdelem és a fenntarthatóság a 21. század kulcsszavai lesznek. A nemzetközi közösség célként tűzte ki a fenntartható jövő megvalósítását, amelyhez a közös, de megkülönböztetett felelősség jegyében azoknak az államoknak kell elsősorban hozzájárulni, amelyek felelősek a napjainkra kialakult rombolásért – így az európai térségnek is. Ennek a jegyében fogadták el a jelentős előrelépésnek tekinthető, de kisebb sikereket felmutató MDGs és a jelenleg aktuális SDGs célkitűzéseket, valamint a nemzetközi egyezményi rendszert. Azonban az államok végrehajtása és figyelme nélkül a szabályozás pusztá keret marad, tartalom nélkül. Továbbá a társadalmi tudatosság, az egyéni cselekvési szint kiemelkedő szerepe nem szorul külön magyarázatra. Ha a klasszikus *Justicia*-ábrázolásra tekintünk, jó példát találunk, hogyan kellene a környezetvédelem jogi normáit megalkotni és a gyakorlatban megvalósítani. A megfelelő szankcionálás mellett, okos belátással, bölcsen kell gazdálkodni természeti erőforrásaink felett. Olyan döntéseket kell hozni, amelyek elsősorban nem a profitszerzés és más egyéni érdekek által motiváltak, hanem a gondos megfontoláson alapulnak. Csak remélni lehet, hogy néhány évtized múlva elmondhatjuk majd, jelentős előrelépést tettünk a fenntartható jövő felé.

Zárszóként a 2015-ben megfogalmazott új globális Fenntartható Fejlődési Célok⁵⁶⁵ *Jövőképünk* címszó alatt megfogalmazott célkitűzései szolgáljanak:

„7. [...] Olyan világot képzelünk el, amely mentes a szegénységtől, az éhezéstől, a betegségektől és nélkülözéstől, ahol mindenki boldogulhat. Olyan világot képzelünk el, amely mentes a félelemtől és az erőszaktól. Olyan világot, ahol az írás- és olvasástudás általános. Olyan világot, amelyben a minőségi oktatás minden szintje méltányosan és egyetemesen mindenki számára hozzáférhető, akárcsak az egészségügyi ellátás és a szociális védelem, ahol biztosított a fizikai, mentális és szociális jóllét. Olyan világot, ahol megerősítjük kötelezettségvállalásunkat a biztonságos ivóvízhez és a szanitációhoz való emberi jogra vonatkozóan és ahol jobb a higiénia, továbbá ahol elegendő, biztonságos, megfizethető és tápláló ételmiszer áll rendelkezésre. Olyan világot, ahol az emberi élőhelyek biztonságosak, ellenállóak és fenntarthatóak, és ahol a megfizethető, megbízható és fenntartható energiához való hozzáférés mindenki számára biztosított.

8. Olyan világot képzelünk el, ahol az emberi jogokat és az emberi méltóságot egyetemesen tiszteletben tartják, amelyet jogállamiság, igazságosság, egyenlőség és diszkriminációmentesség jellemez; ahol tiszteletben tartják a faji, etnikai és kulturális sokszínűséget; és ahol az esélyegyenlőség lehetővé teszi mindenki számára képességeinek kiteljesedését és a közös jóléthez való hozzájárulást. Olyan világot, amely investál a gyermekeibe, ahol minden gyermek erőszak- és kizsákmányolás-mentes környezetben

⁵⁶⁵ ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok, New York, 2015. 09. 25–27.

nő fel. Olyan világot, ahol minden nő és lány a nemek közötti teljes egyenlőséget élvezzi, ahol a nők és lányok társadalmi szerepvállalásának gátat szabó minden jogi, társadalmi és gazdasági akadály el lett távolítva. Olyan igazságos, méltányos, toleráns, nyitott és társadalmilag befogadó világot, amelyben a legsérülékenyebbek szükségletei teljesülnek.

9. Olyan világot képzelünk el, ahol minden ország tartós, befogadó és fenntartható gazdasági növekedést élvez, valamint a méltányos munka mindenki számára biztosított. Olyan világot, ahol a fogyasztási és termelési módok és valamennyi természeti erőforrás használata – a levegőtől a földig, a folyóktól, tavaktól és a víztározóktól az óceánokig és tengerekig – fenntartható. Egy olyan világot, ahol a demokrácia, a jó kormányzás és jogállamiság, valamint a nemzeti és nemzetközi szinten támogató környezet nélkülözhetetlen a fenntartható fejlődéshez, beleértve a tartós és befogadó gazdasági növekedést, a társadalmi fejlődést, a környezetvédelmet és a szegénység, illetve éhezés felszámolását. Egy olyan világot, ahol a fejlődés és a technológia alkalmazása klímaérzékeny, tiszteltetben tartja a biológiai sokféleséget és ellenálló. Olyat, ahol az emberiség harmóniában él a természettel, és amelyben a vadvilág és az élővilág más fajai védettséget élveznek.”

Irodalomjegyzék

- AHMED, Allam (2005): Understanding Sustainable Development and Our Future Challenges. In AHMED, Allam ed.: *World Sustainable Development Outlook 2005: Global competitiveness a common goal in a digital society*. Bingley, Emerald. 375–389.
- ARBOLINO, Roberta – CARLUCCI, Fabio – DE SIMONE, Luisa – IOPPOLO, Guiseppa – YIGITCANLAR, Tan (2018): The policy diffusion of environmental performance in the European countries. *Ecological Indicators*, Vol. 89. 130–138. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2018.01.062>
- AZMAN, Kübra Dilek (2011): The Problem of “Democratic Deficit” in the European Union. *International Journal of Humanities and Social Science*, Vol. 1. No. 5. 242–250. Elérhető: www.ijhssnet.com/journals/Vol_1_No_5_May_2011/27.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)
- BAJOMI Bálint (2004): A biológiai sokféleség és jelentősége. *KOVÁSZ*, 8. évf. 1–4. sz. 7–14. Elérhető: <http://kovasz.bkae.hu/kov15/bajomi.html> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)
- BÁLDI András (2006): Természetvédelmi biológia: a biodiverzitás megőrzésének tudománya. *Magyar Tudomány*, 167. évf. 6. sz. 650–656. Elérhető: <http://real-j.mtak.hu/1918/6/2006-06.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)
- BÁNDI Gyula (2013a): *A fenntarthatóság értelmezésének egyes jogi szempontjai*. MTA Doktori Értekezés. Elérhető: http://real-d.mtak.hu/651/7/dc_618_12_doktori_mu.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)
- BÁNDI Gyula (2013b): A fenntartható fejlődés jogáról. *Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga*, 3. évf. 1. sz. 11–30. DOI: <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2013/1/5542>
- BÁNDI Gyula (2013c): A környezethez való jog értelmezése a fenntartható fejlődési stratégia és az Alaptörvény fényében. *Acta Humana*, 1. sz. 67–92.
- BÁNDI Gyula (2018): A környezeti szabályozás útja az európai integrációban, példákkal illusztrálva. *Iustum Aequum Salutare*, 14. évf. 2. sz. 121–148. Elérhető: http://ias.jak.ppe.hu/hir/ias/20182sz/10_BandiGy_IAS_2018_2.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)
- BÁNDI Gyula (2019): Környezetvédelmi politika. In KENDE Tamás szerk.: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, Wolters Kluwer Hungary.

- BANOS RUIZ, Irene (2017): Europe, a silent hub of illegal wildlife trade. *dw.com*, 2017. 01. 20. Elérhető: www.dw.com/en/europe-a-silent-hub-of-illegal-wildlife-trade/a-37183459 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)
- BECKERMAN, Wilfred (1994): 'Sustainable Development': Is it a Useful Concept? *Environmental Values*, Vol. 3. No. 3. 191–209. DOI: <https://doi.org/10.3197/096327194776679700>
- BENINDE, Joscha – FISCHER, Marietta L. – HOCHKIRCH, Axel – ZINK, Andreas (2015): Ambitious Advances of the European Union in the Legislation of Invasive Alien Species. *Conservation Letters*, Vol. 8. No. 3. 199–205. DOI: [10.1111/conl.12150](https://doi.org/10.1111/conl.12150)
- BERKHOUDT, Karin (2002): *Focus on EU Enlargement and Wildlife Trade: Review of CITES implementation in Candidate Countries*. Brussels, TRAFFIC Europe. Elérhető: www.traffic.org/site/assets/files/10056/eu-enlargement-and-wildlife-trade.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)
- BLOCKMANS, Steven – RUSSACK, Sophia eds. (2018): *Direct Democracy in the EU, The Myth of a Citizen's Union*. London, Rowman & Littlefield.
- BLUTMAN László (2004): A közösségi jogon alapuló igények érvényesítése a belső jogban. *Európai Jog*, 4. évf. 3. sz. 12–18.
- BLUTMAN László (2013): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG–ORAC.
- BÓDI Stefánia (2018): Petíciós jog. In JAKAB András – FEKETE Balázs szerk.: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/peticios-jog> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)
- BOSELTMANN, Klaus (2017): *The Principle of Sustainability: Transforming law and governance*. New York, Routledge.
- BROWN, Lester R. (1981): *Building a Sustainable Society*. New York, W. W. Norton & Company. Elérhető: http://sustainability.psu.edu/fieldguide/wp-content/uploads/2015/08/brown_building-a-sustainable-society.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 12.)
- BULLA Miklós (2002): A fenntartható fejlődés fogalmi világa. In FARKAS István: *Vissza vagy hova – Útkeresés a fenntarthatóság felé Magyarországon*. Budapest, Tertia.
- BULLA Miklós (2012): A fenntarthatóság fogalmának értelmezése – reziliens alkalmazkodás. In TURCHANY, Guy szerk.: *A fenntartható fejlődés holisztikus megközelítése*. Budapest, Magyar Professzorok Nemzetközi Szövetsége. 71–91.
- BUTCHART, Stuart H. M. et al. (2010): Global Biodiversity: Indicators of Recent Declines. *Science*, Vol. 328. 1164–1168. DOI: [10.1126/science.1187512](https://doi.org/10.1126/science.1187512)
- CAFFREY, Joe M. et al. (2014): Tackling Invasive Alien Species in Europe: the Top 20 Issues. *Management of Biological Invasions*, Vol. 5. No. 1. 1–20. DOI: [10.3391/mbi.2014.5.1.01](https://doi.org/10.3391/mbi.2014.5.1.01)
- CARSON, Rachel (1962): *Silent Spring*. Boston, Houghton Mifflin Company. Magyarul: CARSON, Rachel (2007): *Néma tavasz*. Budapest, Katalizátor. Fordította: Makovecz Benjamin.
- CORBETT, Richard (1977): The first use of the term “democratic deficit”. *Federal Union*, 1977. 10. 10. Elérhető: <http://federalunion.org.uk/the-first-use-of-the-term-democratic-deficit/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)
- CZYZEWSKI, Bazyli – MATUSZCZAK, Anna – POLCYN, Jan – SMĘDZIK-AMBROZY, Katarzyna – STANISZEWSKI, Jakub (2020): Deadweight loss in environmental policy: The case of the European Union member states. *Journal of Cleaner Production*, Vol. 260. 1–34. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.121064>
- DABHOLKAR, Uttam (1989): Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond. *Environmental Conservation*, Vol. 16. No. 1. 49–53. DOI: <https://doi.org/10.1017/S037689290000850X>
- DARLINGTON, Shasta (2018): Illegal Mining, 'Worse Than at Any Other Time,' Threatens Amazon, Study Finds. *The New York Times*, 2018. 12. 10. Elérhető: www.nytimes.com/2018/12/10/world/americas/amazon-illegal-mining.html (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)

- DARVAY Sarolta – NEMCSÓK János – FERENCZY Áron (2016): Fenntartható fejlődés. *Polgári Szemle*, 12. évf. 4–6. sz. Elérhető: <https://polgariszemle.hu/archivum/133-2016-december-12-evfolyam-4-6-szam/kozpenzuegyek-gazdasagpolitika-fenntarthato-fejlodes/838-fenntarthato-fejlodes> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)
- DE FINE LICHT, Karl – FOLLAND, Anna (2019): Defining 'Social Sustainability': Towards a Sustainable Solution to the Conceptual Confusion. *Etikk i Praksis – Nordic Journal of Applied Ethics*, Vol. 13. No. 2. 21–39. DOI: [10.5324/eip.v13i2.2913](https://doi.org/10.5324/eip.v13i2.2913)
- DEMPSEY, Nicola – BRAMLEY, Glen – POWER, Sinead – BROWN, Caroline (2011): The Social Dimension of Sustainable Development: Defining Urban Social Sustainability. *Sustainable Development*, Vol. 19. No. 5. 289–300. DOI: <https://doi.org/10.1002/sd.417>
- DOUGAN, Michael (2004): *National remedies before the Court of Justice. Issues of harmonisation and differentiation*. Oxford, Hart Publishing.
- DROSS, Miriam (2004): Access to Justice in Environmental Matters. *Tilburg Law Review*, Vol. 11. No. 4. 720–737. DOI: [10.1163/221125904X00077](https://doi.org/10.1163/221125904X00077)
- EBBESSON, Jonas (2011): Access to justice at the national level: impact of the Aarhus Convention and European Union law. In PALLEMAERTS, Marc ed.: *Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*. Groningen, European Law Publishing.
- EKINS, Paul (2000): *Economic Growth and Environmental Sustainability: The Prospects for Green Growth*. London, Routledge.
- ELIANTONIO, Mariolina (2018): The role of NGOs in environmental implementation conflicts: 'stuck in the middle' between infringement proceedings and preliminary rulings? *Journal of European Integration*, Vol. 40. No. 6. 753–767. DOI: [10.1080/07036337.2018.1500566](https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1500566)
- ELLIOTT, Jennifer A. (2013): *An Introduction to Sustainable Development*. London, Routledge.
- ENGLER, Maylynn – PARRY-JONES, Rob (2007): *Opportunity or threat? The role of the European Union in global wildlife trade*. Brussels, TRAFFIC Europe.
- FARKAS CSAMANGÓ Erika (2017): *Környezetjogi szabályozások*. Szeged, SZTE ÁJTK Üzleti Jogi Intézet.
- FLEISCHER Tamás (2014): A fenntarthatóság fogalmáról. In KNOLL Imre – LAKATOS Péter szerk.: *Közszolgálat és fenntarthatóság*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- GENOVESI, Piero – SHINE, Clare (2004): *European strategy on invasive alien species*. Strasbourg, Council of Europe Publishing.
- GIBBS, Carole – BORATTO, Rachel (2017): *Environmental Crime*. Oxford Research Encyclopedia, Criminology and Criminal Justice.
- GILARDI, Fabrizio – WASSERFALLEN, Fabio (2019): The Politics of Policy Diffusion. *European Journal of Political Research*, Vol. 58. No. 3. 1245–1256. DOI: [10.1111/1475-6765.12326](https://doi.org/10.1111/1475-6765.12326)
- GOMBOS Katalin (2014): *A jog érvényesülésének térsége az Európai Unióban*. Budapest, CompLex.
- GOMBOS Katalin (2017): *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai*. Budapest, Wolters Kluwer.
- GOMBOS Katalin (2018): Harmonization of procedural law vs procedural autonomy of the member state. *Studia Iuridica Cassoviensia*, Vol. 6. No. 1. 24–32.
- GOMBOS Katalin (2019): *Európai jog – Az Európai Unió jogrendszere*. Budapest, Wolters Kluwer.
- GOMBOS Katalin (2020a): A társadalmi fenntarthatóság és az uniós polgári eljárásjog kapcsolata. In GELENCSÉR Dániel – SELNICEAN László szerk.: *Uniós polgári eljárásjogi vívmányok a társadalmi fenntarthatóság szolgálatában*. Tématerületi Kiválósági Program.
- GOMBOS Katalin (2020b): *Az európai jog hatásai a jogorvoslathoz való jogra*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- GOLUB, Aaron – MAHONEY, Maren – HARLOW, John (2011): Sustainability and intergenerational equity: Do past injustices matter? *Sustainability Science*, Vol. 8. No. 2. 269–277. DOI: [10.1007/s11625-013-0201-0](https://doi.org/10.1007/s11625-013-0201-0)

- GÖRGÉNYI ILONA (2011): A környezetvédelmi büntetőjog megújulása az új évezredben. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évf. 94–105. Elérhető: http://193.6.1.94:9080/JaDoX_Portlets/documents/document_12683_section_4758.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)
- GYULAI Iván (2013): Fenntartható fejlődés és fenntartható növekedés. *Statisztikai Szemle*, 91. évf. 8–9. sz. 797–822. Elérhető: www.ksh.hu/statszemle_archive/2013/2013_08-09/2013_08-09_797.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)
- HAJNAL Klára (é. n.): *A földrajz és a fenntarthatóság*. Elérhető: <http://tamop412a.ttk.pte.hu/files/foldrajz2/ch01s03.html> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)
- HILTY, Lorenz – AEBISCHER, Bernard (2015): ICT for sustainability: an emerging research field. In HILTY, Lorenz – AEBISCHER, Bernard eds.: *ICT Innovations for Sustainability*. Cham, Springer. 3–36. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-09228-7_1
- HOBBSAWM, E. J. (1969): *Industry and Empire: From 1750 to the Present Day*. London, Penguin Books.
- HULME, E. Philip – ROY, David – CUNHA, Teresa – LARSSON, Tor-Björn (2008): *A pan-European inventory of alien species: rationale, implementation and implications for managing biological invasions*. Berlin, Springer.
- JACKSON, Andrew L. R. (2018): *Towards an EU Birds Directive, Conserving Europe's Wildlife*. New York, Routledge.
- JANKUV, Juraj (2019): Protection of Right to Environment in International Public Law. *International and Comparative Law Review*, Vol. 19. No. 1. 146–171. DOI: <https://doi.org/10.2478/iclr-2019-0005>
- JORDAN, A. (2001): Environmental Policy: Protection and Regulation. In SMELSER, Neil J. – BALTES, Paul B. eds.: *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Amsterdam, Elsevier.
- KATI, Vassiliki I. – HOVARDAS, Tasos – DIETRICH, Martin – IBISCH, Pierre L. – MIHÓK Barbara – SELVA, Nuria (2014): The challenge of implementing the European network of protected areas Natura 2000. *Conservation Biology*, Vol. 29. No. 1. 260–270. DOI: [10.1111/cobi.12366](https://doi.org/10.1111/cobi.12366)
- KECSE-NAGY Katalin – PAPP Dorottya – KNAPP, Amelie – VON MEIBOM, Stephanie (2006): *Wildlife Trade in Central and Eastern Europe. A review of CITES implementation in 15 countries*. Budapest, TRAFFIC Europe.
- Kézikönyv az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó európai jogról* (2016). Európai Unió Alapjogi Ügynöksége/Európa Tanács. Elérhető: www.echr.coe.int/Documents/Handbook_access_justice_HUN.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)
- KOVÁCS József (2008): Környezeti etika. *Világosság*, 9-10. sz. 75–108. Elérhető: www.nyf.hu/kornyezet/sites/www.nyf.hu.kornyezet/files/jegyzet/kornyezeti_etika.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)
- KRÄMER, Ludwig (2008): Environmental judgments by the Court of Justice and their duration. *Research Papers in Law Cahiers Juridiques*, No. 4. 2–17. Elérhető: <https://core.ac.uk/download/pdf/16756319.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)
- LANTIER, Patricia (2009): *Rachel Carson: Fighting Pesticides and Other Chemical Pollutants*. St. Catharines, Crabtree Publishing.
- LEAL-ARCAS, Rafael (2001): The European Community and Mixed Agreements. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6. No. 4. 483–513. DOI: [10.1023/A:1014268611117](https://doi.org/10.1023/A:1014268611117)
- LENAERTS, Koen (2007): The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union. *Common Market Law Review*, Vol. 44. No. 6. 1625–1659.
- MAIORANO, Luigi – FALCUCCI, Alessandra – GARTON, Edward Oz – BOITANI, Luigi (2007): Contribution of the Natura 2000 Network to Biodiversity Conservation in Italy. *Conservation Biology*, Vol. 21. No. 6. 1433–1444.

- MARIANO, L. – AMORI, G. – MONTEMAGGIORI, A. – RONDININI, C. – SANTINI, L. – SAURA, S. – BOITANI L. (2015): On how much biodiversity is covered in Europe by national protected areas and by the Natura 2000 network: insights from terrestrial vertebrates. *Conservation Biology*, Vol. 29. No. 4. 986–995. DOI: [10.1111/cobi.12535](https://doi.org/10.1111/cobi.12535)
- MARQUAND, David (1979): *Parliament for Europe*. London, J. Cape.
- MCCAULEY, Darren (2008): Sustainable Development and the ‘Governance Challenge’: the French Experience with Natura 2000. *European Environment*, Vol. 18. No. 3. 152–167. DOI: <https://doi.org/10.1002/eet.478>
- MCKENZIE, Stephen (2004): Social sustainability: towards some definitions. *Hawke Research Institute Working Paper Series*, No 27. 1–31.
- MCCLECKIN, Emma (2017): *Using EU trade tools to combat wildlife trafficking*. Elérhető: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20170228IPR64299/using-eu-trade-tools-to-combat-wildlife-trafficking (A letöltés dátuma: 2020. 03. 19.)
- MEADOWS, Donella H. – MEADOWS, Dennis L. – RANDERS, Jørgen – BEHRENS, III. William W. (1972): *The Limits of Growth*. New York, Universe Books.
- MUZSALYI Róbert (2018): Az egyenértékűség elve az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában. *Európai Jog*, 18. évf. 4. sz. 1–9.
- NELLEMAN, Christian ed. (2016): *The Rise of Environmental Crime – A Growing Threat to Natural Resources Peace, Development and Security*. UNEP INTERPOL Rapid Response Assessment.
- PALLEMAERTS, Marc ed. (2011): *The Aarhus Convention at Ten – Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*. Groningen, European Law Publishing.
- PÁNOVICS Attila (2010): *Az Aarhusi Egyezmény és az Európai Unió*. Pécs, Publikon.
- PÁNOVICS Attila (2015): Gondolatok a környezetjogi szabályozás korlátairól. In CSICSEK Gábor – KISS Ibolya szerk.: *XI. Kárpát-medencei Környezettudományi Konferencia*. 133–145.
- PÁNOVICS Attila (2017): Case ACCC/C/2008/32 and Non-compliance of the EU with the Aarhus Convention. *Pécs Journal of International and European Law*, 2. sz. 6–18.
- ROY, Helen E. et al. (2019): Developing a list of invasive alien species likely to threaten biodiversity and ecosystems in the European Union. *Global Change Biology*, Vol. 25. 1032–1048. DOI: <https://doi.org/10.1111/gcb.14527>
- RYALL, Aine (2009): *Effective Judicial Protection and the Environmental Impact Assessment Directive in Ireland*. Oxford, Hart Publishing.
- SALMON, Peter (1998): Access to Environmental Justice. *New Zealand Journal of Environmental Law*, Vol. 2. 1–23.
- SÁNCHEZ-FERNÁNDEZ, David – ABELLÁN, Pedro – ARAGÓN, Pedro – VARELA, Sara – CABEZA, Mar (2017): Matches and mismatches between conservation investments and biodiversity values in the European Union. *Conservation Biology*, Vol. 32. No. 1. 109–115. DOI: [10.1111/cobi.12977](https://doi.org/10.1111/cobi.12977)
- SANDS, Philippe (2012): *Principles of International Environmental Law*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SCHIFFNER Imola (2013): Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultságok mint alapjogok az Európai Unióban. In ANTAL Tamás – PAPP Tekla szerk.: *Az alapjogvédelem nemzeti, nemzetközi és jogösszehasonlító aspektusai*. A Magyar Tudományos Akadémia Szegedi Akadémiai Bizottsága Jogi Szakbizottságának Gazdasági Jogi Munkacsoportja és a Europe-Direct Szeged tudományos előadó-ülése. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány. 41–55.
- SCHMOTZER András et al. (2018): Natura 2000 hálózat bemutatása. In SZMORAD Ferenc – FRANK Tamás – KORDA Márton szerk.: *Erdőgazdálkodás és erdőkezelés Natura 2000 területeken*. *Natura 2000 kézikönyv erdőgazdálkodóknak*. Budapest, Duna-Ípoly Nemzeti Park Igazgatóság.

- SORRELL, Steven (2010): Energy, Economic Growth and Environmental Sustainability: Five Propositions. *Sustainability*, Vol. 6. No. 2. 1784–1809. DOI: [10.3390/su2061784](https://doi.org/10.3390/su2061784)
- SZEGEDI László (2014a): Eltérő jogvédelmi mércék az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában: avagy az Aarhusi Egyezmény többszintű európai átültetésének kompromisszumai. *Európai Jog*, 14. évf. 5. sz. 1. 1–12.
- SZEGEDI László (2014b): Szubjektív jogvédelmi tradíciók uniós revízió alatt a környezetvédelmi ágazatban. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, 1. sz. 97–117.
- SZEGEDI László (2014c): The Eastern Way of Europeanisation in the Light of Environmental Policymaking? Implementation Concerns of the Aarhus Convention-related EU Law in Central and Eastern Europe. *ELTE Law Journal*, Vol. 2. No. 1. 117–134. Elérhető: <https://eltelawjournal.hu/eastern-way-europeanisation-light-environmental-policymaking--implementation-concerns-aarhus-convention-related-eu-law-central-eastern-europe/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 26.)
- SZEGEDI László (2016): *Egyéni és kollektív uniós jogvédelem a közigazgatási perben: a szubjektív jogsérelemhez kötött közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulása*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. DOI: [10.15476/ELTE.2016.057](https://doi.org/10.15476/ELTE.2016.057)
- SZEGEDI László (2018): Bővülő állatkert? – Az Európai Unió Bíróságának ítéletei a szlovák civil szervezetek környezeti engedélyezési eljárásokba való bevonásáról. *Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga*, 8. évf. 3. sz. 118–131. DOI: <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2018/3/2905>
- SZEGEDI László (2019): *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt? Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának tagállami és uniós végrehajtása során*. Budapest, HVG–ORAC.
- SZIEBIG Orsolya Johanna – FROLYÓ Karolina (2020): *A Natura 2000 hálózat kritikája a kötelezettségszegési eljárások „horizontján” keresztül*. UNKP-19-1-SZTE-14.
- SZIEBIG Orsolya Johanna (2015): *Nemzetközi környezetvédelmi jog*. SZTE ÁJTK. 17–21. Elérhető: http://eta.bibl.u-szeged.hu/1238/1/nemzetkozi_kornyezetvedelmi_jog_nem_jogasz.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 20.)
- SZIEBIG Orsolya Johanna (2019): *A vadvilággal kapcsolatos büntetendő cselekmények nemzetközi jogi keretei*. Szeged. DOI: <https://doi.org/10.14232/phd.10247>
- SZIEBIG Orsolya Johanna (2020): The implementation of the Aarhus Convention’s third pillar in the European Union – a rocky road towards compliance. In ŠIŠKOV, Naděžda ed.: *European studies – The Review of European Law, Economics and Politics*. Olomouc, Wolters Kluwer. 203–217.
- SZLÁVIK János (2013): *Fenntartható gazdálkodás*. Budapest, CompLex.
- TÓTH Andrea Katalin (2018): Jogegységesítés és jogközelítés. In JAKAB András – FEKETE Balázs szerk.: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/jogegysegesites-es-jogkoz-elites> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 26.)
- TROUWBORST, Arie (2011): Conserving European Biodiversity in a Changing Climate: The Bern Convention, the European Union Birds and Habitats Directives and the Adaptation of Nature to Climate Change. *Review of European Community and International Environmental Law*, Vol. 20. No. 1. 62–77. DOI: [10.1111/j.1467-9388.2011.00700.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9388.2011.00700.x)
- TUKA Ágnes (2009): *Az Európai Uniónk színe és fonákja*. Pécs, Publiikon.
- UNGER Anna Róza (2018): *Demokrácia a képviselőten túl. A közvetlen demokrácia intézményrendszere és szerepe az Európai Unió demokratizációjában a demokrácia részvételi elmélete alapján*. Budapest, ÁJTK Politikatudományi Doktori Iskola.
- VÁRADI Ágnes (2018): Az Aarhusi Egyezmény értelmezésének egyes kérdései az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában. *Állam- és Jogtudomány*, 59. évf. 2. sz. 97–114. Elérhető: <http://real.mtak.hu/88267/1/2018-02-VARADI.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 26.)

- VOIGHT, Christina (2013): *Rule of Law for Nature, New Dimension and Ideas in Environmental Law*. Cambridge, Cambridge University Press.
- VON CARLOWITZ, Hans Carl (1713): *Sylvicultura oeconomica, oder haufswirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur wilden Baum-Zucht* (Sylvicultura Oeconomica or the Instructions for Wild Tree Cultivation).
- WAAS, T. – VERBRUGGEN, A. – WRIGHT, T. (2010): University research for sustainable development: definition and characteristics explored. *Journal of Cleaner Production*, Vol. 18. No. 7. 629–636. DOI: [10.1016/j.jclepro.2009.09.017](https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2009.09.017)
- WETZEL, Anne (2012): The Influence of International Institutions on Access to Justice in Environmental Matters in the EU and its Member States. In COSTA, Oriol – JØRGENSEN, Knud Erik eds.: *The Influence of International Institutions on the EU*. London, Palgrave Macmillan. 87–89.
- WHITE, Rob – HECKENBERG, Diane (2014): *Green Criminology: An Introduction to the Study of Environmental Harm*. New York, Routledge.
- WULF, Andrea (2001): *The Invention of Nature. The Adventures of Alexander von Humboldt, the Lost Hero of Science*. Hachette, John Murray Publishers Ltd.
- YOUNGS, Richard (2018): Getting Europe’s Direct Democracy Right. *Carnegie Europe*, 2018. 11. 14. Elérhető: <https://carnegieeurope.eu/2018/11/15/getting-europe-s-direct-democracy-right-pub-77750> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 05.)
- ZSIGMOND Csaba (2018): A környezeti bűncselekmények és a szervezett bűnözés. In FRIGYER László szerk.: *Nemzetközi jellegű szervezett bűnözés nyomozásának kutatása információáramlási szempontból*. Budapest, Nemzeti Közszoigálati Egyetem, 169–188.
- ZSIGMOND Csaba (2019): Védett fajok nemzetközi csempészete és a szervezett bűnözés. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 21. köt. 287–292. Elérhető: <http://pecshor.hu/periodika/XXI/zsigmondcsaba.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 26.)

Internetes források

- www.churchill-in-zurich.ch/site/assets/files/1807/rede_winston_churchill_englisch.pdf
- <https://en.unesco.org/themes/education-sustainable-development/what-is-esd/sd>
- www.undp.org/content/undp/en/home/sdgoverview/mdg_goals.html
- www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
- https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/UN-DESA_Back_Common_Future_En.pdf
- https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20137Voluntary_National_Review_of_Hungary_v2.pdf
- https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF
- https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/33b6e417-53c8-11ea-aece-01aa75ed71a1?WT.mc_id=NEWSLETTER_February2020
- https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8350/-UNEP_%20the%20first%2040%20years-2012UNEP-%20the%20first%2040%20years_2012.pdf?sequence=3&%3BisAllowed=
- <https://en.unesco.org/mab>
- www.coe.int/en/web/compass/environment
- www.europarl.europa.eu/summits/car1_en.htm
- www.europarl.europa.eu/summits/hell_en.htm

https://ec.europa.eu/environment/sustainable-development/strategy/review/index_en.htm
https://ec.europa.eu/environment/sustainable-development/SDGs/index_en.htm
<https://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>
https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu_en
www.cbd.int/doc/publications/ea-text-en.pdf
www.iucnredlist.org/about/background-history
www.nationalgeographic.com/environment/habitats/urban-threats/
www.ramsar.org/country-profiles
<https://natura2000.eea.europa.eu/>
www.termesztvedelem.hu/index.php?pg=menu_2090
https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/
www.cbd.int/idb/2009/about/what/
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_818
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_08_1890
www.eea.europa.eu/data-and-maps/data-providers-and-partners/delivering-alien-invasive-species-in-ventories
www.iucngisd.org/gisd/
<https://easin.jrc.ec.europa.eu/easin>
https://ec.europa.eu/environment/nature/invasivealien/docs/R_2016_1141_Union-list-2019-consolidation.pdf
www.termesztvedelem.hu/idegenhonos-invazios-fajok
[www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Control-and-Management-of-Ships'-Ballast-Water-and-Sediments-\(BWM\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Control-and-Management-of-Ships'-Ballast-Water-and-Sediments-(BWM).aspx)
www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/21-BWM-EIF.aspx
www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx
www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/environmental-crime
www.unece.lsu.edu/responsible_trade/documents/2003-2006/rt03_036.pdf
<https://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm>
https://ec.europa.eu/environment/forests/timber_regulation.htm
https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/FLEGT_Work_Plan_2018_2022.pdf
www.unicri.it/topics/environmental/
www.unodc.org/documents/data-and-analysis/wildlife/WLC16_Chapter_1.pdf
www.iucnredlist.org/about/background-history
www.iucnredlist.org/about/uses
www.worldwildlife.org/pages/stop-wildlife-crime
<http://wwf.hu/archivum/2010ev/24/az-orrszarvu-szarva-az-elet-kulcsa>
<http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/infographics/infographic-wildlife-scale.pdf>
http://ec.europa.eu/environment/cites/legislation_en.htm
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:31997R0338&qid=1566983804981>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0034>
http://ec.europa.eu/environment/cites/gaborone_en.htm
https://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3144_hu.htm
www.cites.org/eng/disc/parties/chronolo.php
http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/differences_b_eu_and_cites.pdf
https://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/referenceguide_en.pdf
www.unece.org/env/pp/aarhus/map.html

www.unece.org/env/pp/introduction.html
https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27#EndDec
www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/143119.pdf
https://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/rec/index_en.htm
www.consilium.europa.eu/media/39917/a-new-strategic-agenda-2019-2024-hu.pdf
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32007X1214\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32007X1214(01))
<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/Ares-2018-2432060>
www.nemzetiregiok.eu/
www.ombudsman.europa.eu/hu/home
https://ec.europa.eu/info/consultations_en
https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues_hu
https://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/pdf/press_20090903_en.pdf
https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy_en
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative-/public/basic-facts>
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/verification>
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/answer>
https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/history_hu
https://europa.eu/citizens-initiative/_hu
http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/154588/1/9789241508476_eng.pdf
<http://water.org/water-crisis/womens-crisis/>
www.stopvivisection.eu/
http://europa.eu/legislation_summaries/environment/nature_and_biodiversity/sa0027_hu.htm
www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20171020IPR86572/az-ep-2022-vegere-kivonna-a-forgalom-bol-a-glifozaot
[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/587309/IPOL_STU\(2016\)587309_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/587309/IPOL_STU(2016)587309_EN.pdf)
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2014/000002>
<http://fenyszennyezes.hu/>
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2012/000012>
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2012/000004>
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2012/000010>
https://europa.eu/citizens-initiative/_hu
<https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/hu/home>
https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/hu/show-petitions?keyWords=environment&_anyEu-Country=on&searchRequest=true&resSize=20&pageSize=20#res

Uniós polgári eljárásjogi vívmányok a társadalmi fenntarthatóság szolgálatában

Szerkesztette
Gelencsér Dániel – Selnicean László

A szerzők:
Gelencsér Dániel: 2. és 3. fejezet
Gombos Katalin: 1. fejezet
Hideg Milán István: 6. fejezet
Selnicean László: 4. és 5. fejezet

Szerkesztette
Gelencsér Dániel: 1., 4., 5. és 6. fejezetek és a járulékos részek
Selnicean László: 2. és 3. fejezetek és a járulékos részek

Lektorálta
Simon Károly László

A kézirat lezárva: 2020. június 30.

Vákát oldal

Előszó

Hérakleitosz szerint „nem léphetsz kétszer ugyanabba a folyóba” (Platón: Kratülosz 402A). Az ókori töredék napjainkban is helytálló, figyelemmel arra, hogy az emberi életet, a társadalmat és a körülöttünk lévő környezetet mozgások alkotják, minden egység szakadatlanul és dinamikusan változik. E jelentős változások azonban nem csorbíthatják értékeinket, a fenntarthatóság érdekében cselekednünk kell. Ez egyáltalán nem egyszerű.

A társadalmi fenntarthatóság elmélete elismeri és céljának tekinti az egymást követő nemzedékek megfelelő életminőséghez való egyenlő jogának biztosítását, s az ezzel összefüggésben álló kötelességek teljesítését. Ez nemcsak a környezeti feltételek, hanem az alapjogok érvényesülése tekintetében is irányadó.

A 2015-ben elfogadott fenntartható fejlesztési menetrend is célul tűzte ki a szegénység felszámolását, a méltányos életkörülmények biztosítását, ami a polgári jogérvényesülés területén a joghoz jutás könnyítését, az eljárási jogok egyenlő és hatékony biztosítását, az emberi méltóság és a méltányos joggyakorlás feltételeinek megteremtését célozza. E területen az Európai Unió számos jogforrása és intézkedése segíti e célkitűzések teljesítését.

A társadalmi együttélésnek és az emberi kapcsolatoknak mindig is természetes velejárói voltak a konfliktusok, viták és jogviták, ám az egyre bonyolódó életviszonyok eredményeként az összeütközések jellege is átalakult, amelyek rendezése ugyancsak korszerű megoldásokat kívánt.

A mű a társadalmi fenntarthatósággal összefüggésben az Európai Unió polgári eljárásjogi vívmányait, a társadalmi fenntarthatóság szolgálatába állított klasszikus perjogi, alternatív eljárásjogi eszközöket, a vitarendezést lezáró döntés végrehajtásának biztosítását lehetővé tevő szabályozást és mindezek magyar jogban történő megjelenését mutatja be.

A szerzők célja, hogy a szabályozás mozgatórugóinak felvázolásával, az egyes vívmányok (rendszerek, eljárások, eljárásjogi eszközök, mechanizmusok és intézkedések) sokszínű bemutatásával az olvasó reális benyomást szerezzen arról, hogy az Európai Unió hogyan igazodott, igazodik és kíván igazodni az egyes változásokhoz.

Hangsúlyozandó, hogy bár e munkában nem kívánunk minden kérdéses esetre egyedül alkalmazandó megoldást nyújtani, azonban a bevett intézmények bemutatásán túl a még csak formálódó elemeket is igyekszünk felvillantani.

Törekedtünk arra, hogy az elméleti alapvetéseken, a jogforrásokon, a joggyakorlaton és a gyakorlati tapasztalatokon keresztül olvasmányos stílusban hozzuk közel a társadalmi fenntarthatósághoz kapcsolható polgári eljárásjogi kérdéseket az olvasóhoz.

Budapest, 2020. június

A szerzők

Vákát oldal

Bevezetés: a társadalmi fenntarthatóság és az uniós polgári eljárásjog kapcsolatáról általában

Gombos Katalin

Bevezető gondolatok

A 2000-es évek irányították figyelmünket a környezetünkben zajló jelentős változásokra, e területen a globális gondolkodás és cselekvés igényére. Miután a fenntarthatóság érdekében tett erőfeszítéseknek nem csupán szűk értelemben a természeti környezetünkre kell irányulnia (hiszen a fenntarthatóságnak gazdasági, társadalmi és környezeti dimenziói is vannak), fokozatosan előtérbe kerültek a társadalmi fenntarthatóság biztosítása érdekében tett intézkedések. Már az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) 2000-ben elfogadott millenniumi fejlesztési céljai (Millennium Development Goals MDGs)¹ között is jelentős szerep jutott a szegénység csökkentésének és az emberek életének javítása érdekében tett intézkedéseknek, amelyekben kezdetektől fogva jelentős szerepet vállalt az Európai Unió. Erre a keretre építve 2015-ben megszületett a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó új, fenntartható fejlesztési menetrend (Agenda for Sustainable Development),² amely egyetemes, átfogó cselekvési programot [Sustainable Development in the 21st century (SD21) project] és jogalkotási ajánlásokat (Summary for policymakers)³ határoz meg. A cselekvési program 17 fenntartható fejlesztési célt és ehhez kapcsolódóan 169 konkrét célkitűzést tartalmaz. Az Európai Unió elkötelezett abban, hogy előmozdítsa e menetrend megvalósítását, és a célkitűzések megvalósításához hozzájáruljon mind az Európai Unión belüli, mind az Európai Unión kívüli tevékenységei során. A 2019-ben magalakult új Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2020. február 19-én publikált 5 évre szóló stratégiai célkitűzéseit⁴ között is szerepel a nyitott, demokratikus és fenntartható társadalom megvalósítása.

A társadalmi fenntarthatóság⁵ elmélete⁶ elismeri és céljának tekinti az egymást követő nemzedékek megfelelő életminőséghez való egyenlő jogának biztosítását,⁷ s az ezzel

¹ Elérhető: www.undp.org/content/undp/en/home/sdgoverview/mdg_goals.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)

² Elérhető: www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)

³ Elérhető: www.sustainabledevelopment.un.org/content/documents/UN-DESA_Back_Common_Future_En.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)

⁴ Elérhető: www.op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/33b6e417-53c8-11ea-acec-01aa-75ed71a1?WT.mc_id=NEWSLETTER_February2020 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)

⁵ MCKENZIE 2004.

⁶ DE FINE LICHT–FOLLAND 2019.

⁷ DEMPSEY et al. 2011.

összefüggésben álló köteleességek teljesítését. Ez nemcsak a környezeti feltételek, hanem az alapjogok érvényesülése tekintetében is irányadó. A 2015-ben elfogadott fenntartható fejlesztési menetrend⁸ is célul tűzte ki a szegénység felszámolását, a méltányos életkörülmények biztosítását, ami a polgári jogérvényesülés területén a joghoz jutás könnyítését, az eljárási jogok egyenlő és hatékony biztosítását, az emberi méltóság és a méltányos joggyakorlás feltételeinek megteremtését célozza. A fenntartható fejlődés megfelelően szolgálja a tágran értelmezett életminőség javulását, ami a szociális jólét elérését, megtartását elősegítő gazdasági fejlődéssel az egészséges környezeti feltételek megteremtésével, a demokratikus jogok érvényesülésével és a biztonság megteremtésével is együtt jár. E területen az Európai Unió számos jogforrása és intézkedése segíti e célkitűzések teljesítését.

Alaptételünk az, hogy a jogi szabályozás általában is, és a polgári eljárásjogi szabályok különösen elősegítik mind az uniós, mind a tagállami szintű jogérvényesülést, sőt, a jogforrásoknak a mintaszabályozás-jelleg miatt áttételesen közvetett hatása lehet unión kívüli jogrendszerekre is, és a jogi szabályozás hatóköre számos egyetemes alkalmazású uniós norma esetén közvetlenül is irányadó lehet harmadik országokkal kapcsolatos jogviszonyokra. Ezért állíthatók az uniós polgári eljárásjogi vívmányok a társadalmi fenntarthatóság célkitűzéseinek szolgálatába.

A történeti és dogmatikai alapok tisztázását (*A polgári eljárásjogi területen folytatott igazságügyi együttműködés kezdetei az Európai Unióban, A polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés jelenlegi rendszerének elemei, Az elfogadott intézkedések – körkép a jelenlegi szabályokról, A meglévő szabályozás jellemző vonásai és a A jövő kihívásai* című alfejezet) követően kísérletet teszünk olyan eljárásjogi jogterületek bemutatására, amelyek a felek autonómiájának, döntési jogosultságának és választási szabadságának növelésével,⁹

- a) a szegénység felszámolására tett eljárásjogi eszközökkel (*A szegényjog mint a társadalmi fenntarthatóság procedurális eszköze* című fejezet);
- b) a joghoz jutás egyenlő feltételeinek megteremtésével, eljárást segítő és támogató mechanizmusokkal (*A fogyasztóvédelem eljárásjogi eszközrendszere és a társadalmi fenntarthatóság* című fejezet);
- c) alternatív vitarendezési technikákkal (*Alternatív vitarendezési eljárások a társadalmi fenntarthatóság szolgálatában és Az alternatív vitarendezés sajátos területe: beruházásvédelmi eljárások a társadalmi fenntarthatóság érdekében* című fejezet); továbbá

⁸ Elérhető: <https://ensz.kormany.hu/download/7/06/22000/Vil%C3%A1gunk%20%C3%A-Italak%C3%ADr%C3%A1sa%20Fenntarthat%C3%B3%20Fejl%C5%91d%C3%A9si%20Keretrend-szer%202030.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 14.)

⁹ KIRÁLY 2018.

- d) az ítéletek elismerésének¹⁰ egyszerűsítésével és végrehajtásuk¹¹ hatékonyságának növelésével (*Társadalmi fenntarthatóság és végrehajtás: az Európai Unió intézkedései a határon átnyúló követelések sikeres végrehajtása érdekében különös tekintettel az európai számlazárolási rendeletre* című fejezet)¹²

segítik a jogérvényesülés és az alapjogok magas hatékonyságú tényleges érvényesülését.¹³

A polgári eljárásjogi területen folytatott igazságügyi együttműködés kezdetei az Európai Unióban

Nemzetközi szerződések

Az európai integráció elsődlegesen azt célozta, hogy a tagállamok között az egységes piac megteremtésével egyfajta gazdasági integráció jöjjön létre. A polgári igazságügyi együttműködésről és annak eljárásjogi kereteiről eredetileg az európai integráció első lépéseinek tekinthető szerződések¹⁴ nem rendelkeztek, másként fogalmazva: nem tartozott a közös politikák közé ez a témakör. Az 1970-es években egy mozgalom¹⁵ irányította a figyelmet arra, hogy a szegénység felszámolásában és a joghoz jutás egyenlő feltételeinek biztosításában milyen fontos szerepet játszik a polgári eljárásjog. Az „Access to justice” mozgalom érdeme, hogy a dogmatikai problémák mellett a jogérvényesítés ténylegességére,¹⁶ azaz a jogvédelem hatékonyságának problémáira irányította a figyelmet.

A polgári eljárásjog területén – közösségi szabályozási hatáskör hiányában – eleinte csak klasszikus nemzetközi szerződésekkel lehetett olyan kérdéseket szabályozni, amelyek a határon átnyúló elemet tartalmazó jogvitákban a joghoz jutást megkönnyítették. Előfordult, hogy valamely nemzetközi szervezet vagy a nemzetközi szabályozás elősegítésére létrejött intézmény keretei között valósult meg a jogalkotás, ami a nemzetközi magánjogi, polgári jogi és/vagy polgári eljárásjogi kérdésekben tartalmazott szabályozást. Így születtek nemzetközi szerződések az ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága (United Nations Commission on International Trade Law – UNCITRAL) és a Nemzetközi Személyi Jogállapot Bizottság (International Commission on Civil Status – ICCS), az Európa Tanács, vagy a nemzetközi-kormányközi szervezetként működő Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia (Hague Conference on Private Inter-

¹⁰ MÁDL–VÉKÁS 2018, 555.

¹¹ Erről részletesebben lásd a későbbi fejezeteket.

¹² BURIÁN 2012.

¹³ SZABÓ 2015.

¹⁴ Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó Párizsi Szerződés, az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés és az Euratom Közösséget létrehozó Római Szerződés.

¹⁵ A 20. század második felében a Mauro Cappelletti nevével fémjelzett irányzat az „Access to justice” mozgalom.

¹⁶ KENGYEL 2003, 305.

national Law; Conférence de La Haye de droit international privé HCCH)¹⁷, illetve a külön erre a célra létrehozott nemzetközi intézet (International Institute for the Unification of Private Law – UNIDROIT) keretei között. Példaként említhetők az alábbi egyezmények:

- a) A külföldi választottbírósági határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló New York-i egyezmény (1958);¹⁸
- b) A kereszt- és vezetéknevekre alkalmazandó jogról szóló müncheni egyezmény (1980. szeptember 5);¹⁹
- c) A viták békés rendezéséről szóló európai egyezmény (1954. április 29);²⁰
- d) A polgári eljárásra vonatkozó, Hágában az 1954. évi március hó 1. napján kelt nemzetközi egyezmény;²¹
- e) A nemzetközi adásvétel egységes szabályairól szóló hágai egyezmény (ULIS, 1964.) és a nemzetközi adásvételi szerződések megkötésének egységes szabályairól szóló hágai egyezmény (ULFIS, 1964.).²²

A klasszikus nemzetközi jogi együttműködés mellett sajátos, csak az integráció keretei között megvalósuló nemzetközi szerződésalkotásra is sor került, azaz létrejöttek olyan nemzetközi egyezmények is, amelyek csak a közösségen belüli tagállamok részvételével valósítottak meg egyfajta saját jogvédelmi rendszert a határon átnyúló elemekkel rendelkező jogvitákban. Ennek egyik mintapéldája a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról és a bírósági határozatok végrehajtásáról szóló 1968. szeptember 27-i Brüsszeli Egyezmény, ami a polgári eljárásjogi együttműködés kiindulópontja a későbbi együttműködés során.

A nemzetközi egyezmények egy ugyancsak sajátos fajtája, amikor az Európai Közösség mint szerződő fél írt alá nemzetközi szerződést más államokkal. Ilyenre került sor az 1988-as Luganói Egyezmény²³ megkötésekor.

¹⁷ Az EU 2007. április 3. óta tagja a Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferenciának.

¹⁸ UNCITRAL-egyezmény. Az ENSZ-egyezmények teljes listája elérhető: <https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 01.)

¹⁹ ICCS-egyezmény.

²⁰ Council of Europe egyezmény. Az Európa Tanács egyezményeinek teljes listája elérhető: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 01.)

²¹ HCCH-egyezmény. A Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia egyezményeinek teljes listája elérhető: www.hcch.net/en/instruments/conventions (A letöltés dátuma: 2020. 04. 02.)

²² UNIDROIT-egyezmény.

²³ A polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló egyezmény.

A következő lépcső: az Európai Igazságügyi Térség alapjainak megteremtése

Az integráció előrehaladásával azonban újabb lehetőségek nyíltak meg a szabályozás előtt.²⁴ Azt ugyanis már az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSZ) 220. cikke is tartalmazta, hogy a tagállamoknak el kell végezniük a bírósági határozatok és a választottbírói határozatok kölcsönös elismerésére és végrehajtására vonatkozó alakiságok egyszerűsítését. Ennek a célkitűzésnek a megvalósítása apró lépésekkel indult.

A maastrichti szerződés létrehozta a három pillérből álló Európai Uniót. Új elemként jelent meg a harmadik pillér, a bel- és igazságügyi együttműködés, így az ekkor még kormányközi együttműködésként induló polgári igazságügyi együttműködés keretein belül jöhettek létre a fent említett sajátos hatályú nemzetközi egyezmények. Sajátossága ennek az időszaknak, hogy miután az Európai Unió a létrejöttékor jogi személyiséget még nem kapott, a nemzetközi szerződéskötési képesség is csak az Európai Közösséghez kapcsolódhatott. A maastrichti szerződésnek azonban azért van nagy jelentősége, mert a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködést hivatalosan is beillesztette az Európai Unió tevékenységi körébe.

Az amszterdami szerződés úgy „közösségiesítette” a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködést, hogy azt az Európai Unióról szóló szerződésből (EUSZ) átemelte az EKSZ-be anélkül, hogy azt a közösségi döntéshozatali eljárás alá vonta volna.

Az amszterdami szerződéssel a kormányközi jellegű harmadik pillér már szűkebben volt értelmezett, csak a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területeit foglalta magában, a bel- és igazságügyi kérdések nagy része (menekültügyi és bevándorlási politika, külső és belső határellenőrzés, igazságügyi együttműködés polgári ügyekben) az EU első, közösségi pillérébe került, a jogterület önálló címként átemelésre került az Európai Közösséget létrehozó szerződésbe anélkül, hogy azt a közösségi döntéshozatali eljárás alá vonta volna.

Megmaradt a nemzetközi egyezmények kötésére vonatkozó felhatalmazás, és az EUB viszonylag korán abban is állást foglalt, hogy ez kizárólagos közösségi hatáskör. Az 1/03 véleményében²⁵ az EUB a Luganói Egyezmény „felülbírálatakor” folytatott előkészítő munka során hozzá forduló tanácsi előterjesztésre mondta ki, hogy az új Luganói Egyezmény megkötésére vonatkozó hatáskör kizárólagos és nem a tagállamokkal megosztott közösségi hatáskör. Ez alapján került sor az új Luganói Egyezmény megkötésére.²⁶

A leglényegesebb változást azonban az hozta, hogy az amszterdami szerződéssel a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés közösségiesítése történt meg, ami azt jelenti, hogy innentől kezdődően lehetővé vált e területet is közvetlenül másodlagos közösségi jogforrásokkal szabályozni. A jogalapot ehhez az Európai Közösséget

²⁴ GOMBOS 2014a.

²⁵ 1/03. sz. vélemény a Közösség hatásköre a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, új Luganói Egyezmény megkötéséről. ECLI:EU:C:2006:81

²⁶ HL L 147., 2009.6.10., 5–43. Részleteiről lásd POCAR 2007.

létrehozó Szerződés (EKSZ) 61. cikk c./ pontja és – 67. cikkére figyelemmel – 65. cikke teremtette meg.

Az Európai Unió Bíróságának jogértelmező tevékenysége

A tényleges és hatékony jogérvényesülés szempontjából az előző alcímben elemzett lépésnek azért is nagy jelentősége volt, mert szemben a klasszikus nemzetközi szerződésekkel való jogalkotással, ahol csak kikötés esetén volt az Európai Bíróságnak jogértelmezési lehetősége, a közösségiesített jogterületre eső másodlagos jogforrások értelmezése már főszabály szerint tartozott az EUB hatáskörébe.

Az EKSZ 68. cikke azonban egy másfajta, sajátos korlátozást tartalmazott. Amíg ugyanis az előzetes döntéshozatali eljárás főszabálya (az ekkor hatályos EKSZ 234. cikke²⁷) minden korlátozás nélkül lehetővé tette a tagállami bíróságok számára az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését, addig az EKSZ IV. címe alá tartozó ügyekben²⁸ csak olyan bíróságok fordulhattak előzetes döntéshozatali kérdéssel az Európai Bírósághoz, amelyek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség. Ezzel az e jogterületre eső ügyekben az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezéséből ki voltak zárva az alacsonyabb fokon eljáró bíróságok. Ez a szabály erősen problematikus volt, valójában ugyanis megkettőzte – és ha a büntető igazságügyi együttműködés kérdését is megvizsgáljuk, az itt irányadó másfajta korlátozással²⁹ megháromszorozta – az előzetes döntéshozatali előterjesztések típusait az előterjesztési jogosultság alapján, és számos ügyben kizárta a kellően hatékony jogvédelem érvényesítését azáltal, hogy az ilyen ügyekben korlátozta az előterjesztési jogosultságot.

²⁷ Meg kell jegyezni, hogy volt egy második típusa is ebben az időben az általános előzetes döntéshozatali eljárásnak, amelyet az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (Euratom-szerződés) 150. cikke nevesített. Ez annyiban volt különös jellegű szabályozás, hogy csak az Euratom-szerződés tárgyi hatálya alá tartozó kérdésekre terjedt ki az előterjesztési lehetőség, ugyanakkor ezen kívül más korlátozás nem érvényesült. Ezt igazolja, hogy amikor e rendelkezés a Lisszaboni Szerződéssel hatályon kívül helyezésre került, elegendő volt az Euratom-szerződés 106a. cikkének utaló szabályát beiktatni, és ennek folytán azt az Euratom-szerződés szabályozási területeire eső kérdésekben is alkalmazni lehetett – többek között – az EUSZ 19. és az EUMSZ 267. cikkét.

²⁸ Ebben a címben volt szabályozva a polgári igazságügyi együttműködés is.

²⁹ Itt most nem vizsgált témakör a bűnügyi területen folytatott igazságügyi együttműködés, de a teljesség kedvéért fel kell hívní a figyelmet arra, hogy ebben az időszakban hatályos Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 35. cikke lehetőséget teremtett ugyan előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatására, de korlátozásokkal. Az egyes tagállamoknak külön alávetési nyilatkozatot kellett tenni az EUB hatáskörének elismeréséről. Az EUB honlapján tájékoztató volt megtalálható arról, hogy az egyes tagállamok az EUSZ 35. cikkével összefüggésben milyen nyilatkozatokat tettek. Magyarország az EUSZ 35. cikk második bekezdés szerinti nyilatkozatát megtette, így a harmadik pillérbe tartozó kérdések vonatkozásában az Európai Bíróságnak fennállt az előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatására vonatkozó hatásköre a magyar előterjesztésű ügyekben, voltak azonban olyan tagállamok, amelyek nem tettek alávetési nyilatkozatot, vagy tettek ugyan, de nem teljes körű falhatalmazást adtak, így kizártak bizonyos ügyeket az előterjesztés lehetősége alól.

Számos olyan kérdésben, ami a joghoz jutás legelső „védvonalát” érintette (például a joghatóság, perfüggőség, összefüggő eljárások, határozatok elismerése és végrehajtása) nem kerülhetett az ügy az EUB egységes értelmezési monopóliumának szűrője alá, ha az eljárást nem az „utolsó fokon eljáró” tagállami bíróság kezdeményezte. Az ilyen ügyekben az alacsonyabb fokú tagállami bíróságok részéről voltak próbálkozások az előterjesztésekre, azonban az ekkor hatályos szabályok alapján csak a hatáskörének hiányát megállapító határozatok születhettek az EUB részéről.³⁰

Ebben az időszakban az EUB azokban az esetekben, amikor olyan bíróságok fordultak hozzá, amelyek határozataival szemben a tagállami jogi rendelkezések értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, problémamentesen tudott iránymutató érdemi döntéseket hozni,³¹ és olyan esetekben is elfogadott előterjesztéseket a jogterületről, amikor a nemzeti jogban dogmatikailag vitatott volt, hogy a konkrét ügyben lehetséges-e jogorvoslat az előterjesztő bíróság döntésével szemben.³² A hatékony jogvédelemhez való hozzájutás szempontjából kifogásolható Olivier Martinez és Robert Martinez kontra MGN Ltd. ügyben a konkrét jogsérelem helyzet feloldására bírói leleménnyel, más módon mégis sor kerülhetett, ugyanis a Tribunal de grande instance de Paris a C-161/10. sz., megismélt előterjesztésére az előzetes döntéshozatali eljárás már lefolytatható volt. Ez azonban nem volt generális megoldás, csak azért kerülhetett rá sor, mert időközben hatályba lépett a Lisszaboni Szerződés, amely eltörölte ezt a korlátozást, így a viszonylag közeli időpontra figyelemmel a második előterjesztés alapján már érdemi eljárás lefolytatására került sor. Az EUB a C-509/09. sz. ügghöz egyesítette az előterjesztést, és így az eDate Advertising GmbH és társai kontra X és Société MGN Ltd.  t let ben³³ határozott a feltett fontos eljárásjogi kérdésekben. Azt, hogy az EKSZ 68. cikkét jogvédelmi szempontból aggályosnak lehetett tekinteni, igazolja az is, hogy a C-283/09 sz. Artur Wery nski kontra Mediatel 4B sp lka z o. o.³⁴ ügyben az EUB, megfogadva a főtanácsnok indítványát, befogadta a röviddel a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőzően a Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia lengyel bíróságtól érkezett előzetes döntéshozatali kérelmet, holott ez a bíróság sem minősült olyanakk, amely határozatával szemben nincs további jogorvoslat. A probléma generális megoldására a 2009. december 1. napján hatályba lépett Lisszaboni Szerződésig kellett várni, ez a szerződés ugyanis hatályon kívül helyezte az EKSZ kifogásolt rendelkezését.

³⁰ C-278/09. Olivier Martinez  s Robert Martinez kontra MGN Ltd. ECLI:EU:C:2009:725.

³¹ C-585/08.  s C-144/09. sz. Peter Pammer kontra Reederei Karl Schlüter GmbH & Co. KG (C-585/08)  s Hotel Alpenhof GesmbH kontra Oliver Heller (C-144/09) egyesített ügyek. ECLI:EU:C:2010:740 33. pont.

³² C-14/08. sz. Roda Golf & Beach Resort SL. ECLI:EU:C:2009:395 24–30. pont.

³³ C-509/09 sz. eDate Advertising GmbH és társai kontra X  s Société MGN Ltd. ECLI:EU:C:2011:685.

³⁴ C-283/09 sz. Artur Wery nski kontra Mediatel 4B sp lka z o. o. ECLI:EU:C:2011:85.

Az integráció további lépcsői

Az amszterdami szerződéshez azonban – a fenti kritika mellett is – számos olyan eredmény köthető, ami lényeges előrelépést jelent az addigi szabályozáshoz képest. Ez a szerződés hozta létre a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségét, ami azzal a kézzelfogható előnnyel járt, hogy a személyek szabad mozgásához kapcsolódó valamennyi jogterületre lehetővé vált a másodlagos közösségi jogforrásokkal való szabályozás. A jog érvényesülése³⁵ mint célkitűzés elsősorban az igazságszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférést jelöli, amelynek megnyilvánulásaként számos másodlagos jogforrás megalkotására került sor. A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége általában is igen hangsúlyossá vált, de a másodlagos jogalkotásban kiemelkedő szerepet kapott a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés kérdése. Az Európai Tanács 1999 őszi tamperei rendkívüli ülésén határoztak az állam- és kormányfők a tamperei programként emlegetett intézkedéscsomagról. Célul tűzték ki a polgári igazságügyi együttműködésben a kölcsönös bizalom és kölcsönös elismerés elvének megvalósítását,³⁶ ami a gyakorlatban az eltérő tagállami jogrendszerek közelítése mellett a különbözőségekből adódó igényérvényesítési akadályok³⁷ fokozatos lebontását is magában foglalta.

A nizzai szerződés lehetővé tette, hogy a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területére tartozó intézkedéseket – a családjog kivételével – együttdöntési jogalkotási eljárás keretében hozzák meg. E módosítás után valóságos jogalkotási dömping indult az Európai Unióban, sorra születtek a polgár igazságügyi együttműködés területére eső jogi aktusok. Úgy is fogalmazhatunk, hogy ebben az időszakban a polgári igazságügyi együttműködés területe az Európai Unió egyik legjelentősebb szakpolitikájává vált³⁸.

A témakör súlyát támasztja alá, hogy az EU állam- és kormányfőinek 2004 novemberében megtartott, a bel- és igazságügyekre koncentrált ülésén megszületett a következő, több évre szóló intézkedéscsomag is, amely hágai program néven vált közzismertté. A hágai program döntő súlyt helyezett a kölcsönös elismerés elvének megvalósítására, és azt előírányozta kiterjeszteni olyan új jogterületekre is, amelyek korábban kívül estek a közös szabályozáson (említhetők a családi jog egyes, főként vagyoni jogi elemei, vagy az öröklési jog, azon belül döntően a végrendeletek). A hágai program megvalósítása érdekében a Bizottság és az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) cselekvési tervet fogadott el, amely tartalmazta a prioritások végrehajtásához szükséges konkrét intézkedéseket, ezek között az egységes igazságügyi térség megteremtését is. Az egységes igazságügyi térség jelenti valójában a joghoz és igazságszolgáltatáshoz való megfelelő hozzá-

³⁵ Lásd részletesebben GOMBOS 2014b.

³⁶ A 120/78 számú, de az ügyben szereplő termék alapján csak Cassis de Dijonról vált híressé az ítéletben megfogalmazott eredeti elv, a „mutual recognition”, amely mára a jogharmonizáció egyik legfontosabb alapelvevé vált.

³⁷ Lásd ezt a kérdést a magyar előzetes döntéshozatali eljárások tükrében SOMSSICH 2018.

³⁸ FAZEKAS 2012, 57.

férést. E célkitűzésekkel szoros összefüggésben került elfogadásra egy egyedi program is, amelyet az Európai Parlament és a Tanács 1149/2007/EK határozatával fogadott el.³⁹ Ez az alapvető jogok és jogérvényesülés általános program keretében a 2007–2013-as időszakra a polgári jogi jogérvényesülés egyedi program létrehozását határozta el.

A Lisszaboni Szerződés

A 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés felszámolta az Európai Unió pilléres szerkezetét. Ezzel eltűntek a különbségek az eddig különböző pillérekbe tartozó jogterületek szabályozási lehetőségeiben. A polgári igazságügyi együttműködés területén ez annyiban hozott újabb lényeges változást, hogy a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területével kapcsolatos összes intézkedést a rendes jogalkotási eljárás alá vonta. A családjog területére azonban a főszabálytól eltérően a különleges jogalkotási eljárást kell alkalmazni, aminek a lényege, hogy a Tanács a Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag hozza meg a határozatait.

A hágai programot pedig a stockholmi program követte, amely a jogérvényesülési és biztonsági szakpolitikáira vonatkozóan átfogó tervet, továbbá a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség jövőbeni továbbfejlesztésének menetrendjét vázolta fel a 2010-től 2014-ig terjedő ötéves időszakra. A négy nagy prioritás köré csoportosuló program konkrét javaslatokat tartalmazott arra vonatkozóan, hogy hogyan lehetne hatékonyabbá és a polgárok számára kézzelfoghatóbbá tenni a bel- és igazságügyi együttműködés pozitív hozadékait.⁴⁰ Így prioritás volt a fokozott jogi védelem az uniós polgárok számára, a polgárok életének megkönnyítése. A polgárok életének megkönnyítése alatt elsősorban az olyan mechanizmusok beindítását kell érteni, amelyek könnyebbé teszik a személyek igazságszolgáltatáshoz való hozzáférését, azt, hogy az unión belül bárhol érvényesíthessék jogaikat. Prioritás, hogy a határon átnyúló jogvitákra tekintettel javítani kell az igazságszolgáltatásban dolgozó szakemberek közti együttműködést, és a belső piac előnyeinek jobb kiaknázása érdekében⁴¹ a kereskedelem területén is biztosítani kell a megfelelő jogi eszközöket.

³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2007. szeptember 25-i 1149/2007/EK határozata az Alapvető jogok és jogérvényesülés általános program keretében a 2007–2013-as időszakra a Polgári jogi jogérvényesülés egyedi program létrehozásáról.

⁴⁰ VAN CALSTER 2016, 12–20.

⁴¹ Lásd egyik területét SZÚCS kézirat.

Az együttműködés fejlesztése Lisszabon után

A szabadság, a biztonság és a jog térsége jövőjének meghatározása érdekében az Európai Tanács 2014 júniusában elfogadta a poszt-Stockholm program⁴² iránymutatásait. Ez a program lassított az eddigi lendületen, úgy is fogalmazhatunk, hogy a kevesebb néha több elve alapján főként nem új területek szabályozás alá vonása, hanem a meglévő együttműködés mélyítése lett a fő szempont. Stratégiai iránymutatásként került megfogalmazásra, hogy következetesen és eredményesen végre kell hajtani az elfogadott intézkedéseket, szorosabbá kell tenni az együttműködést, növelni kell az uniós ügynökségek szerepét és fel kell térképezni az új technológiákban rejlő lehetőségeket. A jog érvényesülésének térsége területén az európai polgárok megfelelő tájékoztatása, információkhoz való hozzáférése, illetve tudatosságuk növelése volt a fő cél. Az európai igazságügyi jogalkotást is a növekedés szolgálatába kellett állítani (justice for growth), ami jelenti egyrészt a meglévő jogforrások generációs felülvizsgálatát (egyes jogforrások második vagy harmadik generációs felülvizsgálatukra is sor került már), másrészt új, 21. századi kihívásoknak való megfeleltetésüket. Ez utóbbi körbe belesorolható az adatvédelmi szemlélet erősítése és általában az alapjogi szemlélet⁴³ és az alapjogi bíraskodás előtérbe kerülése is.

Ebben az időszakban a polgári igazságügyi együttműködés uniós vívmányaiként megjelölhető mind szélesebb szabályozási kört lefedő jogszabályai egyrészt közvetlen uniós jogérvényesítési lehetőségeket teremtettek a jogalanyok számára, másrészt közvetlen együttműködést biztosítottak a bíróságok és a tagállamok illetékes hatóságai között, amelyre esetenként intézményi háló is létrejött.

Az Unió az 1382/2013/EU rendelettel⁴⁴ a JUSTICE program, míg a 1381/2013/EU rendelettel⁴⁵ a Rights, Equality and Citizenship program létrehozásáról döntött. Mindkét program azt szolgálta, hogy előmozdítsa az Európai Unió egységes jogérvényesítésen alapuló térségének létrejöttét. A polgári jogi és polgári eljárásjogi területen e programok főként az igazságszolgáltatás szereplőinek képzésével kívántak hozzájárulni az európai jog korszerű, gyakorlati alkalmazásához. Emellett számos európai szintű hálózati együttműködés megteremtésére került sor a jogérvényesítés és az egyes jogok gyakorlásának előmozdítására. Kihasznlta a program az elektronikus ismeretterjesztés új eszközeit is (például European e-Justice portál⁴⁶) és az európai polgárok, vállalkozások jobb jogismeretét, jogaik hatékonyabb gyakorlását célozta számos tanácsadó szerv létrehozása

⁴² Elérhető: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/143119.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)

⁴³ Lásd erről ORBÁN 2018.

⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1382/2013/EU rendelete a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó Jogérvényesülés program létrehozásáról EGT-vonatkozású szöveg.

⁴⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1381/2013/EU rendelete a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó Jogok, egyenlőség és polgárság program létrehozásáról EGT-vonatkozású szöveg.

⁴⁶ Elérhető: <https://e-justice.europa.eu/home.do> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)

is (például SOLVIT⁴⁷), illetve az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jobb biztosítása érdekében is történtek előrelépések. A Rights, Equality and Citizenship 2014–2020 program⁴⁸ a polgári igazságügyi területen főként a diszkrimináció-mentesség biztosítása, az esélyegyenlőség és az emberi jogok érvényesítése terén kívánt előrelépni. Különös súllyal érvényesültek a sérülékeny csoportok (gyermekek, fiatalok, nők) védelmével kapcsolatos intézkedések (Daphnae), általában a gyermekek jogainak védelmére tett jogi lépések. A korábbinál sokkal inkább előtérbe került az adatvédelem és az európai polgári jogok védelme, a fogyasztójogok védelme.

Lehetséges lépések az igazságügyi együttműködés továbbfejlesztéséhez

Az Európai Tanács 2019 júniusában elfogadta a 2019–2024-es időszakra szóló stratégiai menetrendet a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozóan.⁴⁹ Ennek négy építőeleme az értékek és a jogállamiság tiszteletben tartása, a kölcsönös bizalom és a közös európai térségünk védelme, továbbá az új technológiák és a mesterséges intelligencia használatának elsajátítása. A Lisszaboni Szerződés elfogadása óta főként olyan jogszabályok kidolgozására összpontosította a figyelmét az Európai Unió, amelyek szilárd jogi keretet biztosítanak a bel- és igazságügy területén. Most a már hatályos jogi eszközök és szakpolitikai intézkedések végrehajtása és megszilárdítása került előtérbe. Célkitűzés a nagyobb összhang megteremtése az unió belső és külső politikái között, különösen a globális dimenzióval rendelkező területeken (adatvédelem, AI-szabályozás). Az igazságügyi együttműködés területén cél a jogérvényesülés valódi európai térségének kialakítása, ahol tiszteletben tartják a különböző jogrendszereket, és ahol a tagállamok kölcsönös bizalommal viseltetnek egymás igazságügyi rendszerei iránt. Vegyünk néhány példát arra, hogy a polgári jogi együttműködésben különösen mely területeken várhatóak uniós fellépések! Folyamatos tendencia a minőségi uniós jogalkotásra törekvés, ennek megnyilvánulásaként célkitűzés az uniós jogszabályok következetességének és közérthetőségének előmozdítása. A gyakorlati tapasztalatok és hatásvizsgálatok eredményeként kimondható, hogy a megfelelő joghoz jutás érdekében fontos az igazságszolgáltatás igénybevételének egyszerűsítése. A határozatok és az ítéletek kölcsönös elismerésére régóta létezik több uniós jogforrás, ezek időszaki felülvizsgálata mellett a legfőbb törekvés a kölcsönös elismerés fokozása. Erősíthető az együttműködés továbbá az európai polgárok Európai Unió belüli szabad mozgásához, letelepedéséhez és munkavállalásához való jogának tényleges érvényesülése tekintetében.

⁴⁷ Elérhető: <https://ec.europa.eu/solvit/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)

⁴⁸ Elérhető: https://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/rec/index_en.htm (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)

⁴⁹ Elérhető: www.consilium.europa.eu/media/39917/a-new-strategic-agenda-2019-2024-hu.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)

A Bizottság 2019–2024 közötti hat prioritásában is szerepel az európai életmód előmozdítása címszó alatt az igazságügyi együttműködés fejlesztése mint a polgárok és értékeink védelme érdekében tett lépés. Ez az igazságügyi együttműködés területén elsősorban a kölcsönös bizalom továbbépítését jelenti, továbbá a tagállami jogrendszerek egyfajta összekapcsolása teremtheti meg ténylegesen az európai igazságszolgáltatási térseget. A társadalmi fenntarthatóság érdekében fontos még az alapvető jogok prioritáson belül megfogalmazott célkitűzések megvalósítása, amelyek a jogállamiság, az alapvető jogok, a fogyasztók védelmét szolgálják és a fogyasztói tudatosság növelését kívánják elérni az áruk, szolgáltatások és élelmiszerek tekintetében. A célkitűzés olyan jogszabályi környezet kialakítása is, amely a fogyasztói tájékozottság növelése irányában hat, amelynek eredményeként garantálható, hogy a fogyasztóvédelmi rendelkezések hatékonyan érvényre jutnak, és a jogi szabályozás megfelel a digitális kor kihívásainak is. A digitális korra felkészült Európa számára nagy kihívás az adatvédelmi szabályozás megreformálása, továbbá különösen az igazságügyi együttműködésben az internet alapú hálózati együttműködések szerepének növelése, a digitalizáció és a mesterséges intelligencia igazságszolgáltatásban való hasznosíthatóságának megfontolása.

A polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés jelenlegi rendszerének elemei

Jogalap a másodlagos jogforrások elfogadására

A polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés alapvető rendelkezése az EUMSZ. 81. cikke. Eszerint az együttműködés keretében olyan intézkedések is elfogadhatók, amelyek célja a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közéletése.⁵⁰ E célok elérése érdekében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg – különösen, ha ez a belső piac megfelelő működéséhez szükséges –, biztosítandó a következőket:

- a) a bírósági és bíróságon kívüli ügyekben hozott határozatok tagállamok közötti kölcsönös elismerése és azok végrehajtása;
- b) a bírósági és bíróságon kívüli iratok határokon túlra történő kézbesítése;
- c) a tagállamokban alkalmazandó kollíziós, illetve joghatóságra vonatkozó szabályok összeegyeztethetősége;
- d) együttműködés a bizonyításfelvétel terén;
- e) az igazságszolgáltatáshoz való tényleges hozzáférés;
- f) a polgári eljárások zökkenőmentes lefolytatását gátló akadályok megszüntetése, szükség esetén a tagállamokban alkalmazandó polgári eljárásjogi szabályok összeegyeztethetőségének előmozdításával;

⁵⁰ EUMSZ 81. cikk (1) bekezdés.

- g) alternatív módszerek kidolgozása a jogviták rendezésére;
- h) a bírák, ügyészek és az igazságszolgáltatási alkalmazottak képzésének támogatása.⁵¹

Távolmaradási, kimaradási lehetőségek

Az Egyesült Királyság, Írország és Dánia kiegészítő jegyzőkönyvet csatolt az amszterdami majd a Lisszaboni Szerződéshez, amelyben a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése térségére hozandó intézkedések hatálya alól kizárták magukat.⁵² Az Egyesült Királyság 2020. január 31-én kilépett az Európai Unióból, ezért az alapító szerződések rendelkezései már nem irányadóak rá. Azt, hogy a jövőben hogyan fog alakulni az igazságügyi együttműködés területén a helyzete az Európai Unió tagállamai viszonylatában létrejött magánjogi jogvitákban, az Európai Unió és az Egyesült Királyság között megkötendő megállapodás fogja rendezni,⁵³ addig a polgári igazságügyi vívmányok tekintetében úgy kell rá tekinteni, mint harmadik államra. Így a jelenlegi rendszerben csak Írország és Dánia speciális helyzetét szükséges áttekinteni.

Írország nem zárkózott el teljesen az uniós jogszabályok alkalmazásától, hanem fenntartotta magának azt a jogot, hogy a polgári igazságügyi együttműködés területét érintő javaslat benyújtását követő három hónapon belül írásban bejelentse az együttműködéshez való csatlakozását.⁵⁴ Az e területen elfogadott uniós normák preambuluma tájékoztatást nyújt arról, hogy az adott jogforrás megalkotásában részt vett-e Írország. A jogforráshoz való csatlakozásra azonban egy bejelentéssel utólag is sor kerülhet, amelyről a Bizottságnak határozatot kell elfogadnia. Ebben az esetben a jogforrás az e határozatról szóló értesítés kézhezvételének napjától alkalmazandó az utólag csatlakozó tagállam vonatkozásában. Dánia helyzete ennél bonyolultabb. Dániának a Lisszaboni Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv alapján kimaradási (opt-out) lehetősége van, így a polgári igazságügyi együttműködés területén elfogadott jogforrások Dániára csak abban az esetben alkalmazhatók, ha az Európai Unió és Dánia között erre az együttműködésre párhuzamos megállapodás jön létre.⁵⁵

⁵¹ EUMSZ 81. cikk (2) bekezdés.

⁵² Írország a polgári ügyekben történő igazságügyi együttműködéssel kapcsolatban eddig meghozott uniós normák elfogadásában részt vett, illetve utóbb csatlakozott. Dánia viszont eddig az együttműködést ezen a területen elutasította. A legutóbbi idők terméke, hogy néhány párhuzamos megállapodás kötésére került sor egyes jogforrások Dániában történő alkalmazhatósága érdekében.

⁵³ Lásd még RAFFAI 2020.

⁵⁴ Ezt nevezik a szakzsargonban optinálásnak a tagállami opt-in nyilatkozat alapján.

⁵⁵ E problematikával foglalkozik Juliane Kokott főtanácsnok a C-49/12. számú, *The Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs v. Sunico ApS és M & B Holding ApS v. Sunil Kumar Harwani* ügyben az Østre Landsret (Dánia) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem folyamatban lévő eljárásban a 2013. április 11-én előterjesztett indítványában.

Az elfogadott intézkedések – körkép a jelenlegi szabályokról

Ahogy az EUMSZ 81. cikkében adott szabályozási felhatalmazásból is látszik, a polgári eljárásjog területén sokszínű lehetőség nyílik a szabályozásra. Az Európai Unió élt is ezzel a lehetőséggel, így megállapíthatjuk, hogy a polgári igazságügyi együttműködés területén született másodlagos jogforrások túlnyomó többsége eljárási típusú szabályokkal⁵⁶ rendezi a határon átnyúló jogviszonyokat.⁵⁷ A jogforrásokat tematikus rendben, több szempontú csoportosításban tekintjük át, amely alapján jó áttekintés nyerhető a szabályozás jelenlegi állásáról; majd a jövőben várható változások, kihívások értékelésére kerül sor.

Joghatósági szabályok

Minden jogvitában az egyik elsőként felmerülő kérdés, hogy milyen fórumhoz fordulhatunk ügyünk intézésével. A szabályozási tárgykör alapján csoportosítva, találunk olyan uniós jogforrásokat, amelyek a joghatósági szabályok megalkotásával a nemzetközi ügyelosztást szabályozzák. A jogforrásokban tipikusan e szabályokkal együtt jelennek meg a határozatok elismerésére és végrehajtására vonatkozó szabályok.

A jelenleg hatályos ilyen jogforrások:

- a) Az Európai Parlament és a Tanács 2012. december 12-i 1215/2012/EU rendelete a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (Brüsszel Ia.);⁵⁸
- b) A Tanács 2003. november 27-i 2201/2003/EK rendelete a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről⁵⁹ (Brüsszel IIa.).⁶⁰

Az alkalmazandó jogra vonatkozó szabályok

A határon átnyúló elemeket tartalmazó jogvitákban nemcsak az eljáró fórum kijelölésére szolgáló szabályok megalkotására van szükség, hanem kollíziós szabályok megalkotása indokolt a jogvitára irányadó, alkalmazandó jog meghatározására is. Az alkalmazandó jog kiválasztásának rendjét szabályozó jogforrások:

⁵⁶ Lásd részletesebben SCHLOSSER–HESS 2015.

⁵⁷ Lásd részletesen a főbb jogforrások kommentárszerű feldolgozását GEIMER et al. 2009.

⁵⁸ A rendeletre lásd részletesebben SIMON–SIRHÁN szerk. 2016.

⁵⁹ BOELE-WOELKI – GONZÁLEZ BEILFUSS 2007.

⁶⁰ A rendelet gyakorlati tapasztalataira lásd SZEIBERT 2018.

- a) Az Európai Parlament és a Tanács 2008. június 17-i 593/2008/EK rendelete a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról⁶¹ (Róma I.);⁶²
- b) Az Európai Parlament és a Tanács 2007. július 11-i 864/2007/EK rendelete a szerződésen kívüli kötetmi viszonyokra alkalmazandó jogról (Róma II.);⁶³
- c) A Tanács 2010. december 20-i 1259/2010/EU rendelete a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról (Róma III.).⁶⁴

Komplex jogforrások

Azokat az uniós jogforrásokat nevezhetjük komplexnek, amelyek mind a joghatóság, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása, mind pedig az alkalmazandó jog területére együtt, egy jogforrásban tartalmaznak előírásokat. Az utóbbi időszak jogalkotásában gyakoribbak az ilyen jogforrások:

- a) Az Európai Parlament és a Tanács 2012. július 4-i 650/2012/EU rendelete az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az öröklési ügyekben kiállított közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési bizonyítvány bevezetéséről;⁶⁵
- b) A Tanács 2008. december 18-i 4/2009/EK rendelete a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről;⁶⁶
- c) Az Európai Parlament és a Tanács 2015. május 20-i (EU) 2015/848 rendelete a fizetésektelenségi eljárásról.⁶⁷

Joghoz jutást elősegítő jogforrások

A joghoz jutás szempontjából azoknak a szabályoknak van nagy jelentősége, amelyek megkönnyítik az igények érvényesítését. Két nagy kategóriába sorolhatók az ezzel kapcsolatos intézkedések az Európai Unióban. A joghoz jutás garanciális szabályait az Alap-

⁶¹ A rendelet lehet egy állomása a kollíziós szerződési jog egységesítésének. Nagy tekintélyű jogtudósok fáradoznak az egységesítési munkán, amelynek eredményeként olyan publikált anyagok jelentek meg, amelyeket a joggyakorlat a rendelet kommentárjaként is hasznosan felhasználhat. Lásd FERRARI–LEIBLÉ ed. 2009.

⁶² Lásd a rendeletről részletesen MAGNUS–MANKOWSKI ed. 2017.

⁶³ MAGNUS–MANKOWSKI ed. 2019.

⁶⁴ CALLIESS–RENNER 2020.

⁶⁵ SZŐCS 2016.

⁶⁶ A rendeletet lásd részletesebben SIMON 2018b.

⁶⁷ BÓKA 2016; NAGY 2013.

jogi Charta *Igazságszolgáltatás* cím alatt elhelyezett rendelkezései tartalmazzák. Ezek nevesítve az alábbi jogokat fogalmazzák meg:

- a) a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog (47. cikk);
- b) az ártatlanság védelme és a védelemhez való jog (48. cikk);
- c) a bűncselekmények és büntetések törvényességének és arányosságának elvei (49. cikk); valamint
- d) a kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés tilalma (50. cikk).

Ezek közül a bűncselekmények és büntetések törvényességének és arányosságának elvei kizárólag büntetőeljárás esetén értelmezhetők, a további garanciák viszont megfelelően irányadók a polgári eljárásjog területén is a megfelelő képviselőhöz való jog és a *res iudicata* elv érvényesítése során.

A másik, önálló sodottnak tekinthető kategóriába olyan uniós minimumszabályok tartoznak, amelyek a joghoz jutás anyagi feltételeinek megteremtésével segítik a jogérvényesülést. A korábbi dogmatikában szegénységként⁶⁸ is emlegetett joghoz jutást segítő uniós eszköz a rászorulóknak számára a bíróság előtti igényérvényesítést, a költségek előlegezése és megfizetése alóli mentesítést lehetővé tevő szabályokról⁶⁹ rendelkező jogforrás:

a) A Tanács 2003. január 27-i 2003/8/EK irányelve a határon átnyúló vonatkozású jogviták esetén az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében az ilyen ügyekben alkalmazandó költségmentességre vonatkozó közös minimumszabályok megállapításáról.⁷⁰

Az eljárást támogató együttműködés körében említhető továbbá a bűncselekmények más uniós országban élő sértettjeinek járó kártérítés nyújtására kialakított uniós együttműködési rendszer, amely a joghoz jutást azzal segíti elő, hogy a szándékos bűncselekmények áldozatai számára a kártérítéshez való hozzájutás céljából minimumszabályokat hoz létre az Európai Unión belül:

b) A Tanács 2004. április 29-i 2004/80/EK irányelve a bűncselekmények áldozatainak kárenyhítéséről.⁷¹

Jogsegély típusú jogforrások

A polgári perben számos eljárási cselekményhez lehet szükség határon átnyúló jogsegélyre. Különösen ilyennek tekinthető az iratok kézbesítésével és a bizonyítás felvételéhez nyújtott jogsegély. E területre az alábbi jogforrások születtek:

⁶⁸ KIRÁLY 2012.

⁶⁹ Erről a kérdéstről lásd részletesebben a későbbi fejezeteket.

⁷⁰ Ehhez szorosan kapcsolódik általában a jogi segítségnyújtás kérdésköre. Lásd a témáról bővebben KIRÁLY–SQUIRES 2011.

⁷¹ GOMBOS 2010.

- a) Az Európai Parlament és a Tanács 2007. november 13-i 1393/2007/EK rendelete a tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről (iratkézbesítés), és az 1348/2000/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről;
- b) A Tanács 2001. május 28-i 1206/2001/EK rendelete a polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyításvétel tekintetében történő, a tagállamok bírósági közötti együttműködéséről.⁷²

Alternatív vitarendezést szabályozó jogforrások

Az Európai Unió igazságügyi politikájának fontos célkitűzése, hogy a polgárai és a vállalkozások számára egyaránt lehetővé tegye a hatékony jogorvoslatához való hozzájutást. Különösen a több tagállamot érintő ügyekben és az európai uniós jog alapján őket megillető jogok sérelmével kapcsolatos ügyekben fontos a gyors és hatékony segítséget nyújtó rendszerek megteremtése.⁷³ Erre a kérdésre az Európai Unió eljárásjogi vívmányok körébe tartozó alábbi alternatív vitarendezési mechanizmusokra vonatkozó szabályozási keretet hozta létre:

- a) Az Európai Parlament és a Tanács 2008. május 21-i 2008/52/EK irányelve a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól,⁷⁴
- b) Az Európai Parlament és a Tanács 2013. május 21-i 2013/11/EU irányelve a fogyasztói jogviták alternatív rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról (fogyasztói alternatív vitarendezési irányelv);
- c) Az Európai Parlament és a Tanács 2013. május 21-i 2013/524/EU rendelete a fogyasztói jogviták online rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról (fogyasztói online vitarendezési irányelv).⁷⁵

Alternatív európai eljárási szabályok

Az igazságügyi együttműködés területén találunk olyan szabályokat is, amelyek a tagállami szabályokkal konkuráló, a határon átnyúló elemet tartalmazó jogvitákban választható európai eljárásokat szabályoznak. Ezek közös sajátossága, hogy nem a tagállami

⁷² A jogsegély típusú együttműködésről lásd BORECZKI kézirat.

⁷³ Lásd még lehetséges szabályozási irányként: HARSÁGI – VAN RHEE 2014.

⁷⁴ Az irányelvről lásd részletesebben GYEKICZKY 2010.

⁷⁵ Ez a rendelet többféle alternatív vitarendezésre lehetőséget ad. Az alternatív vitarendezésről lásd még részletesen a későbbi fejezeteket.

szabályozás helyébe lépnek, hanem – választásuk esetén – azzal párhuzamos eljárásjogi lehetőségeket teremtenek. Ilyen jogforrások az alábbiak:

- a) Az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 21-i 805/2004/EK rendelete a nem vitatott követelésekre vonatkozó európai végrehajtható okirat létrehozásáról;⁷⁶
- b) Az Európai Parlament és a Tanács 2007. július 11-i 861/2007/EK rendelete a kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről;⁷⁷
- c) Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 12-i 1896/2006/EK rendelete az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról;⁷⁸
- d) Az Európai Parlament és a Tanács 2014. május 15-i 655/2014/EU rendelete polgári és kereskedelmi ügyekben a tagállamközi követelésbehajtás megkönnyítése érdekében az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés eljárásának létrehozásáról.⁷⁹

Hálózati együttműködést érintő jogforrások

A polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés tényleges megvalósulását segítő, főként hálózati alapú együttműködési formák jöttek létre. Ez internetalapú, nem formalizált és egyáltalán nem bürokratikus tanácsadási tevékenység megvalósítására ad lehetőséget. A rendszer kapcsolattartók együttműködésén, illetve központi hatóságok együttműködésén alapul. Az első „intézményesült” hálózatként az Európai Igazságügyi Hálózat⁸⁰ jött létre, majd később speciális területekre más hálózatok is alakultak. A polgári és kereskedelmi ügyekben az Európai Igazságügyi Hálózat rendeltetése az, hogy a 27 európai uniós tagállamban működő 139 kapcsolattartó pont, 124 központi hatóság, 166 egyéb igazságügyi és közigazgatási hatóság, 6 összekötő bíró, 70 szakmai szervezet (ügyvédek, közjegyzők, bírósági végrehajtók) segítségével biztosítsa a zökkenőmentes igazságügyi együttműködést és az uniós jog megfelelő alkalmazását és végrehajtását. A Hálózat akár az ügyfelek, akár bírák, vagy más gyakorló jogászok számára is igénybe vehető.

Az Európai Igazságügyi Hálózat fenntart egy, a nyilvánosság számára elérhető információs rendszert,⁸¹ amelyben tájékoztatást nyújt a polgári és kereskedelmi ügyekben folytatott igazságügyi együttműködésről, az erre vonatkozó uniós és nemzetközi jogi eszközökről, valamint a tagállamok belső jogáról, különös tekintettel az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre.

⁷⁶ A rendeletről lásd részletesebben HARSÁGI 2005.

⁷⁷ A rendeletről lásd részletesebben SIMON 2018a.

⁷⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2015. december 16-i (EU) 2015/2421 rendelete a kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről szóló 861/2007/EK rendeletet, valamint az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról szóló 1896/2006/EK rendeletet is módosította.

⁷⁹ HIDEG 2019b; HIDEG 2020.

⁸⁰ Elérhető: https://e-justice.europa.eu/public_html/index_hu.htm (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

⁸¹ Elérhető: http://ec.europa.eu/civiljustice/index_hu.htm (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

Az Európai Igazságügyi Hálózatról az alábbi jogforrás rendelkezik:

Az Európai Parlament és a Tanács 2009. június 18-i 568/2009/EK határozata a polgári és kereskedelmi ügyekben az Európai Igazságügyi Hálózat létrehozásáról szóló 2001/470/EK tanácsi határozat módosításáról.

A hálózati együttműködés más területeken is megvalósult, ma már ilyen platform a belső piac működését segítő eszközként a SOLVIT⁸² és az IMI,⁸³ vagy a fogyasztóvédelem területén a Fogyasztóvédelmi Együttműködési Hálózat (CPC Network).

Ezek jogi alapját az alábbi jogforrások teremtették meg:

- b) A SOLVIT belső piaci problémamegoldó hálózat alkalmazásának alapelveiről szóló, 2001. december 7-i 2001/893/EK bizottsági ajánlás;
- c) Az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 1024/2012/EU rendelete a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről és a 2008/49/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (IMI-rendelet) EGT-vonatkozású szöveg;
- d) Az Európai Parlament és a Tanács 2017. december 12-i (EU) 2017/2394 rendelete a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről és a 2006/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről;
- e) A FIN-NET⁸⁴ az Európai Gazdasági Térség (az Európai Unió tagállamain kívül Izland, Liechtenstein és Norvégia) területén működő hálózat, amely a fogyasztók és a pénzügyi szolgáltatók között kialakult határon átnyúló pénzügyi jogviták alternatív vitarendezésére jött létre 2001-ben, a Bizottság döntése alapján. Jogalapját az online vitarendezési irányelv teremti meg.

Hálózati együttműködés az alapja az Európai Foglalkoztatási Szolgálatnak (EURES) is, amelyet azért hoztak létre, hogy az Európai Unió 27 országán, illetve Svájcban, az Egyesült Királyságban, Izlandon és Norvégiában elősegítse a munkavállalók szabad áramlását. A hálózat tagjai az Európai Koordinációs Iroda, a nemzeti koordinációs irodák, az EURES-partnerek és a társult EURES-partnerek.

Jogi alapja:

- f) Az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 13-i (EU) 2016/589 rendelete a foglalkoztatási szolgálatok európai hálózatáról (EURES), a munkavállalók mobilitási

⁸² A SOLVIT a „Solutions to problems with your EU rights” szlogennel jellemezhető, de elnevezésének gyökere lehet a „solve it” szavakból összerakott jelentéstartalom is, ami arra utal, hogy az uniós országok, valamint Izland, Liechtenstein és Norvégia közigazgatási hatóságai által biztosított egyfajta problémamegoldó, vitarendezési szolgáltatást nyújt. Honlapja elérhető: https://ec.europa.eu/solvit/index_hu.htm (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

⁸³ Belső piaci információs rendszer. Az IMI egy 2008 óta működő, IT-alapú informatikai rendszer, olyan információs hálózat, amely az Európai Gazdasági Térség hatóságait, közigazgatási szerveit kapcsolja össze annak érdekében, hogy elősegítse a tagállamok hatóságainak határokon átnyúló együttműködését. Elérhető: https://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_hu.htm (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

⁸⁴ Financial dispute resolution network: FIN-NET.

szolgáltatásokhoz való hozzáféréséről és a munkaerőpiacok további integrációjáról, valamint a 492/2011/EU és az 1296/2013/EU rendeletek módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg).

Megerősített együttműködés

A polgári igazságügyi együttműködés területén is lehetőség van arra, hogy megerősített együttműködés⁸⁵ keretében kerüljön sor jogforrások megalkotására. Ez olyankor lehet hasznos, ha a tagállamok jelentős többsége már kész egy újabb területen való együttműködésre. Ilyenkor azok a tagállamok, akik nem vesznek részt a megerősített együttműködésben magvalósuló jogalkotásban, később is csatlakozhatnak az együttműködéshez.⁸⁶

Megerősített együttműködés keretében kerültek elfogadásra az alábbi jogforrások:

- a) A Tanács 2010. december 20-i 1259/2010/EU rendelete a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról;⁸⁷
- b) A Tanács 2016. június 24-i (EU) 2016/1103 rendelete a házassági vagyoni rendszerekkel kapcsolatos ügyekben a joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról;⁸⁸

Kiválasztás: 1⁸⁹

- c) A Tanács 2016. június 24-i (EU) 2016/1104 rendelete a bejegyzett élettársi kapcsolatok vagyoni jogi hatásaival kapcsolatos ügyekben a joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról.⁹⁰

⁸⁵ EUMSZ 326–334. cikkek.

⁸⁶ EUMSZ 328. cikk.

⁸⁷ A megerősített együttműködésben részt vevő 17 uniós ország: Belgium, Bulgária, Németország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Ausztria, Portugália, Románia, Szlovénia és Észtország.

⁸⁸ A rendeletekre lásd részletesebben TÓTH–WOPERA 2018.

⁸⁹ A megerősített együttműködésben részt vevő 18 uniós ország: Belgium, Bulgária, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Németország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Horvátország, Olaszország, Luxemburg, Málta, Hollandia, Ausztria, Portugália, Szlovénia, Finnország és Svédország.

⁹⁰ A megerősített együttműködésben részt vevő 18 uniós ország: Belgium, Bulgária, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Németország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Horvátország, Olaszország, Luxemburg, Málta, Hollandia, Ausztria, Portugália, Szlovénia, Finnország és Svédország.

Határozatok a megerősített együttműködéshez kapcsolódóan

A megerősített együttműködés megvalósításához azoknak a tagállamoknak, amelyek ilyen együttműködést kívánnak létrehozni, kérelmet kell a Bizottság elé terjeszteniük. A megerősített együttműködés elindítását a Bizottság javaslatára az Európai Parlament jóváhagyását követően a Tanács engedélyezi, aki határozatával felhatalmazást ad a megerősített együttműködés folytatására. Ez azért fontos, mert ebből a felhatalmazásból derül ki az együttműködésben részt vevő tagállamok köre.

A családjog területén eddig született ilyen felhatalmazások:

- a) A Tanács 2010. július 12-i 2010/405/EU határozata a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködésre való felhatalmazásról;
- b) A Tanács 2016. június 9-i (EU) 2016/954 határozata a nemzetközi párok vagyoni jogi rendszerei tekintetében a joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén létrehozandó, a házassági vagyoni jogi rendszerekre és a bejegyzett élettársi kapcsolatok vagyoni jogi hatásaira egyaránt kiterjedő megerősített együttműködésre való felhatalmazásról.

A megerősített együttműködésben elfogadott jogi aktusokhoz⁹¹ utólag is lehet csatolni, ezért ennek jelzésére is egy jogforrás szolgál, a Bizottság határozatot fogad el egy tagállam megerősített együttműködésben való részvételének megerősítéséről.

Ilyen határozatok az alábbiak a 1259/2010/EU rendelet vonatkozásában:

- a) A Bizottság 2012. november 21-i 2012/714/EU határozata a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén folytatott megerősített együttműködésben Litvánia részvételének megerősítéséről;
- b) A Bizottság 2014. január 27-i 2014/39/EU határozata a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén folytatott megerősített együttműködésben Görögország részvételének megerősítéséről;
- c) A Bizottság 2016. augusztus 10-i (EU) 2016/1366 határozata a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén folytatott megerősített együttműködésben Észtország részvételének megerősítéséről.

⁹¹ Arról, hogy a jogforrást megerősített együttműködésben fogadták el, már a jogforrás címe informál bennünket, ilyen esetben ugyanis a jogforrás a „megerősített együttműködés végrehajtására” megnevezést viseli.

Határozatok az opt-in fenntartásokkal, az intézkedéshez való utólagos csatlakozásokkal összefüggésben

A polgári igazságügyi együttműködéstől az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez csatolt (21.)⁹² és (22.)⁹³ jegyzőkönyv alapján távol maradhatnak tagállamok. Ennek egyik fajtája az opt-in fenntartás melletti távolmaradás, más szóval rugalmas kívülmaradási záradék. Az Egyesült Királyság távozását követően ilyen lehetősége ma már csak Írországnak van. Ezért Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben a polgári igazságügyi együttműködés területén tett nyilatkozata függvényében kerülhet sor valamilyen aktus kibocsátásra.

Ha az Európai Unióban valamilyen javaslat vagy kezdeményezés történik az EUMSZ harmadik részének V. címe alapján, annak a Tanácshoz történt benyújtását követő három hónapon belül van lehetőség Írországnak írásban bejelenteni a Tanács elnöke felé, hogy részt kíván venni a javasolt intézkedés meghozatalában és alkalmazásában.⁹⁴ Ilyenkor a bejelentésen kívül más jogcselekményre nincs szükség, a bejelentés alapján a megalkotandó jogforrás meghozatalában Írország is részt vesz, és a megalkotott jogforrás területi hatálya kiterjed rá is. Ha ilyen eljárásra kerül sor, a polgári igazságügyi együttműködés keretében létrejött másodlagos jogforrás preambulumbekzdéseinek végén helyeznek el egy ennek megállapítását tartalmazó szöveget, amiből egyértelművé válik, hogy a jogforrás alkalmazandó Írország vonatkozásában is.

Ugyanakkor, ha az opt-in lehetőséggel a tagállam nem él a jogalkotási folyamat elején, később is sor kerülhet a jogforráshoz való csatlakozására.⁹⁵ Ilyen esetben azonban már szükség van ezzel kapcsolatosan jogforrás megalkotására⁹⁶, a tagállam ilyen irányú kérelméről a Bizottságnak határozatot kell elfogadnia, és a határozatról szóló értesítés napjától lesz alkalmazandó Írországra a jogforrás. Eddig Írország a polgári igazságügyi együttműködés keretében elfogadott jogforrások megalkotásában közreműködött, így ilyen határozat megalkotására nem került sor. Korábban azonban az Egyesült Királyság

⁹² (21.) jegyzőkönyv az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről (a továbbiakban: 21. jegyzőkönyv).

⁹³ (22.) jegyzőkönyv Dánia helyzetéről (a továbbiakban: 22. jegyzőkönyv).

⁹⁴ (21.) jegyzőkönyv 3. cikk (1) bekezdés.

⁹⁵ (21.) jegyzőkönyv 4. cikk.

⁹⁶ Az eljárási rend a megerősített együttműködésre vonatkozó EUMSZ 331. cikk (1) bekezdés szerinti rendelkezés alapján megfelelően irányadó.

esetén előfordult, hogy határozattal kellett megállapítani a jogforrás területi hatályának Egyesült Királyságra való kiterjedését.⁹⁷

Határozatok, egyezmények az opt-out fenntartással, az együttműködéshez való utólagos csatlakozással összefüggésben

A polgári igazságügyi együttműködéstől az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez csatolt (22.)⁹⁸ jegyzőkönyv alapján merevebb szabályok szerinti távolmaradásra van lehetőség. Ilyen nyilatkozatot Dánia tett. Az opt-out fenntartása értelmében az EUMSZ harmadik része V. címének rendelkezései, az e cím alapján elfogadott intézkedések, az unió által az e cím alapján megkötött nemzetközi megállapodások rendelkezései és az Európai Bíróságnak az ilyen rendelkezést vagy intézkedést értelmező határozatai, vagy az említett cím alapján módosított vagy módosítható intézkedések nem kötelezőek és nem alkalmazhatóak Dániára. Ilyen esetben a párhuzamos egyezmény mint jogtechnikai megoldás teremti meg annak a lehetőségét, hogy azok a jogforrásoknál, amelyek ezen a területen kerültek elfogadásra, erre irányuló szándék esetén megfelelően érvényesülhessenek Dánia vonatkozásában is. Ezzel kapcsolatosan is születnek határozatok a megállapodás megkötésére, miután az egyezmény megkötésére csak felhatalmazás alapján kerülhet sor.

Ezeknek a jogforrásoknak az ismerete azért fontos, mert a párhuzamos megállapodások részben eltérően is rendezhetik a polgári igazságügyi együttműködés területén elfogadott jogforráshoz képest az irányadó szabályokat, ilyen megállapodással ugyanis nem szükségképpen fednek le minden olyan kérdést, amelyet a másodlagos jogforrás rendez. Példaként hozható erre a tartási rendelet, amelyhez párhuzamos megállapodás kapcsolódik, azonban Dánia egyértelművé tette, hogy ez csak arra a körre terjed ki, amelyben e rendelet az átdolgozott Brüsszel I. rendelet kiegészítéseként funkcionál.

⁹⁷ Az Egyesült Királyság nem vett részt a Róma I. rendelet elfogadásában, azonban 2008. július 24-én kelt levelében – amelyet a Bizottság 2008. július 30-án kapott kézhez – azon szándékáról értesítette a Bizottságot, hogy el kívánja fogadni az 593/2008/EK rendeletet, és abban részt kíván venni. A Bizottság 2008. november 11-én kedvező véleményt fogadott el az Egyesült Királyság kérelméről, ezt követően 2008. december 22-én elfogadta azt a határozatot, amely szerint az 593/2008/EK rendelet alkalmazandó az Egyesült Királyságra. Miután az értesítés kézhezvétele még a rendelet hatálybalépését megelőzően megtörtént, így a Róma I. rendelet a hatálybalépésétől kezdődően valamennyi tagállamban egyformán érvényesülhetett. Megemlíthető még a Bizottság határozata (2009. június 8.) az Egyesült Királyságnak a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről szóló 4/2009/EK tanácsi rendelet elfogadására irányuló szándékáról. Ez tette lehetővé a 4/2009/EK tanácsi rendelet Egyesült Királyságban történő hatálybalépését azonban azzal, hogy a rendelet kivétellel vonatkozik az Egyesült Királyságra, mert ő nem ratifikálta az alkalmazandó jogról szóló 2007. évi hágai jegyzőkönyvet, így a rendeletnek a döntések elismeréséről és végrehajtásáról szóló szabálya rá nem irányadó.

⁹⁸ (22.) jegyzőkönyv Dánia helyzetéről (a továbbiakban: 22. jegyzőkönyv).

Ennek következményeként a rendelet Dániára vonatkozóan a III. (alkalmazandó jog) és VII. (a központi hatóságok közötti együttműködés) fejezetek rendelkezéseinek kivételével érvényes.

Az e területen elfogadott jogforrások:

- a) Megállapodás az Európai Közösség és a Dán Királyság között (2005. november 16.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (párhuzamos megállapodás). A megállapodás 2007. július 1-én lépett hatályba. Fontos szabályt fogalmaz meg 3. cikkének (2) bekezdésében, amely kimondja, hogy amennyiben sor kerül a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 2000. december 22-i 44/2001/EK tanácsi rendelet módosítására, Dánia értesíti a Bizottságot arról a döntéséről, hogy a módosítások tartalmát végrehajtja-e vagy sem. Miután a polgári igazságügyi együttműködés keretben később elfogadott egyes jogforrások a 44/2001/EK rendeletet is módosították, így a párhuzamos megállapodás lehetőséget teremt nemcsak az e jogforrást teljes egészében felváltó, hanem bizonyos jogterületeket más jogforrás szabályozási körébe utaló,⁹⁹ ebben az értelemben a Brüsszel I. rendeletet is módosító szabályok végrehajtására Dániában.
- b) Megállapodás az Európai Közösség és a Dán Királyság között (2013. március 21.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a polgári és kereskedelmi ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról. Ez a párhuzamos megállapodás a Brüsszel Ia. rendelet alkalmazásával kapcsolatos. Hatálybalépéséhez még szükséges nyilatkozatok megtétele.¹⁰⁰
- c) Megállapodás az Európai Közösség és a Dán Királyság között (2009. június 12.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról. E megállapodással a 4/2009/EK rendelet azon rendelkezéseinek alkalmazására kerülhet sor, amelyek a Brüsszel Ia. rendelet kiegészítésének tekinthetők.
- d) Megállapodás az Európai Közösség és a Dán Királyság között (2013. július 18.) a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a hatá-

⁹⁹ Ilyenre került sor a 4/2009/EK (tartási) rendelet elfogadásakor.

¹⁰⁰ A 2006/325/EK tanácsi határozattal (HL L 120., 2006.5.5., 22. o.) megkötött, az Európai Közösség és a Dán Királyság közötti, a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 2005. október 19-i megállapodás (HL L 299., 2005.11.16., 62. o.) 3. cikkének (2) bekezdése értelmében, amennyiben a Brüsszel I. rendelet módosítására kerül sor, Dánia értesíti a Bizottságot arról a döntéséről, hogy a módosítások tartalmát végrehajtja-e vagy sem. A Brüsszel Ia. rendelet vonatkozásában Dánia 2012. december 20-i levelében értesítette a Bizottságot arról, hogy végrehajtja annak tartalmát. Ez azt jelenti, hogy a Brüsszel Ia. rendelet rendelkezései alkalmazandók az unió és Dánia közötti kapcsolatokban. A rendelet végrehajtására Dániában a meglévő jogszabály módosításával, a dán parlament döntése révén kerülhet sor. A megállapodás 3. cikke (5) bekezdése b) pontjának megfelelően Dánia majd értesíti a Bizottságot arról, hogy a végrehajtás érdekében hozott jogalkotási intézkedések mely napon lépnek hatályba.

rozatok elismeréséről és végrehajtásáról. Ezzel a megállapodással a 4/2009/EK tanácsi rendelet X. és XI. mellékletének megállapításáról szóló 2011. november 10-i 1142/2011/EU végrehajtási rendelet alkalmazására kerülhet sor az Európai Unió és Dánia közötti kapcsolatokban.

- e) Megállapodás az Európai Közösség és a Dán Királyság között (2006. május 5.) a polgári kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről és az ezt felváltó megállapodás az Európai Közösség és a Dán Királyság között (2008. december 10.) a polgári kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről. Ezzel a két megállapodással az iratkézbesítésre vonatkozó szabályok Dániában való alkalmazására nyílt lehetőség.

Ezekhez a megállapodásokhoz a Tanács által hozott határozatok is kapcsolódnak, ezek közül kiemelkedő jelentősége az alábbiak van:

A Tanács 2006. április 27-i 2006/325/EK határozata a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló megállapodásnak az Európai Közösség és a Dán Királyság közötti megkötéséről.

Kisegítő szabályok a másodlagos jogforrásokhoz

A kisegítő szabályok elsősorban technikai jellegű kérdésekben, továbbá formanyomtatványok kidolgozásával nyújtanak segítséget. Nem igényel részletes magyarázatot, hogy ezek a jogérvényesítés során kiemelkedő jelentőséggel is bírhatnak, tekintettel arra, hogy a kérelmek előterjesztésére sok esetben formanyomtatványok kitöltésével kerülhet sor. Ezen jogforrások közül csak néhányat, példa jelleggel veszünk számba:

- a) Az Európai Parlament és a Tanács 2018. július 4-i (EU) 2018/946 rendelete a fizetésképtelenségi eljárásról szóló (EU) 2015/848 rendelet A. és B. mellékletének felváltásáról;
- b) Az Európai Parlament és a Tanács 2017. február 15-i (EU) 2017/353 rendelete a fizetésképtelenségi eljárásról szóló (EU) 2015/848 rendelet A. és B. mellékletének felváltásáról.

A Lisszaboni Szerződés módosításait követően ilyen jogforrások már egy alapszabály végrehajtási szabályaiként, vagy felhatalmazáson alapuló aktusként is kibocsátásra kerülhetnek:

- c) A Bizottság 2017. június 19-i (EU) 2017/1259 felhatalmazáson alapuló rendelete a kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről szóló 861/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet I., II., III. és IV. mellékletének felváltásáról;
- d) A Bizottság 2019. június 4-i (EU) 2019/917 végrehajtási rendelete az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/848 rendeletének 25. cikke szerinti, a fizetésképtelenségi nyilvántartások összekapcsolására szolgáló rendszerhez szükséges műszaki leírások, intézkedések és egyéb követelmények megállapításáról;

- e) A Bizottság 2018. december 11-i (EU) 2018/1990 végrehajtási rendelete a bejegyzett élettársi kapcsolatok vagyoni jogi hatásaival kapcsolatos ügyekben a joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról szóló (EU) 2016/1104 tanácsi rendeletben hivatkozott formanyomtatványok meghatározásáról;
- f) A Bizottság 2018. december 10-i (EU) 2018/1937 végrehajtási rendelete a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről szóló 4/2009/EK tanácsi rendelet X. mellékletének felváltásáról;
- g) A Bizottság 2018. december 7-i (EU) 2018/1935 végrehajtási rendelete a házassági vagyoni rendszerekkel kapcsolatos ügyekben a joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról szóló (EU) 2016/1103 tanácsi rendeletben hivatkozott formanyomtatványok meghatározásáról;
- h) A Bizottság 2017. június 12-i (EU) 2017/1105 végrehajtási rendelete a fizetési képességi eljárásról szóló, 2015. május 20-i (EU) 2015/848 európai parlamenti és tanácsi rendeletben hivatkozott formanyomtatványok kiállításáról;
- i) A Bizottság 2016. október 10-i (EU) 2016/1823 végrehajtási rendelete a polgári és kereskedelmi ügyekben a tagállamközi követelésbehajtás megkönnyítése érdekében az ideiglenes számlázást elrendelő európai végzés eljárásának létrehozásáról szóló 655/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletben említett formanyomtatványok meghatározásáról;
- j) A Bizottság 2014. december 9-i 1329/2014/EU végrehajtási rendelete az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az öröklési ügyekben kiállított közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési bizonyítvány bevezetéséről szóló 650/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletben említett formanyomtatványok meghatározásáról.

Vannak olyan esetek is, amikor ilyen szabályozásnál is jelentősége lehet az opt-in nyilatkozatoknak:

- k) A Bizottság 2017. augusztus 31-i (EU) 2017/1518 határozata Írországnak a fizetési képességi eljárásról szóló (EU) 2015/848 rendelet A. és B. mellékletének felváltásáról szóló (EU) 2017/353 európai parlamenti és tanácsi rendeletben való részvétele megerősítéséről.

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos szabályozás

Az igazságügyi együttműködés területén a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően is van lehetőség a nemzetközi egyezmények megkötésére. Az Európai Unió rendelkezik hatáskörrel erre a jogterületre vonatkozó nemzetközi egyezmények megkötésére,

vagy meglévő egyezményekhez való csatlakozásra. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően csak az Európai Közösség rendelkezett jogi személyiséggel, így nemzetközi szerződéskötési képességgel is. A nemzetközi szerződések megkötésére vonatkozó sajátos hatáskörmegosztási szabályok folytán az egyezmények, megállapodások kezdeményezésére a Bizottság nyújt be a Tanácsnak ajánlásokat. A Tanács a tárgyalások megkezdésére felhatalmazást adó határozatot fogad el, és szükség esetén meghatározza a tárgyalási irányelveket is. A tárgyalások folyamán az Európai Uniót a Bizottság képviseli, majd a Tanács fogad el határozatot a megállapodás aláírásáról. A Tanács ezen kívül a megállapodás megkötéséről szóló végleges határozatot is elfogad.

Nézzünk néhány példát ilyen jogforrásokra:

- a) A Tanács 2006. október 5-i 2006/719/EK határozata a Közösségnek a Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferenciához való csatlakozásáról;
- b) A Tanács 2014. december 4-i 2014/887/EU határozata a joghatósági megállapodásokról szóló, 2005. június 30-i Hágai Egyezménynek az Európai Unió nevében történő jóváhagyásáról;
- c) Egyezmény (2007. december 21.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (új Luganoi Egyezmény),¹⁰¹
- d) A Tanács 2011. március 31-i 2011/220/EU határozata a gyermektartásdíj és a családi tartásdíjak egyéb formáinak nemzetközi behajtásáról szóló, 2007. november 23-i Hágai Egyezménynek az Európai Unió nevében történő aláírásáról;
- e) A Tanács 2011. december 12-i 2012/22/EU határozata az Európai Uniónak a tengeri utas- és poggyászszállításról szóló 1974. évi Athéni Egyezményhez csatolt 2002. évi jegyzőkönyvhöz – a 10. és 11. cikkei kivételével – való csatlakozásáról.

Vannak olyan nemzetközi egyezmények, amelyek nem nyitottak az Európai Unió részvétele előtt (csak államok lehetnek az egyezmény aláírói, integrációs szervezetek nem), ugyanakkor az Európai Unió számos tagországa már is részes fél az egyezményben. Ilyenkor az aláíráshoz korábban nem csatlakozott államok számára – a nemzetközi szerződéskötési hatáskörre tekintettel – szükség lehet az Európai Unió által adott felhatalmazásra, figyelemmel arra, hogy az Európai Uniónak érdekében áll, hogy valamennyi tagállama részes fél legyen az egyezményben. Emellett a polgári igazságszolgáltatás területén az uniós külpolitika keretében az Európai Unió szorgalmazza azt is, hogy harmadik államok is csatlakozzanak az egyezményhez és megerősítsék azt.

Ilyenkor a Tanács ad erre vonatkozó felhatalmazást:

- a) A Tanács 2016. március 10-i (EU) 2016/414 határozata az Osztrák Köztársaságnak az Európai Unió érdekében a polgári és kereskedelmi ügyekben keletkezett bírósági

¹⁰¹ Ez a nemzetközi szerződések sajátos zártkörű fajtája, az aláírására csak az Európai Unió (vagy jogelődjeként az Európai Közösség), Dánia és azon államok jogosultak, amelyek az aláírásra való megnyitáskor az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagjai.

és bíróságon kívüli iratok külföldön történő kézbesítéséről szóló, 1965. november 15-i Hágai Egyezmény aláírására és megerősítésére, valamint Máltának az egyezményhez történő csatlakozásra való felhatalmazásáról;

- b) A Tanács 2015. december 10-i (EU) 2015/2356 határozata egyes tagállamoknak az Albániának a gyermekek jogellenes külföldre vitelének polgári jogi vonatkozásairól szóló, 1980. évi Hágai Egyezményhez való csatlakozásának az Európai Unió érdekében való elfogadására történő felhatalmazásáról;
- c) A Tanács 2015. december 10-i (EU) 2015/2357 határozata egyes tagállamoknak a Marokkónak a gyermekek jogellenes külföldre vitelének polgári jogi vonatkozásairól szóló, 1980. évi Hágai Egyezményhez való csatlakozásának az Európai Unió érdekében való elfogadására történő felhatalmazásáról;
- d) A Tanács 2015. december 10-i (EU) 2015/2358 határozata egyes tagállamoknak az Örményországnak a gyermekek jogellenes külföldre vitelének polgári jogi vonatkozásairól szóló, 1980. évi Hágai Egyezményhez való csatlakozásának az Európai Unió érdekében való elfogadására történő felhatalmazásáról;
- e) A Tanács 2015. december 10-i (EU) 2015/2354 határozata egyes tagállamoknak a Seychelles-szigeteknek a gyermekek jogellenes külföldre vitelének polgári jogi vonatkozásairól szóló, 1980. évi Hágai Egyezményhez való csatlakozásának az Európai Unió érdekében való elfogadására történő felhatalmazásáról;
- f) A Tanács 2015. december 10-i (EU) 2015/2355 határozata egyes tagállamoknak az Oroszországi Föderációnak a gyermekek jogellenes külföldre vitelének polgári jogi vonatkozásairól szóló, 1980. évi Hágai Egyezményhez való csatlakozásának az Európai Unió érdekében való elfogadására történő felhatalmazásáról;
- g) A Tanács 2015. június 15-i (EU) 2015/1023 határozata egyes tagállamoknak az Andorrának a gyermekek jogellenes külföldre vitelének polgári jogi vonatkozásairól szóló, 1980. évi Hágai Egyezményhez való csatlakozásának az Európai Unió érdekében való elfogadására történő felhatalmazásáról;
- h) A Tanács 2015. június 15-i (EU) 2015/1024 határozata egyes tagállamoknak a Szingapúrnak a gyermekek jogellenes külföldre vitelének polgári jogi vonatkozásairól szóló, 1980. évi Hágai Egyezményhez való csatlakozásának az Európai Unió érdekében való elfogadására történő felhatalmazásáról.

Szülehetnek olyan jogforrások is, amelyek szigorú eljárási rendet kívánnak előírni az uniós tagállamok számára egy olyan meglévő megállapodásuk módosítására vagy új megállapodás letárgyalására és megkötésére egy nem uniós országgal olyan területen, amely most az Európai Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik:

- a) Az Európai Parlament és a Tanács 2009. július 13-i 662/2009/EK rendelete a szerződéses és szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jog bizonyos kérdéseit érintő, a tagállamok és harmadik országok között létrejövő megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalásokra és e megállapodások megkötésére vonatkozó eljárás létrehozásáról;

- b) A Tanács 2009. július 7-i 664/2009/EK rendelete a házassági ügyekben, a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban, valamint a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, továbbá a tartással kapcsolatos ügyekben alkalmazandó jogról szóló, a tagállamok és harmadik országok között létrejövő megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalásokra és e megállapodások megkötésére vonatkozó eljárás létrehozásáról;
- c) A Tanács 2008. június 5-i 2008/431/EK határozata egyes tagállamoknak a szülői felelősséggel és a gyermekek védelmét szolgáló intézkedésekkel kapcsolatos együttműködésről, valamint az ilyen ügyekre irányadó joghatóságról, alkalmazandó jogról, elismerésről és végrehajtásról szóló, 1996. évi Hágai Egyezménynek a Közösség érdekében történő megerősítésére vagy az ahhoz történő csatlakozásra, valamint egyes tagállamoknak a közösségi jog vonatkozó belső szabályozásának alkalmazására vonatkozó nyilatkozat tételére való felhatalmazásáról – Egyezmény a szülői felelősséggel és a gyermekek védelmét szolgáló intézkedésekkel kapcsolatos együttműködésről, valamint az ilyen ügyekre irányadó joghatóságról, alkalmazandó jogról, elismerésről és végrehajtásról.

A jogalkotás generációi

A jogforrások generációkba is sorolhatók aszerint, hogy az igazságügyi együttműködés kezdete óta az adott területre vonatkozó szabályozás hányszor került megújításra teljesen új, kódex-jellegű szabályokkal. Ebből a szempontból vannak két- és háromgenerációs jogforrások. Kétgenerációs jogforrásoknak azokat nevezzük, amelyeknek már egy alkalommal sor került egy teljes körűen új szabályozással való felváltására, és három generációsak azok, ahol már két ízben sor került ilyen generális felülvizsgálatra.

Kétgenerációs jogforrások:

- a) Az 1215/2012/EU (Brüsszel Ia.) rendelet, amely átdolgozza és felváltja a 44/2001/EK (Brüsszel I) rendelet;
- b) Az (EU) 2015/848 (fizetésképtelenségi) rendelet, amely átdolgozza és felváltja az 1346/2000/EK rendeletet;
- c) Az 1393/2007/EK (iratkézbesítési) rendelet, amely hatályon kívül helyezi a korábbi, e tárgy körben született 1348/2000/EK rendeletet.

Három generációs jogforrás:

A 1347/2000/EK (Brüsszel II.) rendelet, amelyet hatályon kívül helyezett a 2201/2003/EK (Brüsszel IIa.) rendelet; és 2022. augusztus 1-től hatályos az új Brüsszel II. rendelet, a Tanács 2019. június 25-i (EU) 2019/1111 rendelete a házassági és szülői felelősségi ügyekben a joghatóságról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint a gyermekek jogellenes külföldre viteléről.

A generációs csoportosításban önálló kategóriát képeznek azok a jogforrások, amelyek rendelkeznek az uniós másodlagos jogalkotást megelőző időkből nemzetközi szerződési

előzménnyel, azaz az első generációs jogforrásoknak van nemzetközi szerződésen alapuló pre-generációja.

Pre-generációs a Brüsszel I. és a Róma I. rendelet:

- a) A Brüsszel I. rendelet alapjául a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról és a bírósági határozatok végrehajtásáról szóló, 1968. szeptember 27-i Brüsszeli Egyezmény szolgált, amelyet a Tanács 2000. december 22-i 44/2001/EK rendelete a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról váltott fel az uniós tagállamok viszonylatában. Azt, hogy a Brüsszeli Egyezményt a Brüsszel I. rendelet jogelődjének kell tekinteni az EUB több ízben megerősítette.
- b) A szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló 593/2008/EK (Róma I.) rendelet a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló 1980-as (Róma I.) egyezményt váltotta fel, itt is jogelődnek tekinthető a megelőző egyezmény.¹⁰²

Sajátos helyzete van az 1347/2000/EK (Brüsszel II.) rendeletnek, ugyanis van megszüvegezett nemzetközi szerződési előzménye, azonban ez – éppen a közösségi jogalkotási folyamat megindulására tekintettel – soha nem lépett hatályba, de tagadhatatlanul lehet hatása az egyezmény-tervezetnek mint egyfajta döntés-előkészítő anyagnak a rá épülő rendelet értelmezése során.

A meglévő szabályozás jellemző vonásai

A polgári eljárásjogi kérdésekben az igazságügyi együttműködés több korszaka is kiolvasható az eddigi szabályozásból. A jogforrások első korszakába azok tartoznak, amelyek a határon átnyúló jogviták könnyebb elintézését hivatottak szolgálni. Ehhez képest a második korszakba azok a jogforrások sorolhatók, amelyek olyan lehetőséget teremtettek meg a jogkereső polgárok számára, amelyek a saját tagállami igényérvényesítési lehetőségekhez képest alternatív, uniós eljárásokat teremtettek. A napjainkban zajló változások a jogforrások harmadik korszakát teremtik meg. Olyan jogforrások születnek, amelyek más, új szemlélettel adnak szabályozást. Általánosan megfogalmazható fő törekvésük a felek autonómiájának növelése, gondoljunk csak a békés vitarendezés perelkerülő, önkéntesen választható újabb mechanizmusaira, vagy általában a feleknek a joghatóság vagy az alkalmazandó jog megválasztására vonatkozó szabadságának növelésére irányuló törekvésekre. Ugyancsak jellemzőek a harmadik korszak jogalkotási tendenciáira a modern technológiák, a robotika, az e-plattformok használatának növelésére, az eljárások egyszerűsítésére és hatékonyságának növelésére tett intézkedések (itt főként a határozatok elismerése és végrehajtása területén tapasztalható változások hozhatók példaként). Általában is fontos a belső piac megfelelő működését elősegítő átgondolt

¹⁰² Ennek az egyezménynek azért van különös jelentősége, mert a rendeletben részt nem vevő Dánia és az Európai Unió többi tagállama vonatkozásában ma is az egyezmény érvényesül.

jogalkotás (digitális belső piac,¹⁰³ beruházások védelmére tett intézkedések,¹⁰⁴ nemzetközi magánjogi jogegységesítési törekvések¹⁰⁵). Ugyanakkor egyediesítetten és az alapjogok szerepének tagadhatatlan előretörésére is figyelemmel ez a folyamat összpontosul olyan szabályozási tárgykörök előtérbe kerülésével, mint a fogyasztói (magánjogi) jogérvényesítés, a fogyasztói jogok kiszélesítése, és a fogyasztóvédelmi szemlélet erősítése.

Az eddig elfogadott uniós szabályok nagy része egységes jogot teremtett, hiszen a rendeleti jogalkotás a nemzeti jogalkalmazók számára a közvetlen alkalmazás kötelezettségét írja elő. Azokon a területeken, ahol irányelvi szabályozás történt, elsősorban minimumfeltételek megteremtését tüzte ki célul az uniós jogalkotó. Mindkét szabályozási technika eredménye feltételezi azonban, hogy messzemenőig érvényesül a bírói ítéletek szabad áramlása és a Cassis-elv megszületése óta általában is a jogharmonizáció legfontosabb alapelvevé vált kölcsönös bizalom, kölcsönös elismerés elve.

Az egységes igazságügyi térség igényli az egységes és koncentráltan megjelenő eljárásjogi szabályokat. A korszerű igazságszolgáltatás akkor lehet a jogérvényesítést kellő hatékonysággal elősegítő, ha érvényesülnek a polgári eljárásjog klasszikusnak mondható garanciális alapelvei. Az igazságszolgáltatással kapcsolatos alanyi jogok között fontos a bírósághoz fordulás joga, a legszélesebb értelemben vett tisztességes eljáráshoz (fair trial) való jog, a törvényes bíróhoz való jog, a képviselőhöz (védelemhez) való jog (beleértve a rászorulókat megfelelő és szükség esetén ingyenes képviselőt is), a jogorvoslatihoz való jog.¹⁰⁶

A jövő kihívásai

A jövőben az egyik legnagyobb kihívás az elektronikus igazságszolgáltatás kérdése lesz. Az európai e-igazságügyi stratégia egyik alapcélkitűzése az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés javítása, amit elősegít az e-igazságügy területén az információkhoz való hozzáférés javítása és egyszerűsítése, valamint a határokon átnyúló bírósági és bíróságon kívüli eljárások digitalizálásának támogatása. Az e-ügyintézésre, tanácsadásra, segítségnyújtásra használt európai portálok, az információkhoz való hozzáférés javítását szolgáló eszközök területén várható az ilyen felületek bővülése. Várható az uniós jogi eljárásokat támogató interaktív formanyomtatványok, e-igazságügyi szolgáltatások növelése, az információs és kommunikációs technológiai rendszereknek, valamint az azok által támogatott üzleti folyamatoknak a biztonságos adatcsere támogatására, valamint az információk és az ismeretek megosztására való képességének, azaz az átjárhatóságának a növelése.

¹⁰³ Lásd például STRIHÓ 2015; STRIHÓ 2020.

¹⁰⁴ Egyes kérdéseire lásd KOZÁK–SZIRBIK 2020.

¹⁰⁵ SZABADOS–KIRÁLY 2018.

¹⁰⁶ NÉMETH 2006, 59–62. és 77–81.

Vákát oldal

A szegényjog mint a társadalmi fenntarthatóság procedurális eszköze

Nemzeti jogi hagyományok versus európai uniós vívmányok¹

Gelencsér Dániel

A szegényjog kapcsolata a társadalmi fenntarthatósággal

„Ha per, úgymond, hadd legyen per!”

Arany János

Az egyre bonyolódó életviszonyokkal összefüggő emberi összeütközések, konfliktushelyzetek rendezése költségekkel jár. Ebből, az első ránézésre kissé közhelyszerűnek tűnő, de kétségtelenül nagy igazságtartalommal rendelkező tételmondatból következően a jogvitákkal összefüggő költségtényezők csökkentésére több, alternatív módon igénybe vehető út áll az állampolgárok rendelkezésére. Egyfelől például dönthetnek úgy, hogy valamilyen alternatív vitarendező fórumot vesznek igénybe a probléma megoldására, amely a peres vitarendezésnél általában mérsékeltebb költségtényezőkkel jár (erről lásd részletesen az *Alternatív vitarendezési eljárások a társadalmi fenntarthatóság szolgálatában* című fejezetben írtakat), de elképzelhető az is, hogy a magyar néplélekben régóta jelen lévő – Arany mottóul választott szemléletes szavaival élve: „[h]a per, úgymond, hadd legyen per!” alapelvét érvényre juttató – perlekedési hajlamra² figyelemmel az állam segítségét kéri a helyzet bírói úton történő megoldásához. Amennyiben a jogkereső ez utóbbi, a magyar társadalmi berendezkedéshez és konfliktusrendező habitushoz még mindig közelebb álló megoldást kívánja választani, a társadalmi fenntarthatóság mint a tanulmánykötet bevezetőjében definiált fogalom (*Bevezető gondolatok* alcím) egyik legfőbb procedurális eleme a megfelelő költségkezdmények biztosítása annak érde-

¹ A szerző ezúton mond köszönetet Tamáné dr. Nagy Erzsébet nyugalmazott kúriai tanácselnök asszonynak a költségkezdmények feldolgozásához adott iránymutatásaiért és a konzultációkért.

² Lásd részletesebben KENGYEL 2005, 33–34.

kében, hogy a társadalomban képződő, jogi kihatással bíró konfliktushelyzetek rendezése ne függjön a peres felek anyagi helyzetétől.³

Ebben a fejezetben mindenekelőtt áttekintjük a szegénység alapvető funkcióit és szempontjait (*A szegénységi szabályok [költségkezdmények] kiindulópontjai – az egyéni és kollektív érdekek összhangja* alcím), majd ezt követően a történeti fejlődés vonalát végigkövetve elsőként kitérünk az uniós szabályozás előtti magyar joganyag sajátosságaira (*Európai kitekintés: az osztrák „szociális perrendtartás” modellje, Kezdeti (kezdetleges) szabályok a magyar jogban, A volt szocialista tagállamok felfogása – a szegénységtől a „kedvezményekig”, Az „Access to justice” mozgalom – a szegénységtől a jogi szegénység felszámolását célzó törekvésekig* alcímek), később pedig a nemzetközi és uniós szabályokra koncentrálnak mutatjuk be azokat a vívmányokat, amelyek célja közvetlenül a „joghozjutás” elősegítése, a jogviták mindenki számára történő elérhetővé tétele, ennek érdekében garanciális szabályok elfogadása és végső soron a társadalmi fenntarthatóság elősegítése volt (*Nemzetközi szabályok, Az európai polgári eljárásjogi normák alapja: az EUMSZ. 81. cikke, Az Európai Unió Alapjogi Chartája, Az Európai Unió polgári eljárásjogának másodlagos jogforrásai: a Tanács 8/2003. Irányelve – a Költségmentességi Irányelv [az alcím alkalmazásában a továbbiakban: Irányelv], A költségek kérdése egyéb uniós jogforrásokban (rövid áttekintés), Költségkezdmények az Európai Unió Bíróságának (EUB) eljárásában* alcímek).⁴ Ezt követően a tagállami szabályozás lényegét az uniós rendelkezésekre figyelemmel foglaljuk össze (*A jelenlegi nemzeti szabályozás áttekintése* alcím).⁵

³ Az eljárásjogi szakirodalomban perválasztásnak nevezett döntési folyamatban fontos szerepe lehet mind a társadalom, mind pedig az egyén jogi kulturáltságának. Ezzel összefüggésben gyakran hangzik el a magyar nép „perlekedő természetére” vonatkozó közhelyszerű utalás. Tény, hogy jogrendszerünk – a fokozatosan bővülő alternatív vitarendező fórumok ellenére is – meglehetősen percentrikus, ennek következtében viszont olyan jogviták is a bírósági eljárás útjára kerülnek, amelyek más módon is megoldhatók volnának. A „perlekedő hajlamra” vall a bíróság előtt megkötött egyezségek száma is, amely még mindig meglehetősen alacsonynak mondható. Közismert tény az is, hogy a pervesztes fél nehezen törődik bele a kudarcába, ebből következően jellemzően kimerít minden perorvoslati lehetőséget. Bár a jogkeresők meghatározó része nehezen szánja rá magát a perindításra, a motivációk között a jogi elégtétel (54%), az erkölcsi elégtétel (19%), a történet kiderítése (16%) és a másik fél megbüntetése (11%) is szerepel. A perindítást követően azonban a visszafogottság hamar feloldódik, a per sokszor még tovább ronthatja a felperes és az alperes viszonyát. Mindezek együttesen hozzájárulhatnak ahhoz, hogy az eredetileg habozó fél most már makacs kitartással harcoljon akár évek hosszú során keresztül is az igazáért, mindezek költségkihatásait általában figyelmen kívül hagyva, vagy azokra csak utólag eszmélve. KENGYEL 2005, 33–34.

⁴ E témát kimerítő részletességgel mutatja be: KIRÁLY 2012; KIRÁLY–SQUIRES 2011. A klasszikus magyar perjogi irodalomból átfogóan: Ifj. SZEPESVÁRALJAI HAENDEL 1936.

⁵ A tagállami gyakorlatot figyelemreméltó részletességgel feldolgozta a Kúriának a költségkezdeményekkel kapcsolatos bírói gyakorlatot vizsgáló joggyakorlat-elemző csoportja. Elérhető: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/joggyakorlat_elemzes_vegleges.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)

Elvi alapok, a nemzeti szabályozás alapjai és fejlődése

A szegényjogi szabályok (költségkedvezmények) kiindulópontjai – az egyéni és kollektív érdekek összhangja

„a polgári per () az egyéni és közösségi érdekek közötti híd”
Franz Klein⁶

E kedvezmények, illetve a joghoz jutás biztosítása a fejletlen perjogokban méltányosság alapon, illetve a gazdagabb rétegek □jótékonyosságán alapult□.⁷ A polgári átalakulást követően ez a helyzet tarthatatlanná vált, és a korabeli jogalkotó felismerte: igaz ugyan, hogy a bírói út igénybevétele – az említett konfliktus állami, közelebbről bírósági úton történő rendezése – az állampolgárok részére alapvetően nem ingyenes, mégis, a fent említett szempontokat szem előtt tartva néhány esetben az állam segítséget nyújt a peres úton történő igényérvényesítéshez. Sőt, ahogy arra Magyary örökérvényű tankönyvében találóan rámutat: az állam bizonyos esetekben még továbbmegy és a „szegény”⁸ felet nemcsak, hogy felmenti saját költségének viselése alól, hanem bizonyos, a pernyertesség érdekében szükséges költségeket magára is vállal úgy, hogy azokat a fél helyett maga téríti meg.⁹ Előfordul, hogy ugyanebből a célból másokat ingyenes közreműködésre is kötelez, így például az ügyvédek a fél ingyenes képviselőre.¹⁰

Sárfy szerint e jogosultság biztosítása – és közvetve az igazságszolgáltatáshoz való hozzájutás elősegítése – nemcsak a felek érdeke, hanem egyben közérdek is.¹¹ A jogszabályok az igazságszolgáltatás érdekében is módot adnak arra, hogy az állampolgárok szegénységük ellenére is igénybe vehessék a polgári igazságszolgáltatás eszközrendszerét.

⁶ KLEIN 1901, 27.

⁷ MAGYARY–NIZSALOVSKY 1939, 324.

⁸ Magyarországon a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) éves jelentései alapján a háztartások életszínvonala és ezzel a szegénység mértéke évek óta javuló tendenciát mutat. A jelenleg elérhető legfrissebb adatok alapján 2018-ban az egy főre jutó éves bruttó jövedelem 1 millió 815 ezer forint volt, míg az éves rendelkezésre álló nettó jövedelem 1 millió 432 ezer forintot tett ki. Ugyanebben az évben a teljes népesség 18,9%-át, 1 millió 813 ezer főt érintett a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázata (74 ezer fővel kevesebbet, mint 2017-ben). A jövedelmi szegénységi arány 12,8-ról, 12,4%-ra, a súlyos anyagi depriváció 10,2-ről, 8,7%-ra mérséklődött. 348 ezer ember élt munkaszegény háztartásban, 50 ezerrel kevesebb, mint előző évben. A mindhárom szegénységi dimenzióban együttesen érintettek aránya 1,2%-ról 1,1%-ra csökkent, számuk 103 ezer főt tett ki. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/hazteletszinv/2018/index.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 06.)

⁹ MAGYARY–NIZSALOVSKY 1939, 324.

¹⁰ MAGYARY–NIZSALOVSKY 1939, 324.

¹¹ Bár eme érvelésének SÁRFY nem adja különösebb magyarázatát a tankönyvében, álláspontja mögött vélhetően az általunk is tárgyalt társadalmi fenntarthatóság áll, nevezetesen annak biztosítása, hogy ne csak az egyéni érdekek rendeződjenek, hanem a közösség is működőképes, konfliktusoktól mentes, ha úgy tetszik, egészséges maradjon.

Erre szolgálnak a szegénységi jog szabályai, amelyek szerinte nemcsak „karitatív”, hanem elsősorban „igazságügyi célú”¹² szabályok.¹³

Ahogy azt majd később látni fogjuk, valójában az itt tárgyalt „szegényjog” nemcsak a szó hétköznapi értelemben vett szegénységet mint vagyontalanságot és az ellene való küzdelmet jelenti. Sokkal inkább magában foglalja mindazokat a rendelkezéseket, amelyek bizonyos szempontból hátrányban lévő társadalmi rétegekhez tartozó emberek jogérvényesítését igyekeznek megkönnyíteni (segíteni)¹⁴ annak érdekében, hogy ezek a rétegek az igazságszolgáltatás és a jogrendszer teljes eszközrendszeréhez hozzáférjenek, azt megismerjék és kihasználhassák. Ehhez képest e helyütt nemcsak vagyoni értelemben vett kedvezményekről, hanem például a jog megismerését lehetővé tevő támogatásokról, az igényérvényesítést időlegesen vagy véglegesen megkönnyítő joganyagról beszélünk.

Fontos megemlíteni, hogy a szegényjogi szabályok másik fontos funkciója – globálisan szemlélve – az állam és egyén közötti arányos költségmegosztás megteremtése. Meglehetősen csekélynek mondható azoknak a pereknek a száma, amelyek – Cserba szavaival élve – „eltartják magukat”, ennek okán az állam és az állampolgár valamilyen módon osztozni kényszerül a bíróság előtt folyó igényérvényesítés költségeiben.¹⁵ Az állam teherviselése a felekét jelentősen meghaladja, ugyanakkor a maradványérték olyan tetemes, hogy a jogalkotó különböző kedvezményeket ad részben az ügynek, részben pedig a peres feleknek. Előbbinek a korábban kifejtett garanciális szempontok érvényesülése érdekében, utóbbinak pedig azért, mert néhány ügy „a tárgyánál fogva a gondoskodó állam támogatására érdemes.”¹⁶

Európai kitekintés: az osztrák „szociális perrendtartás” modellje

A szociális gondolatok a 19. század utolsó évtizedében hatoltak be Európában a polgári igazságszolgáltatásba.¹⁷ Menger a készülőben lévő német BGB 1888-ban közzétett tervezetének bírálatakor jutott arra a felismerésre, hogy a jog nem törődik a vagyontalanok védelmével. Ugyanezt állapította meg a német polgári perrendtartásról is, rámutatva arra, hogy a törvényhozók félreismerték a társadalmi valóságot, és az egyenlőtlenséget tovább fokozták azzal, hogy a nem egyenlőt egyenlőként kezelték. A jövőre nézve Menger azt ajánlotta, hogy a törvényhozók szabaduljanak meg az előítéleteiktől, és a jogszabályok, illetve a jogintézmények kialakításakor azt a kérdést helyezték előtérbe, hogyan lehet azokat a vagyontalan osztályokra is alkalmazni.¹⁸ Ezt a szellemiséget követve az osztrák

¹² SÁRFFY 1946, 135.

¹³ A klasszikus perjogászok közül a nemzetközi irodalomból lásd még SCHOTT 1900; TÖPFER–FIEDLER 1934.

¹⁴ HAVASI 2017.

¹⁵ CSERBA 2004, 143.

¹⁶ CSERBA 2004, 144.

¹⁷ Ezt a kérdéskört részletesen elemzi: KENGYEL 2003, 90–95.

¹⁸ MENGER 1890, 34., idézi: KENGYEL 2003, 90.

polgári perrendtartás (a továbbiakban: ÖZPO) megalkotója, Klein¹⁹ a liberalizmus eszméjét meghaladva, a „perháború” modelljét felváltva, a pert már nem kizárólagosan az egyéni jogvédelem eszközének, hanem az individuális és közösségi érdekek közötti hídnak tekintette, amely felfogás nagyban kihatott a később elkészülő – a későbbiekben röviden elemzendő – polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikk (a továbbiakban: Plósz-féle Pp.) szabályaira is.²⁰

Klein álláspontja szerint „[a] XIX. század első feléig a jogviták többsége egysíkú, lokális jellegű és alacsony perértékű volt, amit a városi vagy földesúri bíróságok általában a békéltető eljárás keretében egyszerűen és formalitás nélkül az érdekeltek megelégedésére oldottak meg. Az állami bíróságok előtti magasabb perértékű ügyekben a per szociális vonatkozásai csak ritkán merültek fel és általános figyelmet ekkor sem keltettek. [...] A század második felében minden addiginál jelentősebb fellendülés következett be a gazdaságban és a kultúrában, ami erőteljesen visszahatott a tulajdonra, az iparra, a kereskedelemre és a társadalom struktúrájára. A termelés és a termelékenység emelkedett, a javak cseréje korábban elképzelhetetlen méreteket öltött. A hitel varázsereje ezeket köt össze, akiknek korábban nem volt közük egymáshoz, most azonban együtt érzik meg a gazdasági élet valamennyi rezdülését. A kereskedelemben a hitelezés, a termelésben a munkamegosztás az egyik embert a másikra utalja és az érdekeiket szinte elszakíthatatlanul összekapcsolja. A minden irányban ható változások a polgári pert sem kímélik. Új követelményeket támasztanak a működésével és a teljesítményével szemben. Végre fel kell ismerni a perben a félig nevetséges, félig bosszantó jogászi hókuszpókusz mögött a szociális elemet és annak a mindenki számára való jelentőségét.”²¹

Mindebből következően az osztrák Pp. egyértelműen a szociálisan gyengébbek helyzetét kívánta megvédeni, elsősorban oly módon, hogy a bíró pervezető jogosítványait erősítette meg. A per szociális funkcióját tükrözte például a bíróság kitanítási kötelezettségének a bevezetése, amelynek lényege, hogy a bíróság a jogban járatlan vagy ügyvéddel nem rendelkező felet felvilágosítással lássa el. Így határozatának kihirdetése során a bírónak külön fel kell hívnia a jogban járatlan felek figyelmét a perorvoslati határidőkre és azokra a rendelkezésekre, amelyek a perorvoslat benyújtásához kötelező ügyvédi képviselőt írnak elő (ÖZPO 432. §).

¹⁹ Franz KLEIN bécsi professzor és igazságügyi miniszter az osztrák polgári perrendtartás megalkotója volt. Nézete szerint a per egyfajta szociális szükséghelyzetként határozható meg. Lásd még KENGYEL 2003, 90.

²⁰ „Man sollte glauben, der Rechtsstreit müsse bald als ein Fall sozialer Not erkannt sein, und daraus müßten sich dann bei genügender Einsicht in das Wesen des Gesellschaftskörpers die weiteren Konsequenzen von selbst ergeben.” KLEIN 1901, 14., idézi KENGYEL 2003, 90.

²¹ KLEIN 1901, 15., idézi KENGYEL 2003, 58.

Kezdeti (kezdetleges) szabályok a magyar jogban

A fent kimunkált elvi alapokat lassan a szabályozás szintjén is megjelenítve a magyar nemzeti jogban először a polgári törvénykezési rendtartásról szóló 1868. évi LIV. törvény-cikk (a továbbiakban: Ptrs.) tartalmazott a szegényeket segítő szabályokat. Kimondta például, hogy a vagyontalan perlekedők részére a bíróság rendel képviselőt. A vagyontalanság hatósági bizonyítvánnyal igazolandó (Ptrs. 90. §). A tanúk és a szakértők „járán-dóságát” minden esetben a bizonyító fél tartozott előlegezni, kivéve a szegénység esetét (208. és 218. §§-ok).²²

A magyar tételes perjog alapidokumentumának is tekinthető Plósz-féle Pp. már jóval részletesebb szabályozást tartalmazott. A 112. § szerint szegénységi jogban rendszerint az a fél részesíthető, akinek jövedelme nem nagyobb, mint a lakhelyén szokásos közön-séges napszám. A bíróság azonban az összes körülmények tekintetbe vételével szegény-ségi jogban részesíthette azt a felet is, aki a perköltséget fedezni nem tudja anélkül, hogy a saját és azoknak a hozzátartozóinak szükséges tartása sérelmet szenvedne, akiknek tartására törvénynél vagy törvényes gyakorlatnál fogva köteles. Külföldieknek a szegény-ségi jogot eltérő nemzetközi megállapodás hiányában csak viszonyosság esetében lehet megadni. A 113. § értelmében a szegénységi jog megadása következtében a fél fel van mentve a szegénységi jog megadása iránti kérelem előterjesztésétől kezdődőleg az ügyben felmerülő illetékek és bélyegek fizetése alól; a perköltség fedezéséül nem köteles biztosítéket adni; jogot nyer arra, hogy ügyének egyelőre díjtalan vitelére ügyvédet rendeljenek ki számára (116. §); továbbá egyelőre fel van mentve a bírósági kiküldöttek díjainak és kiadásainak, a tanúk és szakértők illetményeinek, valamint a szükséges hirdetmények és az ügygondnok költségének fizetése alól, és ezeket az államkincstár előlegezi.²³

A volt szocialista tagállamok felfogása – a szegényjogtól a „kedvezményekig”

Magyarországon a szocialista időkben az osztrák-német mintára készült Plósz-féle Pp.-t felváltó, alapvetően a szocialista ideákon nyugvó polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) szabályozásában a hangsúly egyéb tényezőkre helyeződött át: a szegényjogi szabályozás kiszélesítése helyett az ügyészi és bírói hatalom növekedésével kívánta a jogalkotó biztosítani, hogy minden állampolgár pere elintézhető legyen: a vizsgálati elv előtérbe helyezése nagyobb lehetőséget adott az olcsó per megvalósításához.²⁴ Ez a megoldás azt a látszatot hordozta magával, hogy a perek gyorsan és költséghatékonyan folynak, valójában azonban a hivatalbóliség túlsúlya miatt csak

²² A Ptrs. szabályai még meglehetősen kezdetlegesnek mondhatók, ugyanakkor jó alapul szolgáltak a következő század eleji törvény megalkotásához; rendelkezései – tartalmukban – a később elemzett jogszabályokban is megtalálhatók, jellemzően absztraktabb formában.

²³ A részletszabályokat lásd 114–123. §§-ok.

²⁴ KENGYEL 2003, 284.

relatív kevés ügy került bíróság elé; a '90-es évektől kezdve a peres felek perbeli szabadságának fokozatos visszanyerésével ezek a volt szocialista tagállamok is ugyanolyan problémákkal küzdöttek, mint a nyugat-európai államok.²⁵

A szocialista jogrend nemcsak tartalmában, de elnevezésében is több újdonságot hozott: Magyarországon a „szegényjog” kifejezést felváltotta a kor szellemiségével a jogi terminológiát tekintve is jobban összeillő „költségmentesség”, illetve „költségkedvezmény” kifejezés.²⁶ A több mint 60 évig szinte változatlanul fennálló rendszer költségmentességet, illetékmentességet, illetve költségfeljegyzési jogot biztosított a felek számára.²⁷ A költségmentesség részletes szabályait a – többször módosított – 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet tartalmazta, az illetékmentességről és az illetékfeljegyzési jogról az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) rendelkezett.²⁸

Az „Access to justice” mozgalom – a szegénységtől a jogi szegénység felszámolását célzó törekvésekig

A 20. század második felében a perjogászok és a jogalkotó figyelme ismételt a többek által pragmatikusnak mondott eljárásjogi kérdések köré kezdett összpontosulni. Ennek a folyamatnak az egyik leghangsúlyosabb eredménye az olasz *Cappalletti* nevéhez fűződő „Access to justice” mozgalom, amely komoly katalizátorként hatott a századvégi kodifikációk tekintetében.²⁹ E kutatás téziseiben sokak szerint Klein elképzelései éledtek újjá, amely szerint a polgári pernek egy konkrét szociális programba beilleszthető jóléti intézményként kell működnie.³⁰

A költségtényezőkkal összefüggésben a kutatás során igazolódott az a hipotézis, hogy azok a felek, akik a pereskedéshez megfelelő anyagi háttérrel rendelkeznek, nyilvánvalóan előnyben vannak azokkal szemben, akik ilyen kiadásokat nem kockáztathatnak meg. A vagyoni különbségek csökkentésére hivatott szegényjog nem képes megszüntetni az úgynevezett jogi szegénységet, vagyis „számos ember képtelenségét arra, hogy a jogot és az igazságszolgáltatás intézményeit teljes mértékben kihasználja.”³¹

²⁵ KENGYEL 2003, 285.

²⁶ KENGYEL 2014, 182.

²⁷ Megjegyzendő, hogy a magyar Alkotmánybíróság több esetben is foglalkozott a költségmentességi szabályok alkotmányosságával.

A 64/1991. AB határozat kimondta, hogy a tisztességes eljárásból fakadó követelményekből nem vezethető le a pereskedéssel kapcsolatos költségek viseléséből eredő kockázatok teljes kiküszöbölése.

A 672/B/1990. AB határozat szerint a perköltségviselés kötelezettsége csak arra a félre jelent fenyegetettséget, akivel szemben jogosan érvényesítettek igényt, vagy aki alaptalan igényt érvényesített.

²⁸ Az illetékmentességre és illetékfeljegyzési jogra vonatkozó szabályokat jelenleg is az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) tartalmazza.

²⁹ A nemzetközi irodalomból lásd például WOOLF 1995; WOOLF 1996.

³⁰ Lásd részletesen *A polgári eljárásjogi területen folytatott igazságügyi együttműködés kezdetei az Európai Unióban* című pontban.

³¹ CAPPELLETTI 1976, 671.

A '90-es években Európa-szerte megkezdődött a polgári perek gazdasági és társadalmi szempontú analízise, amely Kengyel szerint nagyban hozzájárult a századvégi, joghoz jutást könnyítő szabályok megalkotásához.³²

Nemzetközi szabályok

Kiindulópontok

A nemzeti (belső jogi) szabályokon túl számos olyan – a nemzetközi jog, illetve az európai jog terrénumába tartozó – jogforrás van, amely a tagállami szintű szabályozásból kilépve magasabb szinten kívánja biztosítani a bírósághoz fordulás jogát az állampolgároknak. Ide tartoznak a szerződő államokra kötelezettséget telepítő nemzetközi szerződések, valamint az Európai Unió elsődleges és másodlagos jogforrásai is. Ezek közül kiemelést érdemel:

- a) az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (Egyezmény);
- b) az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ);
- c) az Európai Unió Alapjogi Chartája (Alapjogi Charta);
- d) a Tanács 2003/8/EK irányelve (2003. január 27.) a határon átnyúló vonatkozású jogviták esetén az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében az ilyen ügyekben alkalmazandó költségmentességre vonatkozó közös minimumszabályok megállapításáról (Költségmentességi Irányelv) és az egyéb, későbbiekben bemutatott másodlagos jogforrások;³³
- e) az Európai Unió Bíróságának eljárási szabályzata (Szabályzat).

³² KENGYEL 2003, 284.

³³ Ezek különösen:

- a) A tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről szóló 4/2009/EK rendelet;
- b) A kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről szóló 861/2007/EK rendelet;
- c) Az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról szóló 1896/2006/EK rendelet;
- d) A polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 1215/2015. EU rendelet;
- e) A házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 2201/2003/EK rendelet;
- f) A nem vitatott követelésekre vonatkozó európai végrehajtható okirat létrehozásáról szóló 805/2004/EK rendelet;
- g) A polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyításfelvétel tekintetében történő, az uniós országok bíróságai közötti együttműködéséről szóló 1206/2001/EK rendelet;
- h) A tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről („iratkézbesítés”) és az 1348/2000/EK tanácsi rendelet.

A későbbiekben – a szabályozás elvi hátterének rövid bemutatását követően – az említett jogforrásokat elemezzük.

A szabályozás indokoltsága

Az előző pontban említett nemzetközi szabályok indokoltsága más és más.

Az Egyezmény esetében a tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványként megfogalmazott bírósághoz fordulás joga alapvetően a jogérvényesítést biztosító, ezzel pedig egy alapvető emberi jog érvényesítését garantáló szabályként jelenik meg. Az Alapjogi Charta hasonló megfontolásokon nyugszik, értelmezésénél az Európai Unió Bírósága (EUB) többször visszautal az Egyezmény joggyakorlatára.

Az EUMSZ, illetve az Irányelv szabályai sokkal inkább az egyre szorosabb gazdasági együttműködést kívánják biztosítani, ennek úgynevezett *spill over* hatásaként jelennek meg azok a szabályok, amelyek határon átnyúló elemet tartalmazó jogvitákban megkönnyítik a peres felek vitájának rendezését, a jogvita lezárását és ezzel a jogrend helyreállítását.

Az EUB eljárási szabályzata azt hivatott biztosítani, hogy mindenki fordulhasson ehhez a fórumhoz is vagyoni helyzetétől függetlenül.

A nemzetközi szerződések (az Emberi Jogok Európai Egyezménye)

Az Egyezmény 6. cikkéből az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) több döntésében is levezette, hogy a „bírósághoz fordulás joga” a tisztességes eljáráshoz való jog immanens részét képezi.

A hivatkozott 6. cikk 1. pontja értelmében mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.

Ugyanezen cikk 3. bekezdés c) pontja utal arra, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy személyesen, vagy az általa választott védő segítségével védekezhessék, és ha nem állnak rendelkezésre eszközök védő díjazására, amennyiben az igazságszolgáltatás érdekei ezt követelik meg, hivatalból és ingyenesen rendeljenek ki számára ügyvédet.

Az EJEB több döntésében értelmezte a hivatkozott rendelkezéseket. Tisztázta, hogy a 6. cikk 1. bekezdése nem foglalja magában azt, hogy az államnak ingyenes jogi segítséget kell nyújtania minden „polgári jogot” érintő jogvitában.³⁴ Egyértelmű különbség van a 6. cikk 3. bekezdés c) pontja – amely garantálja a jogot az ingyenes jogi segítséghez büntető ügyekben bizonyos feltételek megléte esetén – és a 6. cikk 1. bekezdése között,

³⁴ Airey kontra Írország, § 26.

amely nem tesz említést a jogi segítségnyújtásról.³⁵ Mindazonáltal az Egyezmény olyan jogokat hivatott biztosítani, amelyek gyakorlatiak és hatékonyak, és ez különösen igaz a bírósághoz való hozzáférés jogára. Így a 6. cikk 1. bekezdése arra kötelezi az államot, hogy ügyvédi segítséget biztosítson, amikor az ilyen segítség elengedhetetlen a bírósághoz való hatékony hozzáféréshez (értve ezalatt a polgári jogi jogvitákat is).³⁶

Annak megítélése, hogy a 6. cikk megköveteli-e a jogi képviselet biztosítását egyegyéni peres fél számára, az ügy összes körülményétől függ.³⁷ Az EJEB szerint mindenekelőtt arról kell meggyőződni, hogy az eset körülményeinek fényében a jogi segítségnyújtás hiánya megfosztaná-e a kérelmezőt a tisztességes eljárástól.³⁸

Annak megítélése, hogy a 6. cikk magában foglalja-e a jogi segítségnyújtást, egyéb tényezők között a következőktől függ:

- a) mi forog kockán a kérelmezőszámára;³⁹
- b) a releváns jogi szabályozás vagy eljárás bonyolultsága;⁴⁰
- c) a kérelmező képessége arra, hogy magát hatékonyan képviselje;⁴¹
- d) kötelező-e a jogi képviselet az adott ügyben.⁴²

Mindazonáltal, a kérdéses jog nem abszolút, ezért megengedhetők korlátozások a jogi segítségnyújtás biztosítása tekintetében, különösen a következő megfontolások alapján, kiegészítve a megelőző szakaszban írtakat:

- a) a peres fél anyagi viszonyai;⁴³
- b) a sikerre való esély az eljárásban.⁴⁴

Az EJEB szerint létezhet tehát olyan jogi segítségnyújtási rendszer, amely az ügyek között megfeleléségi alapon különbséget tesz. Mindazonáltal a jogalkotó által létrehozott rendszernek érdemi garanciákat kell nyújtani az egyének számára az önkényesség ellen.⁴⁵

³⁵ *Essaadi kontra Franciaország*, § 30.

³⁶ *Airey kontra Írország*, § 26.

³⁷ *Airey kontra Írország*, § 26.; *McVicar kontra Egyesült Királyság*, § 48.; *Steel és Morris kontra Egyesült Királyság*, § 61.

³⁸ *McVicar kontra Egyesült Királyság*, § 51.

³⁹ *Steel és Morris kontra Egyesült Királyság*, § 61.

⁴⁰ *Airey kontra Írország*, § 24.

⁴¹ *McVicar kontra Egyesült Királyság*, §§ 48–62; *Steel és Morris kontra Egyesült Királyság*, § 61; *P., C. és S. kontra Egyesült Királyság*, § 100.

⁴² *Airey kontra Írország*, § 26; *Gnahoré kontra Franciaország*, § 41 in fine.

⁴³ *Steel és Morris kontra Egyesült Királyság*, § 62.

⁴⁴ *Steel és Morris kontra Egyesült Királyság*, § 62.

⁴⁵ *Gnahoré kontra Franciaország*, § 41; *Essaadi kontra Franciaország*, § 36; *Del Sol kontra Franciaország*, § 26; *Bakan kontra Törökország*, §§ 76 és 75 utalással az *Aerts kontra Belgium* ítéletre, amely a bírósághoz való jog lényegének csorbításával foglalkozott.

Ezért tekintettel kell lenni az állami jogi segítségnyújtó rendszer minőségére és vizsgálni kell, hogy a hatóságok által választott módszer összeegyeztethető-e az Egyezményvel.⁴⁶

Alapvető fontosságú, hogy a bíróság megindokolja a jogi segítségnyújtás iránti kérelem elutasítását, és hogy az ilyen kérelmeket megfelelő alapossággal kezelje.⁴⁷

Azt is kimondta az EJEB, hogy nem ellentétes a 6. cikkel, ha egy állam nem biztosít jogi segítségnyújtást külföldi jogi személyeknek.⁴⁸

Tisztázta az EJEB azt is, hogy az állam nem felel a kirendelt pártfogó ügyvéd cselekményeiért. Az ügyvédi szakma államtól való függetlenségéből az következik,⁴⁹ hogy a perstratégia lényegileg a peres fél és az ügyvéd belső ügye, függetlenül attól, hogy kirendelt jogi segítőről, vagy meghatalmazott ügyvédről van szó. A jogi képviselő ellátása, kivéve egyes speciális eseteket, nem veti fel az állam Egyezmény szerinti felelősségét.⁵⁰ Mindazonáltal egy ügyvéd kirendelése a fél képviselőre önmagában még nem garantálja a hatékony segítséget.⁵¹ A pártfogó ügyvéd hosszabb ideig akadályoztatva lehet vagy elhanyagolhatja kötelezettségeit. Amennyiben értesülnek erről a helyzetről, a nemzeti hatóságoknak kötelező leváltaniuk a pártfogó ügyvédet, és ha ezt elmulasztják, a peres fél esik a hatékony jogi segítségtől, dacára az ingyenes jogi segítségnyújtást előíró szabálynak.⁵²

Az EJEB szerint az állam kötelezettsége, hogy biztosítsa a megfelelő egyensúlyt az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jogának hatékony élvezete és az ügyvédség függetlensége között. Az EJEB egyértelműen leszögezte, hogy egy jogi segítséget nyújtó ügyvéd csak bizonyos minőségi követelményeknek való megfelelés esetében utasíthatja vissza egyes eljárási cselekmények elvégzését. Ezek a követelmények nem teljesülnek, ha a jogi segítségnyújtási rendszer hiányosságai megfosztják az érintetteket a bírósághoz való „tényleges és hatékony” hozzáféréstől, amelyhez joguk van.⁵³

Az Európa Tanács ajánlásai

A jogi segítségnyújtás kérdéskörével az Európa Tanács is kiemelten foglalkozott, s ezzel kapcsolatban számos, a tagállamok kormányai részére megfogalmazott ajánlást is kiadott, így például:

a) Ajánlás az igazsághoz való hozzáférés elősegítéséről [No R (81) 7];

⁴⁶ Santambrogio kontra Olaszország, § 52; Bakan kontra Törökország, §§ 74–78; Pedro Ramos kontra Svájc, §§ 41–45.

⁴⁷ Tabor kontra Lengyelország, §§ 45–46; Saoud kontra Franciaország, §§ 133–136.

⁴⁸ Granos Organicos Nacionales S.A. kontra Németország, §§ 48–53.

⁴⁹ Staroszczyk kontra Lengyelország, § 133.

⁵⁰ Tuziński kontra Lengyelország (dec.).

⁵¹ Siałkowska kontra Lengyelország, §§ 110 és 116.

⁵² Bertuzzi kontra Franciaország, § 30.

⁵³ Staroszczyk kontra Lengyelország, § 138; Siałkowska kontra Lengyelország, § 11.

- b) Ajánlás a szegényeknek a joghoz és igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférésének biztosításáról [No R (93) 1]).

Ezek az ajánlások leszögezik, hogy az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés joga minden demokratikus társadalomnak alapvető eleme, hiszen a tagállamokban a bírósági eljárások gyakran olyan összetettek, időigényesek és költségesek, hogy a magánszemélyek – különösen a vagyoni és társadalmi szempontból hátrányos helyzetűek – jogaikat nem gyakorolhatják akadálymentesen.

Az európai polgári eljárásjogi normák alapja: az EUMSZ. 81. cikke

Az Európai Unióban az e körben érvényesülő legkorábbi szabályt az EUMSZ. 81. cikke (a korábbi EKSZ. 65. cikke) tartalmazza (a megjelölt cikkel kapcsolatban lásd részletesen: 1.3. alcímben írtakat).

A hivatkozott szabály (1) bekezdése szerint az unió a határokon átnyúló vonatkozású polgári ügyek tekintetében igazságügyi együttműködést alakít ki, amely a bírósági és bíróságon kívüli határozatok kölcsönös elismerésének elvén alapul. Ennek az együttműködésnek a keretében olyan intézkedések is elfogadhatók, amelyek célja a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése. A (2) bekezdés *e*) pontja szerint az (1) bekezdés foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg – különösen, ha ez a belső piac megfelelő működéséhez szükséges – az igazságszolgáltatáshoz való tényleges hozzáférés biztosítása érdekében. Ennek nyomán született meg az Irányelv, amely részletesen szabályokat tartalmaz a bírósághoz fordulás jogával összefüggésben.⁵⁴

Az Európai Unió Alapjogi Chartája

Az Alapjogi Charta jelentősége és a bírósághoz fordulás jogát érintő rendelkezései

Az Irányelv szabályainak ismertetését megelőzően fontos kitérni az Alapjogi Charta rendelkezéseire is. A tagállamok állampolgárainak egyenlőségét és az emberi jogok érvényesülést biztosító Alapjogi Charta a Lisszaboni Szerződéssel módosított Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (1) bekezdése alapján az elsődleges uniós jog részévé vált, ebből következően kötelező rendelkezéseket tartalmaz minden tagállamra nézve.

Témánk szempontjából az *Igazságszolgáltatásról* szóló rendelkezéseknek van kiemelt jelentősége. Az Alapjogi Charta 47. cikke garantálja a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot. Kimondja, hogy mindenkinek, akinek az unió joga által

⁵⁴ E körben lásd kimerítően például GOMBOS 2014b.; KENGYEL–HARSÁGI 2006, 37–38.; KENGYEL–HARSÁGI 2009, 40–41.; OSZTOVITS szerk. *Nagykommentár*; LÁNCOS 2013, 185–186.

biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja. Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselet igénybevételéhez.

Az Alapjogi Charta a 47. cikk harmadik bekezdésében kifejezetten kimondja: azoknak pedig, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, költségmentességet kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételéhez erre szükség van.

Az EUB a 47. cikkben deklarált jogot a Johnston-ügyben⁵⁵ ismerte el először; majd ezt a döntését további ítéleteiben is megerősítette.⁵⁶ Az EUB szerint az uniós jog általános alapelve az uniós jog végrehajtása során a tagállamokra is vonatkozik.⁵⁷

Ezek a szabályok az Egyezmény 6. cikkével összhangban a tisztességes eljáráshoz való jogot kívánják biztosítani, ugyanakkor az Egyezménynél hangsúlyosabban jelenik meg az Alapjogi Chartában a költségmentesség biztosításának követelménye.

A kommentárirodalom szerint a 47. cikk harmadik bekezdése alapján – az EJEB 2.3.3. alcímében tárgyalt ítélkezési gyakorlatával összhangban – költségmentességre vonatkozó rendelkezést kell hozni, amennyiben az ilyen segítségnyújtás hiánya lehetetlenné tenné a hatékony jogorvoslat biztosítását. Az EJEB rögzítette, hogy „kialakult joggyakorlatának megfelelően a 6. cikk 1. pontja mindenki számára biztosítja azt a jogot, hogy polgári jogi jogaival és kötelezettségével kapcsolatos igényét bíróság elé vigye, ily módon ez megtestesíti a bírósághoz való jogot, amelynek egyik eleme a hozzáférhetőség joga, azaz az a jog, hogy polgári jogi ügyekben bíróságok előtt kereset indítható. Mindazonáltal e jog illuzórikus, ha valamely szerződő állam nemzeti jogrendszere megengedi, hogy jogerős és végrehajtható bírósági ítélet ne váljék hatályossá az egyik fél hátrányára. Elképzelhetetlen, hogy a 6. cikk 1. pontja a peres felek számára részletes eljárási garanciákat állít fel tisztességes, nyilvános és gyors eljárásokat előírva, anélkül azonban, hogy a bírósági határozatok végrehajtását ne védené. Elképzelhetetlen a 6. cikk olyan értelmezése, hogy az kizárólag a bírósághoz fordulásra és az eljárással kapcsolatos elvárásokra vonatkozna. Az ilyen értelmezés olyan helyzethez vezethetne, mely ellentétes azon a jog szerepével kapcsolatos alapelvvel, amelynek tiszteletben tartását a szerződő államok felvállalták az Egyezmény ratifikálásával. Bármely bíróság ítéletének végrehajtása ily módon szerves része a 6. cikk céljai szerinti tárgyalásnak, ráadásul ezt az elvet a Bíróság már elismerte az eljárás hosszát érintő ügyekben.

A fenti elveknek még nagyobb a jelentőségük olyan közigazgatási eljárásban, amely a kérelmezők polgári jogi jogaira döntő kihatású volt. Az állam legfőbb közigazgatási

⁵⁵ 222/84. sz., Marguerite Johnston kontra Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary ügyben 1986. május 15-én hozott ítélet [EBHT 1986., 1651.].

⁵⁶ 222/86. sz., Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) kontra Georges Heylens és társai ügyben 1987. október 15-én hozott ítélet [EBHT 1987., 4097.]; C-97/91. sz., Oleificio Borelli SpA kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1992. december 3-án hozott ítélet [EBHT 1992., I-6313.].

⁵⁷ Lásd még OSZTOVITS Nagykommentár az Alapjogi Chartához.

bíróságához felülvizsgálati kérelem benyújtásával a felperes nemcsak a támadott határozat hatályon kívül helyezését, hanem mindennekfelett minden hatásának megszüntetésére törekedett. Az ilyen eljárásokban résztvevő fél hatékony védelme, s a jogszerűség helyreállítása a közigazgatási hatóságok részéről olyan kötelezettséget feltételezett, hogy a bírósági ítéletnek megfelelően járjanak el. Az EJEB megjegyezte ezzel összefüggésben, hogy a közigazgatási hatóságok az állam egyik elemét alkotják, és a jogszabályoknak vannak alávetve, ennek megfelelően érdekük megegyezik a megfelelő igazságszolgáltatás iránti igénnyel. Ahol a közigazgatási hatóságok visszautasítják, elmulasztják, vagy csak késedelmeskednek, hogy az ítéletben foglaltaknak megfelelően járjanak el, a 6. cikk szerinti, a peres felek által a bírósági eljárási szakban élvezett garanciák célja üressé válik.”⁵⁸

Az Alapjogi Charta joggyakorlata – adható-e költségkedvezmény a jogi személyek részére?

Az EUB a DEB-ügyben értelmezte az Alapjogi Charta itt tárgyalt rendelkezését.⁵⁹ A hivatkozott ügyben előterjesztett kérelemben feltett kérdés arra irányult, hogy a jogi személyek számára kell-e költségmentességet biztosítani. A DEB a Bundesrepublik Deutschland ellen, annak az uniós jog alapján fennálló felelősségének megállapítása iránt indítandó keresete tekintetében kért költségmentességet.⁶⁰

Az alapügy tényállása szerint a DEB kártérítést kért a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló, 1998. június 22-i 98/30/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek (HL L 204., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 12. fejezet, 2. kötet, 28. o.), valamint a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. június 26-i 2003/55/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek⁶¹ a tagállam általi késedelmes átültetése miatt, amely irányelveknek a nemzeti gázhálózathoz való megkülönböztetésmentes hozzáférést kellett volna lehetővé tenniük. Ezen késedelmes átültetés miatt az alapügy felperese nem tudott hozzáférni a német hálózatüzemeltetők gázhálózataihoz, emiatt a szállítókkal kötött gázszállítási szerződésekből fakadóan hozzávetőleg 3,7 milliárd euró nyereségtől esett el. Az eljárási költségeknek, amelyek összege 274.368 euró, a bírósági eljárási költségekről szóló törvény 12. § (1) bekezdése alapján szükséges előlegezését a DEB – aki jelenleg nem foglalkoztat munkavállalókat, és hitelezői sincsenek – bevétel és vagyon hiányában nem tudta megtenni. Nem állt rendelkezésére pénzügyi eszköz ahhoz sem, hogy ügyvédet bizzon meg a perbeli képvisellel, akinek az alapügyben történő eljárása kötelező.⁶²

⁵⁸ Hornsby v. Greece, Judgment of 19 March 1997, no. 22774/93. idézi: OSZTOVITS Nagyommentár az Alapjogi Chartához.

⁵⁹ C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft GmbH kontra Bundesrepublik Deutschland. ECLI:EU:C:2010:811.

⁶⁰ Uo. 14.

⁶¹ HL L 176., 57., a magyar nyelvű különkiadás 12. fejezet, 2. kötet, 230.

⁶² Uo. 15–26.

A Landgericht Berlin elutasította a költségmentesség iránti kérelmet azzal az indokkal, hogy nem teljesülnek a ZPO 116. § 2. pontja szerinti feltételek. A fellebbezést elbíráló Kammergericht szintén azt állapította meg, hogy nem állnak fenn a ZPO 116. §-ának 2. pontja szerinti feltételek. A Kammergericht, a Bundesgerichtshofnak az ezen rendelkezéssel kapcsolatos ítélezési gyakorlatára hivatkozva kifejtette, hogy a jelen esetben a kereset alapján indítandó per elmaradása nem sértene közérdeket. Ez csak akkor valósulna meg, ha a döntés a népesség vagy a gazdasági élet tekintélyes részét érintené, vagy társadalmi hatása lenne (lásd a Bundesgerichtshof 1989. december 20-i végzését, VIII ZR 139/89). A per elmaradása tehát akkor sérthet közérdeket, ha valamely jogi személy a jogvita lefolytatása hiányában már nem tudja teljesíteni a közfeladatait, vagy ha az általa indítandó keresettől függ a jogi személy léte, és ezért munkahelyek szűnhetnek meg, vagy nagyszámú hitelezőt érhet kár. A jelen esetben ez nem áll fenn, mert a felperes jelenleg nem foglalkoztat munkavállalókat, és hitelezői sincsenek.⁶³

Igaz, a „közérdek” jogi fogalma lehetővé teszi, hogy a mérlegelés során a jogi személy javára figyelembe vegyenek minden elképzelhető közérdeket (lásd a Bundesgerichtshof 1990. október 24-i végzését, VIII ZR 87/90). Mindazonáltal a helyes döntéshez fűződő közérdek ehhez általában nem elégséges. Hasonlóképpen az a körülmény sem elégséges, hogy a jogvita eldöntése során közérdekű jogi kérdések megválaszolására kerülhet sor (lásd a Bundesgerichtshofnak a fent hivatkozott 1989. december 20-i végzését). Ilyen esetekben – a jelen esethez hasonlóan – az ítélet elmaradásán túlmenően hiányzik a közt érintő tényleges hátrány. A DEB maga is elismeri, hogy a Bundesrepublik Deutschland elmarasztalása nem vezet közvetlenül az energiapiac megnyitásához, amelyre a DEB annak érdekében hivatkozott, hogy keresetének a ZPO 116. §-ának 2. pontja szerinti közérdeket érintő jellegét igazolja. A német jogalkotó szándékának figyelembevételével a nemzeti jogi rendelkezés értelmezése nem teszi lehetővé annak kiterjesztését, és még e rendelkezés akár közvetett alkalmazását sem. Az ítélezési gyakorlat, hivatkozva a ZPO jogszabály-előkészítési munkálataira, következetesen szükségesnek tartotta, hogy az eljárásban gazdaságilag érintetteken kívül a per elmaradásával hátrányosan érintetté váljon más személyek jelentős nagyságú köre is. A ZPO 116. § 2. pontja szerinti szabályozás összhangban áll az Alkotmánnyal (Grundgesetz) is. Különösen az, hogy a jogi személyek költségmentességének engedélyezésével szemben támasztott, a természetes személyekre alkalmazandóknál szigorúbb feltételeket nem lehet az alkotmányjog szempontjából kétségbe vonni.⁶⁴

A Bundesverfassungsgericht (német szövetségi alkotmánybíróság) ezt többször megállapította. A költségmentesség biztosítása végső soron a szociális állam elvéből levezethető szociális támogatás egyik formája, nélkülözhetetlen az emberi méltóság elismeréséhez, amellyel a jogi személyek nem rendelkezhetnek. A jogi személyek ugyanis a tagállam jogrendje által célszerűségi okokból megengedett jogi formát öltő mesterséges képződmények. Ez a jogi forma a társaság tagjainak biztosít gazdasági előnyöket, így

⁶³ Uo. 15–26.

⁶⁴ Uo. 15–26.

különösen a társaság vagyona korlátozott polgári jogi felelősséget. Ezért a jogi személynek megfelelő mértékű vagyonnal kell rendelkeznie. Ez a feltétele a létrehozásának és a további létezésének is. Valamely jogi személy ennek megfelelően alapvetően csak akkor rendelkezik a jogrend által elismert létjogosultsággal, ha a maga erejéből képes követni a céljait és teljesíteni feladatait. Következésképpen a ZPO 116. § 2. pontjának szabályozása figyelembe veszi a jogi személyek ezen különleges helyzetét.⁶⁵

A Kammergericht ugyanakkor arról kívánt megbizonyosodni, hogy a DEB-nek az állam uniós jog alapján fennálló felelősségének megállapítására irányuló keresete megindításához szükséges költségmentesség engedélyezésének megtagadása sértheti-e az uniós jog elveit, különösen a tényleges érvényesülés elvét. A költségmentesség iránti kérelem ilyen elutasítása ugyanis egész egyszerűen lehetetlenné teszi az alapügy felperese számára, hogy az állam uniós jog alapján fennálló felelősségének megállapítása iránti keresetet terjesszen elő. Így gyakorlatilag lehetetlenné vagy legalábbis túlzottan nehézé válik számára a kártérítés elérése. Ezen értelmezés mellett szól az is, hogy a Bíróság az állam uniós jog alapján fennálló felelősségét az uniós jogi normák tényleges érvényesülésének elvéből vezeti le, mindezt különösen az egyén jogainak védelme érdekében.⁶⁶

E körülményekre tekintettel a Kammergericht az eljárást felfüggesztette, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjesztette a Bíróság elé:

„Aggályos-e az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint a bíróság előtti igényérvényesítés költségei előlegezésétől függ, és jogi személy még akkor sem részesülhet költségmentességben, ha nem tudja megfizetni ezt az előleget, tekintettel arra, hogy a kártérítési jog feltételeinek, valamint az állam [uniós] jog alapján fennálló felelősségének megállapítása iránti tagállami eljárásnak a nemzeti szabályozása nem teheti gyakorlatilag lehetetlenné vagy túlzottan nehézé az említett felelősség elvei szerinti kártérítéshez jutást?”⁶⁷

A feltett kérdésre az EUB azt a választ adta, hogy az Alapjogi Charta 47. cikkében meghatározott hatékony bírói jogvédelem elvét akként kell értelmezni, hogy nem kizárt annak lehetősége, hogy erre az elvre jogi személyek hivatkozzanak, és hogy az elv alkalmazásával engedélyezett költségmentesség kiterjedhet különösen a perköltségek előlegezése alóli mentesítésre és/vagy az ügyvédi képviselőre. Ebből a szempontból a nemzeti bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a költségmentesség engedélyezésének feltételei a bírósághoz fordulás joga olyan korlátozásának minősülnek-e, amely magát a jog lényegét érinti, hogy azok jogszerű célra irányulnak-e, valamint, hogy ésszerű arányossági kapcsolat áll-e fenn az alkalmazott eszközök és az elérni kívánt cél között. A nemzeti bíróság figyelembe veheti a per tárgyát, a költségmentességet kérelmező pernyertességének ésszerű esélyét, az ügy téjténe e fontosságát, a jogi kérdés és az alkal-

⁶⁵ Lásd a Bundesverfassungsgericht 1973. július 3-i végzését (1 BvR 153/69).

⁶⁶ Lásd a C-6/90. és C-9/90. sz., Francovich és társai egyesített ügyekben 1991. november 19-én hozott ítéletet (EBHT 1991., I-5357. o.).

⁶⁷ C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft GmbH kontra Bundesrepublik Deutschland. ECLI:EU:C:2010:811. 26.

mazott eljárás bonyolultságát, valamint e kérelmező arra való képességét, hogy hatékonyan tudja-e érvényesíteni jogait. Az arányosság értékelésének keretében a nemzeti bíróság figyelemmel lehet az előlegezendő perköltségek nagyságára is, valamint arra, hogy e költségek esetlegesen a bírósághoz fordulás megkerülhetetlen akadályát képezik-e, vagy sem. Kifejezetten a jogi személyeket illetően a nemzeti bíróság figyelemmel lehet ezek helyzetére is. A nemzeti bíróság így figyelembe veheti a kérdéses jogi személy társasági formáját, azt, hogy nyereségszerzési célú jogi személy-e, vagy sem, valamint a tagjainak vagy részvényeseinek pénzügyi teljesítőképességét,⁶⁸ és annak lehetőségét, hogy ez utóbbiak biztosítani tudják-e a bíróság előtti igényérvényesítéséhez szükséges összeget.⁶⁹

Az Európai Unió polgári eljárásjogának másodlagos jogforrásai: a Tanács 8/2003. Irányelve – a Költségmentességi Irányelv (az alcím alkalmazásában a továbbiakban: Irányelv)

Az Irányelv előzményei

A határon átnyúló jogviták számának növekedésével megjelent az igény az e jogvitákkal összefüggő költségviselési kérdések rendezésére is.⁷⁰ Ennek legfőbb indoka, hogy egy nemzetközi vonatkozású ügyben a peres feleknek szembe kell nézniük azokkal a nehézségekkel, amelyek az egyes tagállamok különböző jogrendjeiből adódnak, különösen a jogi segítségnyújtás fajtáit és terjedelmét, valamint az igényérvényesítés előfeltételeit illetően.⁷¹ Vannak ugyanis olyan tagállamok, ahol az eljárásjogok széleskörűen lehetővé teszik a költségmentes perlést, másutt csak a legrászorultabbak folyamodhatnak ilyen segítségért.⁷²

Az EUMSZ – fentebb már elemzett – 81. cikkével összhangban az Európai Unió azt a célt tűzte maga elé, hogy fenntartja és fejleszti a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget, ahol a személyek szabad mozgása biztosított (lásd részletesebben az 1.3. alcímben). A 81. cikk (2) bekezdés c) pontjának megfelelően az intézkedéseknek a polgári eljárások helyes működésének akadályait elhárító intézkedéseket is tartalmazniuk kell, szükséges esetben, a tagállamokban a polgári eljárásokra alkalmazandó szabályok összeegyeztethetőségének előmozdításával. Ezt szem előtt tartva született meg a Tanács 2003/8/EK irányelve (2003. január 27.) a határon átnyúló vonatkozású jogviták esetén az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében

⁶⁸ Uo. 27–62.

⁶⁹ Ehhez lásd még: VÁRADI 2015, 43–50., vagy SIMON 2011, 43–50.

⁷⁰ Lásd részletesen: Green Paper from the Commission – Legal Aid in Civil Matters: the Problems Confronting the Cross – border Litigant, COM (2000) 51 final, Part I.

⁷¹ KENGYEL–HARSÁGI 2006, 342.

⁷² GÁTOS 2002, 69.

az ilyen ügyekben alkalmazandó költségmentességre vonatkozó közös minimumszabályok megállapításáról.⁷³

Az Irányelv célja és alkalmazási köre

Az Irányelv 1. cikk (1) bekezdése értelmében az Irányelv célja a határon átnyúló vonatkozású jogviták esetén az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése, az e jogvitákkal kapcsolatos költségmentességre vonatkozó közös minimumszabályok megállapításán keresztül.

A (6) preambulumbekzdés szerint sem az – akár felperesként, akár alperesként – eljáró peres fél forrásainak hiánya, sem pedig a jogvita határon átnyúló vonatkozású jellegéből eredő nehézségek nem akadályozhatják az igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférést.

Az Irányelv tehát a belső jogi szabályozás kereteit határozza meg, „elkerülendő azokat a szituációkat, amelyekben a legszegényebb emberek egyszerűen az anyagi feltételek hiányában kizorulnak abból, hogy az Európai Igazságügyi Téréségben jogaikat érvényesíthessék”.⁷⁴

Az 1. cikk (2) és (3) bekezdése értelmében az Irányelvet – a határon átnyúló vonatkozású jogviták esetén – polgári és kereskedelmi ügyekben kell alkalmazni, a bíróság jellegétől függetlenül, Dánia kivételével minden tagállamban. Az Irányelv alkalmazásában a 2. cikk (1) bekezdése értelmében „határon átnyúló vonatkozású jogvita” az a jogvita, amelyben az ezen irányelvvel összefüggésben költségmentességet kérelmező személynek nem a bíróság székhelye vagy a határozat végrehajtásának helye szerinti tagállamban van a lakóhelye vagy szokásos tartózkodási helye. Az irányelv hatálya nem terjed ki az adó-, vám- és közigazgatási ügyekre.

A 2. cikk (2) és (3) bekezdése alapján a fél lakóhelye szerinti tagállamot a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 2000. december 22-i 44/2001/EK tanácsi rendelet 59. cikkével összhangban kell meghatározni. Annak meghatározására, hogy a jogvita határon átnyúló vonatkozású-e, a kérelem ezen irányelvvel összhangban történő benyújtásának időpontjában kerül sor.

A költségmentességhez való jog

A 3. cikk (1) bekezdése kimondja: az Irányelv hatálya alá tartozó vitában érintett természetes személyek jogosultak a megfelelő költségmentességre annak biztosítása érdekében,

⁷³ Összefoglalóan lásd <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133184> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)

⁷⁴ TENREIRO–SEONE 2003, 341.

hogy az igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférésüket az Irányelvben meghatározott feltételekkel összhangban biztosítsák.

A költségmentesség – a 3. cikk (2) bekezdése értelmében – akkor tekinthető megfelelőnek, ha biztosítja az alábbiakat:

a) a bírósági eljárás megkezdését megelőző jogvita lezárására irányuló, a pert megelőző tanácsadás;

b) jogsegély és a bíróság előtti képviselet, a kedvezményezett részére az eljárási költséggel kapcsolatos könnyítés vagy az az alóli mentesség, beleértve a 7. cikkben említett költségeket és az eljárás folyamán a bíróság által eljárással megbízott személyek díjait.

Azokban a tagállamokban, amelyekben a pereszes fél köteles a másik fél költségeit viselni, ha a kedvezményezett a pereszes, a költségmentesség kiterjed az ellenfél költségeire is, ha az ezekre a költségekre akkor is kiterjedne, amennyiben a kedvezményezett lakóhelye vagy szokásos tartózkodási helye a bíróság székhelye szerinti tagállamban lenne.

Az Irányelv értelmében a jogi segítségnyújtás azokat a költségeket is felöleli, amelyek a jogvita határon átnyúló jellegéből adódnak. A még mindig jelentősen különböző tagállami szabályozásokból következően az esetek többségében indokolt, hogy a perlekedő fél kétszeres jogi segítséget vegyen igénybe. A költségmentességet kérelmezőnek szüksége van a hazájában is jogi tanácsadásra, ebből következően az ilyen ügyekben legalább két tagállamban keletkeznek különböző költségek.⁷⁵

A jogvita határon átnyúló jellegével összefüggő költségek még a tolmács és fordító díja, valamint az útiköltség.⁷⁶

Fontos ugyanakkor, hogy a (3) bekezdés értelmében a tagállamoknak nem kell jogi tanácsadást vagy a bíróság előtt képviseletet biztosítani olyan eljárásokban, amelyek kifejezetten arra szolgálnak, hogy a peres felek személyesen adják elő ügyüket, kivéve, ha a bíróságok vagy bármely más illetékes hatóság a felek egyenlőségének biztosítása céljából, vagy az ügy bonyolultságára tekintettel eltérően határoz.

Mindemellett a (4) és (5) bekezdés értelmében a tagállamok kérhetik, hogy – figyelemmel az 5. cikkben említett feltételekre – a költségmentesség kedvezményezettjei az eljárási költségekhez észszerű mértékben járuljanak hozzá, illetve előírhatják, hogy az illetékes hatóság úgy határozhat, hogy a költségmentesség kedvezményezettjei teljes egészében vagy részben fizessék azt vissza, amennyiben pénzügyi helyzetük lényegesen javult, vagy ha a költségmentesség odaítélésére vonatkozó határozat a kedvezményezett által megadott pontatlan információkon alapult.

⁷⁵ KENGYEL–HARSÁGI 2006, 342.

⁷⁶ KENGYEL–HARSÁGI 2006, 342.

Az Irányelv legfőbb rendezőelve: a diszkrimináció tilalma

A 4. cikk szerint a tagállamok megkülönböztetés nélkül költségmentességet nyújtanak az unió polgárainak és az egyes tagállamokban jogszerűen lakóhellyel rendelkező harmadik országbeli állampolgároknak. Ebből következően az Irányelv értelmében a harmadik államok polgárai számára a költségmentességet ugyanazokkal a feltételekkel kell biztosítani, mint az adott tagállam állampolgárainak.

Ez az elv a (4) preambulumbekzdés értelmében összhangban van az Egyezmény rendelkezéseivel, és a különböző tagállamokban lakóhellyel rendelkező állampolgárok egyenjogúságát biztosítja. A hivatkozott preambulumbekzdés értelmében az Irányelv rendelkezéseit az Egyezménnyel (lásd *A nemzetközi szerzödések [az Emberi Jogok Európai Egyezménye]* alcím) és különösen a vitában részt vevő felek egyenjogúsága elvével összhangban kell kezelni.

A költségmentesség feltételei és mértéke

A pénzügyi forrásokra vonatkozó feltételek

Az Irányelv 5. cikk (1) bekezdése értelmében az igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférés biztosítása céljából, a tagállamok költségmentességet nyújtanak a 3. cikk (1) bekezdésében említett személyek részére, akik gazdasági helyzetükből kifolyólag részben vagy teljes egészében képtelenek a 3. cikk (2) bekezdésében említett eljárási költségek viselésére.

A személyek gazdasági helyzetét a (2) bekezdés alapján a bíróság székhelye szerinti tagállam illetékes hatósága értékeli, az olyan különböző objektív tényezők fényében, mint például jövedelem, tőke vagy családi állapot, beleértve a kérelmező személy által eltartott személyek forrásainak az értékelését is.

Ugyanezen cikk (3) bekezdése azt is lehetővé teszi, hogy a tagállamok küszöbértéket határozzanak meg, amely felett a költségmentességet kérelmező személy részben vagy teljes egészében képesnek tartható a 3. cikk (2) bekezdésében meghatározott eljárási költségek viselésére. Ezeket a küszöbértékeket az e cikk (2) bekezdésében meghatározott kritériumok alapján határozzák meg.

A (4) bekezdés értelmében az e cikk (3) bekezdésének megfelelően meghatározott küszöbértékek nem akadályozzák az azt meghaladó forrásokkal rendelkező költségmentességet kérelmező személyeket abban, hogy költségmentességet kapjanak, amennyiben igazolni tudják, hogy lakóhelyük vagy szokásos tartózkodási helyük és a bíróság székhelye szerinti tagállamban eltérő megélhetési költségek eredményeként képtelenek a 3. cikk (2) bekezdésében említett eljárási költségeket megfizetni.

Megjegyzendő, hogy az Irányelv 5. cikk (5) bekezdése értelmében nem kell költségmentességet adni a kérelmező személynek, amennyiben az érintett ügyben hatékonyan

hozzáfér – a 3. cikk (2) bekezdésében említett eljárási költségeket fedező – más mechanizmusokhoz.

A jogviták tárgyára vonatkozó feltételek

Az Irányelv bizonyos korlátozásokat is tartalmaz a támogatások odaítélhetőségével összefüggésben. Így a 6. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a tagállamok előírhatják, hogy a nyilvánvalóan megalapozatlannak tűnő keresetekre vonatkozó költségmentesség iránti kérelmet az illetékes hatóságok elutasíthatják.

A (2) bekezdés szerint a per előtti tanácsadás felajánlása esetén, a további költségmentesség az ügy érdemére vonatkozó okból megtagadható vagy visszavonható, amennyiben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosított.

A (3) bekezdés értelmében a kérelem érdemére vonatkozó határozat meghozatalakor és az 5. cikk sérelme nélkül, a tagállamoknak mérlegelik az ügy fontosságát a kérelmező személy számára, de az ügy természetét is figyelembe vehetik, ha a kérelmező személy hírnevének megsértése miatt kártérítést követel, de anyagi vagy pénzügyi veszteséget nem szenvedett, vagy ha a kérelem közvetlenül a kérelmező személy szakmájából vagy önálló vállalkozói tevékenységéből eredő követelést érint.

A jogvita határon átnyúló vonatkozású jellegéhez kapcsolódó költségek

A 7. cikk szerint a bíróság székhelye szerinti tagállamban nyújtott költségmentesség a jogvita határon átnyúló vonatkozású jellegéhez közvetlenül kapcsolódó alábbi költségeket fedezi:

- a) tolmácsolás;
- b) a bíróság vagy az illetékes hatóságok által kért, a kérelmező személy által bemutatott és az ügy megoldásához szükséges iratok fordítása; és
- c) a kérelmező személy által viselendő utazási költségek, amennyiben e tagállam joga vagy bírósága megköveteli a kérelmező személy ügyének előterjesztésében érintett személyek személyes megjelenését, és a bíróság úgy határoz, hogy az érintett személyeket nem lehet a bíróság számára megfelelő más módon meghallgatni.

A lakóhely vagy szokásos tartózkodási hely szerinti tagállam által fedezett költségek

A 8. cikk értelmében a költségmentességet kérelmező személy lakóhelye vagy szokásos tartózkodási helye szerinti tagállam – a 3. cikk (2) bekezdésében említett módon – az alábbiakat fedező költségmentességet nyújt:

- a) helyi ügyvéd vagy törvényben jogi tanácsadásra feljogosított más személy által nyújtott segítséggel kapcsolatosan, a költségmentesség iránti kérelemnek – az Irány-

- elvvel összhangban – a bíróság székhelye szerinti tagállamban történő beérkezéséig az abban a tagállamban felmerült költségek;
- b) a kérelem és az ahhoz csatolt szükséges iratok fordítása, amikor a kérelmet annak a tagállamnak a hatóságaihoz benyújtják.

A költségmentesség folyamatosága

Az Irányelv értelmében a jogi segítségnyújtás az eljárást megelőző tanácsadástól egészen a végrehajtási eljárásig igénybe vehető. Erre figyelemmel mondja ki a 9. cikk (1) bekezdése, hogy költségmentességet nyújtanak továbbra is – teljes egészében vagy részben – a kedvezményezetteknek a bíróság székhelye szerinti tagállamban az ítélet végrehajtásával kapcsolatosan felmerült költségek fedezésére (a határon átnyúló végrehajtással összefüggésben lásd a 6. fejezetben írtakat).

Az Irányelv ezzel a szabályozással a francia kontinuitási modellt követi. A német megoldással⁷⁷ ellentétben – amely szerint az eljárás minden szakaszában újra engedélyezni kell a költségmentességet –, a kontinuitási elv értelmében az egyszer már biztosított költségmentesség minden „fokon” megmarad újabb engedélyezés nélkül.⁷⁸

A végrehajtási eljárást illetően a 9. cikk (2) bekezdés szerint a bíróság székhelye szerinti tagállamban költségmentességben részesülő kedvezményezettnek az elismerés vagy végrehajtás szerinti tagállam joga szerint előírt költségmentességet nyújtják.

A (3) bekezdés szerint költségmentesség továbbra is nyújtható – az 5. és 6. cikkekre is figyelemmel –, amennyiben akár a kedvezményezett fellebbez, akár ellene fellebbeznek.

Garanciális okokból mondja ki a 9. cikk (4) bekezdése, hogy a 3. cikk (3) és (5) bekezdésében, és az 5. és 6. cikkben meghatározott alapon a tagállamok rendelkezhetnek a kérelemnek az eljárás bármely szakaszában történő újbóli kivizsgálásáról, beleértve az e cikk (1)–(3) bekezdésében említett eljárásokat is.

Egyéb szabályok

Az Irányelv 10. cikke szerint a költségmentesség – az Irányelvben meghatározott feltételek szerint – kiterjed a peren kívüli eljárásokra is, ha a peren kívüli eljárást a felek számára a jog előírja, vagy ha a jogvitában érintett feleket a bíróság peren kívüli eljárás igénybevételére utasítja. Ilyen peren kívüli eljárás lehet például Magyarországon a köz-

⁷⁷ ZPO 119. § (1) bekezdés: „Die Bewilligung der Prozesskostenhilfe erfolgt für jeden Rechtszug besonders. In einem höheren Rechtszug ist nicht zu prüfen, ob die Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet oder mutwillig erscheint, wenn der Gegner das Rechtsmittel eingelegt hat.”

⁷⁸ KENGYEL–HARSÁGI 2009, 342–343.

vetítói eljárás, vagy a békéltető testületek eljárásai (lásd erről részletesen a 4. fejezetben írtakat).

Az Irányelv 11. cikke alapján a költségmentesség – az ezen irányelvben meghatározott feltételek szerint – kiterjed a közokiratoknak egy másik tagállamban történő végrehajtására (lásd erről részletesen a 6. fejezetben írtakat).

A költségmentesség megítélésének eljárási szabályai

A költségmentességről döntő hatóság

A 12. cikk értelmében a jogi segítségről alapvetően az eljáró fórum államának hatósága dönt. Ez alól kivételt képeznek a 8. cikk szerinti költségek, amelyek az eljárás megindítása során keletkeznek, és rendszerint a kérelmező lakóhelyének államában merülnek fel.

A továbbító és fogadó hatóságok

A rendszer hatékonyabb működését a tagállamok által kijelölt továbbító és fogadó hatóságok hálózata biztosítja. A kérelem továbbítására kijelölt hatóság értelemszerűen mindig a kérelmező lakóhelyének (tartózkodási helyének) államában található. A kérelem elméletileg benyújtható közvetlenül a fórum államának fogadó hatóságához is.⁷⁹

A 13. cikk (1) bekezdése szerint költségmentesség iránti kérelmet lehet benyújtani:

- a) a kérelmező személy lakóhelye vagy szokásos tartózkodási helye szerinti tagállam illetékes hatóságához (továbbító hatóság); vagy
- b) a bíróság székhelye vagy a határozat végrehajtásának helye szerinti tagállam illetékes hatóságához (fogadó hatóság).⁸⁰

⁷⁹ Lásd még KENGYEL–HARSÁGI 2006, 346.

⁸⁰ A továbbító és fogadó hatóságokat az Irányelv 14. cikke értelmében a tagállamok jelölik ki. Emellett minden tagállam a Bizottság rendelkezésére bocsátja a következő információkat:

az illetékes fogadó vagy továbbító hatóságok neve és címe,

az a földrajzi terület, ahol joghatósággal rendelkeznek,

az a mód, ahogyan a kérelmeket fogadni tudják, és

a kérelem kitöltésére használható nyelvek.

A tagállamok értesítik a Bizottságot a közösségi intézményeknek arról a – a saját nyelvükön kívüli – hivatalos nyelvről vagy nyelveiről, amely vagy amelyek az illetékes fogadó hatóság számára elfogadhatóak a hozzá benyújtandó költségmentesség iránti kérelem kitöltésére vonatkozóan, az ezen irányelvvel összhangban.

A tagállamok 2004. november 30. előtt tájékoztatják a Bizottságot a (2) és (3) bekezdésben említett információkról. Az információkban a későbbiekben történő bármilyen változtatásról a Bizottságot a változtatásnak a tagállamban történő hatálybalépése előtt legalább két hónappal értesítik.

A fent említett információkat az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni.

A (2) bekezdés szerint a költségmentesség iránti kérelmet az alábbi nyelven töltik ki, illetve az ahhoz csatolt iratokat az alábbi nyelvre fordítják le:

- a) az illetékes fogadó hatóság tagállamának hivatalos nyelve vagy egyik nyelve, amely megfelel a közösségi intézmények egyik nyelvének; vagy
- b) egy másik olyan nyelv, amelyre vonatkozóan a tagállam jelezte, hogy azt a 14. cikk (3) bekezdésével összhangban el tudja fogadni.

Az illetékes továbbító hatóságok – a 12. cikk (3) bekezdésében biztosított lehetőséggel élve – úgy is határozhatnak, hogy a kérelem továbbítását megtagadják, amennyiben az nyilvánvalóan:

- a) megalapozatlan; vagy
- b) nem tartozik az Irányelv alkalmazási körébe.

E határozatokra a 15. cikk (2) és (3) bekezdésében említett feltételeket kell alkalmazni.

A 12. cikk (4) bekezdése értelmében az illetékes továbbító hatóság segítséget nyújt a kérelmező személynek abban, hogy a kérelemmel együtt minden olyan csatolandó iratot is benyújtson, amelyről a hatóság tudja, hogy a kérelemre vonatkozó határozathoz szükséges. A 8. cikk *b)* pontjával összhangban, a hatóság segítséget nyújt a kérelmező személynek a csatolt iratok szükséges fordításában is.

Az illetékes továbbító hatóság a kérelmet a másik tagállam illetékes fogadó hatóságához a (2) bekezdésben említett nyelvek valamelyikén szabályosan kitöltött kérelem, és azon nyelvek közül valamelyikre szükség szerint lefordított csatolt iratok kézhezvételétől számított 15 napon belül továbbítja.

Az igényérvényesítést megkönnyítő szabályt tartalmaz a 12. cikk (5) bekezdése, amely szerint az Irányelv értelmében továbbított iratok mentesülnek a hitelesítés vagy az ezzel egyenértékű alakú követelmények alól. Emellett ugyanezen cikk (6) bekezdésére figyelemmel a tagállamok nem számíthatnak fel díjat a (4) bekezdéssel összhangban nyújtott szolgáltatásokért. A költségmentességet kérelmező személy lakóhelye vagy szokásos tartózkodási helye szerinti tagállam előírhatja, hogy a kérelmező személynek az illetékes továbbító hatóság által viselt fordítási költségeket vissza kell fizetnie, ha a költségmentesség iránti kérelmet az illetékes hatóság elutasítja.

A kérelmek feldolgozása

A 15. cikk (1) és (2) bekezdése szerint a költségmentesség iránti kérelmek szabályozására feljogosított nemzeti hatóságok biztosítják, hogy a kérelmező személyt a kérelem feldolgozásáról teljes mértékben tájékoztatják. Ez magában foglalja azt is, hogy a kérelem teljes vagy részleges elutasítása esetén, az elutasítást indokolják.

A (3) bekezdése előírja a tagállamoknak, hogy rendelkezzenek a költségmentesség iránti kérelmet elutasító határozatok felülvizsgálatáról, illetve az azok elleni fellebbezésről. A tagállamok mentességet biztosíthatnak olyan esetekben, amikor a költségmen-

tesség iránti kérelmet olyan bíróság utasítja el, amelynek az ügy tárgyát illetően hozott határozata ellen a nemzeti jog értelmében nem lehet jogorvoslattal élni, vagy a fellebbviteli bíróság utasítja el. A jogorvoslatokkal összefüggő garanciális szabályt tartalmaz a (4) bekezdés, amikor kimondja, hogy a 6. cikk értelmében a költségmentességet elutasító vagy érvénytelenítő határozat elleni fellebbezések közigazgatási jellegűek, akkor azokat mindig végső bírósági felülvizsgálatnak kell alávetni.

Nyomtatványok

A továbbítás megkönnyítése céljából, a költségmentesség iránti kérelmekre és e kérelmek továbbítására szolgáló szabványos nyomtatványt dolgoztak ki. A vonatkozó szabályokat két határozat tartalmazza:

2004/844/EK: A Bizottság határozata (2004. november 9.) a határon átnyúló vonatkozású jogviták esetén az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében az ilyen ügyekben alkalmazandó költségmentességre vonatkozó közös minimumszabályok megállapításáról szóló 2003/8/EK tanácsi irányelv alapján a költségmentesség iránti kérelem benyújtásához használandó formanyomtatvány kidolgozásáról; és

2005/630/EK: A Bizottság határozata (2005. augusztus 26.) a 2003/8/EK tanácsi irányelv alapján a költségmentesség iránti kérelem továbbításához használandó formanyomtatvány kidolgozásáról.

Az Irányelv gyakorlata – a 3., 8. és 12. cikk együttes értelmezése

Az EUB a Jan Šalplachta ügyben értelmezte az Irányelv 3., 8. és 12. cikkét.⁸¹ Az alapügyben eljáró bíróság tényállása szerint a 2013. szeptember 24-i és október 21-i beadványaival a Cseh Köztársaságban lakóhellyel rendelkező J. Šalplachta keresetet nyújtott be az Arbeitsgericht Zwickauhoz (zwickauai munkaügyi bíróság, Németország) annak érdekében, hogy kötelezzék az Elektroanlagen & Computerbaut az elmaradt munkabér számára való kifizetésére. Keresetében az alapeljárás felperese emellett költségmentességet kért az elsőfokú eljárásban.⁸²

2013. november 27-i beadványával az alapeljárás felperese kérte a költségmentességnek a jövedelmi és vagyoni viszonyaira vonatkozó iratok német nyelvre történő lefordításának költségeire való kiterjesztését, amely fordítást egy drezdai (Németország) székhelyű fordítóiroda végzett el.⁸³

2014. április 8-i végzésével az Arbeitsgericht Zwickau engedélyezte a felperesnek az elsőfokú eljárásban a költségmentességet, azonban elutasította az e mentességnek

⁸¹ C-670/15. sz. Jan Šalplachta ügy [ECLI:EU:C:2017:594].

⁸² Uo. 17–23.

⁸³ Uo. 17–23.

az említett iratok fordítási költségeire való kiterjesztésére irányuló kérelmet. A Landesarbeitsgericht Chemnitz (chemnitzi tartományi munkaügyi bíróság, Németország) a 2015. április 15-i határozatával elutasította az alapeljárás felperese által ezen elutasító határozattal szemben benyújtott fellebbezést. A másodfokú bíróság szerint a ZPO 114. és 1078. §-a alapján a költségmentesség kizárólag az eljárási költségekre terjed ki. E költségmentesség tehát nem vonatkozik a költségmentesség iránti kérelem vizsgálatára irányuló eljárás keretében benyújtandó iratok fordításának költségeire, mivel úgy tekintendő, hogy e költségek a peres eljáráson kívül merültek fel.⁸⁴

Az alapeljárás felperese e határozattal szemben is fellebbezést nyújtott be a Bundesarbeitsgerichthez (szövetségi munkaügyi bíróság, Németország). E bíróság álláspontja szerint a 2003/8 Irányelv alapján nem határozható meg kellő egyértelműséggel, hogy a bíróság székhelye szerinti tagállamnak át kell-e vállalnia – és ha igen, milyen mértékben – a költségmentesség iránti kérelemhez csatolt iratok fordításának költségeit, amennyiben – az alapeljáráshoz hasonlóan – a költségmentességet kérő személy maga készítette ezen iratok fordítását, és a kérelmét közvetlenül az érdemi jogvita elbírálására jogosult bírósághoz nyújtotta be, amely bíróság az említett Irányelv 13. cikke (1) bekezdésének *b*) pontja értelmében vett fogadó hatóságként egyúttal az említett kérelem elbírálására is hatáskörrel rendelkezik. E körülmények között a Bundesarbeitsgericht úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti az EUB elé:

„A [2003/8 Irányelv] 1. és 2. cikke szerinti, határon átnyúló vonatkozású jogviták esetén valamely természetes személy igazságszolgáltatáshoz való tényleges hozzáférésre vonatkozó joga megköveteli-e, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság által nyújtott költségmentesség vonatkozzon a kérelmező által a költségmentesség iránti kérelemhez csatolt nyilatkozat és iratok lefordításakor előlegezett költségekre, ha a kérelmező az Irányelv 13. cikke (1) bekezdésének *b*) pontja szerinti fogadó hatóságként is eljáró, illetékes bíróság előtti keresetindítással egy időben kéri a költségmentességet, és maga készítette a fordítást?”⁸⁵

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre az EUB azt a választ adta, hogy az Irányelv 3., 8. és 12. cikkét együttesen úgy kell értelmezni, hogy a bíróság székhelye szerinti tagállam által nyújtott költségmentesség – amely tagállamban a másik tagállamban lakóhellyel vagy szokásos tartózkodási hellyel rendelkező természetes személy költségmentesség iránti kérelmet nyújtott be egy határon átnyúló vonatkozású jogvitában – magában foglalja az e személy által az említett kérelem elbírálásához szükséges, csatolt iratok fordításakor előlegezett költségeket is.⁸⁶

⁸⁴ Uo. 17–23.

⁸⁵ Uo. 23.

⁸⁶ Uo. 47.

Az Irányelv szabályainak értékelése – a Max Planck Intézet (MPI) által végzett kutatás tapasztalatai

Az Európai Bizottság felkérésére a luxembourgi székhelyű Max Planck Intézet (MPI)⁸⁷ Burkhard Hess professzor vezetésével átfogó tanulmányt készített – egyebek mellett – az Irányelv gyakorlati érvényesüléséről, megvizsgálva minden tagállam belső szabályozását és joggyakorlatát.⁸⁸ Az elkészült jelentés igen széleskörű, a terjedelmi korlátokra figyelemmel e körben kizárólag az Irányelvvel összefüggő legfontosabb tapasztalatokat összegezzük.⁸⁹

A kutatás tapasztalatai szerint az Irányelv rendelkezései a tagállami jogokba megfelelően implementálásra kerültek. A tagállami jelentések szerint az eljárásokban a külföldi peres feleket nem éri hátrány a tagállami honosságú felekkel szemben, sőt, egyes tagállamok további kedvező szabályokat is beiktattak a határon átnyúló pereskedés segítése érdekében (így például Lengyelországban a külföldi felperesek a keresetlevelet angol nyelvű formanyomtatványon is benyújthatják).⁹⁰ Emellett az is látható, hogy a tagállami szabályok meglehetősen sokfélék a támogatások megítélését illetően, illetve a támogatás időtartamát és összegét illetően is.⁹¹

A megfelelően implementált szabályozás ellenére a jelentés szerint a költségkedvezmények kérdése továbbra is az egyik legjelentősebb akadályt jelenti a határon átnyúló ügyekben. A tagállami jelentések alapján a peres felek többsége ódzkodik attól, hogy más tagállamban költségkedvezményt kérjen. A külföldi elemet tartalmazó ügyeknek igen kis részében részesül költségkedvezményben a külföldi honosságú peres fél.⁹² Úgy tűnik, hogy e körben problémát jelent az információk hiánya és kereshetősége is.⁹³

E kérdéskör kiemelt jelentőségű, tekintettel arra, hogy a költségkedvezmények kérdése nagyban kihat a felperesnek a határon átnyúló per megindítására vonatkozó elhatározására. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a további jogegységesítés nehézkesnek tűnik, figyelemmel arra, hogy e szabályoknak komoly költségkihatásai vannak. A vizsgálat konklúziója, hogy a minimum standardok, így például annak meghatározása, hogy a kérelmező vagyoni helyzetét milyen szempontok alapján kell megítélni, egyelőre ele-

⁸⁷ Elérhető: www.mpi.lu/home/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)

⁸⁸ A jelentés elérhető: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/531ef49a-9768-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.) Kötet formájában megjelent: HESS–LAW–ORTOLANI 2019.

⁸⁹ MPI jelentés 1.

⁹⁰ Uo. 83.

⁹¹ Uo. 83.

⁹² Uo. 85.

⁹³ Az igénybe vehető költségkedvezményekkel kapcsolatos információk tagállamonként jelenleg az E-Justice portálon érhetőek el: https://e-justice.europa.eu/content_legal_aid-37129-hu.do (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)

gendők ezen a téren. Az információáramlás megkönnyítése és a jogalkalmazók oktatása szintén fontos eleme lehet az irányelvi szabályok érvényesülésének.⁹⁴

A költségek kérdése egyéb uniós jogforrásokban (rövid áttekintés)

A Költségmentességi Irányelven túl számos olyan másodlagos uniós jogforrást találunk, amely releváns rendelkezéseket tartalmaz a költségekkel összefüggésben. A rendelkezések egyik csoportja a Költségmentességi Irányelvhez hasonló, de speciális költségmentességi szabályokat tartalmaz; a másik csoportba tartozó szabályozók pedig felfogható úgy, mint a szegényjog körébe tartozó, egyéb rendelkezések, mert közvetett módon ugyan, de befolyásolhatják a perben felmerülő költségeket, illetve a peres felek költségviselését is.

A következőkben ezeket a szabályokat vesszük sorra röviden.

A Tartási rendelet szabályai

Az e helyütt tárgyalt rendeletek közül a Költségmentességi Irányelvhez hasonló részletességgel tartalmaz költségmentességre vonatkozó szabályokat a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről szóló 4/2009/EK rendelet (Tartási rendelet).⁹⁵

E rendelet szabályai az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tényleges biztosítása érdekében a tartási követelések érvényesítéséhez költségmentességet biztosítanak, amelynek feltételei – a rendelet 44. cikk (4) bekezdése alapján – nem lehetnek szigorúbbak a hasonló belföldi ügyek során alkalmazott feltételeknél. Az igényérvényesítést megkönnyítő szabály az is, hogy semmiféle biztosíték, óvadék vagy letét – függetlenül annak elnevezésétől – nem követelhető a tartási kötelezettségekkel kapcsolatos eljárások során felmerülő költségek és kiadások megfizetésének biztosítása érdekében.

A költségmentesség terjedelmét a rendelet 45. cikke a Költségmentességi Irányelv szabályaival lényegében egyezően határozza meg; ugyanakkor a 46. cikk a tartási követelések sajátosságából adódó, különös szabályokkal is kiegészíti. Így például, a megkeresett tagállam teljes költségmentességet biztosít a jogosult által a 56. cikk értelmében a 21 év alatti személlyel szembeni, szülő-gyermek kapcsolatból eredő tartási kötelezettségekre vonatkozóan benyújtott valamennyi kérelem tekintetében.

A 47. cikk (1) bekezdése értelmében a 46. cikk hatálya alá nem tartozó esetekben és az 44. és 45. cikkekre figyelemmel költségmentesség adható a nemzeti jog alapján, különösen a kérelmező anyagi helyzetére vagy a kérelem megalapozottságára vonatkozó feltételekkel összhangban.

⁹⁴ MPI jelentés 1. 94.

⁹⁵ E rendeletről lásd kimerítő részletességgel SIMON 2018c.; SIMON 2018b.

A diszkriminációmentesség (lásd *Az Irányelv legfőbb rendezőelve: a diszkrimináció tilalma* alcím), valamint a kedvezmény kontinuitásának (lásd *A költségmentesség folyamatosága* alcím) elvét juttatja érvényre a 47. cikk (2) bekezdése, amikor kimondja, hogy az (1) bekezdés ellenére az a fél, aki az eredeti eljárás helye szerinti tagállamban teljes vagy részleges költségmentességben részesült, vagy mentesült a költségek és kiadások alól, bármely elismerési, végrehajthatósági vagy végrehajtási eljárás során jogosult a végrehajtás helye szerinti tagállam joga alapján járó legkedvezőbb költségmentességre vagy legnagyobb mértékű mentességre.

A (3) bekezdés szerint az a fél, aki az eredeti eljárás helye szerinti tagállamban a X. mellékletben említett valamely közigazgatási hatóság előtt költségmentes eljárásban részesült, bármely elismerési, végrehajthatósági vagy végrehajtási eljárás során is jogosult a költségmentességre a (2) bekezdésnek megfelelően.⁹⁶

A kis értékű követelések európai eljárásáról szóló rendelet

A kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről szóló 861/2007/EK rendelet szintén sajátos költségviselési szabályokat tartalmaz. E rendelet részben a kis értékű (ügynevezett bagatell) igények érvényesítésével összefüggésben a költségek csökkentésére, minimalizására törekszik. A jogalkotó szerint a rendelet elfogadásának indoka, hogy számos tagállam a kis értékű követelésekre egyszerűsített polgári eljárásokat vezetett be, mivel a perrel kapcsolatos költségek, időveszteségek és a perek bonyolultsága nem szükségszerűen arányosak a követelés értékével. Határokon átnyúló ügyek esetén a gyors és olcsó ítélelhozatal akadályai hatványozottak. Így tehát szükséges egy európai eljárás bevezetése a kis értékű követelésekre („kis értékű követelések európai eljárása”).⁹⁷

E rendelet speciális, a költségviseléssel összefüggő szabályokat is tartalmaz.

A 9. cikk (2) bekezdése értelmében a bíróság kizárólag abban az esetben alkalmazhat szakértői bizonyítást vagy szóbeli vallomástételt, ha ez az ítélelhozatalhoz szükséges. A bíróság az erről szóló döntés meghozatalakor figyelembe veszi a költségeket.

A 16. cikk a költségek körében kimondja, hogy az eljárás költségeit a pereszes fél viseli. A bíróság azonban nem ítéli meg a pernyertes fél javára a költségeket annyiban, amennyiben azok indokolatlanul merültek fel, vagy a követeléshez képest aránytalanok voltak.⁹⁸

⁹⁶ A rendelet költségmentességi szabályainak gyakorlati alkalmazásáról lásd MPI jelentés 1. 83–85., vagy HESS–LAW–ORTOLANI 2019.

⁹⁷ Részletesen lásd SIMON 2018a.

⁹⁸ A kis értékű követelések perbeli érvényesítéséről lásd kimerítően HORVÁTH 2018.

Az európai fizetési meghagyásról szóló rendelet szabályai

Az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról szóló 1896/2006/EK rendelet (EUFMH rendelet) 25. cikke sajátos költségszabályokat tartalmaz.⁹⁹

A felhívott cikk (1) és (2) bekezdése szerint az európai fizetési meghagyásos eljárás és az európai fizetési meghagyás ellen benyújtott ellentmondás alapján induló polgári peres eljárás együttes eljárási illetéke (előbbi esetében helyesen: díja¹⁰⁰) a tagállamban nem haladhatja meg az abban a tagállamban a polgári peres eljárás illetékét az azt megelőző európai fizetési meghagyásos eljárás nélkül. Az EUFMH rendelet alkalmazásában az eljárási illeték a bíróságnak (hatóságnak) fizetendő illetékeket és költségeket foglalja magában, amelyek összegét a nemzeti joggal összhangban állapítják meg.

Mindebből következően, ha a perré alakult eljárás illetéke alacsonyabb, mint az európai fizetési meghagyásos eljárás díja, akkor a perré alakult eljárásért további eljárási díj (illeték) nem róható ki. Ha ezzel szemben a perré alakuló eljárás illetéke megegyezik az európai fizetési meghagyásos eljárás díjával, avagy meghaladja azt, akkor az európai fizetési meghagyásos eljárás és az ellentmondás folytán azt követő peres eljárás együttes eljárási díja és illetéke nem lehet magasabb, mint az adott tagállamban – európai fizetési meghagyásos eljárás nélkül – indított peres eljárás illetéke.¹⁰¹

Erre a szabályra azért volt szükség, mert ha a jogosultnak azzal kell számolnia, hogy ellentmondás esetén az eljárás összköltsége magasabb lenne, mintha eredetileg keresettel érvényesítette volna a követelését, ez visszatarthatja attól, hogy a követelését európai fizetési meghagyás útján érvényesítse. Másrésztől a kötelezett szempontjából is méltánytalan lenne, ha a jogosult által választott európai fizetési meghagyásos eljárás és a későbbi ellentmondás folytán perré alakult eljárás együttes költségeit neki kellene viselnie.¹⁰²

Az eljárási díj (illeték) összegének meghatározására vonatkozó eljárási szabályok tekintetében az EUB további követelményként határozta meg, hogy azok „nem lehetnek kedvezőtlenebbek a belső jog hatálya alá tartozó hasonló jellegű esetekre vonatkozókhöz képest (az egyenértékűség elve), és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve)”.¹⁰³

Ezzel összefüggésben azt is megállapította, hogy „a nemzeti bíróság a nemzeti jogában meghatározott szabályok szerint alapvetően továbbra is szabadon kérhet információt a per-

⁹⁹ E témát figyelemreméltó részletességgel dolgozta ki RÁK 2020.

¹⁰⁰ Mivel az európai fizetési meghagyásos eljárásban fizetendő eljárási díj sui generis díjtípus (SZÉCSÉNYI-NAGY 2012, 363.), az eljárásban nem kell illetéket fizetni. Illetékfizetési kötelezettsége keletkezik azonban a félnek, ha az eljárás a kötelezett ellentmondása folytán perré alakul az európai fizetési meghagyás kibocsátása iránti kérelem elutasítása, továbbá az eljárás megszüntetése okán történő perindítás esetén a peres eljárásban, valamint a közjegyző határozata ellen előterjesztett fellebbezés elbírálása iránti bírósági eljárásban. Lásd még Rák 2020.

¹⁰¹ RÁK 2020, kommentár a rendelet 25. cikkéhez (Jogtár verzió).

¹⁰² KENGYEL–HARSÁGI 2009, 334.

¹⁰³ C-215/11. Iwona Szyrocka kontra SiGer Technologie GmbH ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2012:794 34.

tárgy értékét illetően, feltéve, hogy az eljárási illeték meghatározásához fűződő eljárási követelmények nem vezetnek az európai fizetési meghagyásos eljárás rendkívüli mértékű meghosszabbításához, sem pedig ezen meghagyás iránti kérelem elutasításához”.¹⁰⁴

A Brüsszel Ia. rendelet költségekre vonatkozó szabályai

A polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 1215/2015. EU rendelet (Brüsszel Ia. rendelet) eltörölte a korábban még alkalmazott úgynevezett *exequatur* eljárást, amelyet az uniós jogalkotó a (26) preambulumban bekezdésben a külföldi végrehajtás költségeinek csökkentésével magyaráz.

A 2. cikk *a)* pontja a határozatok körébe vonja az eljárási költségekről rendelkező határozatokat is, ebből következően az ilyen határozat végrehajtása is a rendelet hatálya alá tartozik.¹⁰⁵ A 42. cikk (1) bekezdés *b)* pontja értelmében egy adott tagállamban hozott határozatnak egy másik tagállamban történő végrehajtása céljából a kérelmezőnek a hatáskörrel rendelkező végrehajtó hatóság rendelkezésére kell bocsátania – egyebek mellett – a visszakövetelhető perköltséggel kapcsolatos információkat is (a végrehajtási kérdésekről lásd részletesebben a 6. fejezetben írtakat).¹⁰⁶

A Brüsszel IIa. rendelet vonatkozó szabályai

A házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 2201/2003/EK rendelet (Brüsszel IIa. rendelet) hatálya a fentebb vázolt rendeletekhez hasonlóan szintén kiterjed a költségekkel kapcsolatos határozatokra.

E rendelet 50. cikke – a korábban hatályos Brüsszel I. rendelethez hasonlóan – úgy rendelkezik, hogy a kérelmező, aki az eredeti eljárás helye szerinti tagállamban teljes vagy részleges jogi segítségnyújtásban vagy költségmentességben részesült, a 21., a 28., a 41., a 42. és a 48. cikkben előírt rendelkezéseknek megfelelően jogosult a végrehajtás szerinti tagállam jogában meghatározott legkedvezőbb jogi segítségnyújtásban, segélyben vagy a legszélesebb körű költségmentességben részesülni. Ez a szabály lényegét tekintve a korábban már tárgyalt egyenlő bánásmód elvét érvényre juttatva, a kedvezmények kontinuitását biztosítja a Költségmentességi Irányelv szabályaihoz hasonlóan.

¹⁰⁴ Uo. 35.

¹⁰⁵ KENGYEL–HARSÁGI 2006, 349–350.

¹⁰⁶ A Brüsszel Ia. rendelettel lényegében egyező szabályokat tartalmaz az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az öröklési ügyekben kiállított közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési bizonyítvány bevezetéséről szóló 650/2012/EU rendelet, ezért ennek a bemutatását most mellőzzük.

A nem vitatott követelések végrehajtásáról szóló rendelet vonatkozó szabályai

A nem vitatott követelésekre vonatkozó európai végrehajtható okirat létrehozásáról szóló 805/2004/EK rendelet szintén a hatálya alá vonja a költségekről szóló határozat végrehajtását. E rendelet 7. cikke értelmében, ha a határozat végrehajtható rendelkezést tartalmaz a bírósági eljáráshoz kapcsolódó költségek összegéről és kamatairól, úgy a határozatot a költségeket is figyelembe véve kell európai végrehajtható okiratként hitelesíteni, kivéve, ha az adós a bírósági eljárás során kifejezetten tiltakozott az e költségek viselésére vonatkozó kötelezettség ellen, a származási tagállam jogának megfelelően.

Ebből következően a peres eljárással összefüggésben keletkezett költségek egyszerűsített végrehajtási eljárás keretében behajthatók a külföldi féltől is.¹⁰⁷

A bizonyításfelvételi rendelet szabályai

A polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyításfelvétel tekintetében történő, az uniós országok bíróságai közötti együttműködéséről szóló 1206/2001/EK rendelet (bizonyításfelvételi rendelet) 18. cikke foglalkozik a költségek kérdésével.

Ezeknél a szabályoknál nagyobb jelentősége van azonban annak, hogy a rendelet kétféle bizonyításfelvételi mód: a közvetlen és a megkeresésesen alapuló bizonyításfelvétel között különböztet. Ennek azért van jelentősége, mert utóbbi jóval költséghatékonyabbnak tűnik, ezzel is megkönnyítve a határon átnyúló ügyekben a polgári jogi igények érvényesítését.¹⁰⁸

A kézbesítési rendelet szabályai

A tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről („iratkezelés”), és az 1348/2000/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1393/2007/EK rendelet (kézbesítési rendelet) két cikke szól a költségekről.¹⁰⁹

Az 5. cikk (2) bekezdése szerint az irat továbbítását megelőzően felmerülő fordítási költségek a kérelmezőt terhelik; ez nem érinti a bíróságnak vagy az illetékes hatóságnak az ilyen költségek viselésére vonatkozó esetleges későbbi határozatát.

A 11. cikk értelmében a valamely más tagállamból származó bírósági iratok kézbesítéséért nem követelhető az átvevő tagállamban kézbesítési illetékek vagy költségek kifizetése vagy megtérítése. A kérelmezőnek azonban meg kell térítenie az alábbi szol-

¹⁰⁷ Megjegyzendő, hogy e rendelet jelentősége csökkent azzal, hogy a Brüsszel Ia. rendelet alapján végrehajtott okiratok esetén sincs szükség az *exequatur* eljárás lefolytatására.

¹⁰⁸ Lásd részletesen KENGYEL–HARSÁGI 2006, 269.

¹⁰⁹ KENGYEL–HARSÁGI 2006, 351.

gáztatások során felmerülő költségeket: a) bírósági tisztviselő, illetve az átvevő tagállam joga szerint illetékes személy eljárása; b) különös kézbesítési mód igénybevétele. A bírósági tisztviselő, illetve az átvevő tagállam joga szerint illetékes személy eljárása révén felmerülő költségeknek meg kell felelniük az e tagállam által előzetesen megállapított egységes díjnak, amely tiszteletben tartja az arányosság és a megkülönböztetésmentesség elvét. A tagállamok tájékoztatják a Bizottságot ezekről a megállapított díjakról. Ez utóbbival összefüggésben mondja ki e rendelet (16) preambulumban bekezdése, hogy a megállapított, egységes díjra vonatkozó követelmény nem akadályozza a tagállamokat abban, hogy – a fenti elvek tiszteletben tartása mellett – különböző kézbesítési módokra különböző díjakat állapítsanak meg.¹¹⁰

Költségkedvezmények az Európai Unió Bíróságának (EUB) eljárásában

Az EUB előtt lefolytatható eljárások alapvető szabályait az Európai Unió elsődleges jogforrásai határozzák meg. A procedurális részletszabályokat azonban a Bíróság eljárási szabályzata (a továbbiakban: eljárási szabályzat) tartalmazza,¹¹¹ amelyben szintén fellelhető néhány, az e bírói fórumhoz fordulást megkönnyítő szabály.¹¹²

Mindenekelőtt utalni kell arra, hogy az eljárási szabályzat 143. cikkében foglalt rendelkezések sérelme nélkül az EUB előtti eljárás ingyenes, amennyiben a kereset előterjesz-

¹¹⁰ A kérdéskört lásd részletesen HARSÁGI 2010.

¹¹¹ A szabályzat elérhető [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32012Q0929\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32012Q0929(01)) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 06.)

¹¹² Az eljárási szabályokat teljeskörűen az alábbi jogforrások tartalmazzák:

- a) Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata;
- b) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata;
- c) Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata;
- d) Jegyzőkönyvek: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés mellékletei;
- e) Az Európai Unió Alapjogi Chartája;
- f) Az Európai Unió Bíróságának alapokmánya (2019. 05. 01.);
- g) A Tanács határozata (2013. június 25.) az EUB főtanácsnokai számának növeléséről (2013/336/EC);
- h) A Bíróság eljárási szabályzata (2020. 01. 01.);
- i) Kiegészítő szabályzat (2014. 01. 14.);
- j) Ajánlások a nemzeti bíróságok figyelmébe az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek előterjesztésére vonatkozóan (2019. 11. 08.);
- k) Gyakorlati útmutató a felek részére a Bíróság elé terjesztett ügyekre vonatkozóan (2020. 03. 01.);
- l) A Bíróság határozata (2012. október 23.) a Bíróság elnökhelyettesének igazságszolgáltatási feladatairól;
- m) A Bíróság (EU) 2016/2386 határozata (2016. szeptember 20.) a Törvényszékhez az eljárási szabályzatának 105. cikke alapján benyújtott tájékoztatásokra vagy mellékletekre alkalmazandó biztonsági szabályokról;
- n) A Bíróság határozata (2018. október 16.) az eljárási iratoknak az e-Curia alkalmazáson keresztül történő benyújtásáról és kézbesítéséről;
- o) Az e Curia alkalmazás használati feltételei (2018. 12. 01.).

tése vagy valamely eljárási irat benyújtása címén semmilyen díjat vagy illetéket nem kell az EUB részére fizetni. Az eljárási szabályzat 137. és azt követő cikkei szerinti költségek kizárólag az ügynevezett „megtérítendő” költségeket, vagyis a tanúnak és a szakértőnek adott esetben fizetendő összeget, továbbá a feleknél az EUB előtti eljárással kapcsolatban szükségszerűen felmerült, a képviselőjük díjazásához, valamint – tárgyalás tartása esetén – a képviselő Luxemburgba utazásával és ott-tartózkodásával összefüggő kiadásokhoz kapcsolódó költségeket foglalják magukban.¹¹³

Az EUB az e költségek viseléséről és összegéről az eljárást befejező ítéletben vagy végzésben határoz, míg előzetes döntéshozatali ügyekben az eljárás költségeiről a kérdést előterjesztő bíróságnak kell határoznia.¹¹⁴

Az eljárási szabályzat értelmében van lehetőség arra, hogy az EUB eljárásával érintett személy a fentebb vázolt költségek megfizetése alól is mentesüljön. Az eljárási szabályzat 115. cikk (1) bekezdése értelmében, ha az alapeljárásban részt vevő fél az eljárás költségeit teljes egészében vagy részben nem képes viselni, az eljárás során bármikor költségmentességet kérelmezhet. A (2) bekezdés értelmében a kérelemhez csatolni kell a kérelmező gazdasági helyzetének értékelését lehetővé tévő minden információt és igazoló iratot, mint például illetékes nemzeti hatóság által kiállított, e gazdasági helyzetet tanúsító okiratot.

A tagállami eljárással való összhangot teremti meg a 115. cikk (3) bekezdése, amikor úgy rendelkezik, hogy ha a kérelmező a kérdést előterjesztő bíróság előtt már költségmentességben részesült, akkor be kell nyújtania e bíróság határozatát, és pontosítania kell, hogy mit fedeznek a már megítélt összegek.

A 116. cikk (1) bekezdése alapján a költségmentesség iránti kérelmet az elnök közvetlenül a kérelem előterjesztését követően kiosztja az azon ügygel megbízott előadó bírónak, amelynek a keretében e kérelmet előterjesztették.

Ugyanezen cikk (2) bekezdése szerint a teljes vagy részleges költségmentesség engedélyezéséről vagy megtagadásáról hozott határozatot az előadó bíró javaslatára és a főtanácsnok meghallgatását követően az a három bíróból álló tanács hozza meg, amelybe az előadó bírót beosztották. Ebben az esetben az ítélkező testület e tanács elnökéből, az előadó bíróból és a költségmentesség iránti kérelemnek az előadó bíró által a tanács elé történő terjesztése időpontjában a jelen eljárási szabályzat 28. cikkének (3) bekezdése szerinti listáról kijelölt első, illetve – adott esetben – első és második bíróból áll.

Előfordulhat, hogy az előadó bíró nem tagja a három bíróból álló tanácsnak, ilyenkor a (3) bekezdés szerint a határozatot ugyanilyen feltételek szerint hozza meg az öt bíróból álló tanács, amelybe az előadó bírót beosztották. Az ítélkező testület az előadó bírón kívül a költségmentesség iránti kérelemnek az előadó bíró által a tanács elé történő ter-

¹¹³ Gyakorlati útmutató a felek részére a bíróság elé terjesztett ügyekre vonatkozóan.

Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q0214\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q0214(01))

(A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)

¹¹⁴ Gyakorlati útmutató a felek részére a bíróság elé terjesztett ügyekre vonatkozóan. Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q0214\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q0214(01))

(A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)

jesztése időpontjában az eljárási szabályzat 28. cikkének (2) bekezdése szerinti listáról kijelölt négy bíróból áll.

A nemzeti szabályokhoz hasonlóan – a 116. cikk (4) bekezdése alapján – az ítélező testület indokolás nélküli végzéssel határoz. A költségmentesség teljes vagy részleges megtagadása esetén a végzést indokolni kell.

A 117. cikk értelmében a költségmentesség engedélyezése esetén a jogsegély és az EUB előtti képviselet költségei – adott esetben az ítélező testület által megállapított összeghatáron belül – az EUB pénztárát terhelik. A kérelmező vagy képviselője kérelmére az EUB pénztára ezeket a költségeket megelőlegezheti.

Az eljárási szabályzat 118. cikke lehetővé teszi, hogy az ítélező testület, amely a költségmentesség iránti kérelmet elbírálta, hivatalból vagy kérelemre az eljárás során bármikor visszavonhatja a költségmentességet, ha az eljárás során az engedélyezés alapjául szolgáló körülmények megváltoznak.¹¹⁵

A jelenlegi nemzeti szabályozás áttekintése

Korábban bemutattuk, hogy a nemzeti szabályozás a 90-es évekig bezárólag hogyan alakult. Láthattuk, hogy a 20. század végén, illetve a következő század elején végbemenő nemzetközi és európai uniós folyamatok garanciális szabályok széles skáláját írják elő a magyar jogalkotó és közvetett módon a jogalkalmazók számára. Ennek a követelményrendszernek a hatályos szabályozás¹¹⁶ megfelelni látszik.¹¹⁷

E körben kiemelt figyelmet érdemel a – nemzetközi jog által előírt követelményeknek megfelelő – fentebb tárgyalt Irányelv előírásait átültető szabályanyag, amely meglehetősen tekintélyes mennyiségűnek mondható. A jogalkotó az Irányelvnek való megfelelés érdekében 2003-ban egy új törvényt alkotott, amely tartalmazza az Irányelv által előírt garanciális szabályokat. A jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Jst.) részletezi a jogi segítségnyújtás körében igénybe vehető támogatásokat és azok feltételeit, tartalmazza a peres és peren kívüli eljárásokra vonatkozó szabályokat, valamint a költségkedvezmény iránti kérelem benyújtására és elbírálására vonatkozó rendelkezéseket.

A Jst. 4. §-a biztosítja az Irányelv legfőbb vezérmotívumaként kiemelt diszkrimináció tilalmát, amikor egyértelművé teszi, hogy a tagállamok állampolgárai a magyar állampolgárokkal azonos megítélés alá esnek.

¹¹⁵ A fellebbezésre vonatkozó szabályokat lásd eljárási szabályzat 184–189. cikkek.

¹¹⁶ A 651/B/2007.AB határozat szerint a költségmentesség biztosítása – a nemzetközi előírások ellenére – a fél számára nem alkotmányos alapjog.

¹¹⁷ Erre enged következtetni a Kúriának a költségkedvezményekkel kapcsolatos bírói gyakorlatot vizsgáló joggyakorlat-elemző csoportjának, figyelemreméltó részletességgel és alaposággal elkészült, a magyar joggyakorlatot feldolgozó összefoglaló véleménye, amely az Irányelvvel összefüggésben problémát nem tárt fel. Elérhető: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/joggyakorlat_elemzes_vegleges.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)

Az Irányelv 5. cikke által előírt feltételrendszert a Jst. 5–10. §-ai részletezik.

A támogatást odaítélő hatóság a Jst. 22. § (1) bekezdése értelmében Magyarországon a jogi segítségnyújtó szolgálat, amely a Megyei és Fővárosi Kormányhivatalok keretében működik.¹¹⁸

A Jst. szabályai közül kiemelést érdemel a 60. §, amely az Európai Unió tagállamába irányuló jogi segítségnyújtás iránti kérelem előterjesztése esetén követendő eljárást részletezi az Irányelv rendelkezéseinek megfelelően. Az (1) bekezdés szerint, ha a Magyarországon lakóhellyel vagy szokásos és jogszerű tartózkodási hellyel rendelkező fél másik tagállam bírósága előtt folyó polgári vagy kereskedelmi jogvitában kíván jogi segítségnyújtást igénybe venni, az erre irányuló kérelmét az Irányelv 16. cikke szerinti nyomtatványon és a nyomtatvány szerinti melléletek benyújtásával a jogi segítségnyújtó szolgálatnál is előterjesztheti.

A Jst. szabályain túl polgári ügyekben a támogatások fajtáira, mértékére és odaítélésükre vonatkozó, az Irányelvvel konform szabályokat tartalmaz még a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (94–100. §§-ok), valamint a költségmentesség és a költségfeljegyzési jog polgári és közigazgatási bírósági eljárásban történő alkalmazásáról szóló 2017. évi CXXVIII. törvény is.¹¹⁹

Az említett kódexeken túlmenően a jogalkotó számos egyéb törvényt, de különösen alsóbb szintű jogszabályt hozott az Irányelv szabályainak érvényesülése érdekében. Ezek közül a polgári eljárásokat érintik az alábbiak:

2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról;

2009. évi LXXV. törvény az igazságügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos egyes törvények módosításáról;

2013. évi XV. törvény a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény módosításáról;

2017. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról;

A jogi segítségnyújtással kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2007. évi CLI. törvény;

362/2016. (XI. 29.) Korm. rendelet az igazságügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos egyes feladat- és hatáskörökről;

A Kormány 421/2017. (XII. 19.) Korm. rendelete a jogi segítségnyújtás keretében nyújtott szolgáltatások engedélyezése, folyósítása és visszatérítése iránti eljárások részletes szabályairól;

¹¹⁸ Az illetékes magyar bíróságok felderítéséhez segítséget nyújt az E-Justice portál, amely az alábbi linken érhető el: https://e-justice.europa.eu/content_legal_aid-390-hu-hu.do?member=1 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)

¹¹⁹ Ez utóbbi két jogszabályhoz lásd HAVASI 2017; ASZÓDI 2017; SZÉCSÉNYI-NAGY 2018.

Az igazságügyi miniszter 26/2017. (XII. 27.) IM rendelete a költségmentesség és a költségfeljegyzési jog engedélyezésének alapjául szolgáló körülmények igazolásáról;

Az igazságügyi miniszter 27/2017. (XII. 27.) IM rendelete a díjfeljegyzési jog engedélyezésének alapjául szolgáló körülmények igazolásáról, valamint a fizetési meghagyásos eljárással összefüggő költségek előlegezéséről, megfizetéséről és behajtásáról;

Az igazságügyi miniszter 28/2017. (XII. 27.) IM rendelete a jogi segítségnyújtás keretében igénybe vehető támogatások iránti kérelem tartalmára és a támogatások igénybevételére vonatkozó részletes szabályokról.

Vákát oldal

A fogyasztóvédelem eljárásjogi eszközrendszere és a társadalmi fenntarthatóság

Az uniós szabályozás visszatükröződése a magyar nemzeti jogban¹

Gelencsér Dániel

A fogyasztóvédelem kapcsolata a társadalmi fenntarthatósággal

„Mindannyian fogyasztók vagyunk, mindannyiunknak joga van a védelemhez a csaló vagy megtévesztő reklámokkal és feliratokkal szemben [...] de a modern világ komplexitása miatt a jelenlegi jogszabályok elégtelenek e jogunk biztosításához.”

John F. Kennedy²

Napjainkban az információs technológia rohamos fejlődésével, az életviszonyok felgyorsulásával és egyre komplexebbé válásával növekvő igény mutatkozik a társadalom azon tagjainak védelmét biztosító jogszabályok megalkotására, akik egy adott relációban másokkal – így például a szerződő partnerükkel – szemben valamilyen szempontból hátrányban vannak. Ez a kiegyensúlyozatlanság több mindenre visszavezethető, de leginkább arra, hogy a mindennapi életben a nem szakmai tevékenységük vagy gazdasági működésük körében eljáró jogalanyok nem rendelkeznek azokkal az információkkal, amelyekkel a velük szerződő, professzionális partnereik (így például cégek, gazdasági szereplők), ezáltal rosszabb alkupozícióba, és viszonylag könnyen kiszolgáltatott helyzetbe kerülhetnek. Ezt a veszélyt ismerte fel 1962-ben a fogyasztóvédelem atyjának is tekintett John. F. Kennedy amerikai elnök, aki – az értekezés mottójának forrásául is választott – beszédében elsőként szögezte le: bizonyos társadalmi viszonyokban szükség

¹ A szerző ezúton mond köszönetet dr. Muzsalyi Róbertnek és dr. Gombos Katalinnak a hivatalbóliság kérdésével kapcsolatos konzultációkért.

² John F. Kennedy 1962. március 15-én mondta el beszédét a Kongresszusnak. Négy alapvető fogyasztói jogot hirdetett ki: a biztonsághoz, az információhoz, a választáshoz és a képviselőhöz való jogot. Ez volt az első alkalom, hogy bármely politikus ilyen alapelveket fogalmazott meg a fogyasztók védelmével kapcsolatban. Nyilatkozatát sokan a fogyasztói jogok alapjaként emlegetik (*Consumer Bill of Rights*). A '80-as évek óta ezen a napon ünneplik a fogyasztóvédelem világnapját. A nyilatkozat eredeti nyelven elérhető: www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKPOF/037/JFKPOF-037-028 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)

van a gyengébb felek védelmére, a fogyasztókat³ védeni kell a gazdasági szereplők által alkalmazott nem minden esetben tisztességes eszközöktől; biztosítani kell számukra a megfelelő garanciákat annak érdekében, hogy védekezhessenek a csaló vagy megtévesztő reklámokkal szemben, valamint azt is, hogy megfelelő minőségű termékeket vásárolhassanak egy tisztességes versenyen alapuló piacon, megfelelő tájékoztatás alapján.⁴

Ahogy arra már korábban utaltunk (*Bevezető gondolatok* alcím) a fogyasztóvédelmi szabályozás a társadalmi fenntarthatóság egyik alapvető eszköze. A professzionális piaci szereplők és az állampolgárok közötti aszimmetrikus helyzet kiküszöbölését biztosító előírások megteremtése, az ilyen jellegű viták hatékony rendezése, a megfelelő védelmi és jogérvényesítési mechanizmusok létrehozása biztosítja a társadalmi rend fennmaradását, és ezzel a mindennapi élet működését.

Bár Kennedy érdemei a fogyasztóvédelem megteremtése körében elvitathatatlanok, fontos megjegyezni, hogy a technikai fejlődés folyamatosan újabb és újabb problémákat indukál, és további beavatkozásokat tesz szükségessé a jognak ebben a terepében is (ahogy arra maga Kennedy is utal, a modern világ kihívásaival szemben, a jog biztosította védelem folyton elégtelennek bizonyul, erre figyelemmel szükség van újabb és újabb garanciák biztosítására). Ez a tendencia nagy kihívások elé állítja mind a nemzeti, mind az uniós jogalkotót a fogyasztóvédelem területén.⁵

A fogyasztók jogainak védelme – az Európai Unió törekvéseinek köszönhetően – nemcsak az anyagi jogban, hanem az eljárásjogokban is megjelenik. Ha egy úgynevezett „fogyasztói szerződésből” konfliktus, közelebbről: jogvita lesz, a jognak biztosítania kell, hogy a korábban említett egyensúlyhiányos helyzetben a fogyasztók az eljárás során is megfelelő védelemben részesüljenek. Erre figyelemmel speciális fogyasztóvédelmi mechanizmusok jöttek létre (így például sajátos alternatív vitarendezési fórum igénybevételére van lehetőség, ezt részletesen lásd az *Alternatív vitarendezési eljárások a társadalmi fenntarthatóság szolgálatában* című fejezetben), valamint a perjogi szabályok is kiegészültek olyan előírásokkal, amelyek megkönnyítik a fogyasztói jogok érvényesülését. Ez utóbbi körében kiemelendő a tagállami perjogokban uralkodónak nevezhető rendelkezési és tárgyalási elv áttörését biztosító hivatalbóliság elve, amely a megszokottnál nagyobb mozgásteret biztosít az eljáró bíró számára a fogyasztók joga-

³ A fogyasztó fogalma a magyar jogban nem egységes.

A Ptk. 8:1. § (1) bekezdése alapján fogyasztó a szakmája, önálló foglalkozása vagy üzleti tevékenysége körén kívül eljáró természetes személy.

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 2. § a) pontja értelmében fogyasztó: az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személy, aki árut vesz, rendel, kap, használ, igénybe vesz vagy az áruval kapcsolatos kereskedelmi kommunikáció, ajánlat címzettje.

A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény 2. § a) pontja alapján fogyasztó az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személy.

⁴ KENNEDY 1962, beszéd.

⁵ E témát kimerítően és figyelemre méltó alaposággal feldolgozta: SZIKORA 2010.

inak megóvása érdekében. Emellett a csoportos keresetindítás sajátos fajtái lehetőséget adnak a fogyasztói jogok együttes, ezáltal pedig költséghatékonyabb érvényesítésére.

Ebben a fejezetben alapvetően két kérdéskörre: a hivatalbóliság, illetve a csoportos keresetindítás egyes aspektusaira koncentrálnak. Elsőként röviden bemutatjuk a tagállami perjogban érvényesülő, témánk szempontjából releváns alapelveket (*A nemzeti eljárásjogi szabályozás alapmodellje*, *A rendelkezési és a tárgyalási elv* alcímek), majd vázoljuk a vonatkozó uniós előírásokat (*A speciális szabályozás uniós alapjai* alcím), kitérünk arra, hogy az említett alapelveket, hogyan írja felül az uniós szabályozás és az ahhoz kapcsolódó uniós joggyakorlat (*Renderkezési elv helyett hivatalbóliság? A szokásosnál aktívabb bírói szerepkör; A tárgyalási elv meghaladása – nyomozás a polgári eljárásokban?; A magyar szabályozás értékelése az Irányelv és az EUB ítéletei fényében, azaz mit tehet a magyar bíró a fogyasztóvédelmi jogvitákban?; Az uniós szabályozás eddigi tapasztalatai a tagállamokban – a Max Planck Intézet (MPI) által végzett kutatás következtetései* alcímek), ezt követően pedig bemutatjuk a csoportos keresetindítás uniós és nemzeti jogi szabályait (*Csoportos keresetek a fogyasztóvédelmi jogvitákban* alcím).

[E fejezetben nem foglalkozunk a fogyasztói jogvitákhoz kapcsolódó alternatív vitarendezési eszközökkel, figyelemmel arra, hogy azt a kötet egy önálló fejezete tárgyalja (lásd az *Alternatív vitarendezési eljárások a társadalmi fenntarthatóság szolgálatában* című fejezetben).]

Jogvita és fogyasztóvédelmi jogvita – elvi alapok

A nemzeti eljárásjogi szabályozás alapmodellje

„A magánjog pedig uralmat biztosít a jogosított alanynak a jogtárgy felett, s ezt az uralmat az alany megtartja akkor is, amidőn a jog a bíró előtt vitássá tétetik.”

Falcsik Dezső⁶

Alapesetben a civiljog az autonómia, a mellérendeltség, illetve az egyenjogúság vezérmotívumait szem előtt tartva nagy szabadságot biztosít a jogalanyoknak abban, hogy azok miként alakítják magánjogi jogviszonyaikat: a jogalanyok szabadon dönthetik el például, hogy kivel lépnek szerződéses kapcsolatba. Ezt a fajta szabadságot a jog igyekszik „átmenteni” arra az esetre is, ha az anyagi jog által biztosított alanyi jogok peres úton történő érvényesítésére kerül sor. A magánjogban uralkodó magánautonómia princípiumának megfelelően a fél eldöntheti, hogy mikor kívánja a felmerült jogvitát bírósági útra terelni, illetve megszabhatja ennek irányait is.⁷

Általános elvárás tehát, hogy a magánautonómiából következően az önrendelkezési jognak messzemenően érvényesülnie kell a magánjogi jogviták bíróság elé vitele

⁶ FALCSIK 1907, 16.

⁷ GELENCSÉR 2017.

és bíróság előtti érvényesítése során. Ez a követelmény a polgári peres eljárásokban a rendelkezési elv képében jelenik meg. Az Alkotmánybíróság az ügyészi perindítással kapcsolatos 1/1994. (I. 7.) AB határozatban kifejtette, hogy a feleket megillető rendelkezési jog azt jelenti: a fél anyagi és eljárási jogaival szabadon rendelkezik, így mindenkinek szabadságában áll anyagi jogainak eljárási érvényesítése, a bíróság igénybevétele, peres vagy nemperes eljárás kezdeményezése is.⁸

Az eljárásjogi értelemben vett fél eljáráskezdeményezési joga az alkotmányos önrendelkezési jog egyik aspektusa (eljárásjogi vonatkozása), amely az egyén autonómiáját érinti, illetőleg azzal kapcsolatos. A jogvitában érdekelt félnek alkotmányos joga van arra, hogy ügyét bíróság elé vigye. Ez a jog – hasonlóan a többi szabadságjoghoz – magában foglalja annak a szabadságát is, hogy e jogaival a fél ne éljen.⁹

A rendelkezési és a tárgyalási elv

„Ebben a helyzetben a bírónak csupán a pártatlan szemlélő szerepe jutott, akinek úgy kell ülnie a bírói székben, mint egy mérges oroszlán, jobb lábát átvetvén a bal felett.”
Krettmayr¹⁰

A polgári anyagi jogban kiemelt jelentőséggel bíró magánautonómiának, illetve az alkotmányos önrendelkezési jognak a tételes perjogi szabályozásban megjelenő formája a rendelkezési elv, amelynek tartalmát hagyományosan két mozzanatra szokták osztani: egyrészt a rendelkezési elv értelmében a peres eljárás csak a fél rendelkezésére indul, vagyis a bíróság csak akkor ad jogvédelmet, ha a fél azt kéri, akkor viszont mindenkinek köteles megadni; másrészt a bíróság egyes perbeli cselekményeket is a felek rendelkezései alapján köteles elvégezni.¹¹

A rendelkezési elv első elemét, azaz a kérelemre történő eljárás elvét a Pp. 1. § (2) bekezdése tartalmazza. A hivatkozott § szerint „[a] bíróság az e törvény hatálya alá tartozó jogvitát erre irányuló kérelem esetén bírálja el”.¹² A 2. § (1) és (2) bekezdése értelmében a felek szabadon rendelkeznek perbe vitt jogaikkal. A bíróság – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a felek által előterjesztett kérelmekhez és jognyilatkozatokhoz kötve van. Mindezt kiegészíti a perrendtartás 342. § (1) és (3) bekezdése, amelyek szerint az érdemi döntés nem terjedhet túl a kereseti kérelmen, az ellenkérelmen és a beszámítási kérelmen. Ez a szabály a főkövetelés járuléklaira is irányadó. Törvény

⁸ Lásd részletesen: AB 1/1994. (I. 7.) az ügyészi keresetindításról.

⁹ Uo.

¹⁰ „...er soll sitzen auf dem Richter–Stuhl, wie ein Griesgrimmiger Löw, und soll schlagen seinen rechten Fuß über den linken.” KRETTMAYR 1753.

¹¹ GELENCSÉR 2017.

¹² Uo.

eltérő rendelkezése hiányában az érdemi döntés nem terjedhet ki olyan jogra, amelyet a fél a perben nem állított.

Látható, hogy a magyar perrendtartás értelmében az „ügy urai” egyértelműen a peres felek: a rendelkezési elv szerint a peres felek határozzák meg az eljárás főbb irányait. A felek rendelkezési szabadsága azonban nemcsak az eljárás kezdeményezésére és meghatározott eljárási cselekmények megtételére, hanem a peranyag szolgáltatására is kiterjed, a bíróság csak a felek indítványára és a felek által meghatározott terjedelemben folytathat le bizonyítást, kivéve, ha a törvény a hivatalbóli bizonyítást megengedi. A bizonyítás feletti rendelkezési jogot a kérdés fontosságára tekintettel egy külön alapelv, a tárgyalási elv testesíti meg.¹³ A tárgyalási elv – megtévesztő elnevezése ellenére – a bizonyítás során a felek és a bíróság munkamegosztásával foglalkozva a felekre telepíti a peranyag szolgáltatásával kapcsolatos feladatokat, a peranyag-szolgáltatás kötelezettségét. Ez lényegében két dolgot foglal magában:

- a) a felek feladata a szükséges jogi tények állítása, a jogvita ténybeli kereteinek behatárolása; illetőleg
- b) az általuk állított tények bizonyításához szükséges bizonyítási eszközök bíróság elé tárása.¹⁴

A főszabály áttörése: officialitás és nyomozati elv a fogyasztóvédelmi eljárásokban

A speciális szabályozás uniós alapjai

A rendelkezési és a tárgyalási elv ellentétpárja az úgynevezett officialitás elve, illetve a nyomozati elv, amely a magánjogi jogvitákban általában kevésbé jut szerephez.¹⁵ A fogyasztóvédelem területén azonban – elsősorban az uniós jogalkotó törekvéseire figyelemmel – egyre komolyabb hangsúlyt kap, egy kissé felborítva ezzel a peres eljárások megszokott struktúráját.¹⁶ Ebben a körben elsősorban a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13/EGK tanácsi irányelv (a továbbiakban a 3. alcím alkalmazásában: Irányelv) hatása volt kiemelkedő. Az Irányelv célja, hogy közelítse tagállamoknak az eladó vagy szolgáltató és fogyasztó között kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseit.¹⁷

Az Irányelv szerint a tagállamok előírják, hogy fogyasztókkal kötött szerződésekben az eladó vagy szolgáltató által alkalmazott tisztességtelen feltételek a saját nemzeti

¹³ KENGYEL 2005, 79.

¹⁴ GELENCSÉR 2017.

¹⁵ A hatályos nemzeti szabályozásról lásd GELENCSÉR 2017.

¹⁶ Ezt a kérdéskört lásd kimerítő részletességgel MUZSALYI 2020.

¹⁷ Irányelv 1. cikk (1) bekezdés.

jogszabályok rendelkezései szerint nem jelentenek kötelezettséget a fogyasztóra nézve, és ha a szerződés a tisztességtelen feltételek kihagyásával is teljesíthető, a szerződés változatlan feltételekkel továbbra is köti a feleket.¹⁸

Mindezek érdekében a tagállamok a fogyasztók és a szakmai versenytársak érdekében gondoskodnak arról, hogy megfelelő és hatékony eszközök álljanak rendelkezésre ahhoz, hogy megszüntessék az eladók vagy szolgáltatók fogyasztókkal kötött szerződéseiben a tisztességtelen feltételek alkalmazását.¹⁹

Rendelkezési elv helyett hivatalbóliság? A szokásosnál aktívabb bírói szerepkör

Az Irányelv gyakorlati alkalmazása számos kérdést vetett fel, amelyek közül az egyik leghangsúlyosabb a tisztességtelen szerződési feltételek hivatalból történő vizsgálata volt a Pp. fent említett 2. § (1) bekezdése – a régi Pp. 3. § (2) bekezdése – ellenében.

A Pannon Gsm ügyben az EUB kimondta: a közérdek jellege és jelentősége – amelyen az Irányelv által a fogyasztóknak biztosított védelem alapul – indokolja, hogy a nemzeti bíróság hivatalból legyen köteles vizsgálni valamely szerződési feltétel tisztességtelen jellegét, ezzel ellensúlyozván a fogyasztó és az eladó vagy szolgáltató közötti egyenlőtlen helyzetet. Az ügyben eljáró bíróság tehát köteles biztosítani az Irányelv rendelkezései által célzott védelem hatékony érvényesülését. Következésképpen a közösségi jog által az érintett területen ily módon a nemzeti bíróságokra ruházott feladat nem korlátozódik annak pusztán lehetőségére, hogy valamely szerződési feltétel esetlegesen tisztességtelen jellegét megítéljék, hanem magában foglalja e kérdés hivatalból, akár saját illetékességük vizsgálata során történő megítélésének kötelezettségét is, amennyiben a nemzeti bíróságok rendelkezésére állnak az e tekintetben szükséges ténybeli és jogi elemek.²⁰

E kötelezettség teljesítése során az EUB szerint azonban a nemzeti bíróságnak az Irányelv alapján nem kell mellőznie a kérdéses feltétel alkalmazását, amennyiben a fogyasztó e bíróság általi kioktatást követően nem kíván hivatkozni a tisztességtelen jellegre és a kötelező erő hiányára.²¹

Az EUB elvi éllel szögezte le: a nemzeti bíróság hivatalból köteles vizsgálni valamely szerződési feltétel tisztességtelen jellegét, amennyiben rendelkezésére állnak az e tekintetben szükséges ténybeli és jogi elemek. Ha álláspontja szerint az ilyen feltétel tisztességtelen, annak alkalmazását mellőzi, kivéve, ha ezt a fogyasztó ellenzi.²² Ez a kötelezettség az eljáró bírót akkor is terheli, ha a fogyasztóval mint alperessel szemben kívánnak igényt

¹⁸ Irányelv 6. cikk (1) bekezdés.

¹⁹ Irányelv 7. cikk (1) bekezdés.

²⁰ C-243/08 Pannon Gsm. vs. Sustikné Győrfi Erzsébet [ECLI:EU:C:2009:350.] 31. pont.

²¹ Uo. 32–33. pont.

²² Uo. 35. pont

érvényesíteni.²³ Ez a kötelezettség a nemzeti bíróságot saját illetékességének vizsgálata során is terheli.²⁴

Mindezek alapján az EUB lényegében – a nemzeti jogokban korábban elfogadott megoldással ellentétben – az officialitás elvét helyezte előtérbe a polgári eljárásokban, noha a tagállami perrendtartások ezzel nem minden esetben voltak összhangban.²⁵

A rendelkezési elv egyik pillérének is tekinthető kérelemhez kötöttség elvének mentén továbbmenve az EUB a *Banif-ügyben* azt is kimondta: az Irányelv rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy a valamely szerződési feltétel tisztességtelen jellegét hivatalból észlelő tagállami bíróságnak ahhoz, hogy levonhassa az ezen észlelésből származó következményeket, nem kell megvárnia, hogy a jogairól tájékoztatott fogyasztó az említett feltétel megsemmisítését kérő nyilatkozatot tegyen.²⁶

Mindazonáltal a kontradiktórius eljárás elve főszabály szerint kötelezi a szerződési feltétel tisztességtelen jellegét hivatalból észlelő tagállami bíróságot arra, hogy a peres feleket tájékoztassa erről, és lehetőséget biztosítson számukra, hogy a nemzeti eljárás-jogi szabályokban erre vonatkozóan előírt eljárások szerint kontradiktórius eljárásban vitassák meg azokat. Ezt azzal az iránymutatással egészítette ki az EUB, hogy a tagállami bíróságnak az általa elbírálandó igény alapjául szolgáló szerződési feltétel esetleges tisztességtelen jellegére vonatkozó értékelés céljából figyelembe kell vennie a szerződés minden egyéb feltételét.²⁷

Következésképpen úgy tűnhet, hogy ezekben a fogyasztóvédelmi jogvitákban a hivatalbóliség oly mértékben érvényesül, hogy a Pp. rendelkezései ellenében a bíróság a felek kérelmein is túlterjeszkedve észlelheti a szerződéses kikötés érvénytelenségét, és levonhatja ennek következményeit (az uniós joggyakorlat és a magyar szabályozás összhangjának kérdését lásd *A magyar szabályozás értékelése az Irányelv és az EUB ítéletei fényében, azaz mit tehet a magyar bíró a fogyasztóvédelmi jogvitákban?* alcím).²⁸

²³ SZIKORA 2010, 69.

²⁴ Lásd erről a 2/2011. (XII. 12.) PK véleményt. Megjegyzendő, hogy a jogirodalomban megjelent olyan álláspont, miszerint az EUB hivatkozott ítéletéből nem következik egyértelműen a PK véleményben megfogalmazott általánosítás, amely szerint a fogyasztói szerződések ismert feltételek szerinti valamennyi bíróválasztó kikötése tisztességtelen, és emiatt érvénytelen lenne. A kritikai vélemény szerint bár a Kúria helyes végeredményre jutott, azonban túlértékeli a hivatkozott EUB ítéletet. A probléma megoldására sokkal inkább alkalmasnak találná az olyan jogszabályi szinten megvalósuló tiltást, ami kizárná a fogyasztói szerződések esetén a bíróválasztó kikötést. Lásd DARÁZS 2012, 23.

²⁵ Az ezzel kapcsolatos dilemmákat lásd például

GOMBOS *Harmonisation*; GOMBOS: *Europeanisation*; GOMBOS 2019; MUZSALYI 2016.

²⁶ C-472/11 *Banif-ítélet* [ECLI:EU:C:2013:88] 28–36. pontok.

²⁷ Uo. 28–36. pontok.

²⁸ Lásd részletesebben: MUZSALYI 2016.

A tárgyalási elv meghaladása – nyomozás a polgári eljárásokban?

Korábban utaltunk rá, hogy a polgári per alapvető természetét a rendelkezési, illetve a tárgyalási elvvel lehet leírni. Az EUB nemcsak a rendelkezési elvvel összefüggésben mondott ki komoly kötelezettségeket a tagállami bíróságokra nézve, hanem a tényállási elemek minél hatékonyabb – fogyasztóbarátabb? – megállapítása érdekében a tárgyalási elv ellentétpárjának számító nyomozati elv előretörését is szorgalmazta.

Ennek legmeghatározóbb lépcsője az úgynevezett *VB Pénzügyi Lízing* ügy²⁹ volt, amelyben az EUB rámutatott, a nemzeti bíróságnak hivatalból kell bizonyítást folytatnia annak megállapítása érdekében, hogy az előtte folyamatban lévő ügy alapjául szolgáló, az eladó vagy szolgáltató és a fogyasztó közötti szerződés részét képező kizárólagos illetékességi kikötés az irányelv hatálya alá tartozik-e, és amennyiben igen, hivatalból kell értékelnie az ilyen kikötés esetlegesen tisztességtelen jellegét.³⁰

Megjegyzendő, hogy e kötelezettségének a magyar bíró nem igazán tud eleget tenni, figyelemmel arra, hogy a Pp. csak igen szűk körben, nevezetesen a személyi állapottal kapcsolatos perekben³¹ ad lehetőséget a bizonyítás hivatalbóli lefolytatására.³²

*A magyar szabályozás értékelése az Irányelv és az EUB ítéletei fényében,
azaz mit tehet a magyar bíró a fogyasztóvédelmi jogvitákban?*

A nemzeti szabályozás részben megfelel az Irányelvben megfogalmazott és az EUB által megerősített követelményeknek.

A szerződési feltételek „tisztességességének” vizsgálatát lehetővé tevő szabály az anyagi jogban a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben (a továbbiakban: Ptk.) található. A Ptk. 6:88. § (1) bekezdése szerint „[a] semmisség megállapításához külön eljárásra nincs szükség; a szerződés semmisségét a bíróság hivatalból észleli”. A hivatalbóli észlelésre lehetőséget ad a Pp. fentebb idézett 2. § (2) bekezdése, amely törvény alapján mozgásteret biztosít a bíróságnak, hogy a felek által perbevitt jogon kívül más jogot is észleljen. Ez arra figyelemmel is igaz, hogy a jogcímhez kötöttség körében a Pp. 342. § (3) bekezdése szintén lehetőséget ad a főszabálytól való eltérésre törvény eltérő rendelkezése esetén.

Az új Pp. egyik újdonsága volt az anyagi pervezetés intézményének törvényi szintre emelése és szabályainak kodifikálása. Az említett rendelkezések elősegítik azt, hogy a bíróság a fogyasztóvédelmi ügyekben is hatékonyan eleget tudjon tenni az Irányelvben tételezett kötelezettségének. A Pp. 237. § (3) bekezdés *b)* pontja szerint a bíróság hozzájárul a jogvita kereteinek tisztázásához azzal, hogy a felek tudomására hozza, ha

²⁹ C-137/08VB Pénzügyi Lízing ítélet [ECLI:EU:C:2010:659].

³⁰ C-137/08VB Pénzügyi Lízing ítélet 6. pont [ECLI:EU:C:2010:659].

³¹ Vö. Pp. 434. § (1) bekezdés.

³² Lásd részletesebben: MUZSALYI 2016.

a rendelkezésre álló adatok alapján olyan tényt észlel, amelyet hivatalból kell figyelembe venni. Fontos utalni arra, hogy a semmisségi ok hivatalbóli észlelése kapcsán követendő eljárásról szóló 1/2005. (VI. 15.) számú PK véleményben foglaltak szerinti, a semmisségi ok észleléséről történő tájékoztatás nem minősül prejudikálásnak, a tájékoztatás ugyanis nem terjedhet ki a kereset (vizontkereset) anyagi jogi tartalmára, és különösen nem annak várható eredményességére. A bíróság csupán azt közli a felekkel, hogy a perben felmerült tények, adatok alapján meghatározott semmisségi ok fennálltát észleli, ehhez képest milyen bizonyításra lehet szükség, és lehetőséget ad a felek érdemi nyilatkozatainak megtételére.³³

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a bíróságnak az ex officio kontroll körében biztosított mozgásteret sem korlátlan. Az Irányelv szabályai és az EUB jogértelmezése hatására az egységes gyakorlat kialakítása érdekében a Kúria a fogyasztói szerződésekkel kapcsolatban két polgári kollégiumi véleményt fogadott el.³⁴

A Kúria elvi álláspontjának lényege abban ragadható meg, hogy a perbeli jogviszony jogi minősítése során a bíróság nincs kötve a felek előadásához. Hivatalból, külön erre irányuló kérelem, hivatkozás nélkül is vizsgálnia kell és meg kell állapítania azt, hogy a perbeli jogviszony fogyasztói szerződésnek minősül-e vagy sem.³⁵

A bíróság a semmisséget is hivatalból észleli, ugyanakkor a bíróságnak csak a rendelkezésre álló bizonyítási anyag alapján tényként egyértelműen megállapítható, nyilvánvaló semmisséget kell hivatalból észlelnie. Ugyanígy hivatalból észlelnie kell a bíróságnak azt is, ha a szerződés nem jött létre.³⁶ Nem kell azonban a bíróságnak az egyes szerződési rendelkezések tisztességtelenségét külön, erre irányuló kérelem hiányában vizsgálni, mert az arra vezetne, hogy a bíróság lényegében nyomozna a tisztességtelen szerződések fellelése érdekében.³⁷ Így például erre irányuló joghatályosan előterjesztett kérelem hiányában a bíróságnak hivatalból kellene vizsgálnia a kölcsönszerződés, az annak részévé vált általános szerződési feltételek és üzletszabályzat rendelkezései tisztességtelenségét.³⁸

Az EUB *VB Pénzügyi Lízing* ügyben kifejtett álláspontjával ellentétben a bíróság a semmisség megállapíthatósága érdekében hivatalból bizonyítást nem folytathat le.³⁹ Megjegyzendő, hogy erre a magyar perjogi szabályok nem is adnak lehetőséget.⁴⁰

³³ Indokolás a 2/2010. (VI. 28.) PK vélemény 4. a/ pontjához.

³⁴ 2/2011. (XII. 12.) PK vélemény a fogyasztói szerződés érvényességével kapcsolatos egyes kérdésekről, 3/2011. (XII. 12.) PK vélemény a fogyasztói szerződéssel kapcsolatos közérdekű kereset elbírálásának egyes kérdéseiről.

³⁵ 2/2011. (XII. 12.) PK vélemény 1. pont.

³⁶ 2/2010. (VI. 28.) PK vélemény 4. a/ pont.

³⁷ Kúria Gfv.VII.30.125/2016/13. számú ítélet, Gfv.VII.30.411/2016/4. számú ítélet, Gfv.VII.30.530/2016/4. számú ítélet.

³⁸ Ettől eltérő álláspont olvasható ki a következő ítélőtáblai határozatokból: Fővárosi Ítélőtábla 5.Pf.20.564/2016/8. számú részítélet, 5.Pf.21.162/2015/5. számú végzés, 5.Pf.20.070/2016/4. számú ítélet.

³⁹ 2/2010. (VI. 28.) PK vélemény 4. a/ pont.

⁴⁰ Vö. Pp. 276. § (2) bekezdés és 434. § (1) bekezdés.

Mindez röviden úgy értelmezhető, hogy az Irányelv szabályainak implementálása a magyar jogba megtörtént. A peres eljárásban a bíróság hivatalból vizsgálja, hogy a szerződés fogyasztó és vállalkozás között kötött szerződésnek minősül-e; a per tárgyává tett szerződéses rendelkezés tisztességtelenségét is hivatalból észlelheti, és erre irányuló kérelem hiányában is levonhatja ennek jogkövetkezményeit. Erre azonban csak akkor van lehetősége, ha a rendelkezésre álló bizonyítási anyag alapján a semmisség egyértelműen megállapítható, a bíróság nem nyomozhat, főszabály szerint a felperes keresetével nem érintett szerződéses rendelkezés tisztességtelenségét nem vizsgálhatja, és a tényállás „elég telenség” esetén hivatalból bizonyítást nem rendelhet el.⁴¹

Kérdés, hogy a magyar jogszabályok és az ahhoz kapcsolódó gyakorlat mennyiben egyeznek az uniós jogalkotó elképzeléseivel, illetve más tagállamok megoldásaival. Röviden ezt a kérdést mutatja be a dolgozat soron következő alcíme.

Az uniós szabályozás eddigi tapasztalatai a tagállamokban – a Max Planck Intézet (MPI) által végzett kutatás következtetései

Az Európai Bizottság felkérésére a luxembourgi székhelyű Max Planck Intézet (MPI)⁴² Burkhard Hess professzor vezetésével átfogó tanulmányt készített az uniós fogyasztóvédelmi normák érvényesüléséről, megvizsgálva minden tagállam belső szabályozását és joggyakorlatát.⁴³

Az elkészült jelentés igen széleskörű, felöleli például a fogyasztó fogalma körüli bizonytalanságokat, a rendes és választottbírói eljárásokban érzékelhető diszkrépanciákat, az egyedi és kollektív keresetek közötti kapcsolódási pontokkal összefüggő problémákat.⁴⁴

Az említett példákon túl a jelentés kitér a bírói szerepkörre⁴⁵ és az officialitás elvének érvényesülésére is.⁴⁶ A vizsgálat tanúsága szerint a fogyasztóvédelmi ügyeket a tagállamokban polgári bíróságok tárgyalják, a tagállami perrendtartás szerint, ami az esetek többségében nem tartalmaz speciális előírásokat a fogyasztóvédelmi jogvitákra. Ezekben

⁴¹ A szabályozás mélyreható értékelését lásd MUZSALYI 2020.

⁴² Elérhető: www.mpi.lu/home/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)

⁴³ A tanulmány elérhető: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/531ef49a-9768-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.) Kötet formájában megjelent: HESS–LAW–ORTOLANI 2019.

⁴⁴ MPI-jelentés 2., 30.

⁴⁵ A jelentés a bírói aktivitás és a hivatalbóliság kérdését nemcsak a peres eljárásban, hanem a fizetési meghagyásos és a végrehajtási eljárásban is vizsgálja. Ezekre a kérdésekre korábban nem tértünk ki, figyelemmel arra, hogy a magyar eljárásokban a hivatalbóliság ilyen széleskörű értelmezése gyakorlatilag kizárt.

⁴⁶ A jelentés igen részletesen mutatja be az eltérő tagállami megoldásokat és a vizsgálat eredményeit. A terjedelmi korlátokra tekintettel e körben csak a vezetői összefoglalóban fellelhető, összegző jellegű megállapításokat ismertetjük.

az ügyekben jellemzően a peres felek szabják meg az eljárás menetét, adják elő a kérelmeiket és szolgáltatják az elbírálásukhoz szükséges tényeket és bizonyítékokat. A vezetői összefoglaló szerint a nemzeti bírák attitűdje – a fogyasztói ügyekhez való hozzáállása – rendkívül szerteágazó. Egyes bírakat túlzott fogyasztóvédelmi aktivizmus jelleméz, gyakoribb azonban a hivatalbóliség elvétől való idegenkedés; ahogy arra is van példa, hogy a bírák nem ismerik vagy kifejezetten félreteszik az EUB vonatkozó irány-mutatásait, mert alkalmazhatatlannak tartják azokat egy polgári perben.⁴⁷

Általában véve a vezetői összefoglaló szerint a nemzeti jogoknak további eszközöket kellene adniuk a bírának annak érdekében, hogy azok a fogyasztókat kellőképpen „segíthessék” a fogyasztói jogvitákban. Természetesen itt nem a függetlenség és pártatlanság elvének feladására kell gondolni, hanem például a jogi képviselő nélkül eljáró fogyasztó kioktatására az anyagi és eljárási jogairól. Az összefoglalóban a vizsgálat vezetője fontosnak tartja, hogy a példaként említett kötelezettség megjelenjen a tagállami perrendtartásokban.⁴⁸

A vezetői összefoglaló szerint kulcsfontosságú a hivatalbóliség elvének megértése az eljárás különböző szakaszaiban. Az elsőfokú peres eljárásban a hivatalbóliség nemcsak hivatalbóli észlelést jelent, hanem a bíró feljogosítását arra, hogy mind jogi, mind ténybeli kérdéseket érintően kérdéseket tehessen fel a feleknek a valós helyzet feltárása érdekében. Úgyszintén fontos lenne annak biztosítása, hogy a bírák hivatalból vizsgálódhassanak ténykérdésekben is, anélkül, hogy a peres felek bizonyítást indítványoznának. Emellett az uniós fogyasztóvédelmi jogot és az EUB gyakorlatát kötelezőnek kell tekinteni mindenkire nézve, s mint imperatív szabályokat a bírónak az ezekre történő kifejezett hivatkozás hiányában is alkalmaznia kell.⁴⁹

Összességében a peres eljárást tekintve úgy tűnik, hogy a magyar szabályozás nagy-részt megfelel a fent említett elvárásoknak, figyelemmel arra, hogy előírja a fogyasztóvédelmi szabályok hivatalbóli alkalmazását (legalábbis, ami a tisztességtelen szerződési feltételek észlelését illeti), és az anyagi pervezetés intézményének törvényi szintre emelésével – a bírói aktivitás növelésével – lehetőséget ad a bírónak is a jogvitával érintett élethelyzet és az arra alkalmazandó jogszabályok tisztázására. Jogi képviselő nélkül eljáró felek esetén az anyagi pervezetés szabályai lehetőséget adnak az eljárási jogokról történő kioktatásra is.⁵⁰ Kétségtelen, hogy hivatalbóli bizonyításvételre a magyar perrendtartás továbbra sem ad lehetőséget. A témával kapcsolatos kutatásokból, illetve egyeztetésekből az érezhető, hogy az uniós jogalkotó a magyar szabályozáshoz és gyakorlathoz képest nagyobb bírói aktivitást és speciális, fogyasztóbarát eljárásjogi szabályok megalkotását tartja indokoltnak.⁵¹

⁴⁷ MPI jelentés 2. 30.

⁴⁸ Uo. 30.

⁴⁹ Uo. 31.

⁵⁰ Vö. Pp. 253. §

⁵¹ További információkért lásd https://ec.europa.eu/info/policies/consumers_en (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)

Csoportos keresetek a fogyasztóvédelmi jogvitákban

A 2013/396/EU bizottsági ajánlás által felállított kritériumok

A korábbiakban azokról az eljárásjogi eszközökről írtunk, amelyek a fogyasztó által (vagy a fogyasztók ellen) indított egyedi peres eljárásokban segítik elő a fogyasztóknak nyújtott jogvédelem megvalósulását. Vannak azonban olyan eljárások is, amelyek még inkább megkönnyíthetik a fogyasztói jogok védelmét, és a megfelelő szabályozási környezet kialakítása esetén nagyban hozzájárulhatnak a társadalmi fenntarthatósághoz. Ezek az eljárásjogi megoldások csoportos (kollektív) formában teszik lehetővé a polgári per megindítását, ezzel csökkentve a perlekedéssel járó költségeket, egyszersmind növelve a jogsértések orvoslását és végső soron megelőzését is.⁵²

Fontos ugyanakkor, hogy a kollektív igényérvényesítés csak abban az esetben jelentheti az egyedi igényérvényesítés valódi, hatékony alternatíváját, ha az anyagi jogosultak számára költség- és időmegtakarítással jár, másrészt, ha sok azonos igény összekapcsolt érvényesítésével csökkenthető az igazságszolgáltatásra háruló ügyteher, s ekként a költségvetésre, végső soron az egyes adófizetőkre jutó kiadások nagysága. Össztársadalmi szinten pedig növeli a szerződéses bizalmat, ha az igényérvényesítés olyan új módját biztosítja a jogrendszer, amely az önkéntes jogkövetésre a korábinál nagyobb mértékben ösztönöz. Amennyiben ugyanis a jogsértő biztosan számíthat arra, hogy az egyes anyagi jogosultak szempontjából csekélyebb súlyú, kisebb kárt okozó, ám aggregáltan már jelentős visszaélést megvalósító magatartása sem marad szankcionálatlanul – mert azt a sértett anyagi jogosultak immár kevésbé költséges módon maguk fogják tudni közös perben érvényesíteni –, számolni fog jogsértése externáliáival (a elvesztés kockázatával és költségeivel).⁵³

A hatékonysági szempontú elemzések alapján a kollektív igényérvényesítési modellek közül tehát leginkább azokat érdemes az eljárásjogi szabályozásnak leképeznie, amelyek a tömegesen előforduló, egyenként kisebb, ám összességében nagyobb súlyú (és összegű) jogsértések közös eljárásban való érvényesítését segítik elő.⁵⁴

Álláspontunk szerint a fogyasztói igények tipikusan a fent említett körbe tartoznak, mert nagy számú magánjogi jogalanyt érintenek, a fogyasztói igények (például jogellenesen felszámított szolgáltatói díjtételek) önmagukban bagatellnek tűnnek, de a per sikere esetén össztársadalmi szempontból nagy jelentőségű lehet.

Mivel a polgári perek alapvetően az egyedi ügyekre – a vitás felek részvételével zajló eljárásokra – modellezettek, a hatékony szabályok megalkotásához szükséges volt néhány támpontot adni a tagállamoknak. Az Európai Bizottság – hosszú előkészítő munka után – az uniós jogok megsértése tekintetében a jogsértés megszüntetésére és kártérítésre irányuló tagállami kollektív jogorvoslati mechanizmusok közös elveiről szóló 2013/396/

⁵² E téma átfogó feldolgozásához lásd például HARSÁGI 2017 és a szerző egyéb műveit.

⁵³ JÓJÁRT 2017.

⁵⁴ JÓJÁRT 2017.

EU számú ajánlásában (a továbbiakban: Ajánlás) fogalmazta meg a kollektív keresetek legfontosabb jellemzőit.⁵⁵

Az Ajánlás szerint valamennyi tagállam olyan kollektív jogorvoslati mechanizmusokat alakít ki, amelyek mind a jogsértés megszüntetésére, mind a kártérítésre irányuló jogorvoslatot lehetővé teszik, és tiszteletben tartják az Ajánlásban megállapított alapelveket.⁵⁶ Az Ajánlás alkalmazásában a *kollektív jogorvoslat* olyan jogi mechanizmus, amely lehetőséget biztosít arra, hogy kettő vagy több természetes vagy jogi személy vagy egy képviseleti kereset indítására jogosult szerv közösen követelje valamely jogellenes magatartás megszüntetését (jogsértés megszüntetésére irányuló kollektív jogorvoslat); illetve olyan jogi mechanizmus, amely lehetőséget biztosít arra, hogy kettő vagy több, tömeges károkozással járó helyzetben állításuk szerint kárt szenvedett természetes vagy jogi személy vagy egy képviseleti kereset indítására jogosult szerv közösen érvényesítsen kártérítési igényt (kártérítésre irányuló kollektív jogorvoslat). *Képviseleti kereset* az olyan kereset, amelyet egy képviseleti szerv, eseti engedéllyel rendelkező szerv vagy hatóság terjeszt elő kettő vagy több olyan természetes vagy jogi személy nevében és javára, akik azt állítják, hogy tömeges károkozással járó helyzetben őket kár fenyegeti vagy kár érte, miközben e személyek nem felel az eljárásnak.⁵⁷

Az Ajánlás értelmében a kollektív jogérvényesítési mechanizmusoknak két nagy válfaja különböztethető meg:

az egyik az úgynevezett „*képviseleti kereset*”, amelyet a külön jogszabályban erre feljogosított – jellemzően állami – szervek terjeszthetnek elő a jogsértő vállalkozásokkal szemben, a jogsértés elszenvedői javára;

a másik jogi mechanizmus (az általunk használt terminológiával élve: „*csoportos kereset*”) lehetővé teszi, hogy több személy egy perben speciális szabályok szerint érvényesíthesse igényét a jogsértő vállalkozásokkal szemben.⁵⁸

A magyar jogrendben a fogyasztói igények érvényesítésére lehetőség van képviseleti kereset (a továbbiakban: közérdekű kereset) és csoportos kereset formájában is. Az alábbiakban a kereseteknek e két válfaját ismertetjük röviden.⁵⁹

Közérdekű keresetek a fogyasztói jogvitákban

A fogyasztóvédelem területén már jó ideje lehetőség van közérdekű perek megindítására. Az Ajánlás által megfogalmazott definíció mellett e közérdekű perek lényegét úgy foglalhatjuk össze, hogy *az a magánjogi jogvitában érdekelt felek között megbom-*

⁵⁵ Az uniós jogok megsértése tekintetében a jogsértés megszüntetésére és kártérítésre irányuló tagállami kollektív jogorvoslati mechanizmusok közös elveiről szóló 2013/396/EU számú ajánlás.

⁵⁶ Ajánlás 2. pont.

⁵⁷ Ajánlás 3. pont *a)–b)* bekezdés.

⁵⁸ Ajánlás 3. pont *a)–b)* bekezdés.

⁵⁹ A helyes kollektív igényérvényesítési modellel összefüggő dilemmákról lásd HARSÁGI 2016a, 24–30., vagy HARSÁGI 2016b, 783–784.

lott egyensúly (fegyveregyenlőség) kiegyenlítését és a hatékonyabb jogvédelmi hatás elérését célzó, minden esetben jogszabály által feljogosított szervezet által alkalmazható, köz- vagy közösségi érdek elősegítése céljából biztosított jogvédelmi eszköz, amelynek sikeres érvényesítése esetén, valamennyi perben nem álló, de érdekelt (materiális) félre kiterjedő hatályú döntést eredményez. Következésképpen e pereket egy, a jogszabály által erre feljogosított állami vagy társadalmi szervezet indíthatja meg a jogsértő vállalkozással szemben, a perben megszülető döntés azonban közvetlenül kihatással lehet az alperesi pozícióban szereplő vállalkozás perben nem álló szerződő partnereire, azaz a fogyasztókra.⁶⁰

Ahogy azt már fentebb említettük, közérdekű perindításra minden esetben külön törvényi felhatalmazás alapján kerülhet sor. A fogyasztóvédelem területén ilyen felhatalmazást ad különösen:

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 38. § (9) bekezdése és a 39. § (5) bekezdése: az első esetben a fogyasztóvédelmi hatóság vagy a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesület indíthat közérdekű keresetet a fogyasztók polgári jogi igényeinek érvényesítése iránt, a második esetben az ügyészt, a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesületet vagy egy EGT-tagállam joga alapján létrejött feljogosított egységet is megilleti a közérdekű keresetindítási jog a fogyasztók széles, személyében nem ismert, de a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét érintő vagy jelentős nagyságú hátrányt okozó vállalkozói magatartás kapcsán;⁶¹

A Ptk. 6:105. § (1) bekezdése alapján a fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződés részévé váló tisztességtelen általános szerződési feltétel érvénytelenségének megállapítása iránt közérdekű keresetet indíthat – egyebek mellett – az ügyész, a fogyasztóvédelmi hatóság és az általa védett fogyasztói érdekek körében a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesület, és az Európai Gazdasági Térség bármely tagállamának joga alapján a fogyasztói érdekek védelmére létrejött szervezet;⁶²

A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 164. § (10) bekezdése: e körben a Magyar Nemzeti Bank, valamint bizonyos esetekben a fogyasztóvédelemről szóló törvényben meghatározott, fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesületek, illetve egy EGT-tagállam joga alapján létrejött feljogosított egységek indíthatnak az általuk védett fogyasztói érdekek védelme érdekében közérdekű keresetet;⁶³

⁶⁰ A jogirodalom szerinti fogalomhoz lásd GELENCSÉR 2016a, 32.

⁶¹ Fővárosi Törvényszék 15.G.40.741/2012/10., Vas Megyei Bíróság 12.Pf.20.029/2008/2., Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.587/2011/6., Pest Megyei Bíróság 5.Pf.22519/2010/4. vagy Legfelsőbb Bíróság Pfv.VII.20.192/2011/4.

⁶² Lásd például: BDT 2002.604., BH 2014.153. vagy Pf.I.20.452/2007/3. szám. Legfelsőbb Bíróság GFV.IX.30.405/2010/9. Fővárosi Törvényszék 15.G.40.741/2012/10. vagy Fővárosi Ítéltábla 14.Gf.40.605/2013/7. Fővárosi Ítéltábla 6.Pf.21.059/2007/5. Fővárosi Ítéltábla 14.Gf.40.013/2008/4. Fővárosi Bíróság 15.G.42.362/2010/10., valamint Fővárosi Ítéltábla 4.Pf.21.832/2011/4. Fővárosi Ítéltábla 6.Pf.21.523/2009/3.

⁶³ BH 2014.153.

A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 85/A. § (1) bekezdése: e körben a Gazdasági Versenyhivatal indíthat közérdekből pert a fogyasztók polgári jogi igényeinek érvényesítése iránt;⁶⁴

Mindehhez képest a közérdekű perek eljárásjogi szabályait immár a Pp. XLII. Fejezete tartalmazza.⁶⁵

A felsorolt felhatalmazó rendelkezések alapján indított perek tapasztalatainak bemutatása sajnálatos módon jelentősen meghaladná az értekezés kereteit, ezért ezt most e helyütt mellőzzük.⁶⁶ Annyit általánosságban megjegyezhetünk, hogy a fogyasztóvédelem területén közérdekű keresetindításra meglehetősen gyakran kerül sor, a keresetek döntő többsége eredményesnek bizonyul. A keresetindítók közül egyértelműen élen jár a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (és ennek jogutódja),⁶⁷ a tisztességtelen szerződési feltételek megtámadása iránt indított perekben az ügyészség, illetve az egyes érdekvédelmi szervezetek is.⁶⁸

Csoportos keresetek a fogyasztói jogvitákban

Ahogy arra fentebb már utaltunk, a magyar perjog lehetővé teszi, hogy a fogyasztóvédelmi tárgyú perek nemcsak közérdekű, hanem csoportos kereset alapján is indíthatók legyenek. A több fogyasztó által kezdeményezett úgynevezett társult per lényege, hogy legalább tíz felperes egy vagy több olyan jogát, amely tartalmában azonos valamennyi felperes vonatkozásában (reprezentatív jog), egy perben érvényesíthető.

Alapvető különbség tehát a közérdekű perekhez képest, hogy míg a közérdekű pert a külön törvény(ek) által feljogosított, anyagi jogosultnak nem minősülő személy (szerv) indítja, rendelkezési joga is kizárólag neki van, a perben az anyagi jogosultak sem félként, sem beavatkozóként nem vehetnek részt, addig a társult per indításáról a valódi anyagi jogosultak döntenek, akiknek a rendelkezési joga a maguk közül választott reprezentatív felperes révén a perben végig fennmarad, ezek okszerű következményeként azonban a társult perben született jogerős ítélet anyagi jogereje csak a bíróság által a társult per iránti kereset alapján, annak korlátai között társulni engedélyezett anyagi jogosultakra (esetleg a perbeli jogutódjukra) mint felperesekre terjed ki (opt-in modell), ellentétben a közérdekű perben született ítélet úgynevezett „erga omnes” hatályával.⁶⁹

⁶⁴ Lásd például www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/2012-es_sajtokozlemenyek/7596_hu_a_gvh_elso_kozerdeku_keresete (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)

⁶⁵ A perjogi szabályok magyarázatát a már említett kommentárakon túl lásd WALLACHER 2017.

⁶⁶ Kimerítő elemzéshez lásd GELENCSÉR 2016a, 32.

⁶⁷ Honlapja elérhető: https://fogyasztovedelem.kormany.hu/#/fogyasztovedelmi_hatosag (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)

⁶⁸ Ez utóbbira példa lehet a Fogyasztóvédők Magyarországi Egyesülete (FOME), www.fome.hu/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)

⁶⁹ A további elhatárolási szempontokat lásd JÓJÁRT 2017.

A Pp. 583. § (2) bekezdés *a*) pontja fogyasztói szerződésből eredő követelés érvényesítése céljából teszi lehetővé társult per indítását, következésképpen az egyéb, fogyasztóvédelem körébe sorolható igények – így például deliktális kárigények⁷⁰ – társult perben nem érvényesíthetők.⁷¹

E jogintézmény szerepe a fogyasztóvédelmi igényérvényesítés rendszerében egyelőre nem igazán ítéhető meg. A szerző álláspontja szerint a Pp. hatályba lépése óta e kézirat lezárásáig egyetlen társult per sem indult a magyar bíróságokon. Figyelemmel arra, hogy a kodifikációt előkészítő tanulmányok szerint a csoportos keresetindításnak ezen a területen más tagállamokban komoly sikere van,⁷² felvetődhet az ügyek tárgykörét meglehetősen szűken megfogalmazó szabály, vagy a Pp.-ben található részletes rendelkezések újragondolása.⁷³

Az MPI által végzett kutatás tapasztalatai a kollektív keresetekkel összefüggésben fogyasztói jogvitákban

Az MPI által már korábban említett jelentés számos értékes tanulsággal szolgál a kollektív igényérvényesítéssel összefüggésben is, amelyeket – a jelentés vezetői összefoglaló részére utalva – a terjedelmi korlátokra tekintettel e körben is csak felvillantunk.⁷⁴

A vizsgálat szerint a fogyasztóvédelmi mechanizmusokat tekintve és a peres eljárásokra koncentrálna nagyobb szerepet kell, hogy kapjanak a fogyasztói jogok védelmével foglalkozó civil szervezetek, akiknek biztosítani kell a jogot, hogy peres félként lépjenek fel akár közérdekű perben, akár csoportos jogvitákban. Ez a fajta fellépés azonban nem zárhatja el az érintetteket attól, hogy egyedi pereket is indítsanak.⁷⁵

Szükséges tisztázni az egyedi ügyek és a kollektív keresetek közötti kapcsolódási pontokat is, lehetőséget kell biztosítani a nemzeti bírónak például az egyedi ügy felfüggesztésére a kollektív kereset elbírálásáig. Tisztázandó kérdés a kollektív ügyben megszülető határozat kötőereje is, a vállalkozást elmarasztaló döntésnek ki kell hatnia az adott szerződéses rendelkezéssel érintett összes fogyasztóra.⁷⁶

⁷⁰ Sokak szerint a versenyzogi ügyek tipikusan alkalmasak kollektív igényérvényesítésre. Ahogy arra Wallacher rámutat: a Pp. ezt az ügýtípust a társult pereknél nem nevesíti, de a fogyasztói szerződésből eredő követelésnek lehet alapja versenyzogi jogsértés is, például, ha az a fogyasztói szerződés semmisségét eredményezi, és a fogyasztó követelése a semmisség jogkövetkezményeinek alkalmazására irányul. Így versenyzogi jogsértésekkel kapcsolatos ügyek is megindulhatnak társult perként. Versenyzogi jogsértéssel okozott, szerződésen kívüli kár megtérítése iránt viszont nem indítható társult per a Pp. alapján. WALLACHER 2017.

⁷¹ Ennek a megoldásnak a kritikáját lásd például HARSÁGI 2017; vagy GELENCSÉR 2018, 225.

⁷² HARSÁGI 2016b, 783–784.

⁷³ Vö. Pp. 580–591. §§-ok

⁷⁴ A különböző tagállami megoldásokhoz lásd még HARSÁGI – VAN RHEE 2014.

⁷⁵ MPI jelentés 2. 33.

⁷⁶ Uo. 33.

Rövid összegzésként kijelenthető, hogy a Pp. Nyolcadik Részében található szabályok alapvetően rendezik a fent említett kérdéseket, így például a kollektív ügyben meghozott határozat joghatásait.⁷⁷ Megállapítható az is, hogy a fogyasztói jogokat védő egyesület a perben fél lehet,⁷⁸ és a legtöbb közérdekű keresetindításra felhatalmazó jogszabály e körben keresetindítóként nevesíti ezeket az érdekvédelmi szervezeteket is.⁷⁹ A kollektív és egyedi ügy kapcsolata – egyes kérdésekben – továbbra is vitás lehet.⁸⁰

⁷⁷ Pp. 578. §.

⁷⁸ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény 11. § (6) bekezdés.

⁷⁹ Lásd például: Ptk. 6:105. § (1) bek. e) pont.

⁸⁰ Erről lásd GELENCSÉR 2016b, 36–37.

Vákát oldal

Alternatív vitarendezési eljárások a társadalmi fenntarthatóság szolgálatában

Selnicean László

„Kerüld a pereskedést.
Törekedj a kompromisszumra, amikor csak lehetséges...
ha papíron nyersz is, ténylegesen veszíteni fogsz:
tiszteletdíjat, költségeket és időt.”

Abraham Lincoln

Alternatív vitarendezési eljárások és a társadalmi fenntarthatóság

A társadalom és a körülöttünk lévő környezet dinamikusan változik. Ahogy a bevezetőben is utaltunk rá, a fenntarthatóságnak nemcsak környezeti, gazdasági, hanem társadalmi dimenziói is vannak, amelyek a polgári jogérvényesülés területén megkívánják a joghoz jutás könnyítését és az eljárási jogok egyenlő, hatékony biztosítását. Az egyre bonyolódó életviszonyok eredményeként a konfliktusok, összeütközések jellege is átalakul, a jogviták komplexebbé válnak, következésképpen rendezésük is korszerű megoldásokat igényel.

Mindezek az igények, valamint a társadalomra nehezedő, folyamatosan megújuló kihívások, ezek szociális, gazdasági, politikai, környezet- és természetvédelmi hatásai által létrejövő konfliktusok és jogviták megelőzése és feloldása szükségessé tették a vitarendezési módszerek alternatív változatainak kifejlesztését és ezek széleskörű alkalmazását.¹

Ebben a fejezetben mindenekelőtt áttekintjük az alternatív vitarendezés alapvető jellemzőit (*A vitarendezés megválasztásának szabadsága, Az alternatív vitarendezésről általában* alcímek), ezt követően felfedjük a közvetítés sajátosságait (*A közvetítés* alcím), ismertetjük az uniós Mediációs Irányelvet (*A Mediációs Irányelv* alcím), feltárjuk a közvetítés hazai gyakorlatát (*Közvetítés Magyarországon* alcím) és kitérünk a bírósági közvetítési eljárásra (*A bírósági közvetítési eljárás* alcím) is. A fejezet további részében a békéltetőtestületeket vizsgáljuk (*A békéltető testületekről* alcím), részletezve a Pénzügyi Békéltető Testület eljárását (*A Pénzügyi Békéltető Testület* alcím) és a pénzügyi vitarendezési hálózat rendszerét (*A FIN-NET* alcím), legvégül pedig az online vitarendezési platformot hozzuk működésbe (*Az online vitarendezési platform* alcím).

¹ HOHMANN 2019. Erről részletesebben lásd GOLDBERG–GREEN–SANDER 1985.

A vitarendezés megválasztásának szabadsága

Napjainkban is növekedő tendenciát mutat a „szabadságok” száma, ilyen például az információszabadság, az orvosválasztás joga,² a szabad iskolaválasztás joga,³ a szolgáltatóválasztás szabadsága,⁴ a telekommunikáció területén a számhordozhatóság,⁵ az ingyenes hálózatfüggetlenítés.⁶

A polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikk (Plósz-féle Pp.) a választottbíróóság szabályai között⁷ nevesíti a bíróválasztás jogát. A szabad bíróválasztáshoz való jogot napjainkban is a felek autonómiájából és rendelkezési jogából eredeztetik.⁸

Az úgynevezett bíróságválasztás joga a felek magánjogi kódexekben⁹ nevesített szabadsága. Éppen ezért a feleknek – az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkében meghatározott, a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog tiszteletben tartása mellett – teret kell engedni az állami bíróságok közreműködése nélküli vitarendezési technikák igénybevételének is.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 169. cikk (1) bekezdése és 169. cikk (2) bekezdés *a*) pontja előírja, hogy az Uniónak az EUMSZ 114. cikke alapján elfogadott intézkedésekkel hozzá kell járulnia a fogyasztóvédelem magas szintjének biztosításához. Az Alapjogi Charta 38. cikke úgy rendelkezik, hogy az Unió politikáiban biztosítani kell a fogyasztók védelmének magas szintjét.

Mindezekre tekintettel az Európai Parlament és a Tanács egy hosszúra nyúló jogalkotási folyamat eredményeként 2013. május 21-én elfogadta a fogyasztói jogviták alternatív rendezését harmonizáló 2013/11/EU irányelvet, az úgynevezett offline fogyasztói alternatív vitarendezési irányelvet, és ugyanezen a napon az 524/2013/EU számú „fogyasztói online vitarendezési irányelvben” létrehozta az online vitarendezési platformot.

² Az 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről 8. §.

³ A 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről 17. § (1) bekezdés *a*) pont.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/22/EK irányelve (2002. március 7.) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról (Egyetemes szolgáltatási irányelv).

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 98/61/EK irányelve (1998. szeptember 24.) a számhordozhatóságról és szolgáltatóválasztásról.

⁶ 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről 127. § (4d) pont.

⁷ „TIZENHETEDIK CZIM”.

⁸ BENCsik 2019.

⁹ Pp. 27. § (1) bekezdés, 2017. évi XXVIII. törvény a nemzetközi magánjogról (Nmjtv.) 99. § (1) bekezdés.

Az alternatív vitarendezés

Az alternatív vitarendezésről általában

A társadalmi együttélés és az emberi kapcsolatok természetes velejárói a konfliktusok, viták és jogviták. Ezek megoldására rendszerint az állami igazságszolgáltatási rendszerben indítanak pereket, azonban a perek nem mindig alkalmasak a jogvita megoldására. Ez a felismerés, valamint a társadalmi fejlődés eredményezte, hogy a jogalanyok egyre inkább felismerik az alternatív vitarendezési formák előnyeit is.¹⁰ Az alternatív vitarendezés módozatai egyes esetekben teljesen helyettesíthetik a polgári peres eljárást, sikertelen végkimenetelük esetén pedig megelőzik azt.

Az alternatív vitarendezés egy gyűjtőfogalom, ami az állami igazságszolgáltatási rendszerrel párhuzamosan működő olyan módszereket foglalja magában, amelyek célja a jogviták megoldása. Ezek a módszerek az adminisztratív és jogi folyamatokon keresztül történő vitarendezési módszerektől eltérő megoldást kínálnak a problémák rendezésére.¹¹ E vitarendezés ahelyett, hogy külső autoritás döntésétől várná a konfliktus rendezését, a konfliktus szereplőit próbálja olyan helyzetbe hozni, amelyben saját maguk képesek a vita megoldására, és megtalálni a mindannyiuk számára elfogadható, időálló megoldásokat.¹²

A konfliktus és a per viszonya Rottleuthner „berlini tölcserével” írható le a legszemléletesebben: a konfliktustól folyamatosan szűkülő út vezet a polgári perhez, a vitakezelési mechanizmus végső állomásához.¹³ A legtöbb konfliktus az érintettek közreműködésével megoldódik, a következő szinten már harmadik személy közbenjárása szükséges, majd eljutunk az egyéb bíróságon kívüli eljárásokhoz, végül a lépcső utolsó fokát a bírósági eljárás jelenti.

A jogviták peren kívüli rendezésére több módszer kínálkozik. Az egyik az arbitrációs eljárás, amelynek során választottbírósként működő testület bírálja el az ügyet. Ez leginkább a gazdasági élet szereplői számára biztosítja a bírói eljárás kikerülését. A választottbíróskénti eljárást Magyarországon a választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény szabályozza, azonban az uniós szabályozásnak nem tárgya. A fogyasztói érdekek gyorsabb és költségkímélőbb rendezésére a békéltető testületek szolgálnak. A hazánkban ingyenes eljárás nemzetközi szinten az Európai Unió előírásainak megfelelően látja el funkcióját. A határon átnyúló problémák megoldása körében az utóbbi években kiemelt figyelmet kapott a mediáció, azaz közvetítés intézménye. Ezzel a jelenséggel az alternatív vitarendezésnek teret engedő több európai, valamint tengerentúli államban találkozhatunk.¹⁴

¹⁰ DANKÓ 2018.

¹¹ CSORBA 2010, 43.

¹² FÜRJES–KRÉMER–PALLAI 2009.

¹³ MALIK 2015, 169.

¹⁴ SURI 2013, 298.

Pokol Béla alkotmánybíró szerint a különböző konfliktustípusokra a jogszociológiában négy fő konfliktus-megoldási út különíthető el:

- a) a konfliktusban álló felek közvetlen tárgyalása;
- b) egy harmadik fél bevonása mint a tárgyalásos megegyezés közvetítője (mediátor);
- c) amikor a vitába bevont külső-semleges személy nemcsak közvetíti a felek megegyezését, hanem felhatalmazza őt a felek, hogy hozzon kötelező döntést a vitában, és vállalják, hogy ennek alávetik magukat (választott bíró);
- d) a vita állami bíróság elé vitele, ahol a bíró dönt.

A négy fő út tehát a tárgyalás, a mediálás, a választottbírói eljárás (arbitráció) és végül a rendes bírói úton az ítékezés.¹⁵

Az alternatív vitarendezés előnyeit akkor érzékeljük igazán, hogyha a mérleg másik oldalára a bírósági eljárást tesszük.

Az állami igazságszolgáltatás számára kedvező, hogy az alternatív vitarendezési formák tehermentesíthetik a gyakran túlterhelt bíróságokat, továbbá csökkenthetik a vitarendezés költségeit, amelyek nemcsak a szembenálló felek, hanem az állam számára is igen magasak, tekintettel arra, hogy az igazságszolgáltatás mint közfeladat maradéktalan ellátása az állami költségvetést jelentősen terheli.

Az állami igazságszolgáltatás keretein belül működő peres eljárással szemben a jogi képviselők által előszeretettel hangoztatott kritika, hogy „hosszasan elhúzódó, lelkiileg és anyagilag egyaránt megterhelő”, míg a peres eljárás igénybevétele nélküli vitarendezés „megnyugvást hoz”. Egy 2010-es, a Közösségen belüli kereskedelmi jogviták tényleges költségeinek felmérését célzó projekt szerint közvetítési eljárás mellőzése a becslések szerint ügynként átlagosan 331–446 napos idővesztéssel és 12.471–13.738 euró jogi többletköltséggel jár az unióban.¹⁶

A bírósági eljárások általában évekig elhúzódnak, amíg az alternatív vitarendezés jellemzője a gyorsaság. Ennek oka, hogy a felek számára engedélyezett határidők jelentősen rövidebbek, ami az eljárások rövidülését eredményezi.

A jogi képviselők munkadíján felül számolni kell az első- és másodfokú eljárások során megfizetett eljárási illetékekkel, továbbá a magas pertárgyértékű perek jellemzően rendkívüli jogorvoslati fórumon fejeződnek be, ahol a fizetendő illeték összege Magyarországon a 3.500.000 forintot¹⁷ is elérheti.

A felek perelhúzó magatartása esetén a jogi képviselők által felszámolt, megkezdett tárgyalási órák száma is aránytalanul magas lehet. Az ingatlan kiürítése iránti perek alperesei jellemzően erre törekednek, célozva, hogy minél hosszabb ideig birtokolhassák, használhassák a perbeli ingatlant.

¹⁵ POKOL 2002.

¹⁶ *Az Európai Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy határokon átnyúló jogviták esetén a közvetítési eljárással időt és pénzt lehet megtakarítani.* Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_10_1060 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 13.)

¹⁷ A felülvizsgálati eljárás illetéke: Itv. 50. § (1) bekezdés.

A bírósági eljárás során a bíró dönt a rendelkezésre álló adatok és jogszabályok alapján. Az alternatív vitarendezésben a felek önkéntesen vesznek részt, és elköteleződnek a vita megoldása mellett. Az eljáró személy vagy testület pártatlan, vagy a vitában álló felek választják, vagy kölcsönösen elfogadják. A felek aktívabb részvétele, nagyobb beleszólása mellett, kevésbé formális környezetben kísérik meg a viták lezárását. A létrejött egyezség még ha nem is mindig a felek közös álláspontját tükrözi, de jelentősen közelíti azokat egymáshoz. Ezek a körülmények növelik a résztvevők bizalmát a vitarendezési folyamatban. A középpontban az állami igazságszolgáltatástól eltérően nem a jogszabályok, hanem a felek érdekei és igényei vannak, ezáltal a folyamat átláthatóbb és befogadhatóbb, ráadásul az esetenként kazuisztikus jogszabályi környezet értelmezéséből fakadó nehézségek és akadályok is csökkennek. A formalizmus alacsonyabb jelenléte lehetővé teszi kreatívabb, időtállóbb, kielégítőbb megoldások érvényre jutását is, és kevésbé teszi stresszessé a vita rendezését. A nyilvánosság kizárása bizalmasabb miliőt teremthet, amelynek következtében a felek a jövőben is szívesebben választják majd.

A jogi hivatás képviselői gyakran hangoztatják: a legrosszabb egyezség is többet ér, mint a legjobb ítélet. Nem véletlenül, figyelemmel arra, hogy a bírósági eljárás befejezésekor szükségszerűen lesz egy nyertes és egy vesztes fél. Ennek okán a felek rivalizálnak egymással, az így kialakult helyzet pedig gyakran tovább mélyíti a konfliktust ahelyett, hogy feloldaná vagy lezárna azt, és gyakran véglegesen megromlik a felek kapcsolata. Ezzel szemben a megegyezést kötő felek megőrzik a méltóságukat, közöttük elfogadható kompromisszum születik, ennek köszönhetően nincs vesztes, a megegyezésnek mindkét fél nyertese. A legkisebb közös nevezőt keresik, ami az egyik félnek még, a másiknak pedig már elfogadható. Ez amellett, hogy minimalizálja a veszteségeket, esetenként a korábbiaknál is jobb együttműködést eredményez.

A bírósági eljárásokra a múltbeli szemlélet jellemző, az eljáró bíró vagy bírói tanács a történeti tényállásra vetítve alkalmazza az irányadó jogszabályokat. Ezzel szemben az alternatív vitarendezés során a felek elfogadják, hogy ebbe a problémás helyzetbe kerültek, és közösen, a jövőre fókuszálva keresik annak minkét fél számára elfogadható megoldását.

Azonban, mint mindennek, az alternatív vitarendezésnek is vannak hátrányai, hiszen az információátadás és az átadott információ igazságtartalma a felek jóhiszeműségétől függhet.

A közvetítés vagy úgynevezett mediáció, a bekéltető testületek, az uniós békéltető honlap és az alternatív jogorvoslati eszközök hálózatai, mint például a határon átnyúló pénzügyi viták rendezésének elősegítése érdekében létrehozott FIN-NET hálózat, különösen népszerűek az Európai Unión belül. Az alábbiakban ezeket tekintjük át részletesebben.

A közvetítés

A közvetítésről általában

A közvetítés, más szóval mediáció megnevezésének eredete feltehetően a latin *medius* szóra vezethető vissza, amely középen lévőt, közvetítőt, közbenjárót jelent.¹⁸ Már a történelmi idők tradicionális közösségeiben is a konfliktusmegoldás mindennapi eszköze volt, használták a föníciai kereskedők, az ókori görög városállamok polgárai (*proxenetas*) és szerepel Justinianus *Digesta* című művében is. Gyökereit megtalálták az indiai kultúrában (*panchayatrendszer*) és a navahó indiánoknál, Kínában, sőt, Tanzánia törzsi társadalmában.¹⁹ A magyar történelemben a közvetítőt Szent István király II. törvénykönyvében említi először „közbenjáró” néven.²⁰

Kőrös András, a legfőbb bírói fórum egykori tanácselnöke helyesen mutat rá arra, hogy „a mediáció különleges helyet foglal el az alternatív vitarendezési módok között. A választottbíráskodással és a döntőbíráskodással szemben az érintett feleknek nemcsak a [...] harmadik személy kiválasztása, illetve a múltban keletkezett jogvita formális lezárására van lehetősége, hanem arra is, hogy maguk határozzák meg a vitás kérdések körét, alakítsanak ki empatikus párbeszédet a másik féllel, és a jövőbe tekintően, mindkettőjüknek megnyugtatóan megegyezésre jussanak. A maguk által így »megszenvedett« és létrehozott eredmény nemcsak jogilag artikulálható vita elsimítására képes, ami sokszor csak a jéghegy csúcsa, hanem a jéghegy »elolvasztásával« a további konfliktushelyzetek és jogviták elkerülését is lehetővé teszi. Ez a folyamat pedig társadalmilag is hasznos: amellett, hogy általánosságban emeli a vitakultúrát, a mindenáron való perre vitel, a másik embert legyőzni akaró ellenszenves magatartás visszaszorulásához vezethet.»²¹

Patyi Gergely, egykori igazságügyi kapcsolatokért felelős államtitkár borúsan látta a fennálló helyzetet: „jelenleg a világról, a többi emberről és saját magunkról alkotott nézeteink sajnálatos módon nem kedveznek a mediációnak”.²²

A közvetítés előnyei

Az alternatív vitarendezési eljárás előnyei a bírósági eljárással szemben a mediáció vizsgálata során még szembetűnőbbek:

- a) Önkéntesség: a feleknek teljes kontrolljuk van a másik fél vagy a mediátor számára feltárni kívánt tények, információk és dokumentumok felett, csak azt fedik fel,

¹⁸ GYÖRKÖSI 1984, 336.

¹⁹ BAGOSSY-NÉ KÖRTVÉLYESI 2015.

²⁰ BOGNÁR 2008.

²¹ NAGY 2011, 7–8.

²² PATYI 2014, beszéd.

amit jónak látnak. A fél bármikor kiléphet az eljárásból, és ügyével bírósághoz fordulhat. A bírósági eljárásban a felek az idézésre kötelesek a bíróság előtt megjelenni és ott tényeket, iratokat feltárni akkor is, ha az a számukra esetleg kedvezőtlen. Az eljárás a határozathozatalig tart.

- b) Nyilvánosság: a közvetítési eljárásban kizárólag azok vehetnek részt, akik a vitában érintettek, a nyilvánosság kizárásával. A bírósági tárgyalás főszabály szerint nyilvános, azon bárki részt vehet, sőt, a jogerős ítéleteket a bíróság – bár anonimizált formában – az interneten is közzéteszi.
- c) Méltányosság: nem azon van a hangsúly, hogy ki a hibás, kinek mekkora közrehatása volt a jogvita létrejöttében. A felek célja, hogy közös erőfeszítés eredményeként egy olyan kompromisszum szülessen, amely mindkét fél számára elfogadható és méltányos. A bírósági eljárás célja az, hogy felderítse az adott esetben hatályos jog szerinti helyzetet, ami számos esetben nem teljes mértékben esik egybe az igazságossággal és a méltányossággal. Lehet valami jogszerű, de súlyosan méltánytalan, vagy méltányos, de jogszerűtlen.
- d) Hatékonyság: az esetek többségében rövid idő alatt megszületik az egyezség, ami anyagilag is előnyös mindkét fél számára. A végrehajtás költségeivel sem kell számolni, tekintettel arra, hogy a felek a megállapodást önként végre is hajtják. Ez a megállapodás egy egyszerű magánokirat, amelyet az tesz végrehajthatóvá, hogy a felek közös munkával alakítják ki annak feltételeit. Ha már egyszer keztek a megállapodás feltételeire, azt nyilvánvalóan azért teszik, mert a kölcsönös kötelezettségeket mindketten végre szándékoznak hajtani. A jogerős, végrehajtható bírósági ítélet megszületéséig biztosan több év telik el. A végrehajtás sikere bizonytalan.
- e) A veszteségek minimalizálása: a megegyezést kötő felek megőrzik a méltóságukat. Közöttük elfogadható kompromisszum születik, ezáltal mindkét fél nyertese a megegyezésnek, nincs vesztes. A legkisebb közös nevezőt tartalmazza, ami az egyik félnek még, a másiknak pedig már elfogadható. Ez amellett, hogy minimalizálja a veszteségeket, esetenként a korábbiaknál is jobb együttműködést eredményez. A bíróság előtt a perben csak az egyik fél nyerhet, ezért a másik fél szükségszerűen vesztes lesz. Az egyik fél nyeresége egyenlő a másik fél veszteségével, e zéró összegű játszma pedig újabb negatív indulatokat szít, ami ellehetleníti a későbbi kapcsolatokat.²³

A Mediációs Irányelv

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság a társadalmi változások, a társadalmi haladás, valamint a tudományos és technológiai fejlődés fényében szükségesnek tartotta

²³ *Mediáció polgári ügyekben*. Elérhető: www.bpugyvedikamara.hu/per-nelkul/mediacio-polgari-ugyekben/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 06.)

az alapvető jogok megerősítését, így a legfontosabb alapvető jogokat az Alapjogi Chartájában nyilvánították ki. A II. cím alatt nevesítették a szabadságokat, amely egység 6. cikkében tömören csak úgy fogalmaznak, hogy „mindenkinek joga van a szabadsághoz”.

Ennek megfelelően az Európai Unió az elmúlt években több lépést tett a polgári és kereskedelmi ügyekben történő igazságügyi együttműködés terén is, hogy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása még jobban kiteljesedjen. Az Európai Tanács 1999. október 15–16-i tamperei ülésén az igazságszolgáltatáshoz való jobb hozzáférés lehetővé tétele érdekében felszólította a tagállamokat, hogy dolgozzanak ki alternatív, bíróságon kívüli eljárásokat. Ezen következtetések nyomán a Tanács 2000-ben a polgári és kereskedelmi jogi viták rendezésének alternatív módszereiről szóló következtetéseket fogadott el, amelyekben arra a megállapításra jutott, hogy az ilyen ügyekben felvetődő viták alternatív rendezési módjainak fejlesztése és működése érdekében nélkülözhetetlen a vonatkozó alapelvek kidolgozása.

A következő lépés az Európai Bizottság által 2002 áprilisában kiadott Zöld Könyv volt, amely a polgári és kereskedelmi ügyek alternatív vitarendezési módszereit tartalmazta. Összegyűjtötte az Európai Unióban elérhető alternatív vitarendezési módszereket, továbbá a közvetítés igénybevételének előremozdítása érdekében széleskörű konzultációba kezdett a tagállamokkal, valamint az érintett felekkel. A Bizottság e dokumentumban kiemelte, hogy a vitarendezés alternatív eszközeinek fejlesztésével nem a bíróságok működési nehézségeit kívánja orvosolni, hanem a társadalmi békítés egy eltérő, jobbára megegyezésen alapuló – és sok esetben a bíróságinál és a választottbíróságinál megfelelőbb – formáját hozza létre. A Zöld Könyv célkitűzése egy olyan megoldás létrejötte, amely minőségi színvonalú, ám megőrzi az alternatív eljárások rugalmasságát.

A Bizottság széleskörű konzultációt kezdeményezett a tagállamokkal és az érintett felekkel a lehetséges intézkedésekről. A dokumentumban huszonegy kérdést tettek fel, amelyek az eljárás megindításának feltételeire, az elévülési határidők problémájára, a titoktartási kötelezettség és az eljárások eredményeként született megegyezések érvényességére irányultak.²⁴A Bizottság 2004 októberében terjesztette elő az irányelv tervezetét, amelyet a Tanács és a Parlament közösen, 2008. május 21-én fogadott el [az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve (2008. május 21.) a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól (az alcím alkalmazásában a továbbiakban: Irányelv)].

Az Unió a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítását és fenntartását tűzte ki célul, ahol a személyek szabad mozgása biztosított. Ennek érdekében szükség volt alternatív, bíróságon kívüli eljárások kidolgozására, létrehozására vonatkozó keretszabályok megalkotására. Az igazságszolgáltatáshoz való jobb hozzáférés biztosításának a bírósági és a bíróságon kívüli vitarendezési módszerekhez való hozzáférést egyaránt magában kell foglalnia. A közvetítés a polgári és kereskedelmi ügyekben a viták takarékos és gyors, bíróságon kívüli rendezését biztosíthatja, a felek igényei szerint kialakított eljárások révén.

²⁴ CSORBA 2010, 46–47.

Az Irányelv arra épül, hogy a közvetítés eredményeképpen létrejött megállapodásokat nagyobb valószínűséggel tartják be önként, és valószínűbb, hogy a felek között korrekt és fenntartható kapcsolat marad. Ez a határokon átnyúló elemeket is tartalmazó helyzetekben még szembetűnőbb előnyöket eredményez.

Az 1. cikk (1) bekezdése értelmében az Irányelv célja, hogy ösztönözze a vitában álló felek számára a közvetítői eljárás igénybevételét, valamint biztosítsa a közvetítés és a bírósági eljárás közötti kiegyensúlyozott kapcsolatot. Ennek érdekében elősegíti a hozzáférést az alternatív jogvitarendező módszerekhez, és igyekszik megkönnyíteni a jogviták egyezséggel történő rendezését is, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés elve alapján, amely – az Irányelv értelmében – magában foglalja azt a jogot is, hogy mind a bírósági, mind a bíróságon kívüli vitarendezési módok az érintettek rendelkezésére álljanak.

Az Irányelvet azokban az eljárásokban kell alkalmazni, amelyekben a határokon átnyúló polgári, illetve kereskedelmi vitában részt vevő kettő vagy több fél önkéntes alapon, közvetítő segítségével maga kísérli meg vitájának peren kívüli megállapodás elérésével történő rendezését. Bár az Irányelv rendelkezései csak a határokon átnyúló vitákban történő közvetítésre alkalmazandók, azonban semmi nem akadályozza a tagállamokat abban, hogy a rendelkezéseit belföldi közvetítési eljárásokban is alkalmazzák.

A viták határon átnyúló jellegét az Irányelv 2. cikke határozza meg: olyan vita, amelyben legalább az egyik fél a másik féltől eltérő tagállamban rendelkezik állandó lakóhellyel vagy szokásos tartózkodási hellyel, abban az időpontban, amikor: a felek a vita felmerülését követően megállapodnak a közvetítés igénybevételéről; a közvetítést a bíróság rendeli el; a közvetítés igénybevételére vonatkozó kötelezettség keletkezik a nemzeti jog szerint; vagy az ügyben eljáró bíróság a feleket felhívja a közvetítés igénybevételére.

Az Irányelv meghatározza azokat a helyzeteket is, amikor rendelkezései nem alkalmazhatók. Nem alkalmazható az Irányelv olyan jogokra és kötelezettségekre, amelyekről a felek a megfelelő alkalmazandó jogszabályok alapján nem rendelkezhetnek (túlnyomórészt a családjog és a munkajog területén), valamint a szerződéskötést megelőző tárgyalásokra, bírósági jellegű eljárásokra, nevezetesen az egyes bírósági békéltetési rendszerek, fogyasztói panaszrendszerek, választottbíráskodás és szakértői határozat, a vita rendezésére hivatalos ajánlást kiadó személyek vagy testületek kezelésében lévő eljárások esetében.

A közvetítés olyan strukturált eljárás, amelyben a jogvitában részt vevő két vagy több fél önkéntes alapon, közvetítő segítségével maga kísérli meg vitájának megállapodással történő rendezését. Ezt az eljárást a felek kezdeményezhetik, vagy bíróság javasolhatja vagy rendelheti el, vagy egy tagállam joga írhatja elő. A közvetítés magában foglalja továbbá a kérdéses jogvitára vonatkozó bármely bírósági eljárásért nem felelős bíró által végzett közvetítést, nem terjed ki viszont a jogvitára vonatkozó bírósági eljárás folyamán a megkeresett bíróság vagy bíró részéről a kérdéses jogvita rendezésére tett kísérletre.

Az Irányelv öt lényeges szabályt tartalmaz:

- a) kötelezi a tagállamokat a közvetítés magas színvonalának biztosítására és közvetítőképzés ösztönzésére;
- b) feljogosítja a bírákat, hogy – amennyiben a körülmények indokolják – a feleket először a közvetítés igénybevételére hívja fel;
- c) kötelezi a tagállamokat, hogy biztosítsák a közvetítés eredményeképpen a felek kifejezett beleegyezése alapján létrejött írásbeli megállapodás végrehajthatóvá nyilvánítását, a bíróság vagy egyéb illetékes hatóság által ítéletben, határozatban, vagy hiteles okiratban (például egyezséget jóváhagyó végzés, közjegyző általi hitelesítés);
- d) deklarálja a közvetítés bizalmas jellegét, és biztosítja, hogy a közvetítési folyamatban részt vevő személyek jövőbeli jogvita esetén sem kötelezhetők bizonyíték szolgáltatására (például tanúvallomás megtételére);
- e) a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy sikertelen közvetítési kísérlet esetén a közvetítéssel eltöltött idő miatt a felek ne veszítsék el a bírósághoz fordulás lehetőségét, ennek okán a közvetítés a bírósági eljárások kezdeményezésére vonatkozó határidők kapcsán felfüggesztő hatályú.

Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, Dánia helyzetéről szóló jegyzőkönyv 1. és 2. cikkével összhangban Dánia nem vett részt az Irányelv elfogadásában, az rá nézve nem kötelező és nem alkalmazandó.

Bár a tagállamok többségében az Irányelv elfogadását megelőzően már voltak érvényben hasonló jellegű szabályok nemzeti szinten, már 2011. május 21-ét megelőzően értesíteniük kellett a Bizottságot az Irányelv átültetése érdekében elfogadott intézkedésekről (e nemzeti intézkedéseknek kifejezetten hivatkozniuk kellett az Irányelvre), és legkésőbb 2011. május 21-éig kellett implementálni az Irányelvet törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések útján.²⁵

Közvetítés Magyarországon

A közvetítői eljárás az 1920-30-as években kezdett meghonosodni az Amerikai Egyesült Államokban, és a '60-as évekre fejlődött mozgalommá. Magyarországon az 1990-es évektől kezdve figyelhető meg törekvés a közvetítői eljárás intézményének meghonosítására. Az Országgyűlés az Országos Ítéletábrla és a fellebbviteli feladatokat ellátó ügyészi szervek felállításával, valamint az igazságszolgáltatási reform folytatásával kapcsolatos feladatokról szóló 102/1999. (XII. 18.) OGY határozat 1. da) pontjában felkérte a Kormányt, hogy vizsgálja meg a polgári jogi jogviták bíróságon kívüli rendezésének további lehetőségét – különösen a szerződési kikötésen alapuló permegelőző egyeztetések fóru-

²⁵ GOMBOS 2014b.

mainak kialakítását –, és a vizsgálat eredményétől függően dolgozza ki a jogintézményre vonatkozó szabályozást.

A közvetítés jogi alapjait a 2002. december 17-én elfogadott, a közvetítói eljárás általános szabályait és a határon átnyúló közvetítói eljárást a közvetítói tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény teremtette meg, és a közvetítés főbb szabályait napjainkban is ez határozza meg.

A közvetítés igénybevételenek jogszabályi lehetőségeit számos ágazati törvény részletezi.²⁶

A magyar jogi szabályozás kialakítása során a Mediációs Irányelv mellett figyelemmel kell lenni a *Közvetítők európai magatartási kódexére* és az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a családi mediációról szóló R (98) 1 sz. ajánlására.²⁷

A közvetítés alkalmazási területeire számos példa hozható fel.

A telekhatár-rendezzéssel, a túlépítéssel, a szomszédjogokkal és a szolgalmi joggal kapcsolatos jogviták mediátor igénybevételeivel sokkal hatásosabban rendezhetők, mint bírói úton. A rövid eljárési idő szintén a mediáció mellett szól, figyelemmel arra, hogy az ingatlannal kapcsolatos peres eljárások gyakran 4-5 évig is eltarthatnak.

A bérleti joggal kapcsolatos viták, díjhátralékok, a bérlemény nem rendeltetésszerű használata, illetve a helyiség használatra alkalmassá tétele, a bérbeadó és bérlő jogából és kötelezettségeiből fakadó jogviták peres úton történő rendezése legtöbbször időben messze túlhaladja a bérleti jogviszony időtartamát.

Társasházi ügyek esetén – az új társasházi törvény rámutat arra, hogy a közösség és a tulajdonostárs, illetőleg a közösség és harmadik személy között keletkezett polgári jogvitában ha az érintettek megállapodni nem tudnak – a közvetítói tevékenységről szóló külön törvény rendelkezései alapján permegelőző közvetítói eljárást lehet kezdeményezni.²⁸

²⁶ Az egészségügyi közvetítói eljárásról szóló 2000. évi CXVI. törvény teszi lehetővé az egészségügyi szolgáltató és a beteg között felmerült jogvita bíróságon kívüli rendezését. 2003. január 1-jétől hatályba léptek a gyermekvédelmi közvetítésre vonatkozó szabályok a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben. 2006. december 21-én kihirdették a büntető ügyekben alkalmazható közvetítói tevékenységről szóló 2006. évi CXXIII. törvényt. A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 28. § (1) bekezdés g) pontja és az 57. § (1) bekezdése, valamint a lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvény 57. §-a is felhatalmazást ad permegelőző közvetítói eljárás kezdeményezésére. A hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény a IV. Fejezetének különleges eljárásai között szabályozza a közvetítói eljárást (ez utóbbihoz lásd BAGOSSYNE KÖRTVÉLYESI 2015.)

²⁷ SZECSKÓ 2016.

²⁸ *Mediáció polgári ügyekben*. Elérhető: www.bpugyvedikamara.hu/per-nelkul/mediacio-polgari-ugyekben/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 06.)

A bírósági közvetítói eljárás

Magyarországon a bíróságok is ellátnak közvetítói tevékenységet. A bírósági közvetítés illetékmentes.²⁹ A bírósági közvetítói eljárás három konjunktív feltétel teljesülése esetén indulhat el: a felek között peres vagy nemperes eljárás van folyamatban, és a felek írásban, közösen terjesztenek elő kérelmet a közvetítói eljárás lefolytatása iránt, és ezt egy olyan bíróságnál terjesztik elő, amely bírósági közvetítói feladatokat is ellát.

Több ügyszakban, családjog, a kötelmi jog és a munkajog területén, peres és nemperes eljárásokban egyaránt lehetséges a bírósági közvetítói eljárás igénybevétele, a Pp. 238. §-ával összhangban pedig a bíróság a per bármely szakaszában megkísérelheti, hogy a felek jogvitájukat vagy a vitás kérdések egy részét egyezséggel rendezzék, és tájékoztatja a feleket a közvetítói eljárás lényegéről, igénybevételének lehetőségéről, feltételeiről.

A bírósági közvetítói eljárás nem csupán választható, hanem egyes esetekben kötelező is. Míg a Ptk. 4:22. § alapján házassági bontóperben a bíró javasolhatja a feleknek a közvetítói eljárást, addig a Ptk. a 4:172. §-ában Közvetítés a szülői felügyelet gyakorlásának rendezése iránti perben címszó alatt lehetővé teszi, hogy a bíróság indokolt esetben, a szülői felügyelet megfelelő gyakorlása és az ehhez szükséges együttműködésük biztosítása érdekében – ideértve a különélő szülő és a gyermek közötti kapcsolattartást – kötelezze a szülőket, hogy közvetítói eljárást vegyenek igénybe.³⁰

A kötelezés azonban csak arra terjed ki, hogy a felek kölcsönösen együttműködve, közösen kérjék a közvetítói eljárás megindítását, és részt vegyenek az első közvetítói megbeszélésen. A közvetítói eljárás célja a felek szabad akaratából megkötött és a felek belső meggyőződésének megfelelő megállapodás létrehozatala, a szabad akarat és a belső meggyőződés pedig fogalmilag ellentétes a kötelezéssel, ennél fogva a kötelezés a közvetítésben való részvételre már nem terjed ki. Annak tehát, ha a felek az első közvetítói megbeszélésen részt vesznek, de bármelyikük döntése szerint a közvetítés megindításához szükséges közös nyilatkozatot nem tesznek, nincs a felekre nézve hátrányos eljárási következménye.³¹ A bírósági közvetítói eljárásra vonatkozó legfontosabb jogszabályok:

- a) Ptk. 4:22. §, 4:172. §;
- b) 2002. évi LV. törvény a közvetítói tevékenységről (IV/A. Fejezet);
- c) 1990. évi XCIII. törvény az illetékekről [56. § (4) bekezdés, 58. § (4) bekezdés];
- d) 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet a bírósági ügyvitel szabályairól (IX/A. Fejezet);
- e) 3/2020. (I. 31.) OBH utasítás a bírósági közvetítés részletes szabályairól.

A kötelező közvetítói eljárás Magyarországon nem egyedülálló: az olasz Giudice di pace di Ischia előzetes döntéshozatal iránti kérelme folytán indult, Rosalba Alassini

²⁹ Itv. 56. § (4) bekezdés

³⁰ KIRÁLY 2018.

³¹ *Melyek a bírósági és a „kötelező” közvetítói eljárás speciális sajátosságai?* Elérhető: <https://fovarositorvenyszek.birosag.hu/20150213/4-melyek-birosagi-es-kotelezo-kozvetitoi-eljaras-specialis-sajatos-sagai> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 06.)

és társai kontra Telecom Italia SpA és társai között C-317/08., C-318/08., C-319/08. és C-320/08. sz. egyesített ügyekben³² az EUB úgy határozott, hogy nem ellentétes az uniós joggal az a tagállami szabályozás, amely kötelező egyeztetési kísérletet ír elő a távközlési szolgáltatók és végfelhasználók jogvitáinak rendezésére, és e kísérletet a bírósági kereset elfogadhatósági feltételeként határozza meg. A döntés a 2002-es Zöld Könyvhöz képest jelentős változást jelentett: abban a tagállamok figyelmét felhívták arra, hogy a kötelezően választható közvetítői eljárás bevezetése veszélyeztetheti az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, tekintettel arra, hogy késleltetheti vagy akadályozhatja a bíróságok megkeresését.³³ (Olaszországban a bírósági közvetítői eljárást a 2010. évi 28. számú törvényerejű rendelet vezette be.)³⁴

A békéltető testületekről

A békéltető testületekről általában

A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló 1994. évi I. törvény 67. § Cikke szerint a Szerződő Felek elismerik, hogy Magyarországnak a Közösségbe történő gazdasági integrációja egyik alapvető előfeltétele az, hogy az ország jelenlegi és jövőbeni jogszabályait közelítsék a Közösség jogszabályaihoz. Magyarország biztosítja, hogy amennyire lehetséges, jövőbeni jogszabályai a Közösség jogszabályaival összeegyeztethetők legyenek. A 68. Cikk értelmében e jogszabály-közelítés a fogyasztói érdekvédelemre is kiterjed.

A békéltető testületek e fogyasztóvédelmi indítatásból jöttek létre az Európai Bizottság 98/257/EK ajánlásának megfelelően. Ez az ajánlás olyan szervek létrehozására ösztönözte a tagállamokat, amelyek végső, de a bírósághoz képest alternatív vitarendezési fórumként szolgálhatnak a fogyasztók igényérvényesítésének megkönnyítésére. A gyakorlati tapasztalatok szerint a fogyasztók és a vállalkozások közötti jogviták értéke aránytalanul kicsi ahhoz képest, amennyibe a rendes bírói út igénybevétele kerül. A bírósági eljárás költségei és a jogvita jogerős eldöntéséhez szükséges hosszú idő az oka elsősorban annak, hogy a fogyasztók jelentős része akkor sem fordul bírósághoz, ha az egyébként megalapozottnak tűnő panaszát a vállalkozás nem megfelelően intézte el. Összefoglalva: az ajánlás gyors és olcsó fórum létrehozását tűzte ki célul, amely e vitákat eldönti.³⁵ [E részben nem foglalkozunk a fogyasztóvédelem perjogban érvényesülő eljárásjogi eszközrendszerével, figyelemmel arra, hogy azt a kötet egy önálló fejezete tárgyalja (lásd

³² C-317/08., C-318/08, C-319/08 és C-320/08. sz. Rosalba Alassini kontra Telecom Italia SpA (C-317/08), Filomena Califano kontra Wind SpA (C-318/08), Lucia Anna Giorgia Iacono kontra Telecom Italia SpA (C-319/08), Multiservice Srl kontra Telecom Italia SpA (C-320/08) egyesített ügyek. ECLI:EU:C:2010:146

³³ MALIK 2015, 171.

³⁴ SURI 2013, 302.

³⁵ GÁRDOS–RÁCZ 2012.

A fogyasztóvédelem eljárásjogi eszközrendszere és a társadalmi fenntarthatóság című fejezetben).]

Az Európai Unió ajánlásának megfelelően, az általános, teljes regionális vitarendezés elérhetővé tétele érdekében Magyarországon 1999-ben jöttek létre a békéltető testületek, amelyek kialakításával lehetővé vált, hogy a fogyasztók és vállalkozások között felmerült jogvitákat a bírósági útnál hatékonyabb eljárás keretében oldják meg.³⁶

A békéltető testületek a megyei (fővárosi) kereskedelmi és iparkamarák mellett tartósan működve a fogyasztói jogviták bírósági eljáráson kívüli, egyszerű, gyors, hatékony és költségkímélő megoldását segítik elő. Az Fgytv. 2. § s) pontjában foglalt értelmező rendelkezés szerint e törvény alkalmazásában fogyasztói jogvita a fogyasztó és a vállalkozás közötti adásvételi vagy szolgáltatási szerződés megkötésével és teljesítésével kapcsolatos vitás ügy, valamint a fogyasztó és a vállalkozás között megkötésre kerülő adásvételi vagy szolgáltatási szerződés hiányában a termék minőségével, biztonságosságával, a termékfelelősségi szabályok alkalmazásával, a szolgáltatás minőségével összefüggő vitás ügy.

A békéltető testület eljárása megindításának feltétele, hogy a fogyasztó az érintett vállalkozással közvetlenül megkísérelje a vitás ügy rendezését.³⁷ A békéltető testület vállalkozások közötti jogvitákban nem járhat el, feladata, hogy a fogyasztó és a vállalkozás között a fogyasztói jogvita rendezése céljából végrehajtható egyezség létrehozását kísérelje meg. Ennek eredménytelensége esetén az ügyben döntést hoz: kötelezést tartalmazó határozatot, ajánlást vagy elutasítást.

A békéltető testületek alávétéses alapon működnek, döntésük eltérő jogi erejű lehet. Az eljáró tanács annak megalapozatlansága esetén elutasítja a fogyasztó kérelmét. A kérelem megalapozottsága esetén is csak akkor hozhat kötelező érvényű határozatot, azaz végrehajtható kötelezést, ha a vállalkozás legkésőbb a döntés meghozataláig úgy nyilatkozott, hogy a tanács döntését kötelezőként ismeri el. Ennek hiányában, vagy ha a vállalkozás a tanács döntésének elismeréséről egyáltalán nem nyilatkozott, a békéltető testület határozata csak ajánlás jellegű lehet. A vállalkozás alávétési nyilatkozata hiányában a testület határozatához a vállalkozás számára annyi szankció fűződik, hogy a békéltető testület a honlapján ajánlást nem teljesítő vállalkozásként tünteti fel.

A békéltető testület előtti eljárás a közvetítéshez hasonlóan nem érinti a fogyasztó azon jogát, hogy bármilyen jogsértés esetén bírósághoz forduljon, ennek megfelelően a tanács határozata, ajánlása, és a fogyasztói igényt elutasító határozat sem érinti a fogyasztó igényének bíróság előtti érvényesíthetőségét.³⁸

Annak ellenére, hogy a vállalkozást a számára sérelmes ajánlás nem kötelezi, nemcsak a kötelezést tartalmazó határozat, hanem az ajánlás hatályon kívül helyezését is kérheti a bíróságtól. Azonban a bíróságnak a békéltető testület ajánlásának hatályon kívül helyezése iránti kereset elbírálásakor nem a fogyasztó és a vállalkozás jogvitájában,

³⁶ *Békéltető testületek: Sokaknak segít a peren kívüli egyezség.* Elérhető: <https://tudatosvasarlo.hu/cikk/bekelteto-testuletek-sokaknak-segit-peren-kivuli-egyezség> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)

³⁷ 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről (Fgytv.) 27. §.

³⁸ Fgytv. 34. § (1) bekezdés.

a fogyasztó kérelmének megalapozottságáról kell döntenie, hanem arról, hogy az ajánlás megfelel-e a jogszabályoknak.³⁹

A békéltető testület által lefolytatott alternatív vitarendezési eljárás hátránya, hogy a bizonyítás lehetősége a bírósági eljáráshoz viszonyítva korlátozott. A kérelem csak akkor tekinthető megalapozottnak, ha a rendelkezésre álló bizonyítékok, azaz elsősorban az okiratok és az egybehangzó nyilatkozatok alapján kétségmentesen megállapítható a fogyasztó kérelmében tett állításainak valóságtartalma. Ennek hiányában a békéltető testület alternatív vitarendezési eljárásban a kérelem megalapozottságáról döntés nem hozható (Kúria Pfv.V.20.510/2014/5.). Abban az esetben, ha a fogyasztó a kérelmében állított, és a felperes által vitatott tények fennállását csak – a békéltető testületi eljárásban igénybe nem vehető – szakértői bizonyítás útján tudná bizonyítani, a békéltető testületnek a kérelmet a megalapozatlanságára tekintettel, el kell utasítani.

A békéltető testületek fontos feladata az is, hogy a fogyasztó vagy a vállalkozás kérésére tanácsot adnak a fogyasztót megillető jogokkal és a fogyasztót terhelő kötelezettségekkel kapcsolatban, továbbá együttműködnek a fogyasztói jogviták alternatív rendezésére irányuló eljárások joggyakorlatának fejlesztése, a döntések egyöntetősége, a szakmaiság javítása, valamint a legjobb gyakorlatok átvétele érdekében.⁴⁰

A békéltető testületi tagoknak függetlennek és pártatlannak kell lenniük, nem lehetnek képviselői a feleknek, eljárásuk során utasítást nem fogadhatnak el. Teljes titoktartásra kötelezettek a békéltető testület működése során tudomásukra jutott tények és adatok tekintetében, az eljárás megszűnése után is. Minderről kijelölésük elfogadásakor írásbeli nyilatkozatot kötelesek tenni.⁴¹

A Pénzügyi Békéltető Testület

A Pénzügyi Békéltető Testület a Magyar Nemzeti Bank által működtetett bíróságon kívüli alternatív vitarendezési fórum, amely lehetőséget ad a fogyasztók és a Magyar Nemzeti Bank által felügyelt pénzügyi szolgáltatók közötti pénzügyi tárgyú fogyasztói jogviták békés rendezéséhez. Az eljárását – a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvénynek köszönhetően – 2011. július 1-je óta kezdeményezhetik a fogyasztók.

A Pénzügyi Békéltető Testületre vonatkozó szabályok gyakorlatilag megegyeznek a kamarák mellett működő békéltető testületek eljárására vonatkozó szabályokkal, azzal a különbséggel, hogy a békéltető testületek nem tudják kikényszeríteni a vállalkozások részvételét az eljárásokban olyan szankciók révén, mint amilyenek a Magyar Nemzeti Bank rendelkezésére állnak. A pénzügyi szervezetek licenctfüggősége és a nagyszámú alávetési nyilatkozat miatt eredményes vitarendező fórum, és testület döntéseinek haté-

³⁹ BH 2019.271.

⁴⁰ Fgytv. 18. § (1)–(9) bekezdés.

⁴¹ Fgytv. 24/A. §.

konyságát erősíti a pénzügyi vitarendező testület összekapcsolása a pénzügyi felügyelettel.⁴²

A Pénzügyi Békéltető Testület által hozott ajánlás bíróság előtt ugyancsak megtámadható, annak alaki okból és az anyagi jogszabályok megsértése miatt egyaránt helye lehet (BH 2017.115.).

A FIN-NET

A FIN-NET, azaz a pénzügyi vitarendezési hálózat az Európai Gazdasági Térség (amelyhez az Európai Unió tagállamai, valamint Izland, Liechtenstein és Norvégia tartozik) területén működő rendszer, amely a fogyasztók és a pénzügyi szolgáltatók között kialakult határon átnyúló pénzügyi jogviták alternatív vitarendezésére létrejött hálózata. Elnevezését angol nevének rövidítéséből (financial dispute resolution network) kapta.

A FIN-NET hálózata 2001-ben jött létre az Európai Bizottság döntése alapján. A FIN-NET kialakulását az a felismerés idézte elő, hogy egyre több fogyasztó vesz igénybe pénzügyi szolgáltatást lakóhelyén kívüli országban, így a pénzügyi szolgáltatások bővülése a fogyasztói jogviták növekedésével is jár. A FIN-NET abban segít a fogyasztónak, hogy amennyiben egy másik tagállamban működő pénzügyi szolgáltatóval – például bankkal, biztosítóval, befektetési vállalkozással stb. – jogvitája támad, akkor az adott ország alternatív vitarendezési fórumának segítségével megoldhassa vitáját. Feladata, hogy előmozdítsa a pénzügyi szolgáltatásokkal foglalkozó tagállami ombudsmanok közötti együttműködést, és a fogyasztók számára könnyen igénybe vehető alternatív vitarendezési eljárásokat biztosítson pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos, több tagországot érintő vitás ügyeik megoldása érdekében. Jelenleg a FIN-NET hálózatot 27 ország összesen 60 testülete alkotja.⁴³

Egy testület akkor csatlakozhat hálózathoz, ha pénzügyi viták peren kívüli rendezésével foglalkozik, és megfelel a fogyasztói jogviták alternatív rendezéséről szóló 2013/11/EU irányelvben lefektetett alapelveknek.

Külön dokumentum, úgynevezett egyetértési megállapodás rögzíti, hogy a tagtestületeknek hogyan kell egymással együttműködniük a több tagállamot érintő pénzügyi viták peren kívüli rendezése érdekében.

Magyarországon a FIN-NET alapító okiratában meghatározott feladatokat 2011. július 1-jétől a Pénzügyi Békéltető Testület látja el. Ennek érdekében a Magyar Nemzeti Bank biztosítja a FIN-NET-ben való részvétellel összefüggő békéltető testületi feladatok ellátásához szükséges pénzügyi fedezetet.⁴⁴

⁴² SIMON 2016.

⁴³ *A FIN-NET bemutatása*. Elérhető: www.ec.europa.eu (A letöltés dátuma: 2020. 03. 12.)

⁴⁴ *Amit a pénzügyi békéltető testületről tudni kell*. Elérhető: www.mnb.hu (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)

Az online vitarendezési platform

A közösségi jog az alternatív vitarendezés területén nemcsak a közvetítés területén igyekezett valamennyi tagállamra vonatkozó, egységes keretszabályokat megalkotni, hanem célul tűzte ki a fogyasztókat érintő, határon átnyúló jellegű jogviták békés, költségkímélőbb és gyorsabb rendezésének uniós szintű biztosítását is.

Az Európai Parlament és a Tanács 524/2013/EU rendelete a fogyasztói jogviták online rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról (a továbbiakban: fogyasztói online vitarendezési irányelv) technikai szabályokat ír elő egy közös online panasz-séma megvalósításához az online kötött adásvételek és szolgáltatások vitarendezésének megkönnyítésére. Az online platform munkája abban merül ki, hogy segít megtalálni a fogyasztónak azt a tagállami vitarendező testületet vagy testületeket, amelyek hatáskörrel rendelkeznek az adott jogvitánál. A testületek formáját, működési kereteit a rendelet érintetlenül hagyja, csupán olyan technikai kérdéseket tisztáz, mint a panaszkezelés vagy az adatvédelem.⁴⁵

Az Európai Bizottság 2016-ban létrehozta az www.ec.europa.eu/odr hivatkozáson keresztül elérhető uniós békéltető honlapot, amelynek segítségével egyszerűen rendezhetők az online vásárlásból fakadó fogyasztóvédelmi vitás ügyek az Európai Unióban. Az ODR az angol „Online Dispute Resolution” szavakból alkotott mozaikszó, magyar nyelven az online vitarendezési platform (OVR) kifejezést használják.

Az OVR-platform egy ingyenes webes megoldás az online vásárlások kapcsán felmerülő problémák kezelésére. Az Európai Bizottság működteti, és célja, hogy a színvonalas vitarendezés lehetőségét biztosítva biztonságosabbá és tisztességesebbé tegye az online vásárlást, az internetes megrendelésekből származó fogyasztóvédelmi vitás ügyek könnyen rendezésre kerüljenek a fogyasztók és a kereskedők között. A platformon kapcsolatba tud lépni a kereskedővel a probléma közvetlen megoldásához, illetve peren kívüli vitarendezést kínál testület közös kiválasztásához, azonban az OVR-platform nem áll kapcsolatban egyetlen kereskedővel sem. Ezek a lehetőségek korlátozott ideig állnak rendelkezésre, és az EU összes hivatalos nyelvén elérhetők.

Az online vitarendezésben nemcsak a két vitás fél, hanem a békéltető testület is részt vesz. A békéltető testület eljárásától az különbözteti meg, hogy az online vitarendezés végig az interneten zajlik.⁴⁶

Az Európai Unió területén belül, Norvégiában, Izlandon és Liechtensteinben élő fogyasztók e platformot is igénybe vehetik a fogyasztói probléma megoldására, közvetlenül megállapodhatnak a kereskedővel a megoldásban, illetve megállapodhatnak abban is, hogy melyik vitarendezési testület kezelje az ügyet. Az OVR-platform az unió összes hivatalos nyelvén, valamint izlandi és norvég nyelven érhető el.

⁴⁵ SIMON 2016.

⁴⁶ BKIK-ONLINE Fogyasztóvédelmi vitarendezés. Elérhető: www.bkik.hu/hu/szolgáltatások/tudastar/online-vitarendezes (A letöltés dátuma: 2020. 04. 06.)

A honlapon először a fogyasztó lakóhelyéül és a vállalkozás székhelyéül szolgáló országot, valamint a vásárlás módját kell kiválasztani. Ezt követően válaszolni kell néhány egyszerű kérdésre annak érdekében, hogy kiderüljön: fennállnak-e az eljárás feltételei. Az OVR-platform használatának feltétele, hogy a fogyasztó valamelyik uniós tagállamban, továbbá Norvégiában, Izlandon vagy Liechtensteinben éljen, valamint a kereskedő székhelye valamelyik uniós tagállamban, Norvégiában, Izlandon vagy Liechtensteinben legyen, és panasza olyan termékkel vagy szolgáltatással kapcsolatos, amelyet online vásárolt.

Amennyiben a feltételek nem állnak fenn, a honlap akkor is felajánlja az Európai Fogyasztói Központok határokon átnyúló fogyasztói problémákkal kapcsolatos segítségét, amely magában foglalja a fogyasztót megillető jogokról történő tájékoztatás lehetőségét és opciót arra, hogy a fogyasztó külön díj felszámítása nélkül kapcsolatba tudjon lépni a kereskedővel a vitás kérdés rendezése érdekében. Az országban működő vitarendezési testületek is listázásra kerülnek, Magyarországon például a békéltető testületek.

Az OVR-folyamat megindítása után a panasztételi űrlapon meg kell adni a termék vagy szolgáltatás jellemzőit és a kereskedő adatait. Részletes leírást kell adni a panaszról, majd elő kell adni a követelést. Meg kell jelölni, hogy a fogyasztó kapcsolatba lépett-e már a kereskedővel e panasz miatt, megkísérelte-e már bíróságon vagy azon kívül rendezni az ügyet, illetve igénybe kíván-e venni a kereskedő egy meghatározott vitarendezési testületet.

Utolsó lépésként a fogyasztó adatait kell megadni, és a panasz egy-egy gomb megnyomásával elküldhető a kereskedőnek, vagy vitarendezési testület elé vihető. A kereskedővel történő kapcsolatfelvételtől a vitás kérdés közvetlen rendezése céljából kilencven nap áll rendelkezésre, és az OVR-platform felhívja a figyelmet arra, hogy a megegyezés sikertelensége esetén még mindig van lehetőség a platformon keresztül annak megkísérlésére, hogy vitarendezési testület útján rendezzék a problémát. A másik opció leírásánál a platform figyelmeztet, hogy a vitarendezési testület közreműködése esetén harminc nap áll a fogyasztó rendelkezésére, hogy elfogadja a kereskedő által esetlegesen felajánlott vitarendezési testületek valamelyikét. Az ügyet ezután a semleges harmadik fél fogja kezelni. Amennyiben a kereskedő egyetlen testületet sem ajánl fel, vagy ha a felek nem tudnak megegyezni a testület kiválasztásáról, az OVR-platformon harminc nap elteltével lezárul az ügy. Ekkor a fogyasztó tájékoztatást kap a vita rendezéséhez rendelkezésre álló egyéb megoldásokról.

Amennyiben a fogyasztónak, a vállalkozásnak vagy pedig magának az eljáró vitarendezési fórumnak kérdése adódik, úgy a nemzeti online vitarendezési kapcsolattartó pont segít a feleknek. Elmagyarázza az online vitarendezés folyamatát, támogatást nyújt a kérelem benyújtásához, ezenfelül tájékoztatást ad mindazokról a fogyasztói jogokról, amelyek érvényesíthetők az adásvételi vagy szolgáltatási szerződésekkel kapcsolatosan. A vitás feleknek érteniük kell az ügyükben eljáró békéltető testület működését, és tudomást kell szerezniük az eljárással kapcsolatos lényegi információkról. Az online vitarendezési eljárás sikere nagymértékben függhet attól, hogy egy adott tagállamban a fogyasztó egész pontosan milyen fogyasztói jogokat érvényesíthet. Már a honlapon

kitöltendő elektronikus panaszúrlapon is fel kell tüntetni, mi a panaszos pontos követelése a vállalkozással szemben, tekintettel arra, hogy ebben a kérdésben fog az adott vitarendező testület dönteni. Erről kizárólag úgy lehet érdemben nyilatkozni, ha a fogyasztó tisztában van az őt megillető fogyasztói jogokkal.

Mindezekre tekintettel az Európai Bizottság már 2016 előtt létrehozta az online tanácsadó pontok uniós hálózatát a tagállamokban, ennek eredményeként az összes országban kijelölésre került egy olyan szervezet, amely támogatást nyújt az OVR-platfommon keresztül benyújtott panaszokkal kapcsolatos viták rendezéséhez. A fogyasztói online vitarendezési irányelv 7. cikke erről az alábbiak szerint rendelkezik.

Minden egyes tagállamnak ki kell jelölnie egy online vitarendezési kapcsolattartó pontot, amelynek nevét és elérhetőségét közli a Bizottsággal. A tagállamok az online vitarendezési kapcsolattartó pontok felelősségét átruházhatják az Európai Fogyasztói Központok Hálózatának saját országukban található központjaira, fogyasztói szervezetekre vagy bármely más szervezetre. Valamennyi online vitarendezési kapcsolattartó pontban legalább két, online vitarendezést segítő tanácsadó működik.

Az online vitarendezést segítő kapcsolattartó pont feladatai közé tartozik, hogy kérésre elősegítik a felek és a hatáskörrel rendelkező alternatív vitarendezési fórum közötti kommunikációt, ami mindenekelőtt magában foglalhatja a panasz és adott esetben a vonatkozó dokumentumok benyújtásához nyújtott segítséget, az érintett felek és az alternatív vitarendezési fórumok általános jellegű tájékoztatását az adásvételi és szolgáltatási szerződésekkel kapcsolatos fogyasztói jogokról, az online vitarendezési platform működéséről szóló tájékoztatást, magyarázat nyújtását a feleknek a kijelölt alternatív vitarendezési fórumok által alkalmazott eljárási szabályokkal kapcsolatban, ezenfelül a panaszos fél számára adott tájékoztatást a jogorvoslat egyéb eszközeiről, amennyiben az adott vitát az online vitarendezési platfommon keresztül nem lehet rendezni. Tevékenységükről – a feladataik ellátása során szerzett gyakorlati tapasztalataik alapján – két évente jelentést készítenek a Bizottságnak és a tagállamoknak.

Magyarországon ezeket a feladatokat a 2019. szeptember 1-jéig kizárólag a Budapesti Békéltető Testület látta el. A hosszú távú részvényesi szerepvállalás ösztönzéséről és egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2019 évi LXVII. törvény 56. §-ával módosult az Fgytv. 19. §-a, innentől kezdve a fogyasztóvédelemért felelős miniszter látja el a fogyasztói jogviták online rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról szóló, 2013. május 21-i 524/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti tagállami online vitarendezési kapcsolattartó pont feladatait, ettől kezdve tehát az Innovációs és Technológiai Minisztériumhoz lehet fordulni.⁴⁷

Ugyanezen napig a Budapesti Békéltető Testület a hazai békéltető testületek közül kizárólagos illetékességgel rendelkezett Magyarországon a határon átnyúló, online vásár-

⁴⁷ *Online fogyasztóvédelmi vitarendezés: jelentős változás szeptember 1-től.* Elérhető: <https://uzletem.hu/fogyasztovedelem/online-fogyasztovedelmi-vitarendezes-jelentos-valtozas-szeptember-1-tol>
(A letöltés dátuma: 2020. 04. 06.)

lásból fakadó fogyasztóvédelmi vitás ügyek eldöntésére, azonban a módosítás úgy rendelkezett, hogy *innen*től a fogyasztóvédelemért felelős miniszter által rendeletben kijelölt kamara által működtetett békéltető testület illetékes, tehát minden megyei kamara mellett működő békéltető testület eljárhat ilyen ügyekben. Ez alól csak azok a beadványok kivételek, amelyek a Magyar Nemzeti Bank (MNB) felügyelete alá tartozó pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatosak, figyelemmel arra, hogy az ilyen ügyekben a Pénzügyi Békéltető Testület jár el.

Az alternatív vitarendezés sajátos területe: beruházásvédelmi eljárások a társadalmi fenntarthatóság érdekében

Selnicean László

Beruházásvédelem és társadalmi fenntarthatóság

A 20. században a nemzetközi kereskedelem és beruházások volumene megnövekedett, azonban a növekedés ütemét a diplomáciai jellegű akadályok jelentősen csökkentették. Az első világháborút követően a Szovjetunió létrejöttével, később a szocializmus térhódításával a korábban nagyrészt egységesen a magántulajdonon alapuló politikai rendszerek mellett megjelentek a magántulajdont tagadó politikai rendszerek is. Ezekben az államokban általánossá vált a magántulajdon államosítása, amely széles körben érintett külföldi érdekeltségeket is. A gyarmati rendszer megszűnése után a gyarmati sorból kikerült államok rendelkezni kívántak természeti erőforrásaik felett. A tőkeexportőr fejlett államok célja továbbra is a beruházások védelmére vonatkozó, minél magasabb szintű nemzetközi jogi védelem kialakítása volt, míg a szocialista és a fejlődő államok az állami szuverenitást és természeti erőforrások feletti önrendelkezést hangsúlyozták. Az ENSZ Közgyűlése számos határozatot hozott a természeti erőforrások feletti önrendelkezésről, az 1803. határozatában pedig rendelkezett a külföldi beruházásokkal kapcsolatos jóhiszemű bánásmódról és a kisajátítás esetén fizetendő kártalanításról is.

A második világháború során a nyugati nemzetgazdaságok egyre szorosabb összefonódása újabb kihívást jelentett. Erre a nemzetközi kereskedelmi és pénzügyi rendszer megújításával reagáltak, amelynek keretében létrehozták a Nemzetközi Valutaalapot, a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bankot (a későbbi Világbankot), és a kereskedelmi akadályok csökkentésére megszületett az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) is. Ugyanakkor az árukereskedelem és a beruházások liberalizációját célzó Havannai Karta – elsősorban az Amerikai Egyesült Államok ratifikálásának hiánya okán – nem lépett hatályba. Ennek okán a nemzetközi beruházások védelmét kifejezetten ebből a célból kötött kétoldalú egyezményeken keresztül garantálták.¹

A jelentős fejlődés és az egyre szorosabb gazdasági együttműködés eredményeként a fenntarthatóság fogalma is előtérbe került, amelynek gazdasági dimenziója képeződik le a beruházásvédelmi megállapodásokban.

Ebben a fejezetben a beruházásvédelmi megállapodások funkcióját vizsgáljuk (*A megállapodások rendeltetése* alcím), majd feltárjuk azok tartalmát (*A megállapodások tartalma* alcím), és feltérképezzük, hogy a beruházásvédelmi megállapodások megszegése

¹ SÁNDOR 2016.

esetén milyen lehetőség nyílik a jogvita rendezésére (*Vitarendezési mechanizmusok* alcím). A fejezet végén a beruházásvédelmi megállapodások és az uniós jog kapcsolatát elemezzük, ahol kiemelt figyelmet kap az Achmea-ügy, illetve az 1/17. sz. vélemény.

A beruházásvédelmi megállapodások

A megállapodások rendeltetése

A beruházásvédelmi megállapodásokat a működő tőke országok közötti áramlásának elősegítésére általában a fejlett és a fejlődő országok kötik. Céljuk, hogy megteremtsék a tőkeexportőrök biztonságát. Ezt úgy érik el, hogy államközi és kormányközi szerződésekben a felek kölcsönösen kötelezettséget vállalnak arra, hogy a másik ország tőkebefektetőinek vagyonát tiszteletben tartják, nem államosítják, vagy ha arra mégis sor kerülne, azt csak a közjó érdekében, megfelelő joggalappal hajtják végre, és az érintett tőketulajdonost kellőképpen kártalanítják. A kötelezettségvállalás kiterjed a befektetett tőke jövedelmének és az egyéb járandóságoknak a szabad átutalhatóságára is.² A megállapodásoknak köszönhetően a politikai kockázatból,³ a transzferzárlatból és az esetleges államosításból eredő kockázatok minimalizálódnak. Bár az országok belső jogforrásaikban is biztosítják a külföldi tőkebefektetők védelmét, azonban e jogforrások egyoldalúan módosíthatók, így azt a tőketulajdonosok nem tartják elegendőnek. A másik fél ismeretlen jogi környezetéből és kevésbé kiszámítható közhatalmi intézkedéseiből fakadó üzleti kockázat magas. E körülmények indokolják az államközi és kormányközi szerződések létrejöttét.

A megállapodások időtartama tíz-tizenöt év, azzal, hogy felmondás hiányában automatikusan meghosszabbodnak, és az abban foglaltak a szerződéskötés előtti meghatározatlan vagy meghatározott időtartamra is érvényesek. Az utóbbi kitéltet a korábban államosító országok szokták alkalmazni annak érdekében, hogy a szerződő partner, illetve annak szervezetei pótlólagos igényeket ne támaszthassanak. Magyarország a működőtőke-beáramlás elősegítése érdekében fokozatosan kötött beruházásvédelmi megállapodásokat a nyugat-európai országokkal, például Belgiummal, Franciaországgal, Hollandiával és Németországgal.

A megállapodások tartalma

Az egyes szerződések tartalma eltérő, de felépítésük sok hasonlóságot mutat. A bevezető részben a felek megfogalmazzák a céljaikat, a beruházó, a beruházás fogalmát, és azt is, hogy kik lehetnek tőkebefektetők. Beruházónak tekintjük azt, aki a másik szerződő fél

² CONSTANTINOVITS–SIPOS 2016.

³ DANKÓ 2009.

területén beruházást létesített. Ebbe az alanyi körbe a jogi személyek mellett a magán-személyek is beletartozhatnak.

A beruházás fogalmának meghatározása azért lényeges, mert ez határolja el a beruházásvédelmi jogot az árukereskedelem, a pénzügyi befektetések és a pénzügyi tranzakciók szabályozásától. A beruházásvédelmi jog azoknak a nemzetközi közjogi normáknak az összessége, amelyek a fogadó állam magatartását szabályozzák a területén lévő külföldi beruházások vonatkozásában. Részét képezik azok a szerződéses eredetű nemzetközi közjogi szabályok is, amelyek az államok közötti tőkebefektetések előmozdítását szolgálják. A legtöbb beruházásvédelmi megállapodás a befektetés fogalmi elemévé teszi, hogy annak a fogadó állam jogszabályaival összhangban kell létrejönnie. Magyarország Azerbajdzsánnal 2007-ben kötött beruházásvédelmi megállapodásában⁴ a „beruházás» kifejezés magában foglal mindenfajta olyan vagyoni értéket, melyet az egyik Szerződő Fél valamely beruházója gazdasági tevékenységgel összefüggésben fektetett be a másik Szerződő Fél területén, ez utóbbi törvényeivel és jogszabályaival összhangban”. A nem taxatív felsorolásban szerepel az ingó és ingatlan tulajdon, a zálogjog, részvények, üzletrészek, vállalati kötvények, a társasági érdekelttség egyéb formái, pénzkövetelések, szellemi és ipari tulajdonhoz fűződő jogok, természeti erőforrások kutatására, kitermelésére, művelésére vagy kiaknázására vonatkozó koncessziók. A fogalom az évek során nem változott: a Magyarország Kormánya és a Zöld-foki Köztársaság Kormánya közötti 2019-es megállapodásban⁵ a fogalom néhány stilisztikai különbségtől eltekintve megegyezik, a Belarusz Köztársasággal kötött megállapodásban⁶ pedig csupán a „beruházásokhoz közvetlenül kapcsolódó egyéb hasonló jogokkal” egészül ki.

A megállapodások érdemi részét jelenti a beruházások engedélyezésének és elősegítésének kijelentése, a tőkék, hozamok, hiteltörlesztések, illetve felszámolás miatt kivont összegek szabad átutalhatóságának kikötése és az államosítások kizárása.

A legtöbb beruházásvédelmi egyezmény tartalmazza a tisztességes és méltányos elbánás követelményét. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt európai emberi jogi egyezmény tisztességes tárgyaláshoz való jogának és a kontinentális polgári jogok jóhiszeműségi alapelveinek megfeleltethető követelmény generális jellege miatt a beruházásvédelmi vitáinak leggyakrabban hivatkozott jogi követelményévé vált.

A nemzeti elbánás mellett a legnagyobb kedvezményes elbánás (legnagyobb kedvezmény) elve egyaránt érvényesül. A diszkrimináció tilalmának speciális formája, a nemzeti elbánás elve ugyanis csak azt írja elő, hogy a belföldi beruházóknak nyújtott előnyöket a külföldiek számára is biztosítani kell, de nem akadályozza meg, hogy a belföldieknek

⁴ 2007. évi CVIII. törvény a Magyar Köztársaság és az Azerbajdzsán Köztársaság között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló, Bakuban, 2007. május 18-án aláírt Megállapodás kihirdetéséről 1. Cikk.

⁵ 2019. évi LIV. törvény a Magyarország Kormánya és a Zöld-foki Köztársaság Kormánya között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló Megállapodás kihirdetéséről 1. Cikk.

⁶ 2019. évi XVI. törvény a Magyarország Kormánya és a Belarusz Köztársaság Kormánya között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló Megállapodás kihirdetéséről 1. Cikk.

nem biztosított, azonban valamely külföldi ország természetes és jogi személyei számára megadott jogokat megtagadják más külföldi országok jogalanyaitól.⁷ Ezzel szemben a legnagyobb kedvezményes elbánás magában foglalja azt is, hogy a kedvezményre nemzetközi szerződés alapján jogosult állam jogalanyai és áruai a kedvezményt adó államban megkapják mindazokat a jogokat, amelyeket a legkedvezőbb helyzetben lévő külföldi állam természetes és jogi személyei, illetve azok áruai élveznek. A fogadó állam arra vállal kötelezettséget, hogy az adott beruházásvédelmi megállapodással érintett területen a szerződő fél beruházóit nem részesíti hátrányosabb elbánásban, mint a harmadik államokból származó beruházókat. A kedvezmény nemcsak a már megadott jogokra terjed ki, hanem azokra is, amelyeket az illető állam a jövőben bármikor, bármely külföldi állam polgárainak és vállalatainak biztosítani fog. Összefoglalva: a legnagyobb kedvezményes elbánás elve a külföldi vállalatok és természetes személyek egymáshoz viszonyított jogegyenlőségét biztosítja.⁸

A Beruházási Víták Rendezésének Nemzetközi Központja (ICSID) a legnagyobb kedvezményes elbánás elvét a Telenor Mobile Communications A. S. v. Magyar Köztársaság-ügyben értelmezte.⁹ Magyarország az egyetemes szolgáltatás finanszírozására díjat vezetett be, amelyet az akkori MATÁV által nyújtott vezetékes telefonszolgáltatás támogatására kívánt fordítani. Ezt a Pannon GSM Zrt.-nek is meg kellett fizetnie, így e mobilszolgáltató tulajdonosa eljárást kezdeményezett Magyarország ellen. Az eljárásban a magyar–norvég kétoldalú beruházásvédelmi megállapodásra¹⁰ hivatkozott, amely azonban csak kisajátítás esetén adott lehetőséget perindításra. Magyarország álláspontja szerint a választottbíróóság az ügyben nem rendelkezett hatáskörrel, arra figyelemmel, hogy a kifogásolt intézkedések nyilvánvalóan nem jelentenek kisajátítást, a mobilszolgáltató árbevételének csak töredékét érintették, így nem tekinthetők olyan intézkedéseknek, amelyek megfosztották a mobilszolgáltatót befektetése teljes értékétől. A mobilszolgáltató hangsúlyozta, hogy Magyarország a más államokkal kötött megállapodásokban nemcsak a kisajátítás, hanem a megállapodás egyéb rendelkezéseinek megsértése miatt is lehetőséget biztosított a választottbíróósági eljárásra, ennek okán a magyar–norvég egyezményben foglalt legnagyobb kedvezményes elbánás alapján a norvég beruházó is jogosult perindításra. A választottbíróóság nem fogadta el a mobilszolgáltató érveit, és hatáskörének hiányát állapította meg.

A beruházásvédelmi jog alapvetését jelentő kisajátításra vonatkozó szabályok azt írják elő, hogy a fogadó állam csak a kisajátítás nemzetközi jogi feltételeinek teljesítésével sajátíthat ki külföldi tulajdont. E feltételek akkor teljesülnek, ha a kisajátítás közér-

⁷ KENDE et al. 2019.

⁸ MÁDL–VÉKÁS 2018, 141–142.

⁹ Telenor Mobile Communications AS v. Republic of Hungary, ICSID Case No. ARB/04/15, Award, 13 September 2006. Elérhető: http://icsidfiles.worldbank.org/icsid/ICSIDBLOBS/OnlineAwards/C240/DC652_En.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 19.)

¹⁰ 1993. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és a Norvég Királyság Kormánya között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről Oslóban, az 1991. évi április hó 8. napján aláírt Megállapodás kihirdetéséről.

dekből, a közjó érdekében történik, nem önkényes, nem diszkriminatív, és a beruházót kellőképpen kártalanítják. A fogalom értelmezéséhez a DC Affiliate Limited and ADC & ADMC Management Limited v. Magyar Köztársaság-ügy¹¹ nyújthat segítséget. Két kanadai vállalkozó ciprusi cégeken keresztül szerződést kötött a ferihegyi repülőtér üzemeltető Légitforgalmi és Repülőtéri Igazgatósággal a repülőtér felújítására és üzemeltetésére. A szerződés tartalma szerint a beruházók felépítik a Ferihegy 2/B terminált, és ennek ellenértékéeként meghatározott ideig üzemeltethetik azt. Az építési munkák elvégzését követően, a terminál 1998-as átadása után három évvel egy miniszteri rendeletben¹² megszüntették a Légitforgalmi és Repülőtéri Igazgatóságot. Magyarország álláspontja szerint az igazgatóság megszűnésével a ciprusi beruházó joga is megszűnt a repülőtér üzemeltetésére. Ezzel szemben a választottbíróság úgy vélte, hogy a rendelet elfogadásával Magyarország kisajátította a beruházó befektetését. Az ICSID rámutatott arra is, hogy jogtalan kisajátítás esetén fizetendő összeg nem egyezik meg a jogos kisajátítás esetén fizetendő összeg mértékével.

A megállapodások a vitás kérdések eldöntésének módját, a hatáskört és az illetékességet is szabályozzák. A fogadó állam bíróságán kívül három választottbírósági vitarendezés is a felek rendelkezésére áll:

- a) a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (ICSID) előtti eljárás;
- b) olyan nemzetközi ad hoc (eseti) választottbíróság eljárása, amely az Egyesült Nemzetek Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottságának (UNCITRAL) választottbírósági szabályzata szerint jött létre;
- c) valamely állandó nemzetközi kereskedelmi választottbíróság (például Nemzetközi Kereskedelmi Kamara Választottbírósága, ICC).

Vitarendezési mechanizmusok

Mint minden konfliktusnál, a beruházásvédelmi megállapodások megszegése esetén is az első lépcső a vita peren kívüli, tárgyalások útján történő – egymás közti – rendezése. Azonban, ha ez nem jár sikerrel, akkor több lehetőség is van a jogvita rendezésére.

A legkorábbi metódus a diplomáciai védelem, amikor a külföldit ért sérelmet a honos állam elleni nemzetközi jogi jogsértésként értékelik. A jogvitát végső soron a hágai Nemzetközi Bíróság előtt is rendezhetik. A vitarendezés másik formája ugyancsak államok között zajlik, a beruházó honos állama és a fogadó állam diplomácia lépések megtétele nélkül, közvetlenül a bíróság előtt rendezzi a jogvitát.¹³

¹¹ ADC Affiliate Limited and ADC & ADMC Management Limited v. Republic of Hungary, ICSID Case No. ARB/03/16, Award of the Tribunal, 2 October 2006. Elérhető: http://icsidfiles.worldbank.org/icsid/ICSIDBLOBS/OnlineAwards/C231/DC648_En.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 19.)

¹² 45/2001. (XII. 20.) KöViM rendelet a Légitforgalmi és Repülőtéri Igazgatóság megszüntetéséről és a HungaroControl Magyar Légitforgalmi Szolgálat létrehozásáról.

¹³ KENDE et al. 2019.

A legelterjedtebb mégis a nemzetközi választottbíróvási vitarendezés,¹⁴ amelynek egyik szereplője maga beruházó, míg a másik oldalon a fogadó állam áll. A beruházó és a fogadó állam közötti választottbíróvási vitarendezés tagadhatatlan előnye, hogy a beruházó független fórum előtt érvényesítheti jogait, és nem a fogadó állam bírósága előtt, ahol kétséges az eljáró bíró függetlensége. A fogadó állam a beruházásvédelmi megállapodásban visszavonhatatlan ajánlatot tesz a megállapodásból vagy annak bizonyos rendelkezéseiből eredő jogviták választottbíróvási eljárási rendezésére, amelyet a befektető az eljárás megindításával fogad el. A mai gyakorlat szerint (ahogy az Azerbajdzsánnal, a Belarusz Köztársasággal és a Zöld-foki Köztársasággal kötött megállapodásban is szerepel) a beruházó a beruházást érintő minden jogvita fennállása esetén fordulhat a választottbíróvási eljárás felé. Nem volt ez így a már elemzett Telenor Mobile Communications A. S. v. Magyar Köztársaság ügyben, ahol az 1993-as magyar–norvég megállapodás tartalmát vizsgálva az ICSID arra az álláspontra helyezkedett, hogy a felek csak a megállapodásban meghatározott jogviták esetén (ebben az esetben kisajátítás során) választhatják a választottbíróvási utat, a legnagyobb kedvezményes elbánás elve körében nem érvényesül.

Gyakori kritika a választottbíróvási út kapcsán, hogy a beruházási viták jelentős hányadát a különbíróvási eljárások a mozgó tőke által befolyásolt módon a beruházók javára döntenek el. E nézet szerint a választottbíróvási eljárás érdeke azt követelheti meg, hogy a beruházó számára előnyösebb döntés szülessen. Ugyanis ilyen esetekben számíthatnak arra, hogy a vitában érdekelt fél legközelebb is őket kéri fel vitás ügyeiben a választottbíróként történő eljárásra.¹⁵

A beruházásvédelmi jogviták rendezésének elsődleges fóruma az 1965-ben létrehozott, a Világbankhoz tartozó washingtoni Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja.¹⁶ Az ICSID választottbíróvási eljárásában a felek által jelölt választottbíróvási eljárásnak el. A feleknek segítséget nyújt az ICSID saját, a tagállamok által jelölt választottbíróvási listája, de megjelölhetnek olyan személyeket is, akik nem szerepelnek e listán.

A választottbíróvási vitarendezési eljárások száma folyamatosan növekszik, következőképpen a beruházásvédelmi jogvitákban hozott döntések száma is nő, így egyre nagyobb a releváns joganyag. A döntések jogalapja a jogesetenként általában különböző kétoldalú egyezmény, ennél fogva az egymástól független, önálló választottbíróvási tanácsokat a korábbi tanácsok döntései formálisan nem kötik. Ugyanakkor az egyezményekben szereplő hasonló megfogalmazású rendelkezések értelmezéséhez a korábbi döntések segítséget nyújtanak, és ha a tanács valamely korábban kialakult gyakorlattól el kíván térni, akkor az eltérést megindokolja.¹⁷

¹⁴ E vitarendezési mechanizmushoz lásd részletesen: NAGY 2019.

¹⁵ Ezt a kérdéskört lásd kimerítő részletességgel GOMBOS–KESERŰ–GELENCSÉR 2018.

¹⁶ Az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban 1965. március 18-án kelt Egyezményt Magyarország az 1987. évi 27. törvényerejű rendelettel hirdette ki, és vonatkozásában 1987. március 6-án lépett hatályba.

¹⁷ KATONA 2015.

A beruházásvédelmi megállapodások kapcsolata az uniós joggal

Az Európai Unió tagállamai számos kétoldalú beruházásvédelmi megállapodást kötöttek harmadik országokkal (extra-EU BIT), de jelentős azoknak a megállapodásoknak a száma is, amelyeket a tagállamok egymással kötöttek (intra-EU BIT).¹⁸ Kétoldalú beruházásvédelmi megállapodások nem csupán két ország között jöhetnek létre: az Európai Unió és tagállamai a délkelet-ázsiai kereskedelem fellendítése érdekében¹⁹ Szingapúrral²⁰ és Vietnámmal²¹ kötöttek ilyen egyezményt. A harmadik államokkal kötött megállapodásokban az uniós tagállamok leginkább a tőkeexportáló államok szerepében jelennek meg, ezekben garanciákat biztosítanak számukra a beruházásaikkal összefüggésben.

A tagállamok között sokáig jóval kevesebb beruházásvédelmi megállapodás volt hatályban. 2004 előtt csupán kettő, amelyeket Németország kötött Görögországgal és Portugáliával. Ebben az évben tíz tagállammal bővült az Európai Unió. A belépő országok a csatlakozásukat megelőzően nagyszámú megállapodást kötöttek uniós tagállamokkal és más államokkal egyaránt. Ezek a beruházásvédelmi megállapodások azért születtek, hogy a csatlakozó országok védelmet nyújtsanak a már korábban is tagállam országok befektetőinek, és ennek segítségével ösztönözzék a tőkeáramlást. A kétoldalú beruházásvédelmi garanciák vállalása újabb lépést jelentett az uniós integráció felé. A csatlakozás előtt, tagállamokkal kötött megállapodások (extra-EU BIT-ek) a csatlakozás időpontjával tagállamok közötti megállapodásokká (intra-EU BIT-ekké) váltak, így a beruházásvédelmi megállapodások száma (és ezzel együtt az uniós jog szempontjából a jelentőségük is) ugrásszerűen megnőtt.

Az Európai Unió négy „szabadsága” az EUMSZ-ben deklarált áruk, személyek, szolgáltatások és tőke szabad mozgása. E tárgykörök vizsgálata során felvetődik a kérdés, hogy a tagállamok közötti kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények mennyiben egyeztethetők össze az uniós joggal. Az összeegyeztethetőség vizsgálata a beruházásvédelmi jog egyik legnépszerűbb témája.

Az Európai Parlament és a Tanács 2012. december 12-én elfogadta az 1219/2012/EU rendeletet, a „BIT-rendeletet”, amely átmeneti rendelkezéseket állapít meg a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében. Célja, hogy biztosítsa a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások összhangját az uniós joggal és az uniós befektetési politikájával, és garantálja a beruházók számára a jogbiztonságot. A rendelet kimondja, hogy a kétoldalú beruházási megállapodások a nemzetközi közjog szerint továbbra is kötelező erejűek a tagállamokra

¹⁸ Az extra-EU BIT-ekre lásd részletesebben: NAGY 2018.

¹⁹ *A Szingapúrral kötött megállapodást úgy alakítják, hogy lendületet adjon az EU–Ázsia kereskedelemnek.* Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_19_906 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 20.)

²⁰ 2019. évi LIII. törvény az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről a Szingapúri Köztársaság közötti beruházásvédelmi megállapodás kihirdetéséről.

²¹ 2019. évi LXXXV. törvény az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről a Vietnámi Szocialista Köztársaság közötti beruházásvédelmi megállapodás kihirdetéséről.

nézve, azonban az unió azonos tárgyú megállapodásai fokozatosan fel fogják váltani őket. Az uniós szintű megállapodások hatálybalépéséig a tagállamok a nem uniós országokkal kötött beruházásvédelmi megállapodásokat meghatározott feltételek mellett hatályban tarthatják, és szükség szerint újakat is köthetnek.²²

A tagállamok közötti megállapodásokat a nemzetközi jog és az uniós jog szempontjából is vizsgálhatjuk. A nemzetközi jogi szempontú vizsgálat során megállapítható, hogy a megállapodások mint nemzetközi szerződések a nemzetközi jogon alapulnak. Az uniós jog a nemzetközi jog egyik alrendszerének tekinthető, így egyáltalán nem szükségszerű az uniós jog elsőbbsége. Ebben az esetben a szerződések jogáról szól 1969. évi Bécsi Egyezményből²³ érdemes kiindulni. A 30. cikke az azonos tárgyú, egymást követő szerződések alkalmazását szabályozza, míg az 59. cikke rendelkezik a szerződés megszűnéséről vagy alkalmazásának felfüggesztéséről későbbi szerződés megkötése folytán. E cikkekből a nemzetközi jogi szempontú elemzések azt a konklúziót vonják le, hogy a beruházásvédelmi megállapodások megszűnésének feltételei nem állnak fenn, és azok egyes rendelkezéseinek alkalmazása sem mellőzhető az érintett tagállamok uniós csatlakozása folytán.

Az uniós jog szempontjából több tényezőt is vizsgálni kell, figyelemmel arra, hogy az EUMSZ, azt megelőzően az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSZ), de még a csatlakozási szerződések sem tartalmaztak kifejezett rendelkezést a beruházásvédelmi megállapodások és az uniós jog viszonyáról.

A tagállamok közötti kétoldalú beruházásvédelmi megállapodások és a személyek, valamint a tőke szabad mozgására vonatkozó előírások között kétségtelenül van átfedés, azonban ez az átfedés nem teljeskörű, a szabályozás mélysége és a védelem szintje különbözik. Következésképpen a tagállamok az uniós jog által nem érintett körben és az uniós jog tiszteletben tartása mellett elfogadhatnak és fenntarthatnak beruházásvédelmi szabályokat.

Nem egyértelmű azonban, hogy az uniós jog, vagy a tagállamok közötti beruházásvédelmi megállapodások élveznek elsőbbséget. Amennyiben az uniós jog primátusa állapítható meg, akkor megválaszolandó kérdés, hogy van-e olyan konfliktus az uniós jog és a beruházásvédelmi megállapodások között, amelyet az uniós jog javára kell feloldani, vagyis a tagállamok között hatályban lévő kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények által biztosított előnyök összhangban vannak-e az uniós joggal. Az előnyök megkülönböztető jellege, a választottbíróági út igénybevételének biztosításával a rendes bíróságok kikerülése és a döntéshozatal kivonása az uniós jog ellenőrzése alól vitára adhat okot.²⁴

²² A BIT-rendelettel összefüggésben lásd részletesebben BARTHA 2015, 195–199., továbbá BARTHA 2017.

²³ 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről.

²⁴ SZABADOS 2017.

A bizonytalanságok feloldására az EUB az Achmea-ügy²⁵ kapcsán a 2018. március 6-án született ítéletében²⁶ egyértelmű választ adott. A tagállamok között létrejött beruházásvédelmi megállapodásokban az a rendelkezés, amely lehetővé teszi a beruházónak, hogy a fogadó állam ellen választottbíró előtt indítson eljárást, ellentétes az EUMSZ 267. és 344. cikkével. E cikkek biztosítják az uniós Szerződések által meghatározott hatásköri rendet, az uniós jogrend autonómiáját, valamint egységes alkalmazását. Az ügy érdekessége, hogy a főtanácsnok indítványában ellentétes javaslatot tett. Megítélése szerint az EUMSZ 18. cikkét, az EUMSZ 267. cikkét és az EUMSZ 344. cikkét úgy kell értelmezni, hogy „azok nem képezik akadályát az olyan, állam és beruházó közötti vitarendezési mechanizmus alkalmazásának, amelyet az egyik szerződő állam Európai Unióhoz való csatlakozását megelőzően kötött kétoldalú beruházási megállapodás vezetett be, és amely előírja, hogy az egyik szerződő állam beruházója a másik szerződő államban létesített beruházásokra vonatkozó jogvita esetén ez utóbbi állammal szemben választottbírósi eljárást indítson.”²⁷

A témát nagyobb spektrumban és részletesebben vizsgálja a 2019. április 30-án kiadott 1/17. sz. vélemény.²⁸ A Belga Királyság az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése alapján vélemény iránti kérelmet terjesztett elő. Az eljárásban arra kereste a választ, hogy az egyrészről Kanada, másrészről az Európai Unió és tagállamai közötti, 2016. október 30-án Brüsszelben aláírt átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás nyolcadik fejezetének („Beruházás”) F. szakasza („A beruházó és az állam közötti, beruházásokkal kapcsolatos viták rendezése”) összeegyeztethető-e a Szerződésekkel, beleértve az alapvető jogokat is. Kételyei azokkal a hatásokkal kapcsolatban merültek fel, amelyeket a megállapodás e része gyakorolhat a Bíróságnak az uniós jog végérvényes értelmezésére irányuló kizárólagos hatáskörére, az egyenlő bánásmód általános elvére és az uniós jog tényleges érvényesülésének követelményére, valamint a független és pártatlanság bírósághoz fordulás jogára. A beruházó és az állam közötti vitarendezési mechanizmus (Investor-State Dispute Settlement – ISDS) rendszer lehetővé teszi a viták rendezését, amikor a beruházó szerint valamely állam megsértette egy nemzetközi beruházási megállapodásból eredő kötelezettségeit. Az ISDS-rendszerre vonatkozó kikötések nemzetközi beruházási megállapodásba való felvétele így biztosítja a külföldi beruházó számára annak lehetőségét, hogy a beruházás megvalósításának helye szerinti állammal fennálló vitáját ne ezen állam bíróságai, hanem az e megállapodásban hivatkozott szabályok szerint egy ad hoc választottbíró elé terjessze. Az EUB – ebben az esetben a főtanácsnok indítványával egyezően – úgy foglalt állást, hogy a hivatkozott szakasz összeegyeztethető az Európai Unió elsődleges jogával. A vélemény szerint az F. szakasz nem ruházta fel a tervezett fórumokat azzal a hatáskörrel, hogy a megállapodás rendelkezésein kívül az uniós jogot értelmezzék vagy alkalmazzák, továbbá nem sérti az uniós jogrend autonómiáját sem.

²⁵ Az ügy kapcsán lásd még NAGY 2017.

²⁶ C-284/16. sz. Slowakische Republik kontra Achmea BV [ECLI:EU:C:2018:158].

²⁷ WATHELET, Melchior főtanácsnok indítványa.

²⁸ A Bíróság 1/17. sz. véleménye. ECLI:EU:C:2019:341.

Az egyenlő bánásmód elvével való összeegyeztethetőség körében az EUB rögzíti, nem zárható ki, hogy kivételes körülmények között a CETA Fórum ítélete azzal a következménnyel járhat, hogy semlegesíti az EUMSZ 101. vagy EUMSZ 102. cikk megsértése miatt kiszabott bírság hatásait, nincs azonban olyan hatása, hogy eltérő bánásmódot hozzon létre azon uniós beruházó kárára, akivel szemben ugyanolyan hibában szenvedő bírságot szabtak ki. Az F. szakasz nem akadályozza meg az EUMSZ belső piacon belüli torzításmentes verseny fenntartásának biztosítására irányuló rendelkezéseinek teljes körű alkalmazását, következésképpen nem sérti az uniós versenyjog tényleges érvényesülésének követelményét.

Bár az EUB gondoskodik az uniós jog egységes értelmezéséről és alkalmazásáról, mégis a választottbíróság dönt arról, hogy az előtte folyamatban lévő ügyekben milyen jelentőséget tulajdonít az Achmea-ügy kapcsán született döntésnek vagy az 1/17. sz. véleménynek. Ha az intra-EU BIT-ek megszűnnének, a beruházók nem élvezhetnék a választottbíróság eljárásából származó előnyöket. Következésképpen a beruházók azokon a területeken fektetnének be, ahol az extra-EU BIT által továbbra is védelemben részesülnek. 2016-ban Ausztria, Franciaország, Hollandia és Németország a megoldást abban látta, hogy az összes kétoldalú beruházásvédelmi megállapodást egy multilaterális egyezménybe kellene foglalni, azzal, hogy e megállapodás egyetlen eljárási módot tartalmazna, és a joghatóságot teljes egészében az EUB-nek adná.²⁹ Ezzel szemben az Európai Unió Bizottsága és Bírósága szerint az uniós jog önmagában kellő védelmet biztosít az uniós belüli beruházóknak.³⁰

2018 végén a magyar miniszterelnök miniszterelnöki rendeletben egyetértését fejezte ki az Európai Unió egyes tagállamainak kormányai közötti beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló kétoldalú megállapodások felmondásáról szóló többoldalú szerződés létrehozása tárgyában, amely megszüntetné az Európai Unió belüli beruházásvédelmi megállapodásokat, és felhatalmazta a külgazdasági és külügyminisztert, hogy készítse elő Magyarország részvételét.³¹

²⁹ PÉCZELI 2019.

³⁰ SÁNDOR 2019.

³¹ 148/2018. (XII. 17.) ME határozat az Európai Unió egyes tagállamainak kormányai közötti beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló kétoldalú megállapodások felmondásáról szóló megállapodás létrehozására adott felhatalmazásról.

Társadalmi fenntarthatóság és végrehajtás: az Európai Unió intézkedései a határon átnyúló követelések sikeres végrehajtása érdekében különös tekintettel az európai számlazárolási rendeletre

Hideg Milán István

A végrehajtás kapcsolata a társadalmi fenntarthatósággal

A társadalmi fenntarthatóság szolgálatába állított – korábban már bemutatott – klasszikus perjogi és alternatív eljárásjogi eszközök nem tudnának kellő jogvédelmet biztosítani a vitarendezést lezáró döntés végrehajtásának biztosítását lehetővé tevő szabályozás nélkül. Ezt felismerve az uniós jogalkotó a határon átnyúló ügyekben a követelések végrehajtása érdekében sajátos szabályokat alkotott. Ezek a végrehajtási szabályok a társadalmi fenntarthatóságot szolgáló uniós joganyag sarokkövét képezik, és lehetővé teszik a jogvédelem gyakorlati megvalósulását az állami kényszer alkalmazása útján is.

Az Európai Unió a polgári igazságügyi együttműködés keretében a kezdetektől napjainkig több jogforrást¹ fogadott el annak érdekében, hogy előmozdítsa a tagállami bírósági határozatok határon átnyúló sikeres végrehajtását (erről lásd részletesen az 1. fejezetben írtakat). E folyamat „csúcstermékeként” egyrészt olyan jogi aktusokat alkottak, amelyek a joghatóságra, az elismerésre és a végrehajtásra vonatkozó eljárásjogi szabályokon túl (*A tagállami határozatok végrehajtásának fejlődéstörténete az Európai Unióban* alcím) meghatározzák az alkalmazandó jogot, illetve szabályozzák a tagállamok közötti együttműködést is (lásd *A jogfejlődés új irányvonalai: az alkalmazandó jog meghatározása és a tagállamok közötti együttműködés szabályozása* alcímben írtakat), másrészt pedig olyan jogi aktusokat is elfogadtak, amelyek célja az adós vagyónának feltérképezhetősége (*Az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés, A számlazárolási eljárás jövője* alcímek).

Tanulmányomban elsősorban utóbbi tárgykor elemzésére helyezem a hangsúlyt, mivel amíg az adósoknak lehetőségükben áll vagyonukat elrejtteni, eltitkolni a hatóságok előtt, addig nem lehet sikeres a velük szemben elrendelt végrehajtási eljárás, függetlenül attól, hogy az egyes tagállami jogok közti különbségek épp milyen fokú nehézséget jelentenek a határon átnyúló végrehajtási eljárásokban. Erre tekintettel kiemelt figyelmet fordítok az Európai Parlament és a Tanács által 2014. május 15-én elfogadott a polgári és kereskedelmi ügyekben a tagállamközi követelésbehajtás megkönnyítése érdekében az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés eljárásának létrehozásáról szóló 655/2014/EU rendelet (számlazárolási rendelet) szabályainak elemzésére (*Az ideiglenes*

¹ GOMBOS 2009.

számlázárolást elrendelő európai végzés, A számlázárolási eljárás jövője alcíme), amely a határon átnyúló vagyoni jellegű pénzkövetelések biztosítása céljából megteremt egy új és egyedülálló európai eljárást.

A tagállami határozatok végrehajtásának fejlődéstörténete az Európai Unióban

Az Európai Unió a vagyoni jellegű ügyekben hozott ítéletek határon átnyúló hosszadalmas és bonyolult végrehajtásában a belső piac teljes kibontakozásának az egyik legjelentősebb akadályát látja, amely ellen már a kezdetektől fogva felvette a küzdelmet az Európai Gazdasági Közösség hat alapító tagállama (Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Nyugat-Németország, Olaszország). E tagállamok 1968. szeptember 27-én aláírták a Brüsszeli Egyezményt, amely 1973. február 1-jén lépett hatályba.

Tekintettel arra, hogy a Brüsszeli Egyezményhez kezdetben csupán az Európai Gazdasági Közösség tagállamai csatlakozhattak, így a bővítés érdekében szükség volt egy újabb egyezmény kötésére, amely az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) tagállamaira is kiterjesztette a Brüsszeli Egyezmény hatályát. Az egyezményt 1988. szeptember 16-án a svájci Lugano városában írták alá, amelynek hatálybalépését követően Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Izland, Luxemburg, Nagy-Britannia, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svájc és Svédország is azonos szabályokat alkalmazott a külföldi bírósági ítéletek elismerését és végrehajtását illetően.

Kengyel Miklós a Brüsszeli Egyezményt és a Luganói Egyezményt az európai polgári eljárásjog legfontosabb kiinduló forrásainak tekinti. A Brüsszeli Egyezmény érdeként kiemeli, hogy a szerződő államok a joghatóság, illetve az elismerés és a végrehajtás egyészesítése érdekében lemondtak nemzeti szuverenitásuk egy részéről, mivel a Brüsszeli Egyezménynek elsőbbséget adtak a nemzeti joggal szemben, illetve ez az első olyan megállapodás, amellyel a joghatóság kérdését közvetlenül sikerült rendezniük.² A Brüsszeli Egyezmény III. cím 26. cikke kimondta, hogy az egyik szerződő államban hozott határozatot a többi szerződő állam külön eljárás nélkül elismeri, amely szabállyal a Brüsszeli Egyezmény a külföldi határozatok elismerése terén is nagy lépést tett előre. Kengyel a Luganói Egyezmény jelentőségét pedig abban látja, hogy azok az államok is szerződő partnereivé válhattak, amelyek a Luganói Egyezmény aláírásra történő közzétételének időpontját követően váltak az Európai Közösségek vagy az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagjává, továbbá azok az államok is, amelyeket a 62. cikk (1) bekezdés *b)* pontja értelmében csatlakozásra hívtak fel. Az európai államok számára biztosított csatlakozási lehetőség mellett a Luganói Egyezmény a Brüsszeli Egyezmény néhány rendelkezését tartalmában is megváltoztatta.

² A Brüsszeli Egyezményben foglalt joghatósági szabályok alkalmazhatóságához – a tárgyi és az időbeli feltételek fennállása mellett – csak arra van szükség, hogy az alperes lakóhelye valamelyik szerződő államban legyen. Lásd bővebben KENGYEL 2017, 11–22.

A jogfejlődés³ következő szakaszában a Brüsszeli Egyezményt felváltotta a polgári és kereskedelmi ügyekben a Tanács által 2000. december 22-én elfogadott a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 44/2001/EK rendelet, amely magával hozta a végrehajthatóvá nyilvánítási eljárás eltörlésének gondolatát, továbbá szükséges kiemelni a nem vitatott követelésekre vonatkozó európai végrehajtható okirat létrehozásáról szóló 805/2004/EK rendelet (2004. április 21.) megalkotását is, amelyet a jogirodalom immáron paradigmaváltásként értékelt, mivel a végrehajthatóvá nyilvánítási eljárás helyett bevezette a végrehajtandó határozat európai végrehajtási jogcímmel való felruházására irányuló eljárást.⁴

Az Európai Tanács 2009. december 10–11. napjai között Brüsszelben tartott ülésén új többéves programot fogadott el *A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa* címmel, amellyel folytatni kívánta az összes közbenső intézkedés,⁵ kiváltképp a végrehajthatóvá nyilvánítási eljárás eltörlésének folyamatát. Ennek eredményeképp született meg a Brüsszel I. rendelet helyébe⁶ lépő Brüsszel Ia. rendelet. Ezzel lényegében teljesítették az Európai Unió működéséről szóló szerződés 3. Fejezet 81. cikk (2) bekezdés a) pontjában meghatározott azon célkitűzést, amely szerint az Európai Parlament és a Tanács a rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg – különösen, ha ez a belső piac megfelelő működéséhez szükséges –, biztosítandó a következőket: [...] a bírósági és bíróságon kívüli ügyekben hozott határozatok tagállamok közötti kölcsönös elismerését és azok végrehajtását.

Modern világunkban a határon átnyúló követelések végrehajtását jelentősen megnehezíti az elektronikus alapokra helyezett pénzforgalom felgyorsulása, vagy másképp a globalizáció jelensége, amely következményeképp lényegesen megnőtt a különböző fedezetelvonó magatartások száma az utóbbi években. E problémakört az Európai Bizottság már a 2000-es évek közepén felismerte: a 2006. évi Zöld Könyv⁷ a bankszámlák letiltásának kérdéseivel, a 2008. évi Zöld Könyv⁸ pedig az adósok vagyoni helyzetének az átláthatóságával foglalkozott. Emellett az Európai Unión belüli különbségek az új tagállamok 2004-es csatlakozását követően még tovább nőttek, ugyanis e tagállamok vagy a sajátos nemzeti szabályozásukat hozták magukkal, vagy a csatlakozást megelőző jogharmonizáció során más-más mintákat választottak. A felsorolt problémák következtében az Európai Bizottság által a 2007 és 2013 közötti időszakra meghirdetett *Civil Justice Program* első pályázati kiírásában a tagállamok közötti igazságügyi együttműködés előmozdítása és a jogbiztonság növelése az első helyen támogatott témák közé

³ GOMBOS 2014a.

⁴ KENGYEL 2015, 10–12.

⁵ GOMBOS 2014c.

⁶ GOMBOS 2012.

⁷ A 2006. évi Zöld Könyv szemléletes leírása szerint „[...] az adósok manapság képesek pénzeiket azonnal átutalni a hitelezőjük által ismert számláról egy másik számlára ugyanabban vagy egy másik tagállamban, a hitelezők nem képesek ugyanilyen gyorsasággal zárolni ezeket a pénzeket”. COM(2006) 618 final, 3.

⁸ COM(2008) 128 final.

került.⁹ E folyamatok ékköve a számlazárolási rendelet, amely 2017. január 18-án lépett hatályba azzal a célkitűzéssel, hogy a polgári és a kereskedelmi ügyekben megítélt követelések határon átnyúló végrehajtását megkönnyítse a hitelezők számára. A következőkben a számlazárolási rendelet szabályait elemzem, amely során a hatékony hitelezői érdekérvényesítés kérdéseire helyezem a hangsúlyt.

Az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés

A szabályozásról általában

A bíróság az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzéssel megakadályozza, hogy az adós szabadon rendelkezzen a bankszámláján szereplő pénzösszeg egészével, vagy bizonyos részével ennek körében előírja a bank számára, hogy az adós pénzösszegeket ne utalhasson át, illetve ne vehessen kézhez, valamint arra is utasíthatja a bankot, hogy csoportosítsa a végzésben megjelölt összeget egy zárolási célokra létrehozott külön bankszámlára.¹⁰

Fontos követelmény, hogy a bíróság abban az esetben bocsáthatja ki az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzést, amennyiben a hitelező és az adós közti jogvita határon átnyúló elemmel bír. A számlazárolási rendelet szabályai értelmében nemzetközi elemről akkor beszélhetünk, ha az érintett bankszámlát egy másik tagállamban vezetik, mint amely tagállamban az a bíróság található, ahol a hitelező a kérelmet benyújtotta a számlazárolási végzés kibocsátása iránt, vagy mint ahol a hitelező lakóhelye/székhelye található. Az adóst illetően nincs olyan kikötés, hogy a lakhelyének/székhelyének valamely az Európai Unióhoz tartozó tagállamban kell lennie, azaz az adós vonatkozásában csupán az a lényeges, hogy valamely tagállamban bankszámlával rendelkezzen.

A szabályozás egyedülálló jellegét az adja, hogy a bíróság a számlazárolási eljárás során kizárólag a hitelezőt, illetve a hitelező által megjelölt tanúkat hallgatja meg, ellenben a rendelet az adós meghallgatását kifejezetten megtiltja, sőt még azt sem teszi lehetővé, hogy a bíróság értesítse őt az eljárás megindulásáról. A rendelet a „meglepetés-hatás” elérésével kívánja megakadályozni azt, hogy az adós eltüntethesse a bankszámláján szereplő pénzösszegeket.

A számlazárolási rendelet fent ismertetett szabályai rendkívülinek számítanak, hiszen mind az Európai Unió jogi aktusai által szabályozott határon átnyúló, mind a tagállami jogok által szabályozott „belső jogi” bírósági eljárásokban kiemelt jelentőséggel bír a kontradiktórius eljárás elvének érvényesülése, amely azt a követelményt támasztja

⁹ Specific Programme „Civil Justice” (2007-2013) Call for proposals 2009-1. 3. Programme objectives and priorities: 3.1 Projects aimed at promoting judicial cooperation in civil matters, with the aim of contributing to the creation of a genuine European area of justice in civil matters based on mutual recognition and mutual confidence.

¹⁰ A pénzüintézetek kötelezettségeiről lásd HÍDEG 2019b.

a bírósággal szemben, hogy mindkét felet meghallgassa az eljárás során, vagy legalábbis biztosítsa a személyes meghallgatás lehetőségét az ellenérdekű felek számára. Az Európai Közösségek Bírósága már 1980-ban kimondta a 125/79. számú Denilauler-ügyben, hogy nem felel meg az adósvédelmi szabályoknak az olyan eljárás, amely során a bíróság anélkül hozott ítéletet, hogy idézést bocsátott volna ki az adós személyes meghallgatására, valamint ha az ítéletet előzetes kézbesítés nélkül kívánják végrehajtani az adóssal szemben.¹¹ Az Európai Közösségek Bírósága negyvenéves megállapításával fordul szembe a számlazárolási rendelet azzal, hogy megtiltja az adós előzetes értesítését és meghallgatását az eljárás során. A téma érzékenységét mi sem mutatja jobban, mint hogy a számlazárolási rendelet elfogadását megelőző jogalkotási folyamat kirívóan hosszú ideig tartott. Az Európai Bizottság már 2006 októberében elfogadta *Az ítéletvégrehajtás hatékonyságának javításáról az Európai Unióban: bankszámlák letiltása* című Zöld Könyvet, amelyben javaslatot tett egy a bankszámlák zárolását szolgáló európai ideiglenes intézkedés megalkotására.¹² A Bizottság javaslatát a Tanács munkacsoportja húsz ülésen vitatta meg, a jogi aktust végső soron csupán 2014. május 15-én írták alá. Ezt követően a számlazárolási rendelet hatályba lépésére még közel három évet kellett várni (2017. január 18.), azaz a teljes folyamat több mint tíz évig tartott.¹³ Álláspontom szerint ennek okai abban keresendők, hogy az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés csak akkor lehet hatékony eszköz a hitelezők kezében, ha az adós nem rendelkezik tudomással az ellene folyó eljárásról, ugyanakkor ennek ellensúlyozásaként rendkívül nehéz olyan szabályokat megalkotni, amelyek kellőképp kompenzálják az adós előzetes értesítésének és meghallgatásának hiányát. A jogalkotó a számlazárolási eljárás „kíméletlen erőskezűségét” oly módon kívánja ellensúlyozni, hogy a hitelezővel, a bírósággal, a végrehajtó hatósággal, illetve a bankokkal és a különböző pénzügyintézetekkel szemben olyan szigorú követelményeket támaszt, amelyek útján a lehető legnagyobb mértékben igyekszik garantálni az adós „megmaradó” jogait.¹⁴ E szabályok teljes körű betartása ugyanakkor a hitelező érdekében is rendkívül fontos, mivel az adós az esetlegesen jogtalanul alkalmazott számlazárolási végzés ellen jogorvoslati kérelmet terjeszthet elő, amellyel meghiúsíthatja – az egyébként jogszerűen fennálló – hitelezői követelés számlazárolás útján való biztosítását. A következőkben a rendelet azon szabályait elemzem, amelyek a számlazárolási végzés elrendelésének és végrehajtásának sikerét kívánják előmozdítani, ezzel mintegy megteremtve a feltételeit a számlazárolási végzés útján biztosítani kívánt követelés későbbi sikeres végrehajtásának is.

¹¹ SCHWEIGHARDT 2018, 5.

¹² MÉSZÁROS–PRUGBERGER 2018, 10.

¹³ KACEVSKA et al. 2015.

¹⁴ A számlazárolási rendelet adósvédelmi szabályairól lásd HIDEG 2020.

A követelés fennállásának igazolása

A hitelező köteles a számlazárolás elrendelése iránti kérelmében minden olyan információt a bíróság rendelkezésére bocsátani, amelyek a követelés létét és kielégülésének veszélyben forgását igazolják. Abban az esetben, ha a hitelező már rendelkezik ügydöntő bírósági határozattal, közokirattal vagy perbeli egyezséggel, ezek benyújtásával hitelt érdemlően tudja igazolni követelésének fennállását, vagyis ebben az esetben a bíróságnak a követelés fennállását igazoltnak kell tekintenie.¹⁵

A követelés igazolásának valós problémája akkor merül fel, ha a hitelező még nem jutott ügydöntő határozathoz, mivel ebben az esetben még azt is hitelt érdemlően bizonyítani kell a számlazárolási eljárást lefolytató bíróság előtt, hogy jók az esélyei arra, hogy az adóssal szembeni követelését meg fogja ítélni számára az ügy érdemében eljáró bíróság.¹⁶ Amennyiben a számlazárolási eljárást lefolytató bíróság arra az álláspontra helyezkedik, hogy a hitelező által mellékelte igazolások nem elégségesek a követelés fennállásának valószínűsítéséhez, úgy megkövetelheti a hitelezőtől további bizonyítási eszközök, elsősorban okiratok bemutatását, de egyebekben az eljárás során lehetőség van a hitelező és a hitelező tanúinak a meghallgatására is.¹⁷ Abban a kérdésben ugyan hallgat a rendelet, hogy lehetősége van-e a bíróságnak hivatalból tanúk meghallgatására, de Mohr szerint kizárólag a hitelezőt illeti meg a „tanúk kiválasztásának a joga”, miután a 9. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezés a „hitelező tanúit”, vagyis a hitelező érdekkörében felmerülő személyeket említi.¹⁸ Ennek megfelelően a bíróság csak azokat a személyeket hallgathatja meg tanúként, akik vallomástételére kiterjed a hitelező indítványa.

A hitelező kötelezettségei közé tartozik az is, hogy a bíróság által meghatározott összegű biztosítékot nyújtson annak érdekében, hogy biztosítható legyen a számlazárolási eljárás jogintézményével való visszaélés megelőzése abban az esetben, ha a hitelező még nem jutott olyan ügydöntő határozathoz, amely igazolná követelésének fennállását. A biztosítékadás mellett a hitelező kötelezettségét képezi az is, hogy a megadott határidőn belül megindítsa az ügy érdemében való eljárást és annak tényét igazolja a bíróság előtt. Amennyiben ennek nem tesz eleget a hitelező, az a számlazárolási végzés visszavonását vagy az eljárás megszűnésének következményét vonja maga után.¹⁹ Ha pedig a hitelező már rendelkezik ügydöntő határozattal, úgy a számlazárolási eljárást lefolytató bíróság mérlegelésén múlik, hogy biztosíték nyújtására kötelezi-e őt.²⁰

¹⁵ 8. cikk (3) bek.

¹⁶ 7. cikk (2) bek.

¹⁷ 9. cikk (1) bek.

¹⁸ MOHR 2014, 66–67.

¹⁹ 10. cikk (2) bek.

²⁰ 12. cikk (2) bek.

Bár a 12. cikk (3) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy a biztosítékadás során olyan biztosítéknyújtási formák jöhetnek számításba, amelyeket az adott bíróság székhelye szerinti tagállam joga alapján biztosítékként lehet elfogadni,²¹ ezen rendelkezés egyebekben a 46. cikk (1) bekezdésében foglalt szabályból is következik, amely szerint minden olyan kérdésben, amelyről a rendelet kifejezetten nem rendelkezik, az eljárás helye szerinti tagállam joga az irányadó. A gyakorlatban biztosíték gyanánt elsősorban zálogjogra, készpénzre, különböző értékpapírokra, valamint kezességi szerződésre és garanciaszerződésre lehet számítani.²²

Veszélyhelyzet

Miután a hitelező sikerrel igazolta a bíróság előtt a követelés fennállását, a második lépés, hogy hitelt érdemlően igazolja azt is, sürgősen szükség mutatkozik a számla zárolására, „befagyasztására”, vagyis hogy fennáll annak valós kockázata, miszerint a számlazárolás hiányában a hitelező követelésének az adóssal szembeni későbbi végrehajtása meghiúsul vagy számottevően nehezebb lesz.²³ Mohr szerint a számlazárolási rendelet e szabálya túlságosan bonyolult, ehelyett célszerűbb lenne a hitelezőktől annak bizonyítását megkövetelni, hogy kétséges a követelés kielégítése. Javaslatára szerint a jogalkotó a számlazárolási rendelet szabályai közé átemelhette volna a szellemi tulajdonjogok érvényesítéséről szóló 2004/48/EK irányelv 9. cikk (2) bekezdésében alkalmazott formulát, amely az ideiglenes intézkedések kapcsán „valószínűsítést” vár el. E szabály alapján az üzletszerűen elkövetett jogsértés esetén a tagállamok biztosítják, hogy a bíróságok óvintézkedésként elrendelhessék a feltételezett jogsértő személy ingó és ingatlan vagyonának lefoglalását, beleértve bankszámláinak befagyasztását és egyéb vagyontárgyainak lefoglalását, amennyiben a sértett fél igazolja, hogy a kártérítési igényének teljesítése kétséges.²⁴

A számlazárolási rendelet nem szabályozza, hogy konkrétan milyen veszélyeztetési cselekményeket vehet a bíróság figyelembe. Álláspontom szerint a magyar bírósági gyakorlat számára elsősorban a Büntetőtörvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 404. § (1) bekezdésében szabályozott csődbűncselekmény elkövetési magatartásai lehetnek az irányadók, vagyis a vagyon elrejtése, eltitkolása, megrongálása, megsemmisítése, színlelt ügylet kötése, kétes követelés elismerése, valamint az ésszerű gazdálkodás követelményeivel ellentétes más cselekmény. Emellett a veszélyeztetési cselekmények körébe természetesen nemcsak olyan magatartások tartozhatnak, amelyek a büntetőjogi

²¹ A 12. cikk (3) bekezdése szerint ha a bíróság előírja a biztosíték nyújtását, akkor tájékoztatnia kell a hitelezőt az előírt összegről és arról, hogy a bíróság székhelye szerinti tagállam joga alapján a biztosítékok mely formái fogadhatók el. Egyúttal jeleznie kell a hitelezőnek, hogy amint rendelkezésre bocsátotta az e követelményeknek megfelelő biztosítékot, a bíróság ki fogja bocsátani a számlazárolási végzést.

²² MOHR 2014, 78.

²³ 7. cikk (1) bek.

²⁴ MOHR 2014, 45–46.

felelősségre vonást is megalapozzák, hanem például az adósnak az ugyanazon felek közti korábbi, másik jogvitában tanúsított magatartása is alapot adhat a bíróság azon következtetésének, miszerint fennáll az esélye az adós „újabb fedezetelvonó jellegű üzleti tevékenységének, ténykedéseinek”. Sőt, az adós vagyoni értékeinek a típusa is kockázatot jelentő körülménynek számíthat, ugyanakkor az adós által kifejtett, a mindennapi életben gyakran előforduló olyan tranzakciós (ügyleti) tevékenység semmiképp sem tekinthető a kockázat előjelének, mint például a saját maga vagy a családja megélhetésére fordított szükséges kiadásai.²⁵

A bankszámla fellelhetősége

A 8. cikk szerint a hitelező a kérelmében köteles feltüntetni az adós számláját vezető bank azonosítását lehetővé tévő adatokat, így például a pénzügyintézet nevét és címét, ugyanakkor a bankszámlaszámát nem kötelező megadnia, de amennyiben a pontos bankszámlaszámáról is tudomással bír, úgy értelemszerűen célszerű azt közölnie a bírósággal.

A határon átnyúló követelések sikeres végrehajtását kívánják előmozdítani a számlazárolási rendelet 14. cikkében foglalt rendelkezések, amelyek segítséget nyújtanak azoknak a hitelezőknek, akik nem rendelkeznek tudomással az adós számláját vezető bank azonosításához szükséges adatokról. E szabályok értelmében a hitelező kérelmet terjeszthet elő a számlainformációk beszerzése iránt ahhoz a bírósághoz, amely joghatósággal rendelkezik a számlazárolási kérelem elbírálására is: ha a hitelező valamely tagállamban olyan végrehajtható bírósági határozathoz vagy közokirathoz, illetve olyan végrehajtható perbeli egyezsége jutott, amelynek értelmében az adós köteles megfizetni a hitelező követelését, és a hitelező okkal feltételezi, hogy az adós egy bizonyos tagállamban valamely banknál egy vagy több bankszámlával rendelkezik, de nem ismeri sem a bank nevét és/vagy címét, sem az IBAN-számot, a BIC-kódot vagy a bank azonosítását lehetővé tevő egyéb banki számot, akkor kérelmezheti a bíróságtól a végrehajtás helye szerinti tagállam információs hatóságának abból a célból való megkeresését, hogy az szerezze be az adós bankszámlájának azonosításához szükséges információkat. Példának okáért, erre utaló jel lehet, ha az adós valamely tagállamban céget alapított, mivel valószínűsíthető, hogy gazdasági tevékenységéből adódóan abban a tagállamban bankszámlát is nyitott.²⁶

A 14. cikk (5) bekezdésében foglalt szabály minimumkövetelményként előírja a tagállamok számára, hogy hatékony módszereket kell biztosítaniuk a szükséges információk

²⁵ Álláspontom szerint e kérdés eldöntése számos nehézséget vethet fel a gyakorlatban. Gondolhatunk például arra, hogy az adós arra hivatkozik, családi autót vásárolt a bankszámláján szereplő pénzeszegekből, és be tudja mutatni a gépjármű adásvételéről szóló szerződést a bíróság számára. Annak a kérdésnek az eldöntése, hogy az adós ténylegesen családi célokra használja-e a vásárolt autót, hosszadalmas bizonyítást igényelhet, amely nyilvánvalóan ellentétes a számlazárolási eljárás egészét átható sürgősség kritériumával.

²⁶ MOHR 2014, 80.

beszerzése céljából. Ilyen módszer például az adott tagállam területén működő bármely bank kötelezésének a lehetősége arra vonatkozóan, hogy az információs hatóság kérésére az adott pénzüintézet közölje, az adós rendelkezik-e bankszámlával. A 14. cikk (5) bekezdése arra is kitér, hogy bármely módszer választása esetében az információk beszerzésében érintett valamennyi hatóságnak sürgősséggel kell eljárnia.

Az információs hatóság az információszerzés eredményéről köteles tájékoztatni a számlazárolási eljárást lefolytató bíróságot. Ennek során az a sajátos eset is előfordulhat, hogy az információs hatóság azt közli a bírósággal, hogy fellelte az adós számláját vezető bankot, ugyanakkor ezen a számlán nem szerepel pénzösszeg. Ettől függetlenül célszerű végzésével elrendelnie a bíróságnak a bankszámla ideiglenes zárolását, ugyanis előfordulhat, hogy a későbbiekben pénzösszeg kerül a bankszámlára, de álláspontom szerint a bíróságnak ebben az esetben is mindenképp meg kell határoznia azt a maximális összeget, amelynél többet nem zárolhat a pénzüintézet.

Az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés formai és tartalmi követelményei

Általában

A bíróságnak az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzést az erre a célra rendszeresített formanyomtatványon kell kibocsátania, amely az *A. részből* és a *B. részből* áll. A 19. cikk (4) bekezdése szerint, ha a számlazárolási végzés különböző bankoknál vezetett számlákat érint, úgy valamennyi érintett pénzüintézet számára külön formanyomtatványt kell kiállítani, valamint a végzés rendelkező részét tartalmazó kivonatot is mellékelni szükséges.

Az A. rész

A 19. cikk (2) bekezdése szerint az *A. résznek* tartalmaznia kell a végzést elrendelő bíróság nevét és címét, valamint az ügy iktatási számát (*a*), a hitelező adatait (*b*), az adós adatait (*c*), illetve a végzéssel érintett bank nevét és címét (*d*). E cikk (2) bekezdés *e*) pontja rögzíti azt is, hogy ha a hitelező a kérelmében közölte az adós számlaszámát, akkor a végzésben a zárolandó bankszámla vagy bankszámlák számát is fel kell tüntetni, és adott esetben azt is, hogy az adós ugyanezen banknál vezetett esetleges további számláit is zárolni szükséges. Ehhez kapcsolódik az *f*) pontban előírt szabály is, amely szerint az *A. részben* azt is szerepeltetni kell, ha valamely zárolandó bankszámla számát a 14. cikk szerinti számlainformációk beszerzésére irányuló kérelem útján szerezték be, továbbá fel kell tüntetni a végzéssel zárolandó összeget (*g*), a végzés 24. cikk szerinti alkalmazására vonatkozó, a banknak szóló utasítást (*h*), illetve a végzés kibocsátásának idejét is (*i*).

Mindemellett a *j*) pont szerint, ha a hitelező a számlazárolási végzés elrendelése iránti kérelmében ismertette a saját bankszámlaszámát az adós esetleges önkéntes teljesítése céljából, akkor a bíróság a számlazárolást elrendelő végzésben felhatalmazást ad a bank számára arra vonatkozóan, hogy az adós erre irányuló jelzése esetén utalja át a zárolt pénzeszközöket a hitelező számlaszámára.²⁷

A B. rész

A 19. cikk (3) bekezdése szerint a *B. résznek* tartalmaznia kell az ügy tárgyának ismertetését, a végzés kibocsátásának bírósági indokolását, a hitelező által esetlegesen nyújtott biztosíték összegét, adott esetben azt a határidőt, amelyen belül a hitelezőnek meg kell indítania az eljárást az ügy érdekében, és amelyen belül az eljárás megindítását igazolnia kell a végzést kibocsátó bíróság előtt, illetve adott esetben azt is fel kell tüntetni, hogy mely iratokat szükséges az adós jogainak érvényesítése céljából lefordítani. Bizonyos esetekben a *B. részben* azt is szerepeltetni szükséges, hogy a végzés végrehajtását a hitelezőnek kell kezdeményeznie, és ennek következtében a hitelezőnek kell továbbítania a végzést a végrehajtás helye szerinti tagállam illetékes hatóságának a 23. cikk (3) bekezdése alapján, illetve neki kell kezdeményeznie a végzés adós részére történő kézbesítését a 28. cikk (2), (3) és (4) bekezdései szerint. Emellett a *B. részben* a bíróságnak általános tájékoztatást szükséges adnia az adós rendelkezésére álló jogorvoslatokról is.

A zárolandó összeg

A 17. cikk (4) bekezdése alapján az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzést olyan összegre kell kibocsátani, amely a hitelező által a bíróság rendelkezésére bocsátott bizonyítékok és az alapul szolgáló követelésre alkalmazandó jog alapján indokolt, és amely kiterjed a végzés kibocsátásának időpontjáig esedékes kamatokra és egyéb költségekre is. E szabály alapján a bíróság nem feltétlenül a hitelező által kért összegben rendeli el az adós bankszámlájának a zárolását, ugyanakkor a 17. cikk (4) bekezdés második albekezdése rögzíti azt is, hogy a végzésben meghatározott összeg nem haladhatja meg a hitelező kérelmében szereplő összeget. E tekintetben is a hitelezőknek – saját érdekükben – alapos megfontoltsággal szükséges eljárniuk a számlazárolási kérelem összeállításakor, ugyanis amennyiben a szükségesnél alacsonyabb összeget jelölnek meg a kérelemben, úgy e hibát a későbbiekben már a bíróság sem orvosolhatja. E körben a 24. cikk (5) bekezdésében foglalt szabály előírja azt is, hogy az adós bankszámláján szereplő, a számlazárolási végzésben meghatározott összegben felüli pénzeszközöket a végzés alkalmazása nem érinti. Ez azt jelenti, hogy például abban az esetben, ha a bank a zárolt összeg elhelyezése, kezelése céljából létrehoz egy külön számlát, úgy

²⁷ 24. cikk (3) bek.

erre a számlára csak a zárolt összegnek megfelelő mértékű pénzeszköz helyezhető át, azon felüli összegek nem.

Az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés végrehajtása

Általában

Az ideiglenes számlazárolás jogintézménye csak akkor lehet hatékony jogvédelmi eszköz a hitelezők kezében, ha a számlazárolási végzés sikeres elrendelését követően a végzés végrehajtása is sikeresen zajlik. A számlazárolási rendelet szabályai értelmében azon tagállam hatósága rendelkezik joghatósággal a végrehajtási eljárás lefolytatására, amely országban a végzéssel zárolt bankszámlát vezetik. Amennyiben a bíróság különböző tagállamok pénzügyintézményeinél vezetett bankszámlák zárolását rendeli el, úgy minden egyes érintett tagállam hatósága külön végrehajtási eljárást fog lefolytatni.

Amennyiben a tagállami bíróság számlazárolást elrendelő végzését egy másik tagállamban kell végrehajtani, úgy a számlazárolási rendelet 23. cikk (3) bekezdése alapján a végzés *A. részét*, valamint a 25. cikk szerinti értesítésre szolgáló üres formanyomtatványt a végrehajtás helye szerinti tagállam illetékes hatóságához szükséges továbbítani. A továbbítást a végzést kibocsátó bíróságnak vagy a hitelezőnek kell elvégeznie, attól függően, hogy az eredeti eljárás helye szerinti tagállam joga melyikük kötelezettségévé teszi e feladatot.

A 23. cikk (4) bekezdése alapján a végzéshez csatolni kell a végzés fordítását vagy átiratát a végrehajtás helye szerinti tagállam hivatalos nyelvén, amelyet a végzést kibocsátó bíróságnak kell biztosítani az erre a célra rendszeresített formanyomtatvány megfelelő nyelvi változatának felhasználásával.

Első lépés: a számlazárolási végzés kézbesítése a bank részére

Miután a számlazárolási végzést kibocsátó bíróság megküldi a végzést a végrehajtás helye szerinti tagállam illetékes végrehajtó hatóságához, azt követően a számlazárolási rendelet 23. cikk (5) bekezdése szerint a végrehajtó hatóságnak a nemzeti jogával összhangban meg kell tennie a végzés végrehajtásához szükséges intézkedéseket. Ilyen intézkedésnek számít az adós számláját vezető bank az iránti megkeresése is, hogy a végzésben foglaltaknak megfelelően zárolja az adós bankszámláját. Ennek körében a bíróság előírhatja a pénzügyintézet számára, hogy blokkolja az adós tranzakciós tevékenységeit, azaz a pénzáttalást és a pénzfelvételt, valamint a bíróság arra is utasíthatja a pénzügyintézetet, hogy csoportosítsa a végzésben megjelölt összeget egy zárolási célokra létrehozott külön bankszámlára.²⁸ Emellett a számlazárolási rendelet lehetővé teszi a tagállamoknak azt

²⁸ 24. cikk (2) bek.

is, hogy speciális szabályokat írjanak elő a bank számára a végzés végrehajtási módjait illetően, amely során a pénzügyintézetnek az utasításban foglaltak figyelembevételével kell teljesítenie a végzést.

Álláspontom szerint a végzést nem a bank székhelye (központja) szerinti címre cél-szerű kézbesítenie a végrehajtó hatóságnak, hanem a végrehajtás helye szerinti fióktelephez, vagyis ahhoz a konkrét pénzügyintézethez, amelyik az adós bankszámláját vezeti, ugyanis értelemszerűen ez a bank fogja zárolni az adós számlaszámát. Amennyiben valamilyen probléma akadályát képezi a pénzügyintézet részére szóló küldemény kézbesítésének, úgy a végrehajtó kötelessége erről haladéktalanul tájékoztatni a hitelezőt, ezzel lehetőséget biztosítva számára arra, hogy közölje a bank helyes címét a végzés mielőbbi végrehajtása céljából.

Második lépés: az adós bankszámlájának zárolása

A 24. cikk (1) bekezdése előírja a pénzügyintézet számára, hogy a megkeresés megérkezését követően haladéktalanul alkalmaznia kell a számlazárolást, méghozzá azon a módon, amely a végzésben szerepel. A banknak első lépésként a végzésben megjelölt bankszámlát szükséges azonosítania ahhoz, hogy meggyőződjék arról, egyáltalán szerepel-e az adott számlaszám a saját nyilvántartásában. Ez különösen azokban az esetekben jelenthet nehézséget, amelyeknél a számlazárolási végzés nem tartalmazza a konkrét bankszámlaszámot, csupán az adós nevét és egyéb adatait tünteti fel, de értelemszerűen a pénzügyintézetnek ez esetben is meg kell tennie a sikeres azonosítás érdekében valamennyi lehetséges intézkedést.²⁹

Amennyiben a számlazárolási végzés az adós egyazon banknál vezetett több számlájára is kiterjed, és az e számlákon található pénzeszközök meghaladják a végzésben meghatározott összeget, úgy a 24. cikk (7) bekezdése szerint a végzést az alábbi prioritási sorrendben kell alkalmazni:

- a) a kizárólag az adós nevében lévő takarékszámlák;
- b) a kizárólag az adós nevében lévő folyószámlák;
- c) mással közös takarékszámlák, a 30. cikkre is figyelemmel;
- d) mással közös folyószámlák, a 30. cikkre is figyelemmel.

E szabályoknak megfelelően még az azonosítást követően is a pénzügyintézetnek különös gondossággal szükséges eljárnia, tekintettel arra, hogy a 30. cikk szerint azok a bankszámlák, amelyek felett a banki nyilvántartás szerint nem kizárólag az adós bír rendelkezési joggal, hanem harmadik személyek is, csak olyan mértékig zárolhatók, amilyen mértékben zárolásukat a végrehajtás helye szerinti tagállam joga lehetővé teszi. A rendelet e szabállyal azoknak a személyeknek a jogait kívánja védeni, akik – az adóshoz hasonlóan – rendelkezési joggal bírnak a számla fölött, így csak abban az esetben lehetséges

²⁹ 24. cikk (4) bek.

az ilyen számlák zárolása, amennyiben arra a végrehajtás helye szerinti tagállam joga lehetőséget ad. Mohr álláspontja szerint amennyiben a bank nem tartja be a számlazárolási rendelet által előírt sorrendet, úgy mind a hitelező, mind az adós kérheti a bíróságtól a sorrend bank általi betartását. Mindez értelemszerűen felveti a bank kártérítési felelősségét is, amennyiben e magatartásával valamelyik félnek kárt okoz, bár a rendeletben nincs szabályozva, hogy elő lehet-e terjeszteni kártérítés iránt kérelmet, illetve a bíróság sem dönthet hivatalból a bank jogi felelősségéről. Mindenesetre a pénzüintézeteknek gondosan kell eljárniuk a számlák zárolása során, elkerülve az ilyen jellegű károkozást.³⁰

Hogyha az adósnak különböző bankoknál találhatóak azok a számlái, amelyeket a számlazárolási végzés értelmében zárolni szükséges, úgy minden érintett banknak zárolnia kell a nyilvántartásában szereplő számlát. Ennek következtében azonban előfordulhat az, hogy a bíróság által a számlazárolási végzésben meghatározott összegnél – összességében – magasabb összeget zárolnak a pénzüintézetek. Ennek a problémának az utólagos megoldására szolgál a rendelet 27. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály, amely szerint a hitelező köteles megtenni az annak biztosításához szükséges intézkedéseket, hogy minden olyan összeget felszabadítsanak, amely a számlazárolási végzés alkalmazását követően meghaladja a számlazárolási végzésben megállapított összeget. Ennek megfelelően a hitelező a zárolandó összeget meghaladóan zárolt összeget feltüntető értesítés kézhezvételét követő harmadik munkanap végéig az összeg felszabadítására vonatkozó kérelmet köteles előterjeszteni a végrehajtás helye szerinti azon tagállam illetékes hatóságához, amely tagállamban a zárolandó összeget meghaladó zárolást foganatosították. Amennyiben a hitelező nem tesz eleget ebbéli kötelezettségének, úgy az adós jogorvoslattal élhet a 33. cikk (1) bekezdés *d)* pontja alapján, amely szerint az adós által az eredeti eljárás helye szerinti tagállam illetékes bíróságánál előterjesztett kérelem alapján a számlazárolási végzést vissza kell vonni, vagy adott esetben módosítani kell.

Itt kívánom megjegyezni, hogy a 24. cikk (2) bekezdés második albekezdése szerint a zárolásra kerülő végleges összeg a végzés vagy az annak megfelelő utasítás bank általi kézhezvételének időpontjában fennálló függő tranzakciók elszámolásának függvényében változhat. Ugyanakkor az ilyen függő tranzakciókat csak abban az esetben lehet figyelembe venni, ha elszámolásuk azelőtt megtörtént, hogy a bank kiadta a pénzeszközök sikeres zárolásáról szóló értesítést a végzést kibocsátó bíróságnak, és tértivevényrel igazolt ajánlott postai küldeményben, vagy azzal egyenértékű elektronikus úton a hitelezőnek.

A 24. cikk (8) bekezdése szerint ha a külön zárolási célra létrehozott bankszámlán szereplő pénzeszközök pénzneme eltér a számlazárolási végzés szerinti pénznemtől, a banknak a végzésben meghatározott összeget a végzés alkalmazása napján és időpontjában érvényes, az említett pénznem eladására vonatkozóan az Európai Központi Bank által közétett referencia-devizaárfolyamnak vagy a végrehajtás helye szerinti tagállam központi bankja által közétett átváltási árfolyamnak megfelelően át kell váltania a pénzeszközök pénznemére, és a megfelelő összeget ebben a pénznemben kell zárolnia.

³⁰ MOHR 2014, 113.

Harmadik lépés: értesítés a pénzeszközök zárolásáról

A 25. cikk (1) bekezdése szerint a banknak vagy a végrehajtás helye szerinti tagállamban a végzés végrehajtásáért felelős egyéb szervezetnek a számlazárolási végzés alkalmazását követő harmadik munkanap végéig az erre a célra rendszeresített formanyomtatványon értesítést szükséges kiállítania, amelyben feltünteti a végzés alkalmazásának napját. Ha – rendkívüli körülmények fennállása esetén – a bank vagy egyéb szervezet nem tudja kiállítani az értesítést három munkanapon belül, akkor a lehető leghamarabb, de legkésőbb a végzés alkalmazását követő nyolcadik munkanap végéig köteles kiállítani azt. A 25. cikk (2) bekezdése szerint ha a végzést a végrehajtás helye szerinti tagállamban bocsátották ki, a banknak vagy a végzés végrehajtásáért felelős egyéb szervezetnek továbbítania kell az értesítést a végzést kibocsátó bíróságnak, és térítvevénnel igazolt ajánlott postai küldeményben, vagy azzal egyenértékű elektronikus úton a hitelezőnek. Ezzel szemben, ha a végzést a végrehajtás helye szerinti tagállamtól eltérő tagállamban bocsátották ki, úgy az értesítést a végrehajtás helye szerinti tagállam illetékes hatóságának kell továbbítani, kivéve, ha az értesítést ugyanaz a hatóság állította ki. Az értesítést a hatóság a 29. cikkel összhangban továbbítja a végzést kibocsátó bíróságnak, illetve a hitelező felé az értesítés kézhezvételétől vagy kiállításától számított első munkanap végéig. Tekintettel arra, hogy a számlazárolási rendelet 29. cikke az adatok közlésével kapcsolatban nem ír elő semmilyen alaki követelményt, csupán azt várja el, hogy az átvett irat tartalma helyesen és megbízhatóan tükrözze a továbbított irat tartalmát, így Mohr álláspontja szerint a tájékoztatás teljesíthető e-mail, fax, vagy posta útján is.³¹

Utolsó lépés: az adós utólagos értesítése

Az adós azt követően értesíthető a végzésről, ha már visszaérkezett a bírósághoz a bank nyilatkozata, miszerint a számlát zárta.³² Ellenben abban az esetben, ha a bíróság elutasítja a hitelező számlazárolási végzés kibocsátása iránt előterjesztett kérelmét, úgy az adóst még utólag sem értesítik az ellene folyamatban volt számlazárolási eljárásról, amelynek az képezi az indokát, hogy fennmaradjon a „meglepetés-hatás” elérésének lehetősége egy esetleges újabb számlazárolási eljárás megindításának szükségessége esetén. E szabállyal összefüggésben áll a 21. cikk (3) bekezdésében foglalt rendelkezés is, amely szerint az adós abban az esetben sem értesíthető, ha a számlazárolást elutasító határozat ellen fellebbezéssel él a hitelező. A másodfokú eljárásban is a „meglepetés-hatás” fenntartása az értesítési tilalom célja, hiszen abban az esetben, ha az adóst értesítené az elsőfokú bíróság a határozatáról és az ellene benyújtott fellebbezésről, úgy feltehetőleg az adósnak elég ideje lenne ahhoz, hogy eltüntethesse a bankszámláján lévő pénzüsszeget a másodfokú határozat meghozatala előtt; vagyis amennyiben a másodfokú

³¹ MOHR 2014, 119.

³² 25. cikk (1)–(4) bek.

bíróság ellentétes döntést hozna az elsőfokú bírósággal, úgy a másodfokú bíróság által elrendelt ideiglenes számlazárolást már nem lehetne sikeresen végrehajtani.

Árnyaltabb a kép, amennyiben csupán részben ad helyt az elsőfokú bíróság a hitelező kérelmének. Álláspontom szerint ebben az esetben meg kell küldeni a teljes számlazárolási végzést az adósnak, sőt a bíróság a másodfokú eljárásban meghallgathatja az adóst, mivel – a részben helyt adó elsőfokú számlazárolási végzés ismeretében – már egyébként sem érvényesülhetne a „meglepetés-hatás”, így a hitelező érdekét sem szolgálná az, ha a végzésfellebbezéssel támadott részét nem ismertetné a bíróság az adóssal.

Miután ismertettem, hogy milyen esetekben szükséges az adós részére megküldeni az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzést, szükséges ismertetni azt is, hogy a végzés mellett az eljárás iratai közül mely egyéb iratokat szükséges kézbesíteni. A 28. cikk (5) bekezdése szerint az adós részére a hitelező kérelmét és annak bizonyos mellékleteit, valamint a számlazárolási végzést kell megküldeni. E rendelkezést a 49. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály részletezi, amely szerint a hitelező kérelmét és a végzést minden esetben le kell fordítani az adós lakóhelye, illetve székhelye szerinti tagállam hivatalos nyelvére, vagy az adós által értett más nyelvre, a hitelező kérelmének mellékleteit képező dokumentumok közül pedig azokat szükséges lefordítani, amelyek ismerete nélkül az adós nem érvényesítheti hatékonyan a rendeletben foglalt jogait. Hogy a konkrét ügyben a mellékletek közül mely iratok elengedhetetlenek az adós jogainak érvényesítéséhez, ezt minden esetben a bíróság határozza meg.

A 25. cikk (4) bekezdése lehetőséget ad az adósnak arra, hogy kérelmet terjesszen elő a bankhoz vagy a végrehajtásért felelős egyéb szervezethez a végzés részleteinek ismertetése iránt, de a bank vagy a végrehajtásért felelős szerv ilyen kérelem hiányában is megteheti ezt. E tekintetben is a rendelet 29. cikke az alkalmazandó szabály, vagyis az átvett iratnak helyesen és megbízhatóan kell tükröznie a továbbított irat tartalmát, illetve a benne lévő információknak közérthetően kell szerepelnie, amely – formai kötöttség hiányában – ugyancsak történhet e-mail, fax vagy postai kézbesítés útján is. A következőkben a számlazárolási rendelet azon részletszabályaira térek ki, amelyek befolyással bírhatnak az eljárás általános menetére, illetve a végzés végrehajtására.

Lefoglalás alól mentes összegek

A számlazárolási rendelet 2. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy nem vonhatók zárolás alá azok a bankszámlák, amelyek a számlavezetés helye szerinti tagállam joga alapján mentességet élveznek, illetve azok a számlák sem, amelyeket a 98/26/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikk a) pontjában meghatározott rendszerek működtetésével összefüggésben vezetnek. A 2. cikk (4) bekezdése szerint azok a központi bankoknál vezetett számlák sem zárolhatók, amelyek esetében monetáris hatóságként járnak el a számlát vezető intézmények.

A 31. cikk (1) bekezdése szerint a végrehajtás helye szerinti tagállam joga alapján a lefoglalás alól mentes összegek az e rendelet szerinti zárolás alól is mentességet

élveznek. E szabály értelmében azon tagállam joga irányadó, ahol a bankszámlát vezetik. Ilyen esetekben tehát hivatalból kell mentesíteni a lefoglalás alól az érintett összegeket.³³ Amennyiben e szabály ellenére a mentesítésért felelős szerv nem tesz eleget ebbéli kötelezettségének, úgy az adós jogorvoslati kérelmet terjeszthet elő a jogszerűtlen lefoglalás ellen a 31. cikk (3) bekezdés, illetve a 34. cikk (1) bekezdés *a*) pontja alapján.

A zárolható pénzösszeg mértéke

A 17. cikk (4) bekezdése alapján a bíróságnak a számla zárolását olyan mértékű pénzösszeg vonatkozásában szükséges elrendelnie, amely a hitelező által benyújtott bizonyítékok és az alapul szolgáló követelésre alkalmazandó jog alapján indokolt, és adott esetben ki kell terjednie a végzés kibocsátásának időpontjáig esedékes kamatokra és az egyéb járulékos költségekre is, vagyis a bíróság nem feltétlenül a hitelező által kért összegben rendeli el az adósbankszámlájának zárolását. Emellett a 17. cikk (4) bekezdésének második albekezdése rögzíti azt is, hogy a bíróság által meghatározott összeg semmilyen körülmények között sem haladhatja meg a hitelező által a kérelemben feltüntetett összeget, vagyis még abban az esetben sem, ha egyébként az eljáró bíróság is magasabb összegű számlazárolási végzés kibocsátását tartaná indokoltnak.

A 27. cikk (1) bekezdése szerint a hitelező köteles megtenni az annak biztosításához szükséges intézkedéseket, hogy felszabadítsanak minden olyan összeget, amely a számlazárolási végzés alkalmazását követően meghaladja a végzésben megállapított összeget, ha a végzés ugyanabban a tagállamban vagy különböző tagállamokban több számlát érint, vagy ha a végzést egy vagy több, ugyanazon adóssal szemben és ugyanazon követelés biztosítása céljából kibocsátott, a számlazárolási végzéssel egyenértékű tagállami végzés alkalmazását követően bocsátották ki. Amennyiben a hitelező nem terjeszt elő kérelmet a bírósághoz a tévesen zárolt összegek felszabadítása iránt, úgy az adós jogorvoslattal élhet a 33. cikk (1) bekezdés *d*) pontja alapján.

Mohr kérdésként veti fel, vajon választási joggal rendelkezik-e a hitelező a tekintetben, hogy az érintett számlák közül melyik legyen a hitelező által előterjesztendő 27. cikk szerinti kérelem tárgya? A helyzetet tovább bonyolítja, ha a bankszámlákat különböző tagállamokban vezetik, ugyanis ez a bíróság joghatóságát is befolyásolja. Annak ellenére, hogy a rendelet hallgat e kérdésben, Mohr álláspontja szerint a 24. cikk (7) bekezdésében foglalt szabály megoldást jelenthet a problémára, amely ugyan az egyazon banknál vezetett számlák tekintetében állít fel prioritási sorrendet, de – analógiával élve – a 27. cikk szerinti hitelezői kérelem kapcsán is alkalmazható lehet.³⁴ Példával élve, ha az adós rendelkezik egy önálló takarékszámával és egy másik személlyel (vagy akár több személlyel) közös takarékszámával is, akkor értelemszerűen a közös bankszámlát szükséges feloldani addig a mértékig, hogy a végösszeg pontosan megegyezzen a számlazárolási

³³ 31. cikk (2) bek.

³⁴ MOHR 2014, 123.

végzésben meghatározott összeggel. Másképp kifejezve a közös takarékszámán csak olyan mértékben kell zárolni a pénzeszközöket, hogy az azon és az adós önálló takarékszámáján zárolt pénzeszközök együttes összege elérje a számlazárolási végzésben a bíróság által meghatározott összeget.

Zárolás helyett biztosíték nyújtása

Az adós kérelme alapján a számlazárolási végzést kibocsátó bíróság elrendelheti a zárolt pénzeszközök felszabadítását, illetve megszüntetheti a számlazárolási végzésnek a végrehajtás helye szerinti tagállamban való végrehajtását, ha az adós a végzésben szereplő összegnek megfelelő biztosítékot, vagy a bíróság székhelye szerinti tagállam joga szerint elfogadható formában és legalább az említett összeggel egyenlő értékben alternatív garanciát nyújt a bíróságnak.³⁵

Egyezség a követelés rendezéséről

A számlazárolási végzessel járó korlátozás arra sarkallhatja az adóst, hogy kielégítse a hitelező követelését, ugyanakkor az adós a zárolás alá vont összegből közvetlenül nem teljesíthet, mivel az ellentmondana a számlazárolási végzés alapvető céljának, azaz az adós bankszámla feletti rendelkezési jogának ideiglenes felfüggesztésének, korlátozásának.³⁶ E paradoxon feloldása céljából a 24. cikk (3) bekezdése lehetőséget biztosít az adósnak arra, hogy kérje a banktól a zárolt összegek felszabadítását, és azt, hogy a felszabadított összeget utalja át a követelés kiegyenlítésének céljából a hitelező által megjelölt számlára. Ugyanezt a célt szolgálja a 35. cikk (3) bekezdésében foglalt szabály is: ha az adós és a hitelező megegyeztek a követelés rendezéséről, úgy együttesen kérelmezhetik a számlazárolási végzést kibocsátó bíróságnál a végzés visszavonását vagy módosítását, vagy a végrehajtás helye szerinti tagállam illetékes bíróságánál a végzés végrehajtásának a megszüntetését.

A 35. cikk (3) bekezdésében foglalt kérelem abban különbözik a 24. cikk (3) bekezdésében foglalt lehetőségtől, hogy a kérelmet az adósnak és a hitelezőnek együttesen kell előterjesztenie, illetve míg a 24. cikk (3) bekezdése szerint az adós egyedüli kérelmét (vagy inkább jelzését) a banknál, addig a 35. cikk (3) bekezdése szerint a közös kérelmet a végrehajtás helye szerinti tagállam illetékes bíróságnál vagy végrehajtó hatóságánál kell előterjeszteni. Ami a közös kérelem fogalmát illeti, Mohr szerint elegendő az, ha az egyik fél írásbeli hozzájárulását adja a másik fél kérelméhez, de az a legcélszerűbb, ha mindkét fél egyidejűleg aláírja az okiratot. Abban az esetben, ha az adós nem tud megegyezni a hitelezővel a követelés rendezéséről, de fennállnak a 24. cikk (3) bekezdésében

³⁵ 38. cikk (1) bek. a) és b) pont.

³⁶ MOHR 2014, 154.

foglalt feltételek, úgy az adós ez iránti „másodlagos” kérelmeként (jelzéseként) kezelheti a bíróság az eredetileg a 35. cikk (3) bekezdése szerinti kérelemként benyújtott iratot.³⁷

A számlazárolási eljárás jövője

A számlazárolási rendelet a hitelező eljárás megindítása iránti kérelmével szemben támasztott szigorú követelményekkel, a hitelező kártérítési felelősségre vonásának lehetőségével, illetve egy sajátos jogorvoslati rendszer kialakításával törekszik arra, hogy megfelelően tudja ellensúlyozni az eljárás „ex parte” jellegét, vagyis azt, hogy az adóst nem értesíti, és nem hallgatja meg a bíróság, annak érdekében, hogy a bankszámláján szereplő pénzösszeget ne tudja kivonni az ideiglenes számlazárolás alól. Hogy az adós számára az előtte észrevétlenül zajló eljárás ellensúlyozásaként biztosított jogok mennyiben tudják kompenzálni a kontradiktórius eljárás elvének hiányát, jelentős kérdés, amelynek megválaszolása már nem sokat várhat magára, tekintettel arra, hogy az Európai Bizottság 2022. január 18-ig jelentést köteles nyújtani e tárgyban. Álláspontom szerint a számlazárolási rendelet megítélése során azt szükséges a leginkább megvizsgálni, hogy mennyire csorbítja a szűk tárgyi hatály az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés jelentőségét, mivel a jogalkotó olyan jogterületeket is kivont a rendelet alkalmazási köréből, mint a fizetéseképtelenségi jog (csődeljárás, felszámolás), az öröklési jog, vagy a házassági vagyonyjog. E dilemma szemléltetésére fogalmazza meg azt a szóképet Tajti és Iglíkowskí, miszerint egyelőre kérdéses, hogy a számlazárolási rendelet „valódi nukleáris fegyver” vagy csupán „papírtigris” az adósokkal szemben.³⁸ Emellett a számlazárolási eljárás a nemzeti jog értelmében meglévő zárolási intézkedések alternatívája, azaz mindösszesen egy szabadon választható lehetőség az adott tagállam jogrendszere által igénybe vehető más eljárástípusok mellett, de egyebekben a két eljárás lefolytatásának egyidejűleg is helye lehet.

Emellett arra is szükséges kitérni, hogy a hitelezőket kártérítési felelősség is terheli, ugyanis a rendelet 13. cikk (1) bekezdése szerint a hitelező köteles megtéríteni az adós mindazon kárát, amelyet a számlazárolási végzés a hitelezőnek felróható okok miatt okozott. A felróhatóság mellett további feltétel, hogy kár érje az adóst, illetve hogy a számlazárolási végzés elrendelése és a felmerülő kár között ok-okozati kapcsolat álljon fenn. A hitelezői felelősség kapcsán szükséges megemlíteni a 8. cikk (2) bekezdés *o)* pontjában foglalt szabályt, amely szerint a hitelezőnek a számlazárolási kérelem mellé csatolnia kell egy nyilatkozatot arról, hogy a legjobb tudomása szerint az általa közölt információ teljes és megfelel a valóságnak, és hogy tudatában van annak, hogy a szándékosan valótlan vagy hiányos állítások megalapozhatják a hitelező 13. cikk szerinti kártérítési felelősségét, vagy a kérelem előterjesztésének helye szerinti tagállam joga alapján egyéb jogkövetkezményeket, például bíróság kiszabását vonhatja maga után. Ahogy a fentiek is

³⁷ MOHR 2014, 155.

³⁸ TAJTI–IGLIKOWSKI 2018.

mutatják, az ideiglenes számlázóelrendelést elrendelő európai végzés eljárása számos előnyvel és hátránnyal járhat a hitelezők számára, s hogy a mérleg nyelve merre billen, arról hamarosan jelentést ad az Európai Bizottság, remélhetőleg prosperáló eredményekkel.

Amellett, hogy az Európai Unió jogalkotói a számlázóelrendelés megalkotásával gátat kívántak szabni az adósok különböző fedezetelvonó magatartásainak, az elmúlt évtizedekben az egyes tagállami jogrendszerek közötti bizalom kiépülése, illetve azok egységesítése, harmonizációja érdekében számos erőfeszítést tettek, amelynek eredményei mind-mind hozzájárulnak a határon átnyúló követelések sikeres végrehajtásához. Az egyik ilyen siker a végrehajthatóvá nyilvánítási eljárás megszüntetése volt, amelyet újabb eredmények követtek. A következőkben a jogfejlődés új irányvonalait ismertetem.

A jogfejlődés új irányvonalai: az alkalmazandó jog meghatározása és a tagállamok közötti együttműködés szabályozása

Általában

A közismert anekdota szerint a hön áhított európai egység akkor éri el teljes kiteljesedését, ha az ünnepi vacsorára, amelyre hivatalosak vagyunk, egy angol küldi a meghívót, a menüsört egy francia készíti, a hangulatról egy olasz gondoskodik, és az egészet egy német szervezi. Ezzel szemben a fejtelenség akkor köszönt ránk, ha megérkezve a vacsorára egy francia fogad minket, egy angol készíti az ételeket, egy német gondoskodik a hangulatról, és ami csak igazán rizikós, egy olasz szervezi az egészet. Bár a közös vacsoráról az angolok már távozó félben, sőt már a küszöbön túl is vannak,³⁹ az Európai Unió még mindig számos, különböző kultúrával rendelkező tagállamból áll. Épp ezért fontos, hogy a sokféleség rengetegéből kilépve az Európai Unió kezébe vegye a stafétabotot és kialakítsa saját normáit, szokásait, azaz kultúráját. Bár a gasztronómia terén – egyelőre – nehéz olyan ételt mondani, amely „tipikus uniós” ételeknek lenne nevezhető, a jog világában számos olyan kifejezés született, amely uniós ihletésű,⁴⁰ s szótárát nemrég az Európa Unió tovább bővítette a „nemzetközi párok” kifejezéssel. E szófordulat alatt a határon átnyúló házastársi és a bejegyzett élettársi kapcsolatok

³⁹ SÜLYOK 2017, 128.

⁴⁰ Ilyen például a számlázóelrendelésből ismert „meglepetés-hatás”. A határon átnyúló követelés-behajtással összefüggő ügyekben az adós csak azt követően értesül bankszámlája ideiglenes zárolásáról, hogy a zárolást a bank elvégezte a bíróság utasítása alapján. Ezzel kívánja elkerülni a rendelet azt, hogy az adós a bankszámlájáról eltüntethesse a zárolandó összeget.

értendők, amelyet a vagyoni jogi kérdéseket szabályozó 2016/1103⁴¹ és 2016/1104⁴² számú uniós rendeletekben szerepeltet a jogalkotó. Természetesen e rendeletek nemcsak a tekintetben bírnak jelentőséggel, hogy bővítették az autonóm uniós jog nyelvi szótárát, hanem abban is újszerűek, hogy meghatározzák az alkalmazandó jogot, illetve szabályozzák a tagállamok közötti együttműködést is.

A nemzetközi párok joga kapcsán az egységes szabályozás igénye 2011. március 16-ára nyúlik vissza, amikor is az Európai Bizottság javaslatot fogadott el a házassági vagyoni jogi rendszerekkel és a bejegyzett élettársi közösségek vagyoni jogi hatásaival kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló tanácsi rendelet megalkotására vonatkozóan. Bár az Európai Unió Tanácsa a 2015. december 3-i ülésén arra a következtetésre jutott, hogy észszerű időn belül nem lehetséges olyan rendeleteket alkotni, amelyek az Európai Unió valamennyi tagállamát felölelik, tizennyolc tagállam megerősített együttműködést⁴³ kérelmezett. A Tanács a 2016. június 9-én elfogadott és e napon hatályba léptetett 2016/954 számú határozatával felhatalmazást adott Ausztriának, Belgiumnak, Bulgáriának, Ciprusnak, Csehországnak, Finnországnak, Franciaországnak, Görögországnak, Hollandiának, Horvátországnak, Luxemburgnak, Máltának, Németországnak, Olaszországnak, Portugáliának, Spanyolországnak, Svédországnak és Szlovéniának arra, hogy egymás között megerősített együttműködést hozzanak létre a nemzetközi párok vagyoni jogi rendszereit – ideértve mind a házassági vagyoni jogi rendszereket, mind a bejegyzett élettársi kapcsolatok vagyoni jogi hatásait – érintő ügyekben a joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén. A megerősített együttműködés szorgalmazásával az volt a célja a tagállamoknak, hogy tovább fejlesszék a határon átnyúló vonatkozású polgári ügyek tekintetében a bírósági határozatok kölcsönös elismerésének elvén alapuló igazságügyi együttműködés kialakítását, és biztosítsák a tagállami közös szabályok összhangját. A Tanács határozata szerint a megerősített együttműködésnek egyértelmű és átfogó keretet kell biztosítania a részes tagállamokban a nemzetközi párok vagyoni jogi rendszerei területén, amely során külön „anyagi jogi végrehajtási jogi aktus” vonatkozzon a házassági vagyoni jogi rendszerekre, illetve a bejegyzett élettársi kapcsolatok vagyoni jogi hatásaira. A határozat azt is előírja, hogy e két jogi aktust egyidejűleg szükséges elfogadni annak érdekében, hogy a nemzetközi párok vagyoni jogi rendszereire kiterjedő

⁴¹ A Tanács (EU) 2016/1103 rendelete (2016. június 24.) a házassági vagyoni jogi rendszerekkel kapcsolatos ügyekben a joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról.

⁴² A Tanács (EU) 2016/1104 rendelete (2016. június 24.) a bejegyzett élettársi kapcsolatok vagyoni jogi hatásaival kapcsolatos ügyekben a joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról.

⁴³ Az Európai Unióról szóló szerződés 20. cikk (1) bekezdése szerint azok a tagállamok, amelyek az unió nem kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken egymás között megerősített együttműködést kívánnak létrehozni, az e cikkben és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 326–334. cikkében megállapított korlátokon belül és szabályokkal összhangban igénybe vehetik az unió intézményeit, és a Szerződések megfelelő rendelkezéseinek alkalmazásával gyakorolhatják ezeket a hatásköröket.

megegerősített együttműködés teljes hatóköre le legyen fedve, valamint ezzel biztosítva legyen a megkülönböztetésmentesség.

Ahogy fentebb is említettem, a szabályozás komplexitása abban rejlik, hogy a 2016/1103 és a 2016/1104 számú rendeletek az eljárásjogi szempontok mellett anyagi jogi és kollíziós jogi szempontokat is érvényre juttatnak. Mindez az Amszterdami Szerződés érdeme, mivel új irányt szabott a polgári igazságügyi együttműködésnek az Európai Unióban, amelyet tíz évvel később a Lisszaboni Szerződés is megerősített. E folyamat ékkövei a nemzetközi párok vagyoni jogi rendszereit szabályozó rendeletek, amelyek az eljárásjogi szabályokon (joghatóság, elismerés, végrehajtás) kívül az alkalmazandó jogot is meghatározzák, továbbá a tagállamok közötti együttműködést is szabályozzák.⁴⁴ A következőkben e rendeleteknek azokat a szabályait, amelyek az alkalmazandó jog megválasztására, illetve meghatározására vonatkoznak, részletesen is bemutatom, amellyel azt kívánom szemléltetni, hogy az ilyen jellegű szabályok bevezetésével az Európai Unió újabb erőteljes lépéseket tett a határon átnyúló követelések sikeres végrehajtása érdekében.

A nemzetközi párok vagyoni jogi ügyeit szabályozó rendeletek

A házastársakra vonatkozó szabályozás

A 2016/1103 rendelet alkalmazandó a határokon átnyúló vonatkozású, házassági vagyoni jogi rendszerekkel összefüggésben. Azért szükséges egybefoglalni és egyetlen rendeletben szabályozni a joghatósággal, az alkalmazandó joggal, a határozatok, a közokiratok és a perbeli egyezségek elismerésével, elfogadásával, végrehajthatóságával, illetve a végrehajtásával kapcsolatos rendelkezéseket, mivel így lehetséges a házaspárok számára vagyonuk tekintetében jogbiztonságot teremteni, valamint bizonyos mértékű kiszámíthatóságot biztosítani. A konkrét szabályok ismertetése előtt a rendelet preambulumát is ismertetem, amely hozzájárul a szabályozás céljának jobb megértéséhez.

A preambulum (18) bekezdése szerint a „házassági vagyoni jogi rendszer” kifejezést önálló fogalomként kell értelmezni, amelynek nemcsak azokat a szabályokat szükséges magában foglalnia, amelyekből a házastársak nem térhetnek el, hanem a házastársak közötti megállapodás alapján az alkalmazandó joggal összhangban választható szabályokat is, illetve az alkalmazandó jog vonatkozó alapszabályait, amennyiben vannak ilyenek. Ez nemcsak egyes nemzeti jogrendszerek által a házasság esetében lehetővé

⁴⁴ Hasonló koncepcióval bír a 4/2009/EK rendelet a *tartással kapcsolatos* ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről, az 1259/2010/EU rendelet a *házasság felbontására* és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról (Róma III. rendelet), illetve a 650/2012/EU rendelet az *öröklési ügyekre* irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az öröklési ügyekben kiállított közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési bizonyítvány bevezetéséről (Róma IV. rendelet) is.

tett konkrét és kizárólagos vagyoni jogi konstrukciókat foglalja magában, hanem a házastársak között, illetve a házastársak és harmadik személyek között fennálló és közvetlenül a házastársi kapcsolatból, vagy annak felbontásából eredő vagyoni jogi viszonyokat is.

A preambulum (43) bekezdése a jogbiztonság érvényesülése érdekében előírja, hogy e rendeletnek lehetővé kell tennie a házastársak számára, hogy előzetesen tisztában legyenek azzal, melyik jog alkalmazandó a házassági vagyoni jogi rendszerükre. E célból harmonizált kollíziós szabályokat kell bevezetni, különösen az ellentmondásos eredmények elkerülése érdekében. A főszabálynak biztosítani kell, hogy a házassági vagyoni jogi rendszerre olyan kiszámítható jog legyen irányadó, amellyel szoros kapcsolat áll fenn. Annak érdekében, hogy a házassági vagyoni jogi rendszer egyes elemeit ne külön kezeljék, a házassági vagyoni jogi rendszerre alkalmazandó jognak kell szabályoznia a vagyoni jogi rendszer hatálya alá tartozó vagyoni egészét, tekintet nélkül a vagyontárgyak természetére és arra, hogy azok valamely másik tagállamban vagy valamely harmadik államban találhatóak-e.

A preambulum (45) bekezdése előírja, hogy a házastársak vagyoni kezelésének megkönnyítése érdekében e rendeletben lehetővé kell tenni a házastársak számára a házassági vagyoni jogi rendszerükre alkalmazandó jog megválasztását azon jogok köréből, amelyekhez szokásos tartózkodási helyük vagy állampolgárságuk alapján szoros kötelékek fűzik őket. E választás lehetőségével – a házasság megkötése előtt, a házasságkötés időpontjában és a házasság folyamán – bármikor élhetnek.

A preambulum (47) bekezdése szerint az alkalmazandó jog megválasztásáról szóló megállapodás anyagi és alaki érvényességére vonatkozó szabályokat úgy kell megállapítani, hogy azok megkönnyítsék a házastársak számára a megalapozott döntést, valamint, hogy a jogbiztonság és az igazságszolgáltatáshoz való jobb hozzáférés biztosítása érdekében tiszteletben tartsák a hozzájárulásukat. Az alaki érvényességre vonatkozóan indokolt bevezetni egyes biztosítékokat annak érdekében, hogy a házastársak tudatában legyenek választásuk következményeinek. Minimumkövetelmény, hogy az alkalmazandó jog megválasztásáról szóló megállapodást írásba kell foglalni, keltezni kell, és azt alá kell írnia mindkét félnek.

A preambulum (49) bekezdése szerint – az alkalmazandó jog megválasztásának hiányában – összehangolt kollíziós szabályokat kell bevezetni rangsorolt kapcsoló elvek alapján, a házastársak teljes vagyoni jogi jog megválasztása céljából. Így tehát a házastársaknak a röviddel a házasságkötés utáni első közös szokásos tartózkodási helye képezi az első kapcsoló elvet, megelőzve a házastársak házasságkötéskor fennálló közös állampolgársága szerinti jogot. Amennyiben egyik említett kapcsoló elv sem alkalmazható, illetve a házasságkötés időpontjában kettős közös állampolgársággal rendelkező párok első közös szokásos tartózkodási helyének hiányában, harmadik kapcsoló elvként azon állam jogát kell alkalmazni, amelyhez a házastársakat a legszorosabb kötelékek fűzik. Ez utóbbi kapcsoló elv alkalmazásakor valamennyi körülményt figyelembe kell venni, és egyértelművé kell tenni, hogy e szoros kötelékeket a házasság megkötésének időpontjában fennálló helyzetnek megfelelően kell figyelembe venni. Az (50) bekezdés alapján, ha e rendelet az állampolgárságra kapcsoló elvként hivatkozik, a többes állam-

polgársággal rendelkező személyek megítélésének kérdése olyan előzetes kérdés, amely nem tartozik e rendelet hatálya alá, és arra – adott esetben nemzetközi egyezményekkel együtt – a nemzeti jog irányadó, amelynek azonban teljes mértékben figyelembe kell vennie az Európai Unió általános elveit. Ennek a kérdésnek a megítélése nem érintheti az e rendeletnek megfelelően megválasztott, alkalmazandó jog érvényességét.

Az (51) bekezdés szerint a házassági vagyoni rendszerre alkalmazandó jognak a jogválasztás és házassági vagyoni megállapodás hiányában történő meghatározása esetében lehetővé kell tenni, hogy egy tagállam igazságügyi hatósága a házastársak bármelyikének kérésére, kivételes esetben – amikor a házastársak hosszú időre költöztek a szokásos tartózkodási helyük szerinti államba – arra a következtetésre jusson, hogy az említett állam joga alkalmazható, amennyiben a házastársak korábban már hivatkoztak rá. Ez azonban semmilyen esetben sem érintheti a harmadik személyek jogait.

A preambulum (52) bekezdése alapján a házassági vagyoni rendszerre alkalmazandóként meghatározott jognak irányadónak kell lennie a házassági vagyoni rendszerre attól kezdődően, hogy a házasság fennállása során és annak felbontását követően az egyik vagy mindkét házastárs vagyonát különböző kategóriákba sorolják, egészen a vagyonszösség megszűnéséig. E jognak ki kell terjednie arra, hogy a házassági vagyoni rendszer milyen hatást gyakorol a házastársak egyike és harmadik felek közötti jogviszonyra. A házassági vagyoni rendszerre alkalmazandó jogot azonban a házastársak egyike harmadik féllel szemben kizárólag abban az esetben érvényesítheti ilyen joghatások szabályozására, ha a házastárs és a harmadik fél közötti jogviszony kezdetekor a harmadik fél tudott, vagy annak tudnia kellett az alkalmazandó jogról. Az (53) bekezdés előírja, hogy kivételes körülmények között, közérdekű megfontolások – mint például a tagállam politikai, a társadalmi vagy a gazdasági rendjének megőrzése – okán a tagállami bíróságok és más illetékes tagállami hatóságok számára lehetővé kell tenni, hogy imperatív rendelkezések alapján kivételeket alkalmazhassanak. Ennek megfelelően az „imperatív rendelkezések” fogalmának kötelező erejű szabályokat kell magában foglalnia, például a családi otthon védelmére vonatkozó szabályokat. Ez a házassági vagyoni rendszerre irányadó jog alkalmazása alóli kivétel azonban szigorú értelmezést tesz szükségessé annak érdekében, hogy összeegyeztethető maradjon e rendelet általános célkitűzésével.

A rendelet III. fejezete szabályozza az alkalmazandó jogot, amelynek rendelkezései álláspontom szerint maradéktalanul megfelelnek a preambulumban lefektetett követelményeknek. A következőkben e szabályokat ismertetem, visszautalva a preambulum elvárásaira.

A preambulum (43) bekezdésében foglaltakat a 21. cikk teljesíti, amely szerint a házassági vagyoni rendszerre alkalmazandó jog az e rendszer hatálya alá tartozó valamennyi vagyontárgyra alkalmazandó, függetlenül a vagyontárgyak fellelhetőségi helyétől (az alkalmazandó jog egységének elve).

A preambulum (45) bekezdésében foglalt előírásokat *Az alkalmazandó jog megválasztása* című 22. cikk teljesíti, amely lehetővé teszi a házastársaknak, illetve a házasságlandóknak, hogy alkalmazandó jogként azon állam jogában állapodjanak meg, amelynek

legalább egyikük állampolgára vagy amelyben legalább egyikük szokásos tartózkodási hellyel rendelkezik.

A preambulum (47) bekezdésének iránymutatásait a 23. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály „ülteti át” rendelkezés formájában, amely szerint az alkalmazandó jog megválasztásáról szóló megállapodást írásba kell foglalni, keltezéssel kell ellátni, és azt mindkét házastársnak alá kell írnia. A megállapodás tartós rögzítését biztosító, elektronikus módon történő bármely közlés egyenértékűnek minősül az írásos formával. Ennek megfelelően a felek jogválasztása az elsődleges, és ehhez képest csupán másodlagosak azok a 26. cikkben foglalt szabályok, amelyek meghatározzák az alkalmazandó jogot. Eszerint ha a felek jogválasztással nem éltek, a házassági vagyoni jogi rendszerre azon állam jogát kell alkalmazni, amelyben a házastársak házasságkötés utáni első közös szokásos tartózkodási helye található, vagy ennek hiányában amelynek a házasságkötés időpontjában mindkét házastárs állampolgára, vagy ha még e feltétel sem adott, úgy amelyhez a házasságkötés időpontjában a két házastársat együtt a legszorosabb kötelékek fűzik, figyelembe véve valamennyi körülményt.

A bejegyzett élettársakra vonatkozó szabályozás

A bejegyzett élettársi kapcsolatok vagyoni jogi hatásaival kapcsolatos ügyeket a 2016/1104 rendelet szabályozza, amely számos tekintetben szó szerint megegyezik a 2016/1103 rendelet szövegével. Tekintettel arra, hogy e rendeletek alig több mint egy éve, 2019. január 29-én léptek hatályba, így meglehetősen korai és nehézkes állást foglalni abban a kérdésben, hogy indokolt volt-e két külön rendeletet alkotni, mindenestre több mint szembeötlő az átfedés a két jogi aktus között. Ami a 2016/1104 rendelet kapcsán az alkalmazandó jog szabályozását illeti, az mind az egyes cikkek számozásában és elnevezésében, mind szövegében megegyezik a 2016/1103 rendelettel, ezért azokat szükségtelen újfent megismételni. Ugyanakkor a két rendelet között mutatkozik egy lényeges eltérés, ez pedig a felek jogválasztása hiányában alkalmazandó jog szabályozására vonatkozik: a 2016/1104 rendelet 26. cikke szerint az alkalmazandó jog megválasztásával kapcsolatos megállapodás hiányában a bejegyzett élettársi kapcsolat vagyoni jogi hatásaira azon állam jogát kell alkalmazni, amelynek joga szerint a bejegyzett élettársi kapcsolat létrejött. Kivételes esetben és az élettársak bármelyikének kérelmére a bejegyzett élettársi kapcsolat vagyoni jogi hatásaival kapcsolatos ügyben joghatósággal rendelkező igazságügyi hatóság úgy határozhat, hogy azon állam joga legyen irányadó, amelyben az élettársak utolsó közös szokásos tartózkodási helye jelentősen hosszú ideig fennállt, vagy amelynek jogára vagyoni jogi viszonyaik kialakításakor vagy megtervezésekor mindkét élettárs hivatkozott. E körülmények fennállását a kérelmezőnek kell igazolnia, és az is további feltétel, hogy ezen állam jogrendszere vagyoni jogi hatásokat társítson a bejegyzett élettársi kapcsolat intézményéhez.

A teljes körű elemzés érdekében szükséges megvizsgálni azt is, milyen indokok említhetők a bejegyzett élettársi kapcsolat vagyoni jogi hatásainak a házasságoktól való

különálló szabályozása mellett. Ilyen érv, hogy az egyes tagállamok jogrendszere sokkal homogénebb a házasságkötés és a házasság felbontásának szabályozása tekintetében, mint a bejegyzett élettársi kapcsolat szabályozása esetén.⁴⁵ Az Európai Unió jogalkotói e körülményt kellő súllyal vették figyelembe a 2016/1104 rendelet megalkotása során, amely preambuluma (29) bekezdése szerint e rendeletnek tiszteletben kell tartania a tagállamokban a bejegyzett élettársi kapcsolatok vagyoni jogi hatásaival kapcsolatos ügyek rendezésére alkalmazott eltérő rendszereket. A rendelet preambuluma e probléma szemléltetésére példaként hozza fel a „bírság” fogalmát, amelyet tágan kell értelmezni, hogy abba ne csak a szó szoros értelemben vett, igazságszolgáltatási feladatokat ellátó bíróságok tartozzanak bele, hanem például egyes tagállamokban azok a közjegyzők is, akik a bejegyzett élettársi kapcsolatok vagyoni jogi hatásaival kapcsolatos bizonyos ügyekben a bírósághoz hasonlóan igazságszolgáltatási feladatokat látnak el, továbbá azok a közjegyzők és jogi szakemberek, akik egyes tagállamokban a bejegyzett élettársi kapcsolatok vagyoni jogi hatásaival kapcsolatos ügyekben bíróság felhatalmazásával igazságszolgáltatási feladatokat látnak el.

A második érv ismertetése előtt szükséges kitérni a 2016/1104 rendelet preambuluma (16) bekezdésében foglaltakra, amely szerint a tagállamok joga eltérő tartalmat társít a házasságon kívüli együttélési formákhoz, és meg kell különböztetni egyrészt azon párokat, akik élettársi kapcsolatukat hatóság előtti bejegyzéssel intézményesítették, másrészt azon párokat, akik pusztán együtt élnek. Noha egyes tagállamok szabályozzák az utóbbiakat, azokat külön kell választani a bejegyzett élettársi kapcsolatoktól, amelyek hivatalos formája lehetővé teszi sajátosságuk figyelembevételét, és az azokra alkalmazandó szabályok uniós jogszabályokban történő meghatározását. A belső piac hatékony működésének elősegítése érdekében fontos felszámolni az élettársi kapcsolatokat bejegyeztetett személyek szabad mozgását nehezítő akadályokat és különösen az e párok által vagyoniuk kezelése vagy megosztása esetén tapasztalt nehézségeket. Álláspontom szerint azzal, hogy a bejegyzett élettársak kapcsolatának vagyoni jogi hatásait külön rendeletben szabályozza a jogalkotó, sőt ahogy a preambulum (16) bekezdése is fogalmaz, „(...) a bejegyzett élettársak szabad mozgását nehezítő akadályokat fel kell számolni”, üzenetet ad át számunkra, miszerint az Európai Unió értékrendjében nincs ragsor a házasság és a bejegyzett élettársi kapcsolat között, azaz a házasság nem előbbre valóbb a bejegyzett élettársi kapcsolatnál. Ugyanakkor a jogalkotó – kellő tiszteletben tartva a tagállamok szuverenitásának érinthetetlen részét – a preambulum (17) bekezdésében leszögezi, hogy e rendelet egyetlen rendelkezése sem kötelezheti azokat a tagállamokat, amelyek joga nem foglalja magában a bejegyzett élettársi kapcsolat intézményét, hogy nemzeti jogukban előírják azt.

⁴⁵ Az európai igazságügyi portál valamennyi tagállam tekintetében elvégzett egy 16 kérdésből álló felmérést. Lásd bővebben https://e-justice.europa.eu/content_divorce-45-hu.do (A letöltés dátuma: 2019. 12. 31.)

Az alkalmazandó jog szabályozásának dilemmái

Tekintettel arra, hogy mindkét rendelet 2019. január 29-én lépett hatályba, korai lenne véleményt nyilvánítani a szabályozás különválasztásáról, különösképp azért, mert az Európai Bizottság csupán 2027. január 29-ig köteles jelentést készíteni a rendeletek alkalmazásáról, illetve az esetleges módosítási javaslatairól az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság számára, ugyanakkor egy fontos előírást ki kell emelni: a Bizottságnak egy jelentést már 2024. január 29-ig el kell készítenie abban a vonatkozásban, hogy a rendeletek mennyiben egyeztetetők össze az Alapjogi Charta 21. cikkében szereplő megkülönböztetés tilalmával. Eszerint tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés. Álláspontom szerint az a tény, hogy az Európai Bizottság e tárgykörben három évvel előbb köteles jelentést készíteni, mint e két rendelet bármely más rendelkezése kapcsán, megmutatja, hogy az Európai Unió megfelelő hozzáállással és kellő empátiával nyúl e roppant érzékeny jogterülethez, s törekszik a megfelelő egyensúly és megoldások megtalálására.

Álláspontom szerint ugyanakkor e kérdések túlzott jogpolitikai jellegű megközelítése könnyen hibás is lehet az Európai Unió részéről, mivel túlságosan háttérbe szoríthatja a szigorú értelemben vett jogi jellegű problémák megoldására való törekvést. Ilyen például, hogy a házassági vagyoni jogi rendszereket szabályozó 2016/1103 rendeletben a „házastársak” fogalomkör mellett szerepel a „házasulandók” fogalomkör is, amely számos hasonlóságot mutat az „élettársak” fogalomkörrel, ellenben bizonyos tagállamok nemzeti joga szerint az élettársak fogalomkör egyet jelenthet a bejegyzett élettársak fogalmával is, akik vagyoni jogi ügyeire viszont nem a 2016/1103, hanem a 2016/1104 rendelet alkalmazandó. Ekképp véleményem szerint bonyodalmat okozhat az egyes tagállami bíróságok előtti eljárásokban, hogy adott ügyben a 2016/1103 vagy a 2016/1104 rendelet szabályai alkalmazandók, attól függően, hogy a két ember közti kapcsolatot épp milyen együttélési formának minősíti az adott tagállam nemzeti joga. Ebből a szempontból célszerűbbnek mutatkozott volna a nemzetközi párokat valóban egységesen kezelni, kapcsolataik vagyoni jogi hatásait egyetlen jogi aktusban szabályozni, de összességében ez roppant összetett kérdés, amelynek teljes bizonyossággal való megválaszolása még várat magára.

Összegző megállapítások a határon átnyúló végrehajtással összefüggésben

Az európai polgári eljárásjog fejlődési íve dinamikus, ugyanakkor a jogfejlődés jelenlegi szakasza – annak a fentebb rávilágított kiforrotlansága okán – valószínűleg még nem ad lehetőséget a következő szintre való továbblépéshez, a következő években az alkalmazandó jogra vonatkozó szabályozásnak teljes mértékben ki kell kristályosodnia, a tag-

államok közti együttműködésnek pedig gördülékenyebbé, hatékonyabbá kell válnia. Emellett a határon átnyúló követelések sikeres végrehajtásának fokozása érdekében az európai polgári eljárásjog fejlődésén túl megkerülhetetlen az egységes európai polgári jog megvalósulásának kérdése is, amely jogpolitikai szempontból talán még érzékenyebb kérdés, mint amilyenek az egységes polgári eljárásjogi szabályok kialakítása tekinthető, hiszen amellett, hogy érinti a tagállamok szuverenitását, olyan nemzeti jogszabályok megváltozását vagy hatályon kívül helyezését vonhatja maga után, amelyeknek akár évszázados hagyományai vannak az adott tagállam jogrendszerében.⁴⁶ Ennek ellenére úgy gondolom, hogy amennyiben az Európai Unió belső piaca idővel még élénkebbé válik, úgy megkerülhetetlen lesz a polgári jog területén is egységes szabályozást kialakítani, különben csak súlyosbodnak azok a problémák, amelyeket a tagállami jogrendszerek közti különbségek okoznak a határon átnyúló követelések végrehajtása során.

Álláspontom szerint, ha nem is egységes „polgári törvénykönyv” formájában, de egy lassú, évtizedekig tartó folyamat eredményeképp bizonyos részterületeken létrejöhetnek a kompromisszumok a tagállamok között a polgári jog területén is, amely idővel koherens egészé állhat össze. E folyamat sikerességéhez azonban mindenképp szükséges az uniós jogrend nemzetek fölötti jellegének erősítése is.

Irodalomjegyzék

A FIN-NET bemutatása. Elérhető: www.ec.europa.eu (A letöltés dátuma: 2020. 03. 12.)

A Kúria költségkezdményekkel kapcsolatos bírói gyakorlatot vizsgáló joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye. Elérhető: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/joggyakorlat_elemzes_vegleges.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)

Amit a pénzügyi békéltető testületről tudni kell. Elérhető: www.mnb.hu (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)

MPI-jelentés 1.: An evaluation study of national procedural laws and practices in terms of their impact on the free circulation of judgments and on the equivalence and effectiveness of the procedural protection of consumers under EU consumer law Report prepared by a Consortium of European universities led by the MPI Luxembourg for Procedural Law as commissioned by the European Commission JUST/2014/RCON/PR/CIVI/0082., Strand 1. Comparative procedural law.

MPI-jelentés 2.: An evaluation study of national procedural laws and practices in terms of their impact on the free circulation of judgments and on the equivalence and effectiveness of the procedural protection of consumers under EU consumer law Report prepared by a Consortium of European universities led by the MPI Luxembourg for Procedural Law as commissioned by the European Commission JUST/2014/RCON/PR/CIVI/0082., Strand 2 Procedural Protection of Consumers.

Aszódi László (2017): Költségkezdmények. In WOPERA Zsuzsa szerk.: *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata*. Budapest, Wolters Kluwer.

⁴⁶ Az európai integrációt vagy az állami szuverenitást érdemes előtérbe helyezni? Legyen-e az Európai Unió nemzetek feletti, vagy a jövőben is a mostani formájában működjék tovább? A felvetés elemzéséről lásd részletesen HIDEG 2019a.

- BAGOSSY NÉ KÖRTVÉLYESI Mária (2015): *Medius – avagy webalkalmazás a bírósági közvetítés szolgálatában*. Budapest, OBH. 233. Elérhető: https://birosag.hu/sites/default/files/2018-08/Dijzott_dolgozatok_Mailáth_György_Tudományos_Pályázat_2017.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)
- BARTHA Ildikó (2015): *Nemzetközi szerződések mozgásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- BARTHA Ildikó (2017): A nemzetközi beruházásvédelem átláthatósági garanciái az Unióban. In Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó – Varga Judit szerk.: *Honnan hová? A közpénzek védelméről*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 233–255.
- Békéltető testületek: Sokaknak segít a peren kívüli egyezség. Elérhető: <https://tudatosvasarlo.hu/cikk/bekelteto-testuletek-sokaknak-segit-peren-kivuli-egyezseg> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)
- BENCSIK Imola (2019): Keresethalmazat vs. szabad bíróválasztás joga. *Iustum Aequum Salutare*, XV. évf. 3. sz. 145–178.
- BKIK-ONLINE Fogyasztóvédelmi vitarendezés. Elérhető: www.bkik.hu/hu/szolgalattasok/tudastar/online-vitarendezes (A letöltés dátuma: 2020. 04. 06.)
- BOELE-WOELKI, Katharina – GONZÁLEZ BEILFUSS, Cristina (2007): *Brussels II Bis: Its Impact and Application in the Member States*. Antwerpen, Intersentia.
- BOGNÁR Csaba (2008): Az igazságügyi közvetítés jogi szabályozása. 12. Elérhető: www.jogiforum.hu/files/publikaciok/bognar_csaba-igazsagugyi_kozvetites_jogi_szabalyozasa%5Bjogi_forum%5D.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 08.)
- BÓKA János (2016): A szerkezet-átalakítási eljárások és a fizetéseképtelenség új megközelítése az Európai Unióban. In AUER Ádám – PAPP Tekla szerk.: *A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban – Interdiszciplináris és jogösszehasonlító elemzés*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 243–269.
- BORECZKI Szabolcs: 1. Iratok kézbesítése külföldön; 2. Bizonyítás felvétele külföldön. In BORECZKI Szabolcs – DÁN Judit – GOMBOS Katalin – SIMON Károly László: *Hatóságok közötti határon átnyúló együttműködés polgári ügyekben*. Budapest, KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 kézirat (megjelenés alatt).
- BURIÁN László (2012): Szakértői javaslatok az EU tagállamok közötti határokon átívelő végrehajtás előtti akadályok lebontására. *Magyar Jog*, 59. évf. 3. sz. 177–185.
- CALLIESS, Grahf-Peter – RENNER, Moritz (2020): *Rome Regulations: Commentary*, Third Edition, The Hague, Wolters Kluwer International.
- CAPPELLETTI, Mauro: *Access to Justice. Comparative General Report. Rebels Zeitschrift*, COM(2008) 128 final.
- CONSTANTINOVITS Milán – SIPOS Zoltán (2016): *Nemzetközi üzleti technikák*. Budapest, Akadémiai Kiadó. (elektronikus kiadvány). Elérhető: https://mersz.hu/dokumentum/dj57nut__1/ (A letöltés dátuma: 2020. 06. 07.)
- CSERBA Lajos (2004): Költségkedvezmények. In WOPERA Zsuzsa szerk.: *A polgári perjog általános része*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- CSORBA Emese (2010): Az alternatív vitarendezés egyes uniós jogi eszközei. *Európai Tükör*, XV. évf. 6. sz. 43–59.
- DANKÓ Gréta (2018): *Elég legyen a vitából! – avagy az alternatív vitarendezés előnyei*. Elérhető: <https://arsboni.hu/eleg-legyen-a-vitabol-avagy-az-alternativ-vitarendezes-elonyei/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)
- DANKÓ László (2009): *Nemzetközi kereskedelem*. Miskolc, Miskolci Egyetem Marketing Intézet. (elektronikus kiadvány) Elérhető: <http://real.mtak.hu/91378/1/4765.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 07.)
- DARÁZS Lénárd: A „bíróválasztás” mint tisztességtelen szerződési kikötés. *Gazdaság és Jog*, 2012/12. 19–24.

- DE FINE LICHT, Karl – FOLLAND, Anna (2019): *Defining „Social Sustainability”: Towards a Sustainable Solution to the Conceptual Confusion. Etikk i praksis – Nordic Journal of Applied Ethics*. Vol. 13 No. (2), 21–39.
- DEMPSEY, Nicola – BRAMLEY, Glen – POWER, Sinead – BROWN, Caroline (2011): *The Social Dimension of Sustainable Development: Defining Urban Social Sustainability. Sustainable Development* Vol. 19. No. (5) 289–300 <https://doi.org/10.1002/sd.417>
- Dr. iur Inga KACEVSKA – Dr. iur Baiba RUDEVSKA – Dr. iur Arnis BUKA – Mg. iur Martins DAMBERGS – LL.M Aleksandrs FILLERS (2015): *Az Európai Unió jogszabályainak hatékony elfogadása, átültetése, végrehajtása és alkalmazása a polgári igazságügy területén*. Riga, Ministry of Justice of the Republic of Latvia.
- FALCSIK Dezső (1907): *A polgári perjog tankönyve*. Budapest, Grill.
- FAZEKAS Judit (2012): Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban a hágai programtól a stockholmi programig. In VIRÁG György szerk.: *OKRI Szemle*, 2. kötet, Budapest, KJK–KERSZÖV, 51–78.
- FERRARI, Franco – LEIBLE, Stefan ed. (2009): *Rome I. Regulation. The Law to Contractual Obligation in Europe*. Munnich, Sellier European Law Pub.
- Franz MOHR (2014): *Die vorläufige Kontenpfändung*. Wien, NexisLexis Verlag ARD Orac GmbH & Co KG.
- FÜRJES Balázs – KRÉMER András – PALLAI Katalin (2009): *Közösségi konfliktuskezelés – Alternatív Vitarendezési módszerek a települési és közösségi konfliktusok kezelésében. OBmB. (elektronikus kiadvány) 7*. Elérhető: www.pallai.hu/wp-content/uploads/2010/11/2009_Frjes_krmer_Pallai-book.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 06. 07.)
- GÁRDOS Péter – RÁCZ András (2012): Néhány gondolat a Pénzügyi Békéltető Testületről. *Gazdaság és jog*, 20. évf. 4. sz. 17–21.
- GÁTOS György (2002): „Határon átlépő pereskedés” – kérdőjelek, akadályokkal. In KENGYEL Miklós: *Polgári eljárásjog a XXI. században*. Pécs, Dialóg Campus, 67–75.
- GEIMER, Reinhold – SCHÜTZE, Rolf A. – GEIMER, Ewald – GEIMER, Gregor (2009): *Europäisches Zivilverfahrensrecht: Kommentar zur EuGVVO, EuEheVO, EuZustellungsVO, EuInsVO, EuVTVO, zum Lugano-Übereinkommen und zum nationalen Kompetenz- und Anerkennungsrecht (Grauer Kommentar) (Deutsch) Gebundene Ausgabe – 16. Dezember. 3. Auflage, München, Beck*.
- GELENCSÉR Dániel (2016a): Közérdekű igényérvényesítés Magyarországon I. – a gyakorlat tükrében. *Eljárásjogi Szemle*, 2016/3. 31–45.
- GELENCSÉR Dániel (2016b): Közérdekű igényérvényesítés Magyarországon II. – a gyakorlat tükrében. *Eljárásjogi Szemle*, 2016/4. 25–37.
- GELENCSÉR Dániel (2017): Alapelvek. In PETRIK Ferenc szerk.: *Polgári eljárásjog I–II. – Új Pp. – Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG–ORAC. (Jogkódex verzió), kommentár a Pp. 2. §-ához.
- GELENCSÉR Dániel (2018): Eljárásjogi háttér. In POLAUF Tamás szerk.: *Versenyjogi kártérítési perek, kézikönyv a gyakorlat számára*. Budapest, Wolters Kluwer.
- GOLDBERG, Stephen B. – GREEN, Eric D. – SANDER, Frank E. A. (1985): *Dispute resolution*. Boston, Little, Brown and Company.
- GOMBOS Katalin (2009): A polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés legújabb fejleményei. *Jogtudományi Közlöny*, 64 évf. 3. sz. 130–138.
- GOMBOS Katalin – KESERŰ Barna Arnold – GELENCSÉR Dániel (2018): Szabadkereskedelem vs. környezetvédelem: zsákutca egy érdekpolarizált helyzetben – gondolatok az ISDS reformjának margójára. *Európai Tükör*, 21. évf. 1. sz. 7–35.
- GOMBOS Katalin (2010): A Tanács 2004/80/EK irányelve (2004. április 29.) a bűncselekmények áldozatainak kárenyhítéséről. In GATTER László szerk.: *A Bírák Nagy Kézikönyve*. Budapest, Complex. 1157–1165.

- GOMBOS Katalin (2012): A fogalom-meghatározások jelentősége a Brüsszel I. rendelet módosítása kapcsán. In OSZTOVITS András szerk.: *A Brüsszel I. Rendelet Reformja*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 22–33.
- GOMBOS Katalin (2014a): Eljárásjogi harmonizációs törekvések az Európai Unióban. *Forum – Acta Juridica et Politica*, 4. évf. 2. sz. 121–131.
- GOMBOS Katalin (2014b): *A jog érvényesülésének térsége az Európai Unióban*. Budapest, CompLex.
- GOMBOS, Katalin (2014c): Judicial Cooperation in the European Union. In JAKAB Éva – Pozsonyi Norbert szerk.: *Ünnepi kötet Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 80. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 145–157.
- GOMBOS Katalin: Tagállami eljárási autonómia – az elv korlátokkal és kérdőjelekkel. *Európai Tükör*, 2019/3. Elérhető: https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/Europai_Tukor_2019_03-3_Gombos.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- GOMBOS, Katalin: *Europeanisation effects in the court jurisprudence*, Sciendo. Elérhető: <http://real.mtak.hu/103376/1/GK.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- GOMBOS, Katalin: *Harmonisation of Procedural Laws vs. Procedural Autonomy of the Member States*, STUDIA IURIDICA Cassoviensia. Elérhető: http://real.mtak.hu/85549/1/3_gombos___harmonization_of_procedural_law_u.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- Green Paper from the Commission – Legal Aid in Civil Matters: the Problems Confronting the Cross – border Litigant, COM (2000) 51 final, Part I.
- GYEKICZKY Tamás (2010): *A mediációról mint a polgári és kereskedelmi jogviták bíróságon kívüli rendezésének lehetőségéről: Az Európai Unió mediációs irányelve a német és a magyar polgári eljárásjog tükrében. Jog-összehasonlító tanulmány*. Budapest, Gondolat.
- GYÖRKÖSI Alajos (1984): *Latin-magyar szótár*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- HARSÁGI Viktória – VAN RHEE, Cornelius Hendric (2014): Collective Redress in the European Union: Comparative Perspectives. In HARSÁGI, Viktória – VAN RHEE, Cornelius Hendric ed.: *Multi-party Redress Mechanisms in Europe: Squeaking Mice?* Cambridge, Intersentia, 19–36.
- HARSÁGI Viktória (2005): A nem vitatott követelések végrehajtása az Európai Igazságügyi Térségben. *Európai Jog*, 5. évf. 6. sz. 23–31.
- HARSÁGI Viktória (2016a): A modellválasztás dilemmái a kollektív igényérvényesítés hazai szabályozásánál. *Eljárásjogi Szemle*, 2016/1. 24–30.
- HARSÁGI Viktória (2016b): Osztályos perlés. In VARGA István – ÉLESS Tamás szerk.: *Szakértői Javaslat az új polgári perrendtartás kodifikációjára*. Budapest, HVG–ORAC. 783–798.
- HARSÁGI Viktória (2010): *Kézbesítés a polgári jogvitákban határok nélkül*. Budapest, HVG–ORAC.
- HARSÁGI Viktória (2017): Kollektív igényérvényesítés. In VARGA István szerk.: *A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja I–III*. Budapest, HVG–ORAC.
- HAVASI Péter (2017): A költségkezdmények. In PETRIK Ferenc szerk.: *Polgári eljárásjog I–II. – új Pp. – Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-ORAC, Kommentár a Pp. 94. §-ához.
- HESS-LAW-ORTOLANI (2019): Luxembourg Report on European Procedural Law, Impediments of National Procedural Law to the Free Movement of Judgments + Implementing EU Consumer Rights by National Procedural Law, C.H.BECK.
- HIDEG Milán István (2019a): Az Európai Unió közigazgatási szervezete az állami szuverenitás tükrében. *Közjogi Szemle*, 2019/4. 71–74.
- HIDEG Milán István (2019b): Az ideiglenes számlázórolást elrendelő európai végzés, különös tekintettel a bankok kötelezettségeire. *Gazdaság és Jog*, 2019/5. 4–11.
- HIDEG Milán István (2020): Adósvédelem az ideiglenes számlázórolást elrendelő európai végzés eljárásában. *Gazdaság és Jog*, 2020/2.

- HOHMANN Balázs (2019): *Az alternatív vitarendezési módszerek alkalmazásának hatásai a hatósági eljárás átláthatóságára és nyitottságára*. Elérhető: <http://real.mtak.hu/94390/1/Zárótanulmány – Hohmann Balázs.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 23.)
- HORVÁTH Edit Írisz (2018): *Ösztönzők és korlátok a kis értékű követelések perbeli érvényesítése során hazánkban és az egyes európai államokban*. Doktori értekezés. Elérhető: [https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/HorvathEIrisz_dolgozatv\(2\).pdf](https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/HorvathEIrisz_dolgozatv(2).pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- JÓJÁRT Eszter (2017): A kollektív igényérvényesítés. In PETRIK Ferenc szerk.: *Polgári eljárásjog I–II. – új Pp. – Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG–ORAC. Kommentár a Pp. 571. §-ához.
- KATONA János (2015): A beruházásvédelem reformja és az EU formálódó beruházásvédelmi politikája – pillanatkép. *Európai Jog*, 15. évf. 4. sz. 8–18.
- KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László szerk. (2019): *Nemzetközi jog*. Budapest, Wolters Kluwer. (elektronikus kiadvány) Elérhető: https://mersz.hu/dokumentum/YOV1761__1/ (A letöltés dátuma: 2020. 06. 07.)
- KENGYEL Miklós – HARSÁGI Viktória (2006): *Európai polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris.
- KENGYEL Miklós – HARSÁGI Viktória (2009): *Európai polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris.
- KENGYEL Miklós (2003.): *A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben*. Budapest, Osiris.
- KENGYEL Miklós (2015): *Búcsú a végrehajthatóvá nyilvánítási eljárástól*. Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga.
- KENGYEL Miklós (2005): *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris.
- KENGYEL Miklós (2014): *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris
- KENGYEL Miklós (2017): *Brüsszeltől Brüsszelig. Tanulmányok az európai polgári eljárásjog köréből*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- KIRÁLY Lilla – SQUIRES, Nickolas (2011): Legal Aid in the EU: from the Brussels Convention of 1968 to the Legal Aid Directive of 2003. *Coventry Law Journal*. Vol. 16, No. 2. 27–47.
- KIRÁLY Lilla (2018): *Gyorsabb, egyszerűbb, olcsóbb, hatékonyabb? Az új magyar polgári perrendtartás általános rész osztott perszerkezetének hatékonysági elemzése*. Budapest, Akadémiai Kiadó. (elektronikus kiadvány) Elérhető: https://mersz.hu/dokumentum/m314gyeoh__1/ (A letöltés dátuma: 2020. 06. 07.)
- KIRÁLY Lilla (2012): *A szegényjogtól a jogi segítségnyújtásig*. Pécs–Budapest, Dialóg Campus.
- KIRÁLY Miklós (2018): A személyek és a felek autonómiája az új nemzetközi magánjogi törvényben. *Jogtudományi Közlöny*, 73. évf. 12. sz. 509–515.
- KLEIN, Franz: *Zeit- und Geistströmungen im Prozesse*. Wien, 1901.
- KOZÁK Kornélia – SZIRBIK Miklós (2020): Fenntartható befektetővédelmi jogalkotás az intra-EU megállapodások területén, figyelemmel az Európai Unió Bíróságának Achmea-ügyben hozott ítéletére. In STRIHÓ Krisztina – SZEGEDI László szerk.: *Európai szabályozáspolitikai kihívások*. (Tématerületi Kiválósági Program) kézirat.
- KRETTMAYR, Aloys (1753): *Codex iuris bavarici judicarii*. 2. Kap. §. München.
- LÁNCOS Petra Lea (2013): A szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térsége. In SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura: *Az Európai integráció jogi fundamentumai*. Budapest, Szent István Társulat. 185–186.
- MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos (2018): *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- MAGNUS, Ulrich – MANKOWSKI, Peter ed. (2017): *European Commentaries on Private International Law ECPII Commentary. Volume II. Rome I Regulation*. Köln, Verlag Dr. Otto Schmidt. Elérhető: <https://doi.org/10.9785/9783504384814> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 19.)

- MAGNUS, Ulrich – MANKOWSKI, Peter ed. (2019): *European Commentaries on Private International Law ECPIL Commentary*. Volume III. Rome II Regulation. Köln, Verlag Dr. Otto Schmidt. Elérhető: <https://doi.org/10.9785/9783504384821> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 19.)
- MAGYARY Géza – NIZSALOVSKY Endre (1939): *Magyar polgári perjog*. 3. kiad. Budapest.
- MALIK Éva (2015): Megoldotta-e a mediációs irányelv az Unió mediációs paradoxonát? In HARSÁGI Viktória – HORVÁTH E. Írisz – RAFFAI Katalin – SURI Noémi – SZABÓ Sarolta szerk.: *Határon átnyúló viták rendezése: törekvések és megoldások*. Budapest, Pázmány Press.
- MCKENZIE, Stephen (2004): Social sustainability: towards some definitions. *Hawke Research Institute Working Paper Series No 27*. Magill, Hawke Research Institute University of South Australia 1–31.
- Mediáció polgári ügyekben. Elérhető: www.bpugyvedikamara.hu/per-nelkul/mediacio-polgari-ugyekben/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 06.)
- WATHELET, Melchior főtanácsnok indítványa.
- MENGER, Anton (1890): *Das bürgerliche Recht und die besitzlosen Volksklassen. Eine Kritik des Entwurfs eines Bürgerlichen Gesetzbuches für das Deutsche Reich*. 2. Aufl. Tübingen, Laupp.
- MÉSZÁROS Pál Emil – PRUGBERGER Tamás (2018): Ideiglenes intézkedések az európai polgári eljárásjogban és a „nem tagállami” ideiglenes számlazárolást elrendelő végzés. *Európai Jog*, 13. évf. 3. sz. 7–13.
- MUZSALYI Róbert (2016): A joggyakorlat dilemmái a szerződési feltételek tisztességtelenségének vizsgálatánál. *Európai Jog*, 16. évf. 6. sz. 19–31.
- MUZSALYI Róbert (2020): *Az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elve az Európai Unió jogában*. Doktori értekezés. Elérhető: http://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Muzsalyi_Robert_dolgozat.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- NAGY Adrienn (2013): *Kézikönyv az európai fizetésektelenségi eljáráshoz*. Budapest, HVG–ORAC.
- NAGY, Csongor István (2017): Intra-EU Bilateral Investment Treaties and EU Law after Achmea: „Know Well What Leads You Forward and What Holds You Back”. *German Law Journal*, Vol. 19, No. 4. 981–1016.
- NAGY, Csongor István (2018): *Extra-EU BITs and EU law: Immunity, “Defense of Superior Orders”, Treaty Shopping and Unilateralism*. Indianapolis, Council on International Law and Politics.
- NAGY, Csongor István (2019): *Investment Arbitration in Central and Eastern Europe: Law and Practice*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- NAGY Márta (2011): *Bírósági mediáció*. Szeged, Bába.
- NÉMETH János (2006): Alapvető elvek. In NÉMETH János – KISS Daisy szerk.: *A polgári perrendtartás magyarázata*. 1. kötet. Budapest, Complex.
- ORBÁN Endre (2018): Quo vadis, „alkotmányos identitás”? *Közjogi Szemle*, 11. évf. 3. sz. 1–13.
- OSZTOVITS András (szerk.) *Nagykommentár az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződésekhez*. Budapest, Wolters Kluwer. (Jogtár verzió). Kommentár az EUMSZ 81. cikkéhez.
- PATYI Gergely igazságügyi kapcsolatokért felelős államtitkár beszéde a II. Mediációs Panorámán, 2014. szeptember 4-én, Keszthelyen.
- PÉCZELI Kristóf (2019): *Az Európai Unión belüli kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények jövője*. Elérhető: https://itelet-pazmany.blog.hu/2019/02/26/az_europai_union_beluli_ketoldal_u_beruhazasvedelmi_egyezmények_jovoje (A letöltés dátuma: 2020. 04. 20.)
- POCAR, Fausto (2007): *Magyarázó jelentés a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 2007. október 30-án Luganóban aláírt egyezményről*. (2009/C 319/01) Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:319:0001:0056:HU:PDF> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 21.)
- POKOL Béla (2002): A jog elkerülésének útjai. Mediáció, egyezségkötés. *Jogelméleti Szemle*, 1. sz. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol9.html> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 08.)

- RAFFAI Katalin (2020): Az Európai Unió és az Egyesült Királyság nemzetközi magánjogi kapcsolatrendszer a brexit után. *Külgazdaság*, (Jogi Melléklet) 64. évf. 1–2. sz. 1–18.
- RÁK Viktor (2020): *Nagykommentár az európai fizetési meghagyásos eljárásról szóló rendelethez*. Budapest, Wolters Kluwer.
- SÁNDOR Lénárd (2016): Emberi jogok a beruházásvédelem rendszerében. *Európai Jog*, 16. évf. 3. sz. 1–10.
- SÁNDOR Lénárd (2019): *Magyarország újabb lépést tesz a gazdasági önrendelkezés visszaszerzése felé*. Elérhető: https://precedens.mandiner.hu/cikk/20190102_visszanyerhető_gazdasági_onrendelkezés_magyarország_csatlakozik_az_európai_unió_belüli_beruhazasvedelmi_megallapodások_megszüntetése_irányuló_közös_erofeszítéshez (A letöltés dátuma: 2020. 04. 20.)
- SÁRFFY Andor (1946): *Magyar polgári perjog*. Budapest, Grill.
- SCHLOSSER, Peter – HESS, Burkhard (2015): *EU-Zivilprozessrecht*. 4. Auflage, München, C.H. Beck.
- SCHOTT, Richard (1900): *Das Armenrecht der deutschen Zivilprozessordnung*. Gustav Fischer, Jena.
- SCHWEIGHARDT Zsanett (2018): Tagállamközi követelésbehajtás – ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés. *Európai Jog*, 18. évf. 3. sz. 1–6.
- SIMON Károly László – SIRHÁN, Bálint szerk. (2016): *Joghatóság az átdolgozott Brüsszel I. rendeletben*. Budapest, Országos Bírósági Hivatal.
- SIMON Károly László (2018a): A kis értékű követelések európai eljárása. In VARGA István szerk.: *A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja*. III/III Budapest, HVG–ORAC. 2808–2849.
- SIMON Károly László (2018b): Az európai tartási rendelet. In VARGA István szerk.: *A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja*. III/III Budapest, HVG–ORAC, 2702–2763.
- SIMON Károly László (2018c): *Tartásdíjigények érvényesítése határok nélkül. Megoldások és kihívások a magyar jogalkalmazás számára*. Budapest, HVG–ORAC.
- SIMON Károly László (2011): Jogi segítségnyújtás jogi személyeknek – az Európai Unió bíróságának újabb jogfejlesztő jogértelmezése. *Európai Jog*, 11. évf. 3. sz. 43–50.
- SIMON Rita (2016): A fogyasztói viták alternatív vitarendezése Európában – ötlet-verseny és fórum shopping a nemzeti szabályozás és implementációs kötelezettség tükrében? *Iustum Aequum Salutare*, 12. évf. 2 sz. 63–89.
- SOMSSICH Réka (2018): Uniform or Diverging Application of EU Instruments in the Field of Private International Law by National Jurisdictions – Preliminary References in the Area of Judicial Cooperation in Civil Matters. In SZABADOS Tamás – KIRÁLY Miklós szerk.: *Perspectives of Unification of Private International Law in the European Union*. Budapest, Eötvös University Press. 53–84.
- Specific Programme „Civil Justice” (2007-2013) Call for proposals 2009-1. 3. Programme objectives and priorities: *3.1 Projects aimed at promoting judicial cooperation in civil matters, with the aim of contributing to the creation of a genuine European area of justice in civil matters based on mutual recognition and mutual confidence*.
- STRIHÓ Krisztina (2015): Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatással összefüggő szerződés. In PAPP Tekla szerk.: *Atipikus szerződések*. Budapest, OPTEN. 127–159.
- STRIHÓ Krisztina (2020): *Elektronikus kereskedelem*. Budapest, Wolters Kluwer.
- SULYOK Tamás (2017): Ízelítő Gombos Katalin Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai című könyvéhez. *Európai Tükör*, 20. évf. 1. sz. 127–132.
- SURI Noémi (2013): Új alternatíva? Bírósági mediáció beilleszthetősége a magyar polgári eljárásjog rendszerébe. *Magyar Jog*, 60. évf. 5. sz. 298–304.
- SZABADOS Tamás – KIRÁLY Miklós szerk. (2018): *Perspectives of Unification of Private International Law in the European Union*. Budapest, Eötvös University Press.
- SZABADOS Tamás (2017): A tagállamok közötti beruházásvédelmi egyezmények az uniós jogban. *Állam- és Jogtudomány*, 58. évf. 3. sz. 17–44.

- SZABÓ Sarolta (2015): European Values, Fundamental Rights and the Private International Law of the European Union. In LÁNCOS Petra Lea – VARGA Réka – MOLNÁR Tamás – SZABÓ Marcel szerk.: *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*. The Hague, Eleven International Publishing, 307–325.
- SZÉCSÉNYI-NAGY Kristóf (2018): Költségkedvezmények. In VARGA István szerk.: *A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja*. III/III Budapest, HVG–ORAC.
- SZÉCSÉNYI-NAGY Kristóf (2012): *Nagykommentár a fizetési meghagyásos eljárásról szóló törvényhez*. Budapest, CompLex.
- SZECSKÓ József (2016): *A mediáció jogi szabályozása Magyarországon*. Elérhető: https://adreuropa.uni-miskolc.hu/files/53/ADR-2017-1_Szecscko.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 08.)
- SZEIBERT Orsolya (2018): Határtalanul – a házasság felbontása és annak járuléklai az Európai Unió rendelkezései és az új nemzetközi magánjogi törvény fényében, kitekintéssel a legújabb EuB döntésekre. *Családi Jog*, 16. évf. 3. sz. 1–8.
- Ifj. SZEPESVÁRALJAI HAENDEL Vilmos (1936): *A szegényjog a magyar polgári peres eljárásban és annak kritikája*. Miskolc, Ludvig István Könyvnyomdája.
- SZIKORA Veronika (2010): *Magyar fogyasztóvédelmi magánjog – európai kitekintéssel*. Debrecen, FOME.
- SZŐCS Tibor (2016): Az európai öröklési rendelet mint új kihívás. *Közjegyzők Közlönye*, 63. évf. 2. sz. 29–39.
- SZÜCS Anikó Edit: A nehéz helyzetben lévő vállalkozások állami támogatásának lehetőségei az Európai Unió szabályai keretében. In STRIHÓ Krisztina – SZEGEDI László szerk.: *Európai szabályozáspolitikai kihívások. (Tématerületi Kiválósági Program) kézirat*.
- TENREIRO, Mário – SEONE, José Alegre (2003): *The Creation as on European Judicial Area in Civil and Commercial Matters: What can the EU Do?* In Storme.
- TAJTI, Tibor – IGLIKOWSKI, Peter (2018): *A Cross Border Study of Freezing Orders and Provisional Measures – Does Mareva Rule the Waves?* Springer International Publishing AG. 83–86.
- TÓTH Barbara – WOPERA Zsuzsa (2018): A nemzetközi párok vagyoni viszonyainak uniós rendezése. In RAFFAI Katalin szerk.: *Határon átnyúló családi ügyek – Nemzetközi személyes- és családjogi kérdések a XXI. században*. Budapest, Pázmány Press. 189–205.
- TÖPFER, Richard – FIEDLER, Eberhard (1934): *Das Armenrecht in der gerichtlichen Praxis*. Berlin, Vahlen.
- VAN CALSTER, Geert (2016): *European Private International Law*. Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing. 2nd ed.
- VÁRADI Ágnes (2015): A jogi személyek jogérvényesítésének elősegítése az Európai Unió és tagállamai jogában. *Állam és Jogtudomány*, 56. évf. 3. sz. 43–50.
- WALLACHER Lajos (2017): Közérdekű igényérvényesítés. In WOPERA Zsuzsa szerk.: *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata*. Budapest, Wolters Kluwer.
- WOOLF, Lord Harry (1996): *Access to Justice – Final Report*. London, HMSO.
- WOOLF, Lord Harry (1995): *Access to Justice – Interim Report*. London, MSO.

Rövidítések jegyzéke

Ajánlás	Az uniós jogok megsértése tekintetében a jogsértés megszüntetésére és kártérítésre irányuló tagállami kollektív jogorvoslati mechanizmusok közös elveiről szóló 2013/396/EU számú ajánlásában
Alapjogi Charta	az Európai Unió Alapjogi Chartája
BH	Bírósági Határozat

BIT	Bilateral Investment Treaty (kétoldalú beruházásvédelmi megállapodás)
Bizonyításvédelmi rendelet	A Tanács 2001. május 28-i 1206/2001/EK rendelete a polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyításvédelem tekintetében történő, a tagállamok bíróságai közötti együttműködéséről
Bizottság	Európai Bizottság
Brüsszel Ia. rendelet	Az Európai Parlament és a Tanács 2012. december 12-i 1215/2012/EU rendelete a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (Brüsszel Ia.)
Brüsszel Iia. rendelet	A Tanács 2003. november 27-i 2201/2003/EK rendelete a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (Brüsszel Iia.)
EBH	Elvi Bírósági Határozat
Egyezmény	Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény
EJEB	az Emberi Jogok Európai Bírósága
EKSZ	az Európai Közösséget létrehozó szerződés
EUB	az Európai Unió Bírósága
EUFMH rendelet	Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 12-i 1896/2006/EK rendelete az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról
EUMSZ	az Európai Unió működéséről szóló szerződés
EUSZ	az Európai Unióról szóló szerződés
Fgytv.	1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről
Fogyasztói online vitarendezési irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 524/2013/EU rendelete a fogyasztói jogviták online rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról
FIN-NET	Financial Dispute Resolution Network (pénzügyi vitarendezési hálózat)
ICC	Nemzetközi Kereskedelmi Kamara Választottbíróság
ICSID	a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja
Itv.	1990. évi XCIII. törvény az illetékekről
Jst.	2003. évi LXXX. törvény a jogi segítségnyújtásról
Kézbesítési rendelet	Az Európai Parlament és a Tanács 2007. november 13-i 1393/2007/EK rendelete a tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről (iratkézbesítés), és az 1348/2000/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
Költségmentességi Irányelv	A Tanács 2003/8/EK irányelve (2003. január 27.) a határon átnyúló vonatkozású jogviták esetén az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében az ilyen ügyekben alkalmazandó költségmentességre vonatkozó közös minimumszabályok megállapításáról
Mediációs Irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve (2008. május 21.) a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól
MPI	Max Planck Institute Luxembourg for Procedural Law
ÖZPO.	osztrák polgári perrendtartás
Plósz-féle Pp.	1911. évi I. törvényzikk a polgári perrendtartásról
Pp.	2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról

Ptk.	2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
Ptrs.	1868. évi LIV. törvény cikk a polgári törvénykezési rendtartásról
régi Pp.	1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról
Szabályzat	az Európai Unió Bíróságának eljárási szabályzata
Számlázárolási rendelet	Az Európai Parlament és a Tanács által 2014. május 15-én elfogadott a polgári és kereskedelmi ügyekben a tagállamközi követelésbehajtás megkönnyítése érdekében az ideiglenes számlázárolást elrendelő európai végzés eljárásának létrehozásáról szóló 655/2014/EU rendelet
Tanács	az Európai Unió Tanácsa
Tartási rendelet	A Tanács 2008. december 18-i 4/2009/EK rendelete a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről
UNCITRAL	az Egyesült Nemzetek Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága
UNIDROIT	International Institute for the Unification of Private Law

Kétoldalú szerződések és kisebbségvédelem Közép-Európában

Szerkesztette
Vizi Balázs

Vákát oldal

Kétoldalú szerződések és a kisebbségek védelme a nemzetközi jogban

Vizi Balázs

Bevezetés – történelmi háttér¹

A mai nemzetközi kisebbségvédelmi normák kialakulásának története világosan mutatja, hogy a kisebbségek jogainak kérdése a modern nemzetközi jogban szorosan összefonódott az emberi jogok nemzetközi védelmének fejlődésével. Az 1945 utáni időszakban született univerzális és regionális emberi jogi szerződések szellemiségére építve fogalmazódtak meg azok a kisebbségi jogokat érintő, meghatározó nemzetközi dokumentumok, amelyek rögzítik azt az elvet, mely szerint a kisebbségi jogok elválaszthatatlanul kapcsolódnak az emberi jogokhoz.

Történelmi távlatokban viszont azt láthatjuk, hogy egyes csoportok identitásának védelme még az emberi jogok nemzetközi védelmének gondolatát megelőzően, a 16–17. században nemzetközi megállapodások tárgya lett. Európában az 1600-as években a nemzetközi konfliktusokat uraló felekezeti törésvonalak miatt a vallásszabadság, a vallási kisebbségek helyzete került előtérbe. Több olyan kétoldalú és többoldalú nemzetközi megállapodás is született, amely egyes vallási kisebbségek jogait volt hivatott rendezni. Az I. Rákóczi György és III. Ferdinánd között megkötött linzi békét (1645) tekinthetjük az első olyan nemzetközi szerződésnek, amely szakít a *cuius regio, eius religio* elvvel, és minden alattvaló számára (a főurak és a köznép számára is) biztosítja a szabad vallásgyakorlást.² A vesztfáliai béke³ megerősítette a vallásgyakorlás szabadságának elvét és egyúttal, a nemzetközi jog történetében először, létrehozta a kollektív garancia intézményét. A harmincéves háborút követő évtizedekben az államok közötti területváltozásokkal járó konfliktusokat lezáró szerződések szintén megerősítették a vallásszabadságnak ezt a kiterjesztett értelmezését: ezt látjuk az 1660-ban megkötött olivai szerződésben, amelyben Svédország vállalta a Lengyelországtól megszerzett Livónia lakossága számára a katolikus vallás szabad gyakorlását, ahogy hasonló értelmű garanciák kerültek be a Franciaország és Németalföld között megkötött 1687-es nijmegeni és 1697-es rijswijki szerződésekbe is.⁴ Nem mindig a teljes és feltételek nélküli vallásgyakorlást ismerték el a felek, ahogy a Franciaország és Nagy-Britannia

¹ A szerző a tanulmány megírásához az NKFI K120469 számú *Kétoldalú szerződéses kapcsolatok és kisebbségvédelem Közép- és Délkelet-Európában* című kutatás eredményeit is felhasználta.

² Lásd erről SZALAYNÉ SÁNDOR 2003, 38–41.

³ A harmincéves háborút lezáró békerendszer két nemzetközi szerződésből állt, amelyeket egy napon, 1648. október 24-én kötöttek meg Osnabrückben (III. Ferdinánd és a szövetségesei, valamint a svéd király és a szövetségesei között) és Münsterben (III. Ferdinánd és a francia király között).

⁴ THORNBERRY 1991, 27–28.

között a Hudson-öböl és Acadia átadásáról 1713-ban megkötött szerződés kimondta, a brit fennhatóság alá került római katolikusok vallásukat szabadon gyakorolhatják, „ahogy azt Anglia törvényei megengedik”.⁵

Külön meg kell említeni azokat a szerződéseket, amelyeket az európai hatalmak a török birodalommal kötöttek és amelyek – egyebek mellett – az oszmán fennhatóság alatt élő keresztények sorsának rendezését célozták. Az úgynevezett kapitulációs szerződések nem tekinthetők klasszikus értelemben kisebbségi szerződéseknek, mert ezek jellemzően az oszmán birodalom területén élő keresztények számára biztosítottak személyi kivételt a szultán vagy más keleti állam joghatósága alól.⁶ Kimondottan kisebbségvédelmi célú garanciákat tartalmazó szerződések az európai oszmán uralom meggyengülése után születtek, amelyekben a szultán elismerte egyes európai hatalmak egyfajta védhatalmi jogosítványait a török birodalom területén élő keresztény lakosság tekintetében. Ilyen volt az 1699-es karlócai béke, amely megteremtette a jogalapot arra, hogy a német–római császár, valamint a lengyel király képviselői a török uralom alatt élő római katolikusok érdekében a szultánnal eljárhassanak. Az 1774-ben megkötött Kuçuk Kainardji-i és az 1829-es adrianopoliszi szerződésekben Oroszország nyert jogot arra, hogy az ortodox keresztényeket a szultánnal szemben képviselje.⁷

A 19. század új eszméinek térnyerése történelmi fordulatot hozott a kisebbségek védelmének nemzetközi megítélésében. A modern nemzeteszme és az ennek nyomán kibontakozó európai nemzeti mozgalmak magukkal hozták az önrendelkezési elv elismerésének igényét, amely az első világháborút követően paradigmaváltást okozott a nemzetközi jogban is. A nemzeti önrendelkezés jelszavával a török birodalom hagyatékán és az Osztrák–Magyar Monarchia romjain osztozkodó vagy éppen frissen alakult államok új területi berendezkedése nem oldotta meg a 19. században felszínre került nemzeti kisebbségi problémákat. Az Egyesült Államok világháború kimenetelét eldöntő tényere az új világtrend születésére is döntő hatással volt. Woodrow Wilson amerikai elnök politikai álma, a Nemzetek Szövetsége egy olyan univerzális szervezet megalakulását jelentette, amely az alapítók reményei szerint a teljes nemzetközi közösség javát szolgálta volna és saját szervezeti keretei között, eljárásaival képes lett volna a béke tartós biztosítására is.⁸ Wilson a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányában a kisebbségek jogaira vonatkozó általános biztosítékok beépítését is javasolta, amellyel elejét kívánta venni a nemzetek közötti jövőbeni területi vetélkedéseknek.⁹ Az alapító tagállamok között nem alakult ki egyetértés arról, hogy a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmá-

⁵ 14. cikk, idézi THORNBERRY 1991, 28.

⁶ Ilyen volt például az 1535-ben a francia király és II. Szulimán török szultán között megkötött kapitulációs szerződés. Lásd még FOUQUES-DUPARC 1922, 78–79.

⁷ FOUQUES-DUPARC 1922, 78–79.

⁸ Ahogy a neves nemzetközi jogász, Faluhelyi Ferenc fogalmazott 1931-ben: „[...] e nemzetközi jognak egyik új, egyben legnagyobb horderejű intézménye a Nemzetek Szövetsége, a nemzetközi kapcsolatoknak ez a nagyszerű formája, a hatásaiban szörnyszerű világháborúnak ez az egyetlen értékes eredménye.” FALUHELYI 1931, 13.

⁹ SZALAYNÉ SÁNDOR 2003, 65–68.

nyának minden tagállam számára kötelező rendelkezést kellene tartalmaznia a kisebbségi jogok védelméről, így a szerződés végleges szövegében nem találunk semmilyen utalást a kisebbségi jogokra vonatkozóan. Mindennek következtében a kisebbségek védelme a békeszerződések külön rendelkezéseiben, az úgynevezett kisebbségi szerződésekben vagy speciális, a kisebbségek jogairól szóló szerződésekben jelentek meg. 1919 és 1924 között, a Nemzetek Szövetsége közreműködésével vagy garanciája mellett, több ilyen szerződés is született. Ausztria, Magyarország, Bulgária és Törökország, mint vesztes hatalmak, a békeszerződésekben tettek kisebbségvédelmi vállalásokat. Csehszlovákia, Lengyelország, Jugoszlávia, Románia és Görögország, mint újonnan létrejött vagy jelentős területi gyarapodást elért államok, a békeszerződésben vállalt kötelezettségeiknek megfelelően kisebbségvédelmi szerződéseket kötöttek a szövetséges és társult hatalmakkal. Albánia, Észtország, Lettország, Litvánia és Irak a Nemzetek Szövetsége tagságuk feltételeként egyoldalú nyilatkozatot fogadtak el a területükön élő kisebbségek jogainak biztosításáról.¹⁰ Ezenfelül egyes területeket érintő kétoldalú szerződések is születtek a Nemzetek Szövetsége kifejezett garanciája mellett, Németország és Lengyelország között Felső-Sziléziára, valamint Svédország és Finnország között az Åland-szigetekre vonatkozóan. A Nemzetek Szövetségének garanciájától függetlenül is kötöttek az államok a kisebbségeket érintő kétoldalú szerződéseket.¹¹ Elvben a Nemzetek Szövetsége garantálta volna ezen szerződéses vállalások betartását, ám az erre kialakított eljárások nem voltak hatékonyak és sem az érintett kisebbségek, sem a területi revíziót zászlóikra tűző anyaállamok elvárásait nem elégítették ki. A kisebbségvédelmi kötelezettségeket – kényszerűen – vállaló államok is ellenérzésekkel viseltettek ezzel a megoldással szemben. Visszatérő követelésük volt, hogy vagy tegyék általánossá a kisebbségi jogi elveket minden állam számára, vagy töröljék el azokat.¹² Ráadásul a két világháború közötti kisebbségvédelmi normák nem akadályozták meg az államokat abban, hogy feladják a kisebbségek ki- vagy áttelepítésének gyakorlatát. A korszak kétoldalú szerződésai közül egyedül az Åland-szigetnek autonómiát adó finn–svéd megállapodás élte túl a második világháborút, amely a Nemzetek Szövetségével együtt az 1920-as évek nemzetközi kisebbségvédelmi rendszerét is elsöpörte.¹³

A második világháborút követő időszakban már érzékelhető volt, hogy a szovjet befolyás alá került országok a nyugat-európai államokétól radikálisan eltérő megoldásokat keresnek a kisebbségi problémákra. A második világháború alatt és közvetlenül utána számos nemzetközi szerződés is született, amely lakosságcserével vagy kitelepítéssel

¹⁰ SZALAYNÉ SÁNDOR 2003, 85–86.

¹¹ Ausztria és Csehszlovákia között 1920. június 7-én a kisebbségi oktatásról és az állampolgársági kérdésekről; Lengyelország és Csehország között 1925. április 23-án a kisebbségi iskolákról; Jugoszlávia és Románia között 1933. március 10-én a kisebbségek kölcsönös védelméről; Bulgária és Görögország között 1919. november 27-én a kölcsönös ki- és bevándorlásról; valamint Danzig szabad város és Lengyelország között arról, hogy Danzig a saját kisebbségeivel szemben a lengyel kisebbségi szerződés rendelkezéseit fogja alkalmazni. Lásd SZALAYNÉ SÁNDOR 2003, 82–86.

¹² THORNBERRY 1991, 47.

¹³ Az Åland-szigetek nemzetközi jogi helyzetéről lásd TÓTH 2014, 61–65.

próbált etnikailag homogén államokat alakítani Közép- és Kelet-Európában. Romániából a bánáti svábok vagy a magyarországi németek tömeges kitelepítése, a csehszlovákiai magyarok és németek teljes jogfosztása mellett, moszkvai nyomásra, a térség államai több kétoldalú szerződést kötöttek olyan lakosságcserekről,¹⁴ mint amilyen az 1946-os magyar–csehszlovák egyezmény volt.¹⁵ Alig találni példát olyan kétoldalú szerződésre, amely a kisebbségek jogait érintette volna és ezek is csak nagy általánosságban, a teljes reciprocitás elvére hivatkozva foglalkoztak az érintett kisebbségek védelmével.¹⁶

Ezzel szemben Nyugat-Európában egyre inkább az emberi jogok regionális és egyetemes védelmének megvalósításán volt a hangsúly. A hidegháborús ideológiai szembenállás nem kedvezett a nemzetközi (akár multilaterális, akár bilaterális) kisebbségi jogi normák fejlődésének. A nyugat-európai államok az egyéni jogok biztosításának nemzetközi garanciáit tartották fontosnak, a szovjetbarát tábor államai pedig úgy tekintették, a népek barátságára építő szocialista rendszerben minden állam a lenini eszmét követve megoldotta a kisebbségi kérdések rendezését.¹⁷

Emberi jogok egyetemes védelme, kétoldalú kisebbségvédelem a második világháború után

A két világháború közötti nemzetközi rendszer bukása után a kisebbségek jogainak védelme háttérbe szorult a nemzetközi kapcsolatokban, és az egyetemes és regionális nemzetközi jogi kodifikációs munkálatok az emberi jogok védelmének biztosítását helyezték előtérbe. Az etnikai-nemzeti identitás politikai jelentősége ugyan nem lett kisebb, de az államok a második világháború előtti időszak kudarcai miatt nem a nemzetközi együttműködésben keresték az ebből fakadó kisebbségi problémák megoldását. A világháborút lezáró 1947-es békeszerződések is csak a diszkrimináció tilalmát rögzítik, a kisebbségek jogairól azonban hallgatnak.¹⁸ Egyetlen jelentős fejleménynek az 1948-ban a népiertás tilalmáról elfogadott egyezmény tekinthető ezen a téren, amely nemzetközi védelemben részesíti a nemzeti, etnikai csoportok létezéshez való jogát.¹⁹ A kialakuló nemzetközi emberi jogi rezsim az egyéni jogokat helyezte előtérbe és a személy emberi méltóságának egyetemes eszméjére épít. Azonban a kisebbségekre való hivatkozás nem

¹⁴ ARP 2008, 5.

¹⁵ SIMON 2015. Lásd még általánosságban SZALAYNÉ SÁNDOR 2003, 104–108.

¹⁶ Lásd a Lengyelország és Csehszlovákia között 1947. március 10-én megkötött barátsági és kölcsönös segítséget nyújtó szerződés kiegészítő jegyzőkönyvét (a szövegét közli ARP 2008, 223.) vagy a kulturális együttműködésről 1947. október 15-én aláírt magyar–jugoszláv megállapodás 5. cikkét. Ez utóbíróról bővebben ír N. SZABÓ 1999, 60–64.

¹⁷ Az önrendelkezés, föderáció, nemzetiségi egyenjogúság elveinek Janus-arcú szocialista megoldásait jól érzékelteti a szocialista országok alkotmányainak áttekintése. Joó 1984, 100–134.

¹⁸ Az Olaszországgal, Romániával, Bulgáriával, Finnországgal és Magyarországgal kötött békeszerződések vonatkozó cikkeit közli ARP 2008, 221–222.

¹⁹ UNTS 1951, 278–312. Vö. THORNBERRY 1991, 86–110.

tűnik el teljesen a nemzetközi dokumentumokból: az Emberi Jogok Európai Egyezménye 14. cikkében a nemzeti kisebbséghez tartozás alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmát is rögzíti, az 1966-os Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya pedig 27. cikkében a kisebbségi identitás megőrzésének egyéni jogát is elismeri. Ez az individualista megközelítés azonban nem lehetett alkalmas arra, hogy a kisebbségeket érő asszimilációs törekvésekkel szemben a közösségi identitás megőrzésének aktív védelmét garantálja.

Az, hogy a kisebbségek számára is fontos jogelvek (például a diszkrimináció tilalma) megerősödtek a nemzetközi jogban nem jelentette azt, hogy a kisebbségek sorsa ne okozott volna államok közötti konfliktusokat. Európában az etnikailag homogén nemzetállamok megteremtésének szándékát a 20. században nemcsak a kisebbségek, de anyaállamaik is veszélyforrásnak tekintették. Bár a második világháború utáni békerendszer csak a területi kérdéseket rendezte, találunk példát arra, hogy az anyaállamok kétoldalú szerződésben igyekeztek garanciákat biztosítani a határaikon kívül rekedt nemzettársi kisebbségeik számára. Ezek a szerződések azonban nem egyetemes emberi jogi elvek alkalmazására születtek, hanem a részes államok valójában a szerződések aláírásával történelmi konfliktusokat akartak lezárni.

A Gruber–De Gasperi-megállapodás

Olaszország és Ausztria még a párizsi béketárgyalások idején állapodott meg arról, hogy az Olaszországhoz tartozó dél-tiroli németek helyzetét egy különleges autonómia keretei között rendezzék. A megállapodást az tette lehetővé, hogy a győztes hatalmak nyomást gyakoroltak a világháborúban a vesztesek oldalán álló Olaszországra, hogy a hitleri agresszió áldozatának tekintett Ausztriával kompromisszumot kössön az első világháború óta Olaszországhoz került területeken élő németek ügyében. Segítette a megegyezést az is, hogy a dél-tiroli németek Mussolini erőszakos asszimilációs politikája miatt a világháború végén aktívan részt vettek az ellenállási mozgalomban. Az 1946-ban aláírt Párizsi Megállapodás (közismert nevén Gruber–De Gasperi-megállapodás²⁰) rögzítette, hogy a Bolzano és Trento megyék területén élő német ajkú lakosok számára biztosítja az anyanyelvű oktatást, az olasz és a német nyelv egyenrangú használatát a közigazgatásban, a német és olasz etnikumokhoz tartozók kiegyensúlyozottabb alkalmazását a közhivatalokban és az érintett területeken élők számára regionális autonóm törvényhozó és végrehajtó hatalmat biztosítanak.²¹ A szerződés értelmében Ausztria nyomon követheti az elfogadott rendelkezések végrehajtását is, ami alapot teremtett arra, hogy a későbbiekben az osztrák kormány az ENSZ fórumai előtt lépjen fel az olasz állammal szemben

²⁰ A szerződést Karl Gruber osztrák külügyminiszter és Alcide De Gasperi (ebben az időben a külügyminiszteri feladatokat is ellátó) olasz miniszterelnök írta alá.

²¹ A szöveg angol és olasz változata elérhető: www.regione.taa.it/codice/accordo.aspx (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.) A megállapodás magyar fordítását közli: TóTH 2014, 66–67.

az autonómia kialakításának hiányosságai miatt. Figyelmet érdemel, hogy a Gruber–De Gasperi Megállapodás nemcsak az Ausztriával való egyeztetést rögzítette az autonómia jogi kereteinek kidolgozásában, hanem a területen élő német kisebbség képviselőinek bevonását is előírta. A kétoldalú megállapodást az Olaszországgal 1947-ben megkötött békeszerződéshez csatolták annak IV. mellékleteként. A szerződés rendelkezéseinek megvalósítása azonban nem volt zökkenőmentes. A szerződés aláírását követő évtizedekben Olaszország olyan megoldásokat alkalmazott, amelyek a dél-tiroli németek számára nem teremtették meg a tényleges autonómiát, a regionális döntéshozatalban való hatékony részvétel feltételeit, ezért az osztrák kormány és a német kisebbség politikai tiltakozása mellett az 1960-as években egyes dél-tiroli csoportok terrorista akciókkal is nyomást próbáltak gyakorolni a római kormányra. A ma modellértékűnek tekintett autonómia kialakítását lehetővé tévő törvénycsomagot végül 1972-ben fogadta el az olasz parlament, de ennek teljes alkalmazására 2001-ig kellett várni.²²

Olasz–jugoszláv szerződések

A párizsi békeszerződés a Jugoszlávia és Olaszország közötti területváltozások miatt kialakult kisebbségi problémákat sem rendezte, amely Trieszt és környéke hovatartozásának vitáját is jelentősen megterhelte. A békeszerződés értelmében a részben angol–amerikai, részben jugoszláv katonai megszállás alatt álló Trieszt és Nyugat-Isztria független entitásként alkotta volna a Trieszti Szabad Területet, ám a rendelkezés gyakorlatba ültetése elmaradt. A konfliktus feloldására 1954-ben tettek kísérletet az úgynevezett Londoni Memorandum aláírásával, amelyben a területet „A” és „B” zónákra osztották.²³ Trieszt és környéke („A” zóna) olasz polgári igazgatás alá került, míg Isztria nyugati fele („B” zóna) jugoszláv igazgatás alatt maradt. A szerződés 5. cikke és külön melléklete részletesen foglalkozott a „jugoszláv etnikai csoport tagjainak” és az „olasz etnikai csoport tagjainak” jogaival, teljes jogegyenlőséget és az oktatás, közigazgatás területén széles körű nyelvi jogokat biztosítva számukra. A szerződés II. melléklete tételesen fel is sorolta azokat, az akkor működő iskolákat, amelyekben az anyanyelvű oktatást a feleknek biztosítaniuk kell.²⁴ Az olasz–jugoszláv határt végül az 1975-ben megkötött osimói szerződésben rögzítették a felek, amely felváltotta a Londoni Memorandumot, de a kisebbségek jogaira vonatkozó rendelkezéseket változatlanul hatályban tartotta.²⁵

²² Vö. GYÖRI SZABÓ 2006, 227–248.

²³ A memorandumot Olaszország és Jugoszlávia mellett Nagy-Britannia és az Egyesült Államok képviselői is aláírták. UNTS 1956, 100–119.

²⁴ UNTS 1956, II. melléklet 4(c).

²⁵ UNTS 1975, 25–28. A szerződést – a londoni memorandummal ellentétben – Nagy-Britannia és az USA képviselői nélkül, már csak a két érintett ország kormánya írta alá, ezért ma is vannak olyanok, akik azt a Trieszti Szabad Területre vonatkozó rendelkezések hiánya miatt a párizsi békeszerződéssel és a nemzetközi joggal ellentétesnek tartják, például a Szabad Trieszt Mozgalom képviselői: <https://triestlibera.one/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.) Lásd még Vizi 2017, 31–33.

Német–dán nyilatkozat

Figyelmet érdemel a Dániában élő német és a Németországban élő dán kisebbség helyzetét rendezni hivatott, úgynevezett bonni–koppenhágai nyilatkozat, amikor a német és a dán kormány párhuzamos nyilatkozatban kötelezték el magukat a területükön élő kisebbségek jogai mellett. A dán–német viszonyt 1871-től megterhelte Schleswig–Holstein hovatarozásának kérdése, és a 20. század első felében is a területi viták voltak meghatározóak a két ország viszonyában. A második világháború után jött el az ideje annak, hogy a határkérdés lekerüljön a napirendről és helyette a két országban élő kisebbségek sorsa vált fontos kérdéssé.²⁶ A dán kormány 1955. április 19-én elfogadott nyilatkozatában garanciákat vállalt a dél-jutlandi németek nyelvi, oktatási jogainak tiszteletben tartására, míg a bonni kormány 1955. június 7-én ugyanilyen értelmű nyilatkozatban ismerte el a schleswig–holsteini dánok kisebbségi jogainak érvényesítését. A két nyilatkozat érdekessége, hogy egyaránt elismerik a másik állam (az érintett kisebbség anyaállamának) szerepét a határon átnyúló kapcsolattartásban, a kulturális, oktatási intézmények támogatásában.²⁷ Az elmúlt évtizedek gyakorlata alapján az anyaállamok kölcsönösen jelentős támogatást is nyújtottak és nyújtanak a szomszédos országban élő kisebbségeiknek, kisebbségi iskoláknak, intézményeknek.

A kisebbségek multilaterális és bilaterális védelmének rendszere 1990 után

Az 1989–1990-es politikai változások radikálisan átalakították Európa politikai térképét. A demokratikus átalakulás a régióban földcsuszamlásszerű politikai és társadalmi változásokkal járt, így különösen Jugoszlávia és a Szovjetunió felbomlását kísérő háborúk, súlyos etnikai konfliktusok a kisebbségek helyzetére is ráirányították a nemzetközi közösség figyelmét. Napjainkban az Európában kialakult nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer gerincét azok a *soft-law* normák és azok a szerződések alkotják, amelyek az 1990-es évek óta az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) és az Európa Tanács (ET) keretében születtek. A multilaterális kisebbségvédelmi kezdeményezések mellett megnőtt a kétoldalú kapcsolatok jelentősége is. A demokratikus átalakulás vagy az új államok függetlenné válása sokszor az etnikai homogenizáló törekvések felerősödésével járt. A tágabb politikai kontextus megértéséhez hozzátartozik, hogy az 1990-es években a nyugati hatalmak az egykori szocialista államok területén felmerült etnikai, kisebbségi konfliktusokat az egész európai biztonsági rendre veszélyes fenyegetésként értékelték. A kisebbségi problémák megoldását nem a határok átrendezésében, hanem megfelelő kisebbségvédelmi normák alkalmazásában látták.

Ennek következtében számos kétoldalú barátsági, jószomszédsági szerződést írtak alá, sőt több, kifejezetten a kisebbségek jogait érintő kétoldalú szerződés is született. Egyes

²⁶ KÜHL 1998.

²⁷ A nyilatkozatok szövegét lásd ARP 2008, 232–235.

esetekben szerződések helyett közös nyilatkozatban rendezték kétoldalú kapcsolataikat az államok. Ezek a szerződések vagy közös nyilatkozatok gyakran a kisebbségek jogait is érintik, de előfordult, hogy a nemzeti kisebbségek védelméről külön szerződést kötöttek a felek vagy kulturális, oktatási megállapodásokban foglalkoztak a kérdéssel.²⁸ Björn Arp számításai szerint napjainkban több mint kétszáz olyan kétoldalú szerződés, közös nyilatkozat van hatályban, amelyben legalább egy utalás van a részes államok kisebbségvédelmi kötelezettségvállalására.²⁹ Nemcsak Európában, de az egykori Szovjetunió kaukázusi és közép-ázsiai utódállamai között is találunk ilyen szerződéseket.

Amíg a két világháború közötti időszakban a kisebbségek jogait érintő szerződések egy-egy államra róttak kötelezettséget és nem alkottak egységes normatív rendszert, addig az 1990-es években kialakult nemzetközi kisebbségvédelmi normák univerzális, regionális és bilaterális szinten is egymásra épülnek. A kétoldalú szerződésekben gyakran hivatkoznak a multilaterális kisebbségvédelmi dokumentumokra, vagy akár egyes kifejezéseket azokból emelnek át a felek. Egyes multilaterális okmányok pedig kifejezetten szorgalmazzák, hogy a részes államok kétoldalú szerződéseket, megállapodásokat is kössenek.

Azt, hogy a nemzetközi jogi kisebbségvédelemben új fejezet nyílt a hidegháború végével, semmi nem mutatja jobban, mint az 1989 után elfogadott, a kisebbségi jogokkal foglalkozó nemzetközi dokumentumok száma.³⁰ A nemzetközi közösség az emberi jogok rendszeréhez kapcsolódó kisebbségvédelmi normákkal is kívánta segíteni az államok közötti viták rendezését. Úttörő szerepet játszott ebben az EBESZ és az Európa Tanács, de 1992-ben az ENSZ Közgyűlése is elfogadott egy – jogilag nem kötő erejű, de egyetemes politikai elkötelezettséget mutató – nyilatkozatot a „nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól”.³¹ Az EBESZ a *soft-law* normák fejlesztésében játszott meghatározó szerepet, különösen az 1990-es Koppenhágai Dokumentum kisebbségekre vonatkozó fejezetének elfogadásával és a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos intézményének felállításával 1993-ban.³² Az Európa Tanácsban zajló munka a multilaterális szerződések, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (a továbbiakban: Keretegyezmény³³) és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (a továbbiakban: Nyelvi Karta³⁴) előkészítésében és megkötésében jelentett mérföldkövet ezen a téren. Meg kell még említeni, hogy az 1990-es évektől kezdve, az Európai Unió is, a kelet- és közép-európai, kaukázusi vagy közép-ázsiai államokkal kötött társulási, csatlakozási vagy gazdasági együttműködési szerződéseiben a kisebbsé-

²⁸ Vö. BLOED – VAN DIJK 1999.

²⁹ ARP 2008, 8.

³⁰ Lásd például MAJTÉNYI–VIZI 2003.

³¹ UN GA Res. 47/135 of 18 December 1992. Magyarul elérhető: <http://adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/dec-h.htm> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)

³² Lásd MAJTÉNYI–VIZI 2003, 189–210. és a Főbiztos honlapját: www.osce.org/hcnm (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)

³³ Strasbourg, 1995. február 1., ETS No. 157. Magyarországon kihirdette az 1999. évi XXXIV. törvény.

³⁴ Strasbourg, 1992. november 5., ETS No. 148. Magyarországon kihirdette az 1999. évi XL. törvény.

ségek védelmét is rendszerint belefoglalta.³⁵ Az Európai Közösség Tanácsa már 1991-ben, a Szovjetunió és Jugoszlávia felbomlásával született új államok elismerésének feltételeként szabta a kisebbségek megfelelő védelmét a nemzetközi standardoknak megfelelően. Az 1993. júniusi koppenhágai tanácsi ülésen pedig az EU-tagság feltételeként is megerősítették a csatlakozni kívánó államokkal szemben a kisebbségi jogok védelmének követelményét.³⁶

Ugyanebből a megfontolásból erős nyomást gyakoroltak a közép- és kelet-európai országokra, hogy a kényes kisebbségi kérdéseket kétoldalú szerződésekben is rendezzék.³⁷ Az elsődleges cél a politikai stabilitás és a nemzetközi biztonság megőrzése volt a térségben, amelyben a bilaterális nemzetközi szerződések megkötésének nagy jelentőséget tulajdonítottak. A nyugati nyomásgyakorlásnak kitűnő példája volt a francia kezdeményezésre elindított tárgyalássorozat, amely az Európai Stabilitási Egyezmény (ESE) aláírásához vezetett. Édouard Balladur francia miniszterelnök 1993-ban vázolta fel külpolitikai programjában egy olyan egységes európai biztonsági együttműködés tervét, amellyel reményei szerint elejét lehetett volna venni a közép- és kelet-európai régióban felgyülemlett konfliktusok kieleződésének. Ahogy az erről kiadott kommuniqué fogalmazott: „[...] Franciaország egy európai biztonsági és stabilitási egyezségokmány előkészítő konferenciájának tervét fogja javasolni EU-partnereinek, amely az Európai Unió szerződésében előírt közös kül- és biztonságpolitika első próbája lehetne. Ez a konferencia szervezné meg a határ- és kisebbségi problémákkal terhelt közép- és kelet-európai államok közötti preventív tárgyalások kereteit [...] ezt az egyetértési és együttműködési folyamatot egy európai egyezségokmány zárná le.”³⁸ A cél az volt, hogy az érintett országok kétoldalú szerződésekben rögzítsék a jószomszédi kapcsolatokat, a határok sérthetetlenségét és a kisebbségek védelmét. A szándék egyértelműen az volt, hogy csökkentsek a konfliktusveszélyeket azokban az országokban, amelyek társulási megállapodást írtak alá az EU-val (1993-ig Bulgária, Csehország, Lengyelország, Magyarország, Románia és Szlovákia), illetve amelyek az egész régióra kiterjesztett NATO Békepartnerség program keretében jó eséllyel tekintettek a jövőbeli NATO-tagság elé.³⁹

Az eredeti elgondolás alapja az volt, hogy regionális kerekasztal-tárgyalásokon rendezik az egyes országok között felmerült nézeteltéréseket, és az így született megállapodásokat foglalják később kétoldalú szerződésekbe. Bizonyos értelemben viszont a kezdeményezés ebben a formájában elkésztett, Lengyelország például már az összes szomszédjával barátsági és együttműködési szerződéseket kötött 1993-ra, és ezek a szerződések a kisebbségek jogaira vonatkozó rendelkezéseket is tartalmazták.⁴⁰ Ahol nem

³⁵ Vö. ARP 2008, 190–216. és VIZI 2013, 87–126.

³⁶ Ennek ellentmondásosságáról, az úgynevezett „kettős mérce” alkalmazásáról lásd NAGY 2011, 299–322., valamint NAGY 2012, 159–173.

³⁷ PATAKI 1996.

³⁸ Communiqué de presse de Conseil des Ministres du 9 juin 1993: Pacte pour la sécurité et la stabilité en Europe. Service de presse du premier ministre. Idézi Kovács 1996, 146.

³⁹ Lásd például Sir Leon Brittan EU külügyi biztos nyilatkozatát. *Magyar Nemzet*, 1995. március 21.

⁴⁰ BARCZ 1999, 101–126.

került sor még ilyen szerződések aláírására, ott olyan jelentős nézeteltérések voltak az érintett államok között (például magyar–román, ukrán–román viszonylatban), amelyeket nem sikerült a konferencia keretében sem áthidalni. A balti államok és Oroszország közötti tárgyalások a mély politikai ellentétek, a történelmi bizalmatlanság és a hatalmi különbségek miatt egyáltalán nem vezettek eredményre. A kezdeményezés úgy tűnt, egyedül a magyar–szlovák tárgyalásoknak adott lendületet.⁴¹ Amikor 1995-ben Párizsban az EBESZ 52 tagállamának képviselői kézjegyükkel látták el az Egyezményt, az egyetlen – igaz, utóéletét tekintve kétes – sikernek az ott helyben aláírt magyar–szlovák alapszerződés számított.⁴²

Anyaállami felelősség és bilaterális kapcsolatok

A kétoldalú szerződések tárgyalásakor nem lehet megkerülni azt a kérdést, hogy kinek a felelőssége a kisebbségek védelme. Az uralkodó emberi jogi diskurzusban az identitáshoz való jog elismerését tekinthetjük kiindulópontnak. Az említett EBESZ-okmányok éppúgy, mint a Keretegyezmény a kisebbségek (nyelvi, kulturális, oktatási és politikai) jogai az identitás megőrzésének célját szolgálják, a szabad identitásválasztás elvének tiszteletben tartásával. A kisebbségi identitás védelme a kisebbséghez tartozók felelőssége is, ennek előfeltétele, hogy a kisebbség tagjai meg akarják őrizni azt. Jogilag a kisebbségi jogok érvényesítése egyértelműen annak az államnak a felelőssége, amelynek a területén a kisebbségek élnek. De politikailag a történelmi viták, az egyes nemzetrészeket egymástól elválasztó határváltozások az anyaállam és a honos állam közötti versenyhelyzetet teremtenek.⁴³ Politikailag-társadalmilag az anyaállam szerepe is hatással van a kisebbségi nemzettudat alakulására. Egy anyaországnak közvetlen és közvetett lehetőségei vannak, támogatásokat nyújthat a nemzettársi kisebbségeknek, külpolitikájában, kétoldalú államközi kapcsolatokban képviselheti az érdekeiket, de ahhoz, hogy sikerrel járjon, a honos állam hallgatólagos tűrésére vagy tevékeny együttműködésére van szükség.⁴⁴

⁴¹ GÁL 1999.

⁴² A dokumentum kisebbségi vonatkozású részére még aznap árnyékot vetett a szlovák kormány egyoldalú nyilatkozata a kollektív kisebbségi jogokra történő utalás korlátozó értelmezéséről. A nyilatkozat szövegét közli BLOED – VAN DIJK 1999, 376–377. Maga az ESE mindössze egy általános hangvételű, jogilag semmire nem kötelező nyilatkozatból és egy 130 kétoldalú szerződést felsoroló mellékletből állt, amelyek legnagyobb részét (az ESE-től függetlenül is) már korábban megkötötték.

⁴³ Brubaker egy triadikus modellt vázolt fel a kisebbség, a területi állam (az ő szóhasználatában nemzetiesítő állam) és az anyaország között. Ebben a szociológiai modellben a három szereplő törekvései kölcsönösen hatnak egymásra, és a kisebbség politikai stratégiájára egyaránt hat az anyaország és a nemzetiesítő területi állam nemzeti stratégiája. BRUBAKER 1996.

⁴⁴ Megemlíthetjük még a külhoni állampolgárság intézményét, amelyet egyes országok nemzetstratégiai eszközként használnak, de ez valójában kívül esik a kisebbségek védelmének nemzetközi jogi keretein.

A kisebbségi jogok védelme ma az emberi jogok részeként az államok közötti együttműködés legitím terepe, és így nem tekinthető egyetlen állam kizárólagos belügyének a kisebbségek helyzete (ahogy a Keretegyezmény 1. cikke fogalmaz: „A nemzeti kisebbségek és ezen kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi, és mint ilyen, a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik.”). Ez mégsem jelenti azt, hogy az anyaországok privilegizált helyzetben volnának ebben a tekintetben. Nem elfogadható például, hogy automatikusan védhatalmi státuszra tartsanak igényt, vagy a külhoni kisebbségeket érintő kérdésekben bármilyen vétőjogot vindikáljanak maguknak. Természetesen a hatalmi erőviszonyok is befolyásolhatják a kétoldalú kapcsolatokat és a kétoldalú szerződések kisebbségi jogi rendelkezéseit. Oroszország például az 1990-es években az úgynevezett „közel külföldön” élő oroszok jogai és orosz állampolgársága érdekében tett lépéseit nem a kisebbségek identitásának megőrzése vezette, hanem geopolitikai stratégiájának, regionális befolyásának része volt.⁴⁵ Az 1990-es évek elején Georgiát (Grúzia) sújtó polgárháborúba Oroszország közvetlenül is beavatkozott, és jelentős szerepet vállalt az abház és dél-ozsét szeparatista törekvések támogatásában. Az 1994-ben megkötött grúz–orosz szerződésben a Felek vállalták, hogy „az ENSZ Alapokmány alapelveivel”, valamint a kisebbségi jogokra vonatkozóan „a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival és az EBEE vonatkozó dokumentumainak rendelkezéseivel összhangban biztosítják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait [...] valamint etnikai, kulturális, nyelvi és vallási különbségeik szabad megőrzését, fejlesztését, kifejezését.” (9. cikk) Ez magában foglalja a közeletben való szabad, „hatékony és igényeiknek megfelelő részvételhez” való jogot is. A Felek ezen túlmenően, a határok sérthetlenségének tiszteletben tartása mellett, biztosították a területükön élők részére bármelyik állampolgárság szabad választásának lehetőségét (8. cikk), amit azzal egészítettek ki, hogy a Szerződő Felek „a másik fél szuverenitásának tiszteletben tartása mellett, felléphetnek a másik fél területén élő állampolgáraik jogainak védelmében [...]”.⁴⁶ Ez a kitétel nyilvánvalóan túlmutat a konzuli védelem keretein és – figyelemmel a két állam közötti erőviszonyokra, valamint az 1990-es évek közepén kötött katonai és egyéb szerződésekre – reálisnak látszik az az értelmezés, hogy ez voltaképpen az orosz védhatalom szerződéses rögzítésének tekinthető.

Geopolitikai érdekektől függetlenül is a nemzeti szolidaritás alapján számos európai ország nyújt anyagi és politikai támogatást a határain kívül élő nemzettársainak, és sok alkotmányában találunk ilyen értelmű rendelkezéseket.⁴⁷ Ez a gyakorlat 2001-ben, a magyar státustörvény (kedvezménytörvény) elfogadása után a szomszédos országok egy részében fellángolt viták miatt fokozott érdeklődést váltott ki a nemzetközi közvé-

⁴⁵ Vö. RYTÖVUORI-APUNEN 2020, 10–11.

⁴⁶ A szerződés szövegét angol fordításban közli: DE VARENNES 1996, 367.

⁴⁷ Lásd HALÁSZ–MAJTÉNYI–SZARKA 2004. Egy 2018-as összesítés szerint 16 európai állam alkotmánya utal valamilyen formában a határain kívül élő kisebbségekre. SZABÓ 2019, 363–364.

leményben.⁴⁸ Tekintettel arra, hogy a kisebbségek jogainak védelme, az emberi jogok védelmének rendszerében, az államok közös felelőssége, bizonyos korlátok között lehet amellel érvelni, hogy ez a gyakorlat összhangban van a nemzetközi jog elveivel.⁴⁹ Ezt a megközelítést tükrözi az Európa Tanács Velencei Bizottságának átfogó elemzése, amelyet – épp a magyar státustörvény körüli viták miatt – az anyaállamok által nyújtott kedvezményekről készített 2001-ben: „A nemzeti kisebbségek megfelelő és hatékony védelme, mint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelmének egyik aspektusa, továbbá az európai stabilitás, demokrácia, biztonság és béke előmozdításában betöltött kiemelkedő fontossága számos esetben megerősítésre és hangsúlyozásra került. [...] Ennek fényében a kisebbségvédelem előtérbe kerülő új és eredeti formái, különösen az anyaállamok által alkalmazottak, kedvező trendet képviselnek, amennyiben hozzá tudnak járulni a kisebbségvédelem céljainak eléréséhez. [...] A Bizottság véleménye szerint az államoknak lehetősége van egyoldalú intézkedések foganatosítására a nemzeti kisebbségek védelme érdekében, függetlenül attól, hogy azok a szomszédos országokban, vagy máshol élnek; ez az alábbi elvek tiszteletben tartásától függ: (a) az államok területi szuverenitása; (b) *pacta sunt servanda*; (c) baráti kapcsolatok az államok között; (d) az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása, különösen a hátrányos megkülönböztetés tilalma.” Ezzel összefüggésben hangsúlyozta a kétoldalú szerződések jelentőségét is a Velencei Bizottság jelentése: „A kétoldalú egyezmények alkalmasak voltak arra, hogy számottevően enyhítsék az anyaállamok és a lakóhely szerinti államok közötti feszültségeket, annyira, hogy elvezethettek kötelezettségek vállalásához kényes kérdésekben, míg a többoldalú egyezmények csak az adott kérdések közvetett megközelítésére alkalmasak. Mindezekon túlmenően ezek az egyezmények lehetővé teszik az egyes nemzeti kisebbségek egyedi jellegzetességeinek és szükségleteinek, valamint a sajátos történelmi, politikai és társadalmi környezetnek a közvetlen figyelembevételét.”⁵⁰ Az EBESZ Kisebbségi Főbiztosa 2001-ben így fogalmazott: „A kisebbségi jogok védelme

⁴⁸ 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról. Lásd erről bővebben: KÁNTOR 2002.

⁴⁹ Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése (1335) 2003. számú határozatában kimondta: „A Parlamenti Közgyűlés, elvben, üdvözli az anyaállamok részéről a [más országban élő] nemzettársaiknak azért nyújtott támogatásokat, hogy ezek a nemzettársak megőrizték kulturális, nyelvi és etnikai identitásukat. Mindazonáltal a Közgyűlés alá kívánja húzni, hogy az ilyen anyaállamoknak óvatossággal kell lenniük, hogy az adott támogatás formája és tartalma azoknak az államoknak is elfogadható legyen, amelyeknek a nemzettársi közösség tagjai állampolgárai, és akikre a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (ETS. 157) alapvető szabályai alkalmazhatóak.” (Kiemelés: V. B.) Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1335 (2003): *Preferential Treatment of National Minorities by the Kin-state: The Case of the Hungarian Law on Hungarians Living in Neighbouring Countries ('Magyars') of 19 June 2001*. 25 June 2003.

⁵⁰ Az Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Bizottság *A nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról* című jelentése, jóváhagyta a Velencei Bizottság 48. Plenáris Ülése (Venice, 2001. október 19–20.). *Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State, adopted by the Venice Commission at its 48th Plenary Meeting (Venice, 19–20 October 2001)*. 4.

annak az államnak a kötelessége, amelynek területén a kisebbség lakik. A történelem azt mutatja, hogy amikor az Államok a nemzeti rokonság alapján egyoldalú lépéseket tesznek az Állam joghatóságán kívül élő nemzeti kisebbségek védelmére, az olykor feszültségeket, sűrlődásokat vagy akár erőszakos konfliktusokat is okozhat.” [...] „A kétoldalú szerződések hasznos szerepet tölthetnek be a nemzeti kisebbségek tekintetében, abban az értelemben, hogy eszközt ajánlanak arra, hogy az Államok legitim módon megoszthatják aggodalmaikat és információikat egymással, követhetik érdekeiket és elveiket, és további védelmet adhatnak egyes kisebbségeknek, annak az államnak a beleegyezésével, amelynek joghatósága alá tartozik a kisebbség. Mindazonáltal a kétoldalú megközelítés nem szabad, hogy aláássa a multilaterális okmányokban lefektetett elveket. Ezen felül az Államoknak óvatosnak kell lenniük, hogy ne teremtsenek egyes csoportok számára olyan privilégiumokat, amelyek dezintegráló hatással lehetnek az Államokra, amelyben élnek.”⁵¹

Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa egyebek között a nemzeti kisebbségek államközi kapcsolatokban betöltött szerepéről szóló bolzanói ajánlásaiban így fogalmazott: „Az Államokat ösztönözni kell bilaterális szerződések megkötésére és más bilaterális intézkedések megtételére, hogy erősítsék és továbbfejlesszék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmének színvonalát. Ezek a mechanizmusok olyan eszközök, amelyeken keresztül az Államok megoszthatják az információkat és eszméiket, megvalósíthatják érdekeiket és ötleteiket, és a baráti kapcsolatok alapján még inkább támogathatják a kisebbségeket. A bilaterális megközelítésnek követnie kell a multilaterális okmányokban meghatározott alapvető szabályok és elvek szellemét.”⁵²

Az Európa Tanács Keretegyezménye szintén utal az államok közötti kétoldalú együttműködés fontosságára, és ez a Keretegyezmény végrehajtását ellenőrző Tanácsadó Bizottság véleményeiben is tükröződik.⁵³ A Keretegyezmény 18. cikke kimondja: „1. A Felek törekednek arra, hogy – amennyiben szükséges – két- és többoldalú egyezményeket kössenek más Államokkal, kiváltképpen a szomszédos Államokkal, annak érdekében, hogy biztosítsák az érintett nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmét. 2. Adott esetben a Felek megfelelő intézkedéseket hoznak a határokon átnyúló együttműködés bátorítására.”

⁵¹ *Sovereignty, Responsibility, and National Minorities: Statement by Rolf Ekéus, OSCE High Commissioner on National Minorities*. Hague, 26 October 2001.

⁵² Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának Bozeni/Bolzanói Ajánlásai a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban. 2008. 18. bek. A magyar változat elérhető: <https://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/uploads/files/archive/94.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)

⁵³ Vö. Nagy Noémi tanulmányát ebben a kötetben.

A kisebbségvédelmi rendelkezéseket tartalmazó kétoldalú szerződések jellegzetességei

Az 1990-es években nemcsak a biztonságpolitikai aggodalmak irányították a figyelmet a kisebbségek helyzetére, hanem valóban egy új nemzetközi rend garanciájának tekintették az európai államok a demokratikus értékek, az emberi jogok, beleértve a kisebbségek jogainak védelmét. Elsősorban a kommunista rezsimek bukása után a demokratikus átalakulás és a piacgazdaság útjára lépett közép- és kelet-európai államok által kötött szerződésekben találunk ilyen utalásokat. Nem pusztán azért, mert a nyugat-európai államok az Európa Tanács és az Európai Unió keretei között éppen maguk formálták azt az európai integrációt, amelyhez az új demokráciák csatlakozni kívántak, hanem azért is, mert a nyugati országok között szintén a modern demokratikus rendszer kialakulásával egyidőben, az 1940–1950-es években születtek olyan szerződések, amelyekkel egyes kisebbségi problémákat akartak rendezni. A hidegháború után ez az „európai értékek” iránti elvi elköteleződés olyan szerződésekben is tükröződik, amelyek nem egyes kisebbségek helyzetének rendezését célozták.

A kisebbségek jogait érintő kétoldalú szerződéseket alapvetően három fő kategóriába sorolhatjuk: a baráti kapcsolatokról és jószomszédságról szóló szerződések (ezeket sokszor alapszerződésnek is nevezik); a kifejezetten a kisebbségek jogait rendező szerződések (egyszerűbben kisebbségi szerződések); valamint a nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló kormányközi együttműködési szerződések (például kulturális, oktatási együttműködésről szóló megállapodások).⁵⁴

Szerződések, nyilatkozatok: a kisebbségeket érintő kétoldalú vállalások jogi jellege

Az államok ahogy multilaterális, úgy bilaterális viszonylatban is nemcsak a kisebbségek védelmét érintő szerződéseket fogadtak el, hanem jogi kötéserővel nem bíró politikai dokumentumokat, nyilatkozatokat is. Ezek legtöbbször olyan morális-politikai vállalások kifejezésére szolgálnak, amelyeket az államok nem akartak jogi kötelezettséggé tenni. A nemzetközi jogban azonban nem az elnevezés, hanem az aláírók szándéka határozza meg, hogy akár egy közös nyilatkozatban a felek jogi kötelezettséget vállaljanak.⁵⁵ Ilyen nyilatkozatok akár egy szerződéskötési szándékot is jelezhetnek (*pactum de contrahendo*), amelynek eredményeként a későbbiekben valóban szerződés aláírására is sor kerül. Ez volt a helyzet például a Magyarország és Ukrajna között aláírt 1991. májusi kisebbség-

⁵⁴ Björn Arp már idézett átfogó tanulmányában külön kategóriában említi az Európai Unió és a harmadik államok közötti gazdasági, politikai együttműködésről szóló szerződéseket, amelyek rendszerint tartalmazzák a kisebbségek védelmére vonatkozó utalásokat is. Bár ezek az együttműködési, társulási, csatlakozási szerződések nem valódi bilaterális szerződések, hiszen az EU (és tagállamai), valamint egy másik állam között jöttek létre. ARP 2008, 9–23.

⁵⁵ SZALAI 2018, 14. pont.

ségi nyilatkozattal, amelyet aztán később, az 1991 decemberében megkötött alapszerződés részeként jogi kötelezettségként vállaltak a felek. Nem mindig kerül sor azonban szerződéskötésre, ilyenkor az államok későbbi magatartása döntheti el, hogy a közös nyilatkozatot valóban jogi kötelezettségnek tekintették-e. Vitás helyzetet eredményezett az 1992. január 12-i olasz–horvát–szlovén közös memorandum, amely alapján kétoldalú szerződésekben rendezték volna a jugoszláv utódállamokban élő olasz kisebbség helyzetét. A szlovén fél azonban – belpolitikai viták miatt – a későbbiekben visszakozott, és csak egy horvát–olasz szerződés aláírására került sor. Az olasz fél érvelése szerint azonban a memorandum Szlovéniát is köti az abban foglaltak tiszteletben tartására.⁵⁶

Sajátos példája a kétoldalú nyilatkozatoknak a Magyarország és Oroszország 1992-ben aláírt közös nyilatkozata, amelyben a Felek megerősítették a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása melletti elkötelezettségüket.⁵⁷ A Nyilatkozat nem említi a két ország területén élő orosz, illetve magyar nemzetiségű vagy nyelvű személyek vagy kisebbségi csoport létét vagy védelmét, hanem olyan általános kisebbségvédelmi alapelveket rögzít, amelyek nemzetközi megerősítése érdekében a két ország együtt kíván működni. A Felek megerősítik az akkor létező multilaterális standardokat és kimondják, hogy „szükség van a kisebbségi jogok terén további nemzetközi kodifikációra”. A Nyilatkozat 17 pontban veszi végig azokat az alapelveket (az identitásválasztás szabadságától a határokon átnyúló kapcsolattartásig), amelyeket a kisebbségi jogok védelmében mindkét ország érvényesíteni és a nemzetközi kodifikációban képviselni kíván (15. bek.).

Alapszerződések

A jószomszédsági, baráti kapcsolatokról szóló szerződéseket – a német szakzsargon alapján – nem véletlenül nevezik alapszerződéseknek, hiszen elsődleges céljuk, hogy egy új politikai helyzetben általános jelleggel rendezze két állam között a kapcsolatokat. Így ezek általában a nemzetközi jog általános elveivel összhangban rögzítik a határok sérthetlenségét, a viták békés rendezése melletti elkötelezettséget, az erőszak alkalmazásának tilalmát is.⁵⁸ Ezek valójában formai rendelkezések, amelyek csak megerősítik az amúgy már az ENSZ Alapokmányában vagy az 1975-ös EBEÉ Helsinkii Záróok-

⁵⁶ VIZI 2017, 36–37.

⁵⁷ A Magyar Köztársaság és az Orosz Föderáció közötti, a nemzeti kisebbségek jogai biztosítása terén történő együttműködés elveiről szóló, 1992. november 11-én elfogadott Nyilatkozat. Az angol fordítását közli: BLOED – VAN DIJK 1999, 366–369.

⁵⁸ Ezeket az elveket még olyan szerződésekben is fontosnak tartották rögzíteni, ahol a két állam hagyományosan jó kapcsolatokat ápol, nem is határosak egymással, és viszonyukat semmilyen kisebbségi probléma nem terhelte, például a Magyar Köztársaság és a Lengyel Köztársaság közötti baráti és jószomszédsági együttműködésről Krakkóban 1991. október 6-án aláírt szerződés. Magyarországon kihirdette az 1995. évi LXXVI. törvény.

mányban tett vállalásokat,⁵⁹ de bizalomerősítő és szimbolikus jelentőségük vitathatatlan.⁶⁰ Az alapszerződések az államközi kapcsolatok számos területét érintik, a gazdasági, kulturális, környezetvédelmi együttműködéstől kezdve a katonai-védelmi kapcsolatokig. Ebbe a keretbe illeszkednek a kisebbségekre vonatkozó utalások, amikor általános érvényű hivatkozásként említik meg a kisebbségi jogokat és az ezeket említő multilaterális okmányokat. Például az Antall-kormány külpolitikai stratégiájának része volt, hogy legalább egy utalás szintjén minden barátsági, jószomszédsági szerződésben megjelenjen a kisebbségek védelmének elve, még akkor is, ha ennek alig van gyakorlati jelentősége. A már említett 1991-es magyar–lengyel alapszerződés 6. cikke ezt így fogalmazta meg: „A Szerződő Felek a nemzeti kisebbségek identitása és jogai védelme alapján azokat a kötelezettségeket tekintik, amelyeket az EBEÉ keretében elfogadott, valamint az ezen kisebbségekre vonatkozó más nemzetközi szerződésekben és dokumentumokban vállaltak. 2. A Szerződő Felek kijelentik, hogy a nemzeti kisebbségek azon ország társadalmának szerves részét képezik, amelyben élnek, és egyéni, valamint csoportjuk más tagjaival közösen gyakorolt jogaik szavatolása a stabilitás és a demokrácia fontos eleme. Megerősítik, hogy segítséget nyújtanak a másik Fél saját területükön élő etnikai csoportjának a kultúra, a nyelv és az iskolaügy ápolásában, továbbá kapcsolatai fenntartásában az anyaországgal, valamint lehetővé teszik e csoport számára, hogy a fenti tevékenységben igénybe vehesse a másik Fél által nyújtandó segítséget.” Nemcsak Magyarországra volt jellemző ez a stratégia, Lengyelország, Oroszország és Németország is hasonló módon fontosnak tartotta rögzíteni a kisebbségi jogok védelmének elvét a kétoldalú szerződéseiben.⁶¹ De hasonló kitételeket találunk sok más szerződésben is. Például a román–albán alapszerződés rögzíti, hogy a Felek a „nemzetközi jog általánosan elfogadott standardjainak és az EBEÉ dokumentumoknak megfelelően” biztosítják a romániai albán és az albániai román etnikumhoz tartozó személyek jogait.⁶²

Még az 1994-ben megkötött magyar–török barátsági és együttműködési szerződésben is megjelent, hogy a Felek olyan Európa megteremtésére törekzenek, amely tiszteltben tartja – egyebek mellett – „az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, beleértve a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogait az EBEÉ és az Emberi Jogok Európai

⁵⁹ Sok szerződésben konkrétan hivatkoznak is ezekre a multilaterális okmányokra, például a magyar–horvát alapszerződés 2. cikk 2. bek. „A Szerződő Felek a nemzetközi joggal, különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmányával, az 1975. augusztus 1-jén kelt Helsinki Záróokmánnyal, az »Új Európáért« 1990. november 21-én elfogadott Párizsi Kartával, valamint az egyéb EBEÉ-okmányokkal összhangban cselekszenek.” A Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a baráti kapcsolatokról és együttműködésről szóló szerződés, Magyarországon kihirdette az 1995. évi XLVII. törvény.

⁶⁰ Vö. BÍRÓ 1999, 347–378.

⁶¹ Vö. BARCZ 1999 és HURLBURT 1999, 55–94.

⁶² Treaty on Mutual Understanding, Cooperation and Good-Neighbourliness between Romania and Albania, 11 May 1994. A 15. cikk szövegét közli ARP 2008, 340.

Egyezményének kötelezettségeivel és elveivel összhangban”.⁶³ Az idők és a politikai hangulat változásait mutatja, hogy az 1994-ben megkötött szerződést 2015-ben felváltó új magyar–török alapszerződés 2. cikke – bár az 1994-es szerződéssel szinte szó szerinti megegyezően rögzíti a Felek elkötelezettségét a demokratikus értékek és az emberi jogok mellett – a kisebbségi jogokat már nem említi.⁶⁴

Természetesen igazi jelentősége azoknak az alapszerződéseknek volt és van, amelyek részletesebben, tételesen is foglalkoznak a kisebbségek jogaival.⁶⁵ Itt röviden az első ilyen jelentős szerződést, a német–lengyel alapszerződést és a Magyarország és szomszédai között kötött alapszerződéseket érdemes megnézni közelebbről.

A német–lengyel alapszerződés

A német újraegyesülés miatt Németország nagyon aktív volt, hogy szomszédjaival új bilaterális szerződésekben erősítse meg a második világháború végén kialakult határok sérthetetlenségét és a közép-európai országokban élő német kisebbség jogainak biztosítását.⁶⁶ Az 1991-ben megkötött német–lengyel alapszerződés volt az első, amely részletesen rendelkezett a kisebbségek jogairól.⁶⁷ A szerződés korszakos előrelépést jelentett a lengyel–német kapcsolatokban, nemcsak a lengyel–német határvonal kérdéseit rendezte véglegesen a német egyesítés után, hanem a kisebbségek védelmében is új megközelítést alkalmazott. A Felek úgy találták, hogy nem kötnek külön szerződést a kisebbségek jogairól, és nem fogalmazznak meg sajátos, egyedi megoldásokat ezen a téren, hanem a kisebbségi problémák megoldására az EBESZ (EBEÉ), az ENSZ és az Európa Tanács keretei

⁶³ A Magyar Köztársaság és a Török Köztársaság között Budapesten 1994. szeptember 7-én aláírt barátsági és együttműködési szerződés, 2. cikk. (A szerződést az Országgyűlés 23/1996 OGY határozattal erősítette meg.)

⁶⁴ 85/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet a Magyarország és a Török Köztársaság közötti barátsági és együttműködési szerződés kihirdetéséről. Törökország, elsősorban a kurdok miatt, hagyományosan nem csatlakozik a nemzetközi kisebbségvédelmi vállalásokhoz. Ez a kihagyás mégis jelzésértékű, mert még két, magát a határokon kívül élő nemzettársaik iránt elkötelezettnek mutató kormány sem tartotta fontosnak, hogy a nemzetközi jog és államközi együttműködés alapelveinek politikailag ártalmatlan felsorolásában a korábbi gyakorlatnak megfelelően a kisebbségi jogokat egyáltalán megemlítsék.

⁶⁵ Az akkori külügyminiszter, Jeszenszky Géza állítása szerint a bolgár–magyar szerződés megkötését éppen az akadályozta, hogy a bolgár kormány nem volt hajlandó semmilyen kisebbségi jogokra vonatkozó utalást elfogadni. Vö. JESZENSZKY 1996.

⁶⁶ A jószomszédai szerződések mellett Magyarországgal (1992-ben), Bulgáriával (1991-ben) és Romániával (1992-ben) partnerségi és együttműködési szerződéseket is kötött Németország.

⁶⁷ A Német Szövetségi Köztársaság és a Lengyel Köztársaság között 1991. június 17-én megkötött jószomszédai kapcsolatokról és baráti együttműködésről szóló szerződés. Angol változata: UNTS, Vol. 1708, No. I-29544.

között formálódó standardokat tekintik irányadónak.⁶⁸ A szerződés emellett részletesen rendelkezik egyes kisebbségi jogokról, így a németországi lengyel közösség és a lengyelországi német kisebbség tagjai számára elismeri a magán- és közéleti nyelvhasználatához, az anyanyelvű vallásgyakorláshoz, a névhasználathoz való jogot, a határokon átnyúló kapcsolattartás jogát, a jogsértésekkel szembeni jogorvosláshoz való jogot, saját oktatási, kulturális, vallási szervezetek, intézmények létrehozásának és működtetésének a szabadságát (a nemzeti jogszabályokkal összhangban), valamint az identitásválasztás szabadságát. A szerződés 21. cikke kitér arra is, hogy az érintett kisebbségi csoportok történelmét és kultúráját az oktatásban is vegyék figyelembe, biztosítsák az anyanyelv tanulásának lehetőségét a közoktatásban, valamint az anyanyelv használatát a hivatalos ügyek intézésében. Ki kell emelni, hogy a 21. cikk a kisebbségek hatékony közéleti részvételét is megemlíti, különösen az identitásuk megőrzésével kapcsolatos ügyekben. Ugyanakkor elvárásokat is megfogalmaztak a Felek a kisebbségekkel szemben akkor, amikor a szerződés kimondja, hogy a kisebbségi csoportok tagjai „mint bármely más állampolgár, lojális kell legyen országához és tiszteletben kell tartania az országának törvényeiből eredő kötelezettségeket” (22. cikk, 2. bek.). Ez a modell, ahogy a német–lengyel alapszerződésben foglaltak, egyszerre erősíti meg a multilaterális kisebbségvédelmi kötelezettségeket és részletezik – a területi szuverenitás tiszteletben tartásának és az állampolgári lojalitás feltételei mellett – az egyes kisebbségi jogokat, a későbbiekben más szerződéseknél is mintául szolgált, mint a magyar–román vagy a magyar–szlovák alapszerződés esetében.

Magyarország alapszerződései

Az Antall-kormány által meghirdetett hármas külpolitikai célkitűzés (az euroatlanti integráció, a szomszédos államokkal kiépítendő jó viszony és a magyar kisebbségek védelme) együtt vezetett az alapszerződések megkötéséhez az 1990-es években.⁶⁹ Az Antall-kormány idején jött létre az ukrán–magyar, a horvát–magyar és a szlovén–magyar alapszerződés, majd a Horn-kormány alatt, 1995–1996-ban, a kényesebbnek ítélt magyar–szlovák

⁶⁸ BARCZ 1999, 102. A szerződés 20. cikk 2. bek. felsorolja az 1991-ben létező legfontosabb kisebbségeket érintő multilaterális okmányokat, így az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát (1948), a Népiirtás tilalmáról szóló egyezményt (1948), az Emberi Jogok Európai Egyezményét (1950), a Faji diszkrimináció minden formájának kiküszöböléséről szóló egyezményt (1966), a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (1966), az 1975-ös Helsinkii Záróokmányt, az Emberi Dimenzióról szóló koppenhágai EBEÉ-találkozó dokumentumát (1990), valamint az 1990-es Párizsi Karta egy Új Európáért EBEÉ-okmányt.

⁶⁹ JESZENSZKY 1996.

és a magyar–román alapszerződéseket is aláírták.⁷⁰ Ezeknek a szerződéseknek a közös jellemzője, hogy a Felek kölcsönösen elismerik a határok sérthetetlenségét. Sőt Szlovákia, Románia és Ukrajna viszonylatában a Felek ennél messzebb mennek és kijelentik, hogy a jövőben sem lesz egymással szemben területi követelésük. Mindegyik alapszerződésben találunk kisebbségvédelmi rendelkezéseket, egyes szerződésekben ezek részletesek, más esetben, ahol a Felek külön szerződést is kötöttek a kisebbségek jogairól, tömörebbek.⁷¹ Az alapszerződések a kisebbségek jogaival kapcsolatban a multilaterális dokumentumokban ismert normákat és nyelvezetet követték.

Az elsőként megkötött magyar–ukrán alapszerződés 17. cikkében a Felek vállalták, hogy „egyoldalú és közös lépéseket” tesznek a kisebbségek jogairól korábban elfogadott közös Nyilatkozatban foglaltak végrehajtására.⁷² A közös Nyilatkozat érdekessége, hogy nem nevesíti az Ukrajnában élő magyar és a Magyarországon élő ukrán kisebbségeket, hanem általában a „Felek területén élő nemzeti kisebbségek” kifejezést használja: így elvben feltételezhető, hogy az aláíró államok *minden* területükön élő kisebbséggel szemben betartják az abban foglalt vállalásaikat. A Nyilatkozat elismeri a diszkrimináció, az asszimiláció tilalmát, az identitásválasztás szabadságát, az anyanyelvhasználat, a közéleti részvétel jogát stb. Viszont az anyanyelvű oktatással kapcsolatban a Nyi-

⁷⁰ A Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között 1992. december 16-án Budapesten aláírt szerződés a baráti kapcsolatokról és együttműködésről. Magyarországon kihirdette az 1995. évi XLVII. törvény; A Magyar Köztársaság és Románia között Temesvárott, 1996. szeptember 16-án aláírt, a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról szóló Szerződés. Magyarországon kihirdette az 1997. évi XLIV. törvény; A Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között Párizsban 1995. március 19-én aláírt, a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről szóló Szerződés. Magyarországon kihirdette az 1997. évi XLIII. törvény; A Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között Budapesten, 1992. december 1-jén aláírt barátsági és együttműködési Szerződés. Magyarországon kihirdette az 1995. évi XLVI. törvény; A Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszédság és az együttműködés alapjairól Kijevben, az 1991. évi december hó 6. napján aláírt Szerződés (ennek részét képező Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén). Magyarországon kihirdette az 1995. évi XLV. törvény.

⁷¹ A Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között Ljubljanában 1992. november 6-án aláírt, a Magyar Köztársaságban élő szlovén nemzeti kisebbség és a Szlovén Köztársaságban élő magyar nemzeti közösség különjogainak biztosításáról szóló Egyezmény. Magyarországon kihirdette az 1996. évi VI. törvény; A Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a Magyar Köztársaságban élő horvát kisebbség és a Horvát Köztársaságban élő magyar kisebbség jogainak védelméről Eszéken, 1995. április 5-én aláírt Egyezmény. Magyarországon kihirdette az 1997. évi XVI. törvény; A Magyar Köztársaság és Szerbia és Montenegró között a Magyar Köztársaságban élő szerb kisebbség és a Szerbia és Montenegróban élő magyar kisebbség jogainak védelméről szóló, Budapesten, 2003. október 21-én aláírt Egyezmény. Magyarországon kihirdette a 2005. évi IV. törvény. Az Ukrajnával 1991 decemberében kötött alapszerződés aláírását megelőzően a két ország kormánya már 1991 májusában elfogadta a kisebbségek védelméről szóló nyilatkozatot, amely azonban nem vált a szerződés részévé, ám a felek kötelezettséget vállaltak, hogy „előmozdítsák” annak végrehajtását. „Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán SZSZK együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén.” Magyarországon az alapszerződéssel együtt hirdette ki az 1995. évi XLV. törvény.

⁷² A szerződésről lásd bővebben Fedinec Csilla tanulmányát ebben a kötetben.

latkozat a konkrét kérdések megoldását a kisebbségi kormányközi vegyes bizottságra bízta (10. pont). A vegyes bizottság felállítása úttörő jellegű volt, az 1990-es években Közép-Európában megkötött szerződések közül elsőként rendelkezett olyan kormányközi bizottság létrehozásáról, amelynek az érintett kisebbségek képviselői is tagjai.

A magyar–szlovén és a magyar–horvát alapszerződés csak röviden érintette a kisebbségek jogait, hiszen részletesebb kisebbségvédelmi szerződéseket is kötöttek a felek. Mindkét szerződésben vállalják, hogy a kisebbségek jogait érintő EBEE-standardokat jogi kötelezettségként tartják tiszteletben, valamint biztosítják az anyanyelvhasználatot, az identitásválasztás szabadságát, az asszimiláció és a diszkrimináció tilalmát, valamint együttműködnek a nemzetközi kisebbségvédelmi normák fejlesztésében és megerősítésében.⁷³

A szlovák–magyar és a román–magyar alapszerződés tárgyalásakor kiderült, hogy Magyarország a hármas külpolitikai célkitűzései közül az euroatlanti integrációt tartja fontosabbnak, és ennek érdekében a magyar kisebbségek igényeivel kapcsolatban jelentős kompromisszumokra is hajlandó. Az ENSZ- vagy EBESZ-dokumentumokban használt nyelvezetnél erősebb területintegritás-klauszulák mellett a felek mindkét szerződésbe belefoglalták, hogy egymás NATO- és EU-tagságát támogatják és ennek érdekében együttműködnek. A kisebbségi jogok terén viszont a felek nagyon eltérően értelmezték a vállalásaikat, és például a kollektív jogokkal kapcsolatos vitákat a szerződések nem rendezték. A magyar–szlovák és a magyar–román alapszerződés előkészítése is hosszú évekig tartott, és a felek között a legnagyobb vita egyértelműen a kisebbségekre vonatkozó rendelkezések körül folyt. A tárgyalások első fázisában a szlovák delegáció szövegjavaslata a kisebbségek jogai helyett leginkább az állammal szembeni kötelezettségeiket említette.⁷⁴ Ezzel szemben a magyar fél nemcsak a szlovákiai magyar kisebbség igényeit akarta figyelembe venni, hanem arra is számított, hogy Szlovákia az Európa Tanácsba történt felvételekor tett kisebbségi jogi vállalásait belső jogrendjébe ültesse.⁷⁵ Annak ellenére, hogy erre nem került sor, az alapszerződést végül a Felek 1995-ben aláírták. A szerződés 15. cikke rögzíti, hogy a Felek kölcsönösen biztosítják a kisebbségek számára a nyelvhasználati jogokat (a magán- és közéletben, a médiában, bizonyos feltételekkel az oktatásban, a kulturális életben stb.), a közéletben való részvételhez való jogot, az asszimiláció és a diszkrimináció tilalmát, a határokon átnyúló szabad kapcsolattartást, a történelmi emlékek, hagyományok megőrzését. A szerződés szerint a Felek jogi kötelezettségként alkalmazzák az EBEE Koppenhágai Dokumentumát, az ENSZ Közgyűlés kisebbségi jogi nyilatkozatát, valamint az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének

⁷³ A Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között 1992. december 16-án Budapesten aláírt szerződés a baráti kapcsolatokról és együttműködésről, 17. cikk; A Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között Budapesten, 1992. december 1-jén aláírt barátsági és együttműködési Szerződés, 16. cikk.

⁷⁴ Bíró 1999, 341.

⁷⁵ A kisebbségekkel szemben diszkriminatív, így a „kollektív bűnösség” elvét tükröző jogszabályok deregulációját, a kisebbségi jogok védelmét az ET Parlamenti Közgyűlésének 1201(1993) Ajánlásának megfelelően. CoE PA Opinion 175(1993), 29 of June 1993.

1201(1993) ajánlását. Az ajánlás 11. cikke, amely bizonyos feltételekkel a kisebbségi területi autonómia lehetőségét biztosítja,⁷⁶ komoly vitákat váltott ki. A szerződés aláírását megelőző percekben a szlovák kormányfő egy olyan egyoldalú nyilatkozat csatolását kérte a szerződéshez, amelyben a szlovák kormány kinyilvánítja, hogy az 1201(1993)-as ajánlást kizárólag egyéni jogokkal kapcsolatban fogadja el. A magyar fél ebbe nem ment bele, így a nyilatkozat nem lett a szerződés része, és nem korlátozhatja annak nemzetközi jogi értelmezését.⁷⁷

Ugyanez a hivatkozás a magyar–román alapszerződés tárgyalásait is megterhelte.⁷⁸ A magyar–román alapszerződés kisebbségi jogokkal foglalkozó 15. cikke, szintén hasonlóan a magyar–szlovák alapszerződéshez, a kisebbségi identitáshoz, az anyanyelvhasználathoz, az anyanyelvű tájékozódáshoz, a közéleti részvételhez való jog mellett a diszkrimináció és az asszimiláció tilalmát is rögzíti. Ugyanakkor sajátos, korlátozó kitételeket is tartalmaz, például az anyanyelvű oktatást az érintettek „szükségletei szerint” rendeli biztosítani, ám nem tudni, hogy pontosan mik lennének ezek a szükségletek. Hosszú ideig a szerződés aláírásának egyik akadálya volt, hogy a román fél – a szlovák–magyar diplomáciai csörtékből is okulva – az ET PK 1201(1993)-as ajánlásra történő bármilyen hivatkozást ellenezett. Az 1996 végi NATO-külgügyminiszterek találkozójának árnyékában – amelytől akkor azt remélték, dönteni fog a NATO-bővítésről – a magyar kormány jelentős engedményeket tett azért, hogy az alapszerződést még 1996 szeptemberében alá tudják írni.⁷⁹ A szerződő felek, a magyar–szlovák megoldáshoz hasonlóan, mellékletben sorolták fel az ENSZ kisebbségi jogi nyilatkozatot, az EBEÉ koppenhágai dokumentumát és az 1201(1993)-as ET PK ajánlást, amelyeknek a kisebbségi jogi rendelkezéseit a felek jogi kötelezettségként alkalmazzák (15. cikk 1[b]). Az 1201-es ajánláshoz azonban lábjegyzetet fűztek, miszerint a felek egyetértenek, hogy az ajánlás nem hivatkozik kollektív jogokra és nem érthető bele, hogy „etnikai alapú területi autonómiát” hozzanak létre.

Kétoldalú kisebbségvédelmi szerződések

Ahogy a jószomszédsági és barátsági szerződések csak keretet adnak két állam együttműködésének, szükség lehet olyan külön szerződések megkötésére is, amelyek részletesebben taglalják a kisebbségek jogainak védelmét. Ilyen szerződésekből jóval kevesebb van, mint az úgynevezett alapszerződésekből, és jellemzően olyan államok között születtek, amelyek már jószomszédsági és együttműködési szerződést kötöttek egymással. A kisebbségvédelmi szerződések tárgyalása és megkötése jóval érzékenyebb és nehezebb

⁷⁶ Vö. Az Európa Tanács A Joggal a Demokráciáért Európai Bizottsága (Velencei Bizottság) véleménye az 1201-es Ajánlás (1993) 11. cikkét illető értelmezésre vonatkozóan. Strasbourg, 1996. február 21. Magyarul közli: *Magyar Kisebbség*, 1996. 2. évf. 3. sz.

⁷⁷ Vö. KATONA 2011, 122.

⁷⁸ Lásd ZSIGMOND 1996 és Szabó Tamás tanulmányát ebben a kötetben.

⁷⁹ BÍRÓ 1999, 348–349.

feladat, mint az általános nemzetközi jogi alapelvek rögzítése. Különösen azok az anya-államok szorgalmazzák a külön kisebbségi szerződések elfogadását, amelyek jelentős külhoni kisebbségekkel rendelkeznek, így nem csoda, hogy Magyarország mellett Oroszország és Németország kötött több ilyen szerződést. A nehézségeket növeli, ha a két ország belső jogi szabályozása nagyon eltérő elveket követ a kisebbségvédelem terén, vagy ha az érintett kisebbségek lélekszáma oly mértékben különböző, hogy a reciprocitás nem alkalmazható, esetleg a két ország politikai közvéleménye nincs felkészülve egy ilyen szerződéssel járó kompromisszumok elfogadására.

Amint az Európai Stabilitási Egyezmény története mutatta, előfordul, hogy nemzetközi fellépés hatására kötnek csak a Felek szerződést, vagy éppen az egyik állam nemzetközi befolyását használja fel arra, hogy a szerződéskötésre a másik felet rávegye. Ennek egy látványos példáját adta a Románia és Jugoszlávia között megkötendő kisebbségvédelmi szerződés, amelynek tárgyalásai során, 2001–2002-ben, komoly vita alakult ki a Felek között a szerződés személyi hatályáról, a román kormány ugyanis szerette volna elérni, hogy az a Szerbiában élő vlach népcsoport tagjaira is kiterjedjen. Az EBESZ Kisebbségi Főbiztosának közbelépése segített egy olyan kompromisszumos megfogalmazás elfogadásában, amely implicite kielégítette a román igényeket.⁸⁰ Ennek ellenére a későbbiekben a vlach népcsoport sorsa újabb nézeteltéréshez vezetett a két ország között, és Románia 2012 februárjában a Szerbia EU-tagjelölti státuszáról döntő Európai Tanács ülést is blokkolta, támogatását egy román–szerb vegyes bizottsági jegyzőkönyv aláírásától tette függővé, amelyre végül még abban a hónapban sor is került.⁸¹ Persze felmerül a kérdés, hogy a nemzetközi nyomásgyakorlás eredményeként megszületett szerződés vagy kétoldalú megállapodás gyakorlatba ültetése mennyire sikeres, ahogy az is kérdés, vajon valóban a kisebbségi jogok iránti aggodalom vezeti-e az anyaországot, vagy más politikai érdekeit próbálja ezen keresztül is érvényesíteni.⁸²

Külön kisebbségi szerződésekről beszélünk, de radikálisan új megoldásokat nem találunk ezekben a szerződésekben sem: az 1990-es években kialakult nemzetközi jogi rezsimben az ilyen speciális szerződések is nyilvánvalóan összhangban kell, hogy legyenek az univerzális és a regionális kisebbségvédelmi normákkal. Ugyanilyen kapcsolat lehet a jószomszédsági és barátsági szerződések és a kisebbségvédelmi megállapodások között. A két szerződéstípus szoros kapcsolatát mutatta, hogy Magyarország szinte egyidőben, alig egy hónap különbséggel kötötte meg előbb a kisebbségi szerződést,

⁸⁰ LANTSCHNER 2002, 579–603.

⁸¹ Lásd még NOVAKOVIĆ–ĐURĐEVIĆ 2015, 16–17.

⁸² A sajtóhírek arról szóltak, hogy Románia a Tanács döntésének váratlan megakadályozásával nem annyira a vlachok helyzetére akarta az EU-tagállamok figyelmét felhívni, hanem elégedetlenségét próbálta érzékeltetni Románia schengeni övezethez való csatlakozásának halogatása miatt. Romania Revives Split Among Serbia's Vlachs, *BIRN*, 29 February 2012.

majd az alapszerződést Szlovéniával.⁸³ Hasonlóképpen – akkor még a Szovjetunió tagköztársaságával – Ukrajnával előbb írták alá a kisebbségek jogairól szóló nyilatkozatot és azt a fél évvel később, a független Ukrajna első nemzetközi szerződéseként véglegesített magyar–ukrán alapszerződés mellékleteként hirdették ki.⁸⁴ Björn Arp a hasonló kétoldalú kisebbségvédelmi szerződéseket elemezve szintén arra a következtetésre jut, hogy ezek jellemzően úgynevezett „keretszerződések”, amelyek gyakran a már ismert regionális okmányokban foglalt kisebbségi jogokat rögzítik a kétoldalú viszonyban.⁸⁵ Bár sokszor részletesebb megfogalmazásban teszik ezt, mint mondjuk a Keretegyezmény, de nem olyan konkrét vállalásokban, hogy azok közvetlenül, egyértelműen alkalmazhatók legyenek a belső jogi szabályozásban. Mindenesetre az 1990-es években kötött kétoldalú kisebbségvédelmi szerződések között nem találunk olyat, amely olyan meghatározó változást jelentett volna az érintett kisebbségek számára, mint például a dél-tiroli németeknek autonómiát garantáló 1946-os Gruber–De Gasperi-megállapodás.

Együttműködési megállapodások a kisebbségek védelme érdekében

A jószomszédsági és barátsági szerződések és a kisebbségvédelmi szerződések is lehetőséget adnak általában arra, hogy konkrét kérdésekben az államok külön megállapodásokat kössenek egyes részkérdések rendezéséről. Talán a legtipikusabbak ezek között azok a kulturális és oktatási megállapodások, amelyek akár a diplomák kölcsönös elismerését, akár a kisebbségek kulturális kapcsolatainak ápolását, kulturális programok támogatását szolgálják.⁸⁶ Anyaországment Németország több kétoldalú egyezményben is vállalta a másik ország területén élő németek anyagi támogatását, segítségét.⁸⁷ A magyar és a német kormány közös nyilatkozatban vállalták, hogy a magyarországi német kisebbség

⁸³ A Magyar Köztársaságban élő szlovén nemzeti kisebbség és a Szlovén Köztársaságban élő magyar nemzeti közösség különjogainak biztosításáról szóló, Ljubljanában, 1992. november 6-án aláírt Egyezmény (kihirdette az 1996. évi VI. törvény) és a Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között Budapesten, 1992. december 1-jén aláírt barátsági és együttműködési Szerződés (kihirdette az 1995. évi XLVI. törvény).

⁸⁴ A Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszédság és az együttműködés alapjairól szóló (Kijevben, 1991. december 6-án aláírt) szerződés és a Budapesten 1991. május 31-én aláírt Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén, mindkettőt kihirdette a 1995. évi XLV. törvény. A magyar–ukrán alapszerződés megkötésének izgalmas körülményeiről lásd Fedinec Csilla tanulmányát ebben a kötetben.

⁸⁵ ARP 2008, 15.

⁸⁶ Björn Arp 2008-ban kiadott szerződésgyűjteményében több mint egy tucat ilyen megállapodás szövegét közli. ARP 2008.

⁸⁷ Például a csehszlovák–német alapszerződés 20. cikkében a felek elismerik, hogy Németország támogatásban részesítheti a német kisebbségi szervezeteket. Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Co-operation between Germany and the Czech and Slovak Federal Republic (27 February 1992), angolul közli ARP 2008, 291.

ségi oktatási és kulturális intézmények számára mindkét kormány pénzügyi támogatásokat ad.⁸⁸

Más esetekben viszont az államok között a kisebbségeket érintő vitás kérdések rendezése érdekében kötnek együttműködési megállapodást. Az anyaállamok egyoldalú intézkedései, a határokon kívül élő nemzettársaiknak szánt támogatások legitimitása ilyen vitára adhat okot. A 2001-es magyar kedvezménytörvényben a magyar állam által biztosított sokoldalú támogatások rendszere, a támogatások egy részére feljogosító „magyar igazolvány” bevezetése heves ellenállást váltott ki több szomszédos ország részéről, amelyek állami szuverenitásuk megsértését látták a státustörvény alkalmazásában. Ezeket a vitákat a magyar kormány külön megállapodások megkötésével igyekezett rendezni elsősorban Szlovákiával és Romániával. A román és a magyar kormány 2003-ban írta alá azt a megállapodást, amely biztosította a kedvezménytörvény támogatásainak romániai alkalmazását is,⁸⁹ Szlovákiával pedig kétoldalú egyezményt kötött Magyarország a kisebbségek kölcsönös kulturális támogatásáról.⁹⁰

A kétoldalú szerződések végrehajtása és ennek ellenőrzése

A nemzetközi szerződések betartását az államok a szerződés aláírásával önként vállalják és az 1969. évi bécsi egyezmény értelmében azt jóhiszeműen kell végrehajtaniuk (*pacta sunt servanda*).⁹¹ A nemzetközi bíróságok gyakorlatából az látszik, hogy a szerződő felek csak rendkívül kivételes esetben mentesülhetnek nemzetközi jogi szerződéses kötelezettségeik alól. Összefoglalóan a *pacta sunt servanda* elve magában foglalja a jóhiszeműség követelményét; azt, hogy egy állam sem hivatkozhat a belső jogára annak érdekében, hogy mentesüljön nemzetközi jogi kötelezettségei alól; a nemzetközi szerződések sorsának rendezéséhez szükséges a részes felek egyetértése, egyoldalúan nem cselekedhetnek;⁹² egyik szerződő fél sem veszélyeztetheti a szerződés céljának és tárgyának megvalósulását; a jogellenes szerződésszegésből joga nem származhat az államnak.⁹³ A szerződést úgy kell gyakorlatba ültetni és értelmezni, hogy az a benne foglalt elvek, célok, rendelke-

⁸⁸ Közös Nyilatkozat a Németországi Szövetségi Köztársaság Kormánya és a Magyar Köztársaság Kormánya között a magyarországi német kisebbség és a német mint idegen nyelv tanításának támogatására, 1992. szeptember 25. Angolul megjelent: 'Comparative Summary of Bilateral Agreements for the Protection of National Minorities', CoE Doc. SP/BA (2003)002, December 2003, 324–328.

⁸⁹ Megállapodás Románia Kormánya és a Magyar Köztársaság Kormánya között, Bukarest, 2003. szeptember 23. Nem hivatalos fordításban elérhető itt: https://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/kettosal-lampolgarsag/statusz/stv_07.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)

⁹⁰ A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a nemzeti kisebbségek kölcsönös oktatási és kulturális támogatásáról szóló megállapodás (kihirdette a 44/2009. [III. 4.] Korm. rendelet).

⁹¹ A szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés (kihirdette az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet), 26. cikk.

⁹² Eltekintve bizonyos kivételektől, így például egyes megszűnési esetektől.

⁹³ SZALAI 2018, 53–55. bek.

zések teljesülését, valóra válását segítse elő. Az alapszerződések kisebbségi klauzuláiban és az 1990-es években kötött kisebbségi szerződésekben alig találunk olyan konkrét intézkedésre szóló vállalást, amely könnyen számonkérhető lenne. Mi lehet akkor a végrehajtás mércéje? Hivatkozhat-e az egyik szerződő állam a szerződés megszegésére, ha belső jogába nem illeszti be a kisebbségvédelmi szerződések elveit? A másik állam szerződésszegésére hivatkozva korlátozhatja-e a szerződő állam a területén élő kisebbségek szerződésben biztosított jogait? A bilaterális szerződésekkel kapcsolatban az 1969-es bécsi egyezmény így fogalmaz: „kétoldalú szerződésnek az egyik részes fél által történt lényeges megszegése feljogosítja a másik részes felet arra, hogy a szerződésszegésre, mint a szerződés teljes vagy részbeni megszűnésének vagy alkalmazása teljes vagy részbeni felfüggesztésnek okára hivatkozzon” (60. cikk, 1. bek.). Az emberi jogokra vonatkozóan azonban a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény értelmében a reciprocitás elve nem vonatkozik „az ember védelmére vonatkozó, humanitárius szerződésekben foglalt rendelkezésekre” (60. cikk, 5. bek.). Meggyőző érvek szólnak amellett, hogy – az emberi jogokból fakadó – kisebbségi jogokat érintő nemzetközi szerződések is ilyen szerződésnek tekinthetők.⁹⁴ Ez azt jelenti, hogy a kisebbségi jogokat érintő szerződések végrehajtását egyik szerződő fél sem tehetné függővé a másik fél magatartásától.⁹⁵ A reciprocitás így kizárható, de a szerződéses vállalások gyakorlatba ültetésének objektív megítélését nehezíti, hogy a legtöbb esetben, ahogy láttuk, ezek a vállalások általános elvek vagy multilaterális okmányok rendelkezéseinek alkalmazására vonatkoznak. Az egyes kisebbségi csoportok demográfiai, földrajzi, politikai, szociális helyzete annyira különböző lehet, hogy a szerződő államok nagyon eltérően értelmezhetik a rájuk háruló kötelezettségeket, így azt is, hogy a szerződésből milyen konkrét belső jogi intézkedések következzenek.

Az általános nemzetközi jogi elvekből következően a felek természetesen a szerződéses kötelezettségek végrehajtásából adódó vitáikat nemzetközi bírói fórum előtt, közvetlen diplomáciai tárgyalásokon rendezhetik. Az Európai Stabilitási Egyezmény kifejezetten hivatkozik az EBESZ választottbíróági eljárására mint egy, a kisebbségi és emberi jogi ügyekben alkalmazható vitarendezési fórumra. A kétoldalú kisebbségi szerződések megkötése folyamatában legtöbbször hivatkoznak az EBEÉ/EBESZ-okmányokra. Az EBEÉ/EBESZ keretében 1992-ben írták alá a békéltetésről és választottbíráskodásról szóló egyezményt.⁹⁶ Ennek ellenére nincs példa arra, hogy kisebbségeket érintő szerződések értelmezését akár *ad hoc* békéltető bizottság előtt, akár választottbíróági eljárásban kérték volna a felek.

Elképzelhető, hogy a felek belső jogrendjükben külön intézményt, bizottságot hoznak létre a szerződéses vállalásaik ellenőrzésére. A kisebbségi jogokat érintő kétoldalú szerződések között például a német–lengyel alapszerződésben a lengyel fél vállalta, hogy

⁹⁴ Vö. ARP 2008, 33–34.

⁹⁵ DUPUY 2002, 139.

⁹⁶ Egyezmény a békéltetésről és a választottbíráskodásról az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet keretében, 1992. december 15. Magyarországon kihirdette az 1996. évi XIII. törvény.

egy olyan kormány mellett működő bizottságot állít fel, amely kifejezetten a kisebbségek jogérvényesülését segíti és felügyeli majd.⁹⁷

Kormányközi vegyes bizottságok

A legtöbb esetben a felek kétoldalú kormányközi bizottságokat hoztak létre, amelyek feladata éppen a szerződés alkalmazásának ellenőrzése. Az ilyen kormányközi bizottságok sajátossága, hogy a szerződéssel kapcsolatos vitákat rendezzék, a szerződések végrehajtásához ajánlásokat fogalmazzanak meg, és egyúttal kisebbségeket érintő ügyekben rendszeres konzultációs és kapcsolattartási fórumot biztosítanak a kormányok számára. Fontos kérdés, hogy biztosítják-e és hogyan a kormányok a kisebbségek képviselőinek részvételét a vegyes bizottságban. A legtöbb multilaterális kisebbségvédelmi dokumentum elismeri, hogy a kisebbségeknek joguk van részt venni a közéletben, különösen az őket érintő ügyekben.⁹⁸ Mivel a vegyes bizottságok egyértelműen olyan ügyekkel foglalkoznak, amelyek a kisebbségeket érintik elvárható, hogy azokban a kisebbségek is képviseltessék magukat. Nem lehet ugyanis garancia arra, hogy egy demokratikusnak tekintett kormány valóban képes az országban élő kisebbségek érdekeit hitelesen képviselni. Mindig fennáll a veszély, hogy a kormányt is elvakítja a nacionalista politika népszerűsége, amikor a kisebbségek jogainak rendezéséről van szó. A kisebbségek képviselőinek részvételét a kormányközi bizottságokban nem mindegyik szerződés garantálja. A magyar–román alapszerződés például egyszerűen csak annyit mond, hogy a felek „megvizsgálják a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kétoldalú együttműködésük kérdéseit is, amelyek e Szerződés alkalmazásából adódnak, és létrehoznak egy kormányközi szakértői bizottságot” (15. cikk, 10. bek.). Ez a kitétel a vegyes bizottság pontos feladatát sem határozza meg egyértelműen. A kisebbségek képviselőjének részvétele a bizottságban *ad hoc* módon, a két kormány egyetértésével képzelhető el, ahogy azt a gyakorlat is megmutatta. Ezzel szemben például a szlovén–magyar kisebbségi szerződés pontosan fogalmaz: „A Szerződő Felek külön kormányközi kisebbségi bizottságot hoznak létre, amely figyelemmel kíséri a jelen Egyezmény rendelkezéseinek a megvalósítását. Ebbe a bizottságba mindkét Szerződő Fél kormányai minden ülés alkalmával megfelelő számú tagot neveznek ki. A bizottság kisebbségi tagjait a kormányok kisebbségi szervezetek javaslatára nevezik ki” (15. cikk). A vegyes bizottságok hatékony működésének azonban nemcsak a kisebbségek részvétele a feltétele. A legtöbb szerződés rendszeres, évente, kétfévente tartandó ülésezést ír elő, ami garantálhatja, hogy a felek ténylegesen nyomon tudják követni a felmerült problémák megoldását. A rendszeres ülésezés adhatja meg azt az intézményi tudást is, amellyel a kormányok apparátusában olyan szakértők találkozója jön létre, akik tisztában vannak a kisebbségeket érintő ügyekkel. Az államok közötti kapcsolatok minősége azonban itt is döntő hatással van, a politikai viták sokszor évekig

⁹⁷ Lásd ARP 2008, 274.

⁹⁸ Vö. EBEÉ Kopenhágai Dokumentum, 35. pont és Keretegyezmény 15. cikk.

ellehetetlenítik a vegyes bizottságok ülésezését.⁹⁹ Egy másik problémát jelent, hogy a vegyes bizottságokban meghozott döntéseket, vállalásokat az egyes kormányok miként hajtják végre. A magyarországi gyakorlatban is előfordul, hogy egyes vegyes bizottsági jegyzőkönyvek kormányhatározatként beépülnek a belső jogrendbe és konkrét kötelezettségeket teremtenek állami szervezeteknek, máskor pedig erre nem kerül sor.¹⁰⁰ A vegyes bizottságok munkája akkor lehet sikeres, ha mindkét állam részéről erős politikai szándék van arra, hogy egy-egy konkrét kérdést megoldjanak a felek (például oktatási-kulturális intézmények támogatását, valamely törvény alkalmazásával kapcsolatos ügyeket stb.).¹⁰¹

A vegyes bizottságok működése tehát önmagában nem biztosíték arra, hogy a szerződéses kötelezettségeiket az államok a kisebbségek védelme érdekében hatékonyan hajtsák végre. Ebből a szempontból egészen kivételes volt a Jugoszlávia és Olaszország között 1954-ben megkötött londoni memorandum, amely – a kisebbségek részvétele nélkül ugyan – a kisebbségi ügyekkel foglalkozó vegyes bizottságnak egyéni panaszok kivizsgálását is lehetővé tette. Az 1975-ös osimói szerződés azonban eltörölte ezt a gyakorlatot, és az 1990-es évek szerződéskötési hulláma során sem merült fel ilyen megoldás.

A kétoldalú szerződések helye a nemzetközi kisebbségvédelemben – konklúzió helyett

Az univerzális és regionális kisebbségi jogi standardokat jól kiegészíthetik a kétoldalú államközi szerződések. Elvileg ez a kétoldalú szint alkalmas lehet arra, hogy a multilaterális dokumentumok általánosabb elveit az érintett országokban pontosabb jogi kötelezettségekkel tudják a gyakorlatba ültetni az ott élő kisebbségek javára. Ezzel a nemzetközi kisebbségvédelmi normák egy sűrűbb és a kisebbségek számára többlépcsős garanciarendszert alkothatnának: az ENSZ-dokumentumokban megfogalmazott legfontosabb elveket a Keretegyezmény, a Nyelvi Karta és az EBESZ ajánlásaival együtt a kétoldalú szerződések pontosíthatják úgy, hogy annak alapján már az egyes államok közvetlenül belső jogukban alkalmazható kötelezettségeket vállalnak. A gyakorlat azonban nem igazán támasztja alá ezt a harmonikus képet. Először is kifejezetten a kisebbségek jogait érintő kétoldalú szerződések megkötése Európán kívül nem jellemző és Európában is inkább a közép- és kelet-európai államok között jöttek létre ilyen megállapodások.¹⁰² Ráadásul, ahogy láthattuk, a kétoldalú szerződéses vállalások ritkán lépnek túl az aláíró államok multilaterális kötelezettségein, és az alkalmazásuk sem látszik hatékonyabbnak azoknál. Kérdés tehát, hogy az ilyen szerződések, a megkötésük politikai hozadékán

⁹⁹ Lásd például SIDÓ et al. 2002.

¹⁰⁰ A szlovén–magyar kisebbségi szerződéssel kapcsolatban lásd KOMAC–VIZI 2019, 14–15.

¹⁰¹ Vö. ARP 2008, 38–44.

¹⁰² Amíg Magyarország, Lengyelország, Oroszország, Románia és Ukrajna több mint tíz alapszerződést kötöttek, addig például Olaszország vagy Franciaország 2-2 ilyen jellegű szerződést írt alá. Lásd Szabó Tamás összesítését: SZABÓ 2019, 362.

kívül, valóban alkalmasak-e a kisebbségek hatékonyabb védelmére. Az ilyen szerződések lehetséges hátrányaira hívja fel a figyelmet Gudmundur Alfredsson, aki a multilaterális és regionális normákhoz képest csökkentett vállalások veszélyét is látja a kialakult szerződéses gyakorlatban.¹⁰³ Az egyik ilyen veszélyt az jelentheti, hogy a kétoldalú szerződések, szemben a Keretegyezménnyel vagy a Nyelvi Kartával, rendszerint nem állítanak fel olyan monitoringeljárást, amely objektív mércék, tényfeltáró missziók, kisebbségektől érkező információk alapján értékelné a szerződéses vállalások végrehajtását. A szerződésekben felállított kormányközi vegyes bizottságok valóban inkább az alkalmazás körül a két állam között felmerült viták rendezésére hivatottak. A vegyes bizottságok megállapításai, akkor is, ha munkájukban az érintett kisebbségek képviselőit is bevonták, sokkal inkább politikai állásfoglalások, semmint a kisebbségi jogok érvényesülésének alapos jogi értékelései.¹⁰⁴

Egy másik fontos kritika az egész európai kisebbségi jogi rezsimmel szemben, hogy a Keretegyezmény és a Nyelvi Karta monitoringeljárásaiban a szakmai-jogi megközelítést a politikai felülírhatja.¹⁰⁵ Mivel a szerződésekben foglalt jogok és kötelezettségek megszegése nem perelhető sem az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt, sem más kvázi bírósági panaszjárásban (mint például az ENSZ Polgári és Politikai Egyezségokmánya a szerződésben felállított Emberi Jogi Bizottság előtt ezt lehetővé teszi), a Nyelvi Karta és a Keretegyezmény alkalmazásával kapcsolatban is a végső szó az ET Miniszteri Bizottságé, amely az egyes tagállamok számára ajánlásokat fogalmaz meg.¹⁰⁶ A kétoldalú szerződések ezen nem változtatnak, a szerződésben foglalt kisebbségi jogok közvetlenül nem alkalmazhatók a belső jogban, megsértésükkel szemben tényleges jogorvoslati lehetőség nincs. Azzal, hogy ezek a kétoldalú szerződések a nemzetközi kisebbségvédelmi normákra hivatkoznak, sőt egyes esetekben az EBESZ-dokumentumok normáit jogilag kötelező erejű vállalásként erősítik meg, mégis a meglévő nemzetközi kisebbségi jogi rendszerben helyezik el magukat. Ennek egyik következménye kellene, hogy legyen, hogy akár az ENSZ, az Európa Tanács vagy az EBESZ olyan fórumai, amelyek az államok kisebbségvédelmi vállalásait hivatottak ellenőrizni (akár az Emberi Jogok Bizottsága, akár a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága), a kétoldalú szerződésekből eredő kisebbségi jogi kötelezettségek betartásáról is tájékoztatást kellene kérniük az érintett államoktól. Tekintettel arra, hogy ezek a szerződések biztonságpolitikai megfontolásokból is születtek, nem lenne irreális elvárás, hogy az EBESZ Kisebbségi Főbiztososa rendszeres időközönként kérjen információt, a részes államoktól és az érintett kisebbségektől is, a szerződések alkalmazásáról.

¹⁰³ ALFREDSSON 1999, 165–175.

¹⁰⁴ Lásd erről például Varga Csillának a magyar–szlovák kormányközi vegyes bizottságról írt tanulmányát ebben a kötetben és SIDÓ et al. 2002.

¹⁰⁵ ALFREDSSON 2000, 291–304.

¹⁰⁶ Mindkét szerződés esetében létezik egy szakértői testület (a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága és a Nyelvi Karta Szakértői Bizottsága), amely előzetes véleményt készít a Miniszteri Bizottság számára, de az érintett részes állam felé a végleges ajánlásokat a kormányok képviselőiből álló Miniszterek Bizottsága fogadja el.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni a politikai veszélyeket sem: még ha a szerződések szövege ezt nem tükrözi, alkalmazásukat a szerződő felek közötti viszony is befolyásolhatja. Az erősebb, érdeklődőbb anyaország sokkal többet érhet el a határokon kívül élő nemzettársai számára, ez megbonthatja a kisebbségi jogok (emberi jogok) egyetemességét, a diszkrimináció tilalmát stb. Másik problémát jelenthet a kisebbségekre vonatkozó reciprocitás veszélye: az anyagi jogok alkalmazását a felek sokszor a kisebbségek „szükségei” szerint vállalják biztosítani. Mivel nehéz vagy akár lehetetlen is két egymással összevethető társadalmi, politikai, demográfiai helyzetben élő kisebbséget találni, a kétoldalú szerződésekben a jogalkotási vállalások, eljárási garanciák kölcsönössége lehetne hatékony.¹⁰⁷

A bilaterális kisebbségvédelmi szerződéseket ezekkel a szempontokkal együtt lehet valós jelentőségüknek megfelelően értékelni.

Irodalomjegyzék

2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról.

ALFREDSSON, Gudmundur (1999): Identifying Possible Disadvantages of Bilateral Agreements and Advancing the „Most-Favoured-Minority-Clause”. In BLOED, Arie – VAN DIJK, Peter eds.: *Protection of Minority Rights through Bilateral Treaties*. The Hague, Kluwer Law International. 165–175.

ALFREDSSON, Gudmundur (2000): A Frame an Incomplete Painting: Comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with International Standards and Monitoring Procedures. *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 7, No. 4. 291–304.

ARP, Björn (2008): *International Norms and Standards for the Protection of National Minorities*. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff.

BARCZ, Jan (1999): Poland and its Bilateral Treaties. In BLOED, Arie – VAN DIJK, Peter eds.: *Protection of Minority Rights through Bilateral Treaties*. The Hague, Kluwer Law International. 101–126.

BÍRÓ Gáspár (1999): Bilateral Treaties of Hungary and its Neighbors after 1989. In ROMSICS Ignác – KIRÁLY K. Béla eds.: *Geopolitics in the Danube Region: Hungarian Reconciliation Efforts, 1848–1998*. Budapest, Central European University Press. 347–378.

BLOED, Arie – VAN DIJK, Peter eds. (1999): *Protection of Minority Rights through Bilateral Treaties*. The Hague, Kluwer Law International.

BRUBAKER, Rogers (1996): *Nationalism Reframed*. Cambridge, Cambridge University Press.

Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1335 (2003). *Preferential Treatment of National Minorities by the Kin-state: The Case of the Hungarian Law on Hungarians Living in Neighbouring Countries (‘Magyars’) of 19 June 2001*. 25 June 2003.

DE VARENNES, Fernand (1996): *Language, Minorities and Human Rights*. The Hague, Martinus Nijhoff.

DUPUY, Pierre-Marie (2002): L’unité de l’ordre juridique international. Cours général de droit international public. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 297.

FALUHELYI Ferenc (1931): Előszó a magyar kiadáshoz. In FALUHELYI Ferenc szerk.: *A Nemzetek Szövetsége célja és szervezete*. Budapest–Genf, Grill – Nemzetek Szövetsége.

¹⁰⁷ Például egy kisebbségi törvény elfogadása az érintett kisebbségek képviselőinek bevonásával a nemzetközi jog és a bilaterális szerződésben foglalt normatív alapelvek szerint stb.

- FOUQUES-DUPARC, Jacques (1922): *La protection des Minorités de Race, de Langue et de Religion*. Paris, Dalloz.
- GÁL Kinga (1999): *Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection?* Flensburg, European Centre for Minority Issues.
- GYÖRI SZABÓ Róbert (2006): *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Budapest, Osiris.
- HALÁSZ Iván – MAJTÉNYI Balázs – SZARKA László szerk. (2004): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Budapest, Gondolat.
- Joó Rudolf (1984): *Nemzeti és nemzetiségi önrendelkezés, önkormányzat, egyenjogúság*. Budapest, Kossuth.
- HURLBURT, Heather F. (1999): Russian Bilateral Treaties and Minority Policy. In BLOED, Arie – VAN DIJK, Peter eds.: *Protection of Minority Rights through Bilateral Treaties*. The Hague, Kluwer Law International. 55–94.
- JESZENSZKY Géza (1996): Hungary's Bilateral Treaties with the Neighbours and the Issue of Minorities. *Ethnos-Nation. Eine europäische Zeitschrift*, Vol. 4, No. 1–2. 123–128.
- KATONA Flóra (2011): A magyar–szlovák alapszerződés másfél évtized távlatából. *Pro Minoritate*, 122–147. Elérhető: <https://prominoritate.hu/wp-content/uploads/2019/05/ProMino11-1-08-Katona.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)
- KOMAC, Miran – VIZI Balázs szerk. (2019): *Bilaterális kisebbségvédelem. A magyar–szlovén kisebbségvédelmi egyezmény háttere és gyakorlata*. Budapest, L'Harmattan.
- KOVÁCS Péter (1996): *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, Osiris.
- KÜHL, Jørgen (1998): *The „Schleswig Experience”*. Aabenraa, Institut for Grænseregionsforskning.
- LANTSCHNER, Emma (2002): Protection of National Minorities through Bilateral Agreements in South Eastern Europe. *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 3. 579–603.
- MAJTÉNYI Balázs – VIZI Balázs szerk. (2003): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Budapest, Gondolat.
- NAGY Noémi (2011): Kettős mérce az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájában. In ÁDÁM Antal szerk.: *PhD tanulmányok 10*. Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskola. 299–322.
- NAGY Noémi (2012): Double Standard in a Peripheral Policy of the European Union: The Issue of Minority Protection. In ANDRÁSSY György – JYRKI, Kakönen – NAGY Noémi szerk.: *European Peripheries*. Pécs, Publikon. 159–173.
- NOVAKOVIĆ, Igor – ĐURĐEVIĆ, Nenad (2015): *Serbian-Romanian Relations and the Status of the Vlach Minority in Serbia*. Beograd, ISAC Fond.
- N. SZABÓ József (1999): Magyar–jugoszláv kulturális kapcsolatok a második világháború után (1945–1947). *Világtörténet*, 1. sz. 60–64.
- PATAKI Gábor Zsolt (1996): Az alapszerződések stratégiai háttere: kényszer és kompromisszum, avagy az euroatlanti integráció lehetősége. *Magyar Kisebbség*, 4. évf. 6. sz.
- RYTÖVUORI-APUNEN, Helena (2020): *Power and Conflict in Russia's Borderlands: The Post-Soviet Geopolitics of Dispute Resolution*. London, I.B. Tauris.
- SIDÓ Árpád – FIALA János – JARÁBIK Balázs (2003): A szlovák–magyar alapszerződés hatásvizsgálata. *Regio*, 14. évf. 1. sz. 111–119.
- SIMON Attila (2015): *Lakosságcsere-egyezmény*. Elérhető: <https://adatbank.sk/lexikon/lakossagcsere-egyezmény/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)
- SZABÓ Tamás (2019): *Magyar–román államközi viszony és az RMDSZ kapcsolatrendszere a rendszerváltástól a könnyített honosítási eljárás bevezetéséig*. PhD-disszertáció. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem.
- SZALAI Anikó (2018): Nemzetközi szerződések. In JAKAB András – FEKETE Balázs szerk.: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*.

- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (2003): *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. Budapest, MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadói Kör.
- THORNBERRY, Patrick (1991): *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford, Clarendon Press.
- TÓTH Norbert (2014): *A kisebbségi területi autonómia elmélete és gyakorlata*. Budapest, NPKE–L'Harmattan.
- UNTS (1951): *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*. Vol. 78, No. 1021. 278–312.
- UNTS (1956): *Memorandum of Understanding between the Governments of Italy, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the United States of America and Yugoslavia regarding the Free Territory of Trieste*. Vol. 235, No. 3297. 100–119.
- UNTS (1975): *Treaty on the delimitation of the frontier for the part not indicated as such in the Peace Treaty of 10 February 1947 (with annexes, exchanges of letters and final act)*. Signed at Osimo, Ancona, on 10 November 1975. Vol. 1466, No. 24848. 25–28.
- VIZI Balázs (2013): *Európai kaleidoszkóp. Az Európai Unió és a kisebbségek*. Budapest, L'Harmattan.
- VIZI Balázs (2017): A kisebbségek védelme az olasz–horvát és az olasz–szlovén kétoldalú kapcsolatokban. *Kisebbségi Szemle*, 4. sz. 31–33.
- ZSIGMOND Barna (1996): Az 1201-es Ajánlás 11. és 12. cikke és a román–magyar alapszerződés kapcsolata. *Magyar Kisebbség*, 2. évf. 4. sz. Elérhető: <http://epa.niif.hu/02100/02169/00005/m960406.html> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)

Internetes források

- www.regione.taa.it/codice/accordo.aspx (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)
- <https://triestelibera.one/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)
- <http://adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/dec-h.htm> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)
- www.osce.org/hcnm (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)
- <https://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/uploads/files/archive/94.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 17.)
- https://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/kettosallampolgarsag/statusz/stv_07.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)

Vákát oldal

Kétoldalú szerződésekben ismétlődő szabályok mint a nem kétoldalú szokásjogi norma azonosításának lehetséges bizonyítékai – különös figyelemmel a kétoldalú kisebbségvédelmi szerződésekre¹

Tóth Norbert

Bevezetés – a vezérfonal meghatározása

Tanulmányomban² indirekt módon azt vizsgálom meg, hogy milyen szerepük lehet a kisebbségvédelmi tárgyú kétoldalú nemzetközi szerződéseknek az ugyanerre a szabályozási körre vonatkozó nem kétoldalú nemzetközi szokásjogi normák kialakulásában, illetve azonosításában. Egy korábbi írásomban³ már bemutattam – a nemzetközi kisebbségi jogban való használhatóságára is figyelemmel – a Nemzetközi Jogi Bizottságnak (NJB) „a nemzetközi szokásjog azonosításával kapcsolatban elfogadott 2018. évi következtetéseiinek tervezetét” (a továbbiakban: Tervezet).⁴ Most is alapvetően a Tervezetről kiindulva a következő konkrét kérdésre keresem a választ. Lehet-e a kétoldalú nemzetközi szerződéseknek szerepük a nem kétoldalú nemzetközi szokásjogi norma azonosításában, illetve létrejöttében, és amennyiben igen, úgy ez a szerep pontosan miben nyilvánul meg. Előzetesen feltételezem, hogy ez lehetséges, és amennyiben a hipotézis valóban igazolást nyer, megkísérlem egy objektív mérce felállítását is, amelynek segítségével sikerülhet a gyakorlatban azonosítani a szokásjogi eredetű, illetve a szokásjogi norma keletkeztetésére alkalmas szabályokat a kétoldalú kisebbségvédelmi megállapodásokban.

Előjáróban fontosnak tartom leszögezni, hogy a nemzetközi szokásjog területi hatályának kérdése kapcsán leggyakrabban annak univerzalitására⁵ szokás gondolni, noha léteznek földrajzi alkalmazhatóságukat illetően területileg korlátozott vagy akár

¹ A szerző a tanulmány megírásához az NKFI K120469 számú *Kétoldalú szerződéses kapcsolatok és kisebbségvédelem Közép- és Délkelet-Európában* című kutatás eredményeit is felhasználta.

² Ezúton mondok hálás köszönetet Blutman Lászlónak, Csapó Zsuzsannának, Fiala-Butora Jánosnak, Hoffmann Tamásnak, Kecskés Gábornak, Kovács Péternek, Manzinger Krisztiánnak, Sulyok Gábornak és Vizi Balázsnak a tanulmány korábbi kéziratváltozatának elolvasásáért, értékes javaslataikért, hozzászólásaikért vagy általában gondolataikért, amelyekkel nagymértékben segítettek munkámat és a szöveg véglegesítését. Természetesen minden esetlegesen az írásban maradt hiba vagy tévedés a szerző felelősségi körébe tartozik.

³ TÓTH 2018, 189–204.

⁴ Draft conclusions on identification of customary international law, with commentaries 2018. Report of the International Law Commission. Seventieth Session (30 April – 1 June and 2 July – 10 August 2018). General Assembly Official Records Seventy-third Session Supplement No. 10. (A/73/10). United Nations, New York. 2018. 121–156.

⁵ Vö. például a „nemzetközi jog általános szabályai” fordulattal. Lásd ezenkívül: BLUTMAN 2018.

komolyabb geográfiai összefüggést nélkülöző, de az államok általában jól detektálható csoportjára hatályos szokásjogi szabályok is. A – mások mellett – regionális, szubregionális, sőt kétoldalú szokásjogi normákat magában foglaló normakörre a Tervezet összefoglalóan a „partikuláris szokásjog” kifejezést használja,⁶ igaz, a szakirodalomban Anthony D’Amato például a „különös (speciális) szokásjogi norma” kifejezést preferálta, egyúttal szembeállítva azzal az „általános szokásjogot”, mint ami „valamennyi államra alkalmazandó”.⁷ D’Amato úgy vélte, hogy a nemzetközi szokásjog ilyenén való kettéválásának római jogi és a *common law*-ban keresendő gyökerei egyaránt vannak.⁸ A különös vagy partikuláris szokásjogi norma létezését a Nemzetközi Bíróság vonatkozó esetjoga is alátámasztja, sőt Jules Basdevant már 1936-ban amellett érvelt, hogy az Állandó Nemzetközi Bíróság nevezetes 38. cikk (1) bekezdésének *b*) pontját kiterjesztően kell értelmezni annak érdekében, hogy az ne csak az általános,⁹ hanem a különös szokásjogi normákat is magába foglalja.¹⁰ A hét részből álló Tervezet utolsó egysége foglalkozik – igaz, mindössze egyetlen, két bekezdésből álló „következtetésben” – a partikuláris szokásjoggal. Eszerint a partikuláris szokásjogi szabály a nemzetközi szokásjog részeként csupán korlátozott számú állam között alkalmazandó,¹¹ és beszélhetünk regionális, helyi¹² vagy egyéb szokásjogi normáról ebben a tekintetben.¹³ A partikuláris szokásjogi szabály létezésének és tartalmának megállapításakor ugyanúgy a szokásjogi jogképződés két konstitutív és konjunktív feltételének (*usus* és *opinio iuris*) meglétét kell vizsgálni azzal a különbséggel, hogy az általános gyakorlatnak értelemszerűen csak az érintett államok körében lehet jelentősége.¹⁴ A partikuláris szokásjogi szabály fennállását az annak létezését állító államnak kell bizonyítania a Nemzetközi Bíróság esetjoga alapján.¹⁵ Vannak, akik hevesen kritizálják a Bíróságnak a kétoldalú szokásjogi norma létezését elismerő ítéletét. Így a Tervezet kodifikációjának vitája során Lucius Caflisch megjegyezte, hogy a szöveg nem terjed ki az „ügynevezett kétoldalú szokásra”, ami szerinte vitatott kategória és a Nemzetközi Bíróság „Indiai területen való áthaladás

⁶ Lásd a Tervezet Hetedik részét.

⁷ D’AMATO 1969, 212.

⁸ D’AMATO 1969, 213.

⁹ Vö. a Nemzetközi Bíróság Alapszabályának 38. cikk (1) bekezdés *b*) pontját: „a nemzetközi szokást, mint a jog gyanánt elismert *általános* gyakorlat bizonyítékát.” (*Kiemelés: T. N.*) Persze az „általános” kifejezésnek ebben a kontextusban akár más értelme is lehet. Erről lásd: BLUTMAN 2018, 20.

¹⁰ Idézi: D’AMATO 1969, 217. (31. lj.).

¹¹ Lásd a Tervezet 16. következtetésének 1. bekezdését.

¹² A helyi szokásjog körébe sorolhatók a kétoldalú szokásjogi szabályok is. Ezt erősíti meg például a Nemzetközi Bíróság esetjoga is. Lásd ezzel kapcsolatban különösen az „Indiai területen való áthaladáshoz való jogra vonatkozó ügy” érdemében hozott ítéletet. *Case concerning Right of Passage over Indian Territory (Merits), Judgment of 12 April 1960. I.C.J. Reports, 1960. 37.*

¹³ Uo.

¹⁴ Lásd a Tervezet 16. következtetésének 2. bekezdését.

¹⁵ *Colombian–Peruvian asylum case, Judgment of November 20th 1950. I.C.J. Reports, 1950. 266.* és KOVÁCS 2016, 172.; THIRLWAY 1972, 136., 139.

ügyében”¹⁶ került elő, de inkább a nemzetközi szerződések világához tartozik, mintsem a szokásjog körébe.¹⁷

Mivel a nemzeti kisebbségek jogaira és védelmére vonatkozó kétoldalú nemzetközi szerződéseket többnyire egy jól behatárolható földrajzi térség államai kötötték, illetve kötik,¹⁸ a Nemzetközi Jogi Bizottság partikuláris szokásjogra vonatkozó megállapításai¹⁹ elemzésének kiemelt szerep jut írásomban. Mielőtt a kétoldalú szerződések lehetséges szerepét megvizsgálnám, először a nemzetközi szerződések szokásjogi norma kialakulásában, illetve azonosításában játszott szerepét kell röviden áttekintennem a Tervezet alapján.

Nemzetközi szerződések mint a nemzetközi szokásjogi norma létének tanúsítói, illetve kialakulásuk elősegítői

Az NJB tartja magát ahhoz – a szakirodalomban egyébként jelenleg (is) erősen kritizált állásponthez –,²⁰ hogy a nemzetközi szokásjogi szabály képződésének a nemzetközi jog vonatkozó szerződéses szabályai alapján²¹ továbbra is két együttes feltétele léte-

¹⁶ Lásd 11. lj.

¹⁷ A/CN.4/SER.A/2013. (3182nd meeting of the International Law Commission [Thursday, 18 July 2013, at 10.05 a.m.]). In *Yearbook of the International Law Commission 2013*. Volume I. Summary records of the sixty-fifth session. 6 May – 7 June 2013 and 8 July – 9 August 2013. United Nations, New York–Geneva. 2018. 89. para. 37.

¹⁸ A számításba vehető szerződéseket Björn Arp összegyűjtötte és egy igen színvonalas bevezető tanulmány kíséretében kötetben közölte: ARP 2008. 512. Munkám során én is ezt a kiadványt tekintem kiindulási alapnak.

¹⁹ Ez elsősorban a Tervezetet, az ahhoz fűzött NJB-kommentárt és a kodifikációs munka során keletkezett egyéb dokumentumokat öleli fel.

²⁰ Az újabb tanulmányok közül lásd például CHIMNI 2018, 1–46. Jean d’Aspremont pedig úgy véli, hogy Michael Wood és az NJB Tervezete visszatértek a nemzetközi szokásjog hagyományos megközelítésének eredeti állapotához, amelyet „ártatlanság korának” nevez. Eszerint a Nemzetközi Bíróság (korábban az Állandó Nemzetközi Bíróság) Alapszabályából megismert szokásjogdefiniációt a belga Édouard Descamps-nak „köszönheti a világ” (Descamps-formula), aki – egyebek mellett – a Nemzetek Szövetsége Tanácsa által életre hívott Jogászok Tanácsának első elnöke volt. D’Aspremont szerint a nemzetközi szokásjogi doktrína elmúlt százéves fejlődéstörténetében négy nagy korszak (a szerző szóhasználatában a „szokásjog négy élete”) azonosítható (ami nem adekvát a témára vonatkozó elméleti megközelítések sokszínűségével). Eszerint az 1920 és 1927 közötti rövid időszak volt a nemzetközi szokásjog „ártatlanságának kora”. Az Állandó Nemzetközi Bíróság Lotus-ügyben hozott ítéletétől a Nemzetközi Bíróság Nicaragua-ügyben hozott verdiktjéig (1927–1986) tartott a „dualizmus kora”. 1986 és a NJB Tervezete közötti éra a „zürzavar időszaka”, míg 2018 óta az ártatlanság kora visszatérésének vagyunk tanúi. Ehelyütt nincs mód a szerző igen figyelemre méltó okfejtését bemutatni, de lásd D’ASPREMONT 2019, 229–256.

²¹ Vö. A Nemzetközi Bíróság Alapszabálya 38. cikk (1) bekezdés b) pontjával.

zik,²² egyfelől az általános gyakorlat (*diuturnitas*²³ és/vagy *usus*²⁴), másfelől pedig, hogy ez a gyakorlat az érintettek jogi meggyőződésével (*opinio iuris sive necessitatis* vagy egyszerűen csak *opinio iuris*) párosul.²⁵ A szokásjogi norma képződésének két előfeltételét külön-külön kell vizsgálni és a teljes kontextust, valamint az érintett szabály természetét és a két konstitutív és konjunktív elem létét igazoló bizonyítékok fellelésének különös körülményeit egyaránt figyelembe kell venni.²⁶ Az NJB álláspontja szerint az általános gyakorlat még mindig elsősorban az államok gyakorlatát jelenti, igaz, bizonyos esetekben a nemzetközi szervezetek praxisa is hozzájárul(hat) a nemzetközi szokásjog szabályainak kialakulásához, illetve kifejeződéséhez. Egyéb szereplők magatartása viszont nem minősül ebből a szempontból relevánsnak, ellenben az államok, illetve nemzetközi szervezetek gyakorlata értékelésekor szerepük lehet.²⁷ Az állami gyakorlatot az állam (aktív, illetve passzív) magatartása jelenti, ideértve valamennyi (törvényhozási, végrehajtási, igazságszolgáltatási, illetve egyéb) funkciót.²⁸ Ez számos módon megnyilvánulhat, így fizikai vagy szóbeli formában is manifesztálódhat, sőt, meghatározott körülmények fennállása esetén akár passzív magatartásban is kifejeződhet.²⁹ A Tervezet példálózó jelleggel bemutat néhány jellemzőnek tartott megnyilvánulási módot, ezek a diplomáciai aktusok és levelezés, a nemzetközi szervezetek határozataival kapcsolatban, avagy kormányközi konferencián tanúsított magatartás, a szerződésekkel kapcsolatos állami magatartások, végrehajtási/kormányzati tevékenység, ideértve a „helyszínen” végzett operatív akciókat is, törvényhozási és igazgatási aktusok, végül a nemzeti bíróságok döntései. Fontos, hogy az NJB álláspontja szerint az állami gyakorlat különféle megnyilvánulási módjai között nincs előre meghatározható hierarchia,³⁰ továbbá az a felsoroltak melletti egyéb formákat is ölthet.³¹

²² Úgynevezett „két alkotóelem teória” vagy „hagyományos megközelítés”. Vö. „two element theory”: THIRLWAY 2019, 65.

²³ A.m. tartósság, hosszadalmasság.

²⁴ A.m. gyakorlat, használat, illetve szokás.

²⁵ Lásd a Tervezet 2. következtetését.

²⁶ Lásd a Tervezet 3. következtetését.

²⁷ Lásd a Tervezet 4. következtetését.

²⁸ Lásd a Tervezet 5. következtetését.

²⁹ Lásd a Tervezet 6. következtetését.

³⁰ Lásd a Tervezet 6. következtetésének (3) bekezdését.

³¹ Lásd a Tervezet 6. következtetésének (1)–(2) bekezdését.

A nemzetközi szokásjogi normaképződés feltételeinek fennállását igazoló lehetséges bizonyítékok között sok az átfedés, és ezt a Tervezet is elismeri.³² Nyilván a nemzetközi szervezetek, illetve nemzetközi konferenciák döntéseivel kapcsolatos állami magatartások egyúttal konkrét nemzetközi szerződésekre is vonatkozhatnak. A tárgyalási jegyzőkönyvekben azonosítható állami magatartások mellett egyértelműen kiemelkednek a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatban tett fenntartások, a fenntartásokra válaszul megfogalmazott kifogások, értelmező,³³ illetve egyéb egyoldalú nyilatkozatok és más, például a szerződés szövegének kidolgozása, majd az egyezmény végrehajtása során tett állami aktusok.³⁴ Különösen fontosak ezek közül a nemzetközi kisebbségi jogra (*international minority rights law*) figyelemmel például a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkével szemben tett fenntartások, továbbá a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájára vonatkozóan megfogalmazott részes állami nyilatkozatok. Természetesen releváns lehet az adott nemzetközi szerződéssel kapcsolatban tanúsított olyan állami magatartás is, mint például az egyezmény szabályainak megsértése, az azzal kapcsolatban tett részes állami válasz vagy nyilatkozat, avagy éppen a szerződés alkalmazásának felfüggesztése vagy az egyezmény felmondása.

Ami a jogi meggyőződést, mint konstitutív és konjunktív feltételt illeti, a következő megállapítások tehetők a Tervezet alapján. A szerződéses rendelkezések három esetben tükrözhetnek vissza szokásjogi szabályt.³⁵ Egyrészt akkor, ha a szerződés rendelkezéseinek értelmezéséből az következik, hogy a megkötése idején már létező szokásjogi szabályt kodifikáltak.³⁶ Ezenkívül az is előfordulhat, hogy maga a szerződéses szabály segíti egy már az egyezmény megkötésekor kialakulóban lévő szokásjogi szabály kikristályosodását.³⁷ Végül maga a szerződés is generálhat új szokásjogi szabályt.³⁸ Utóbbival összhangban Anthony D'Amato szerint a kétoldalú és többoldalú szerződések *genera-*

³² Lásd a Tervezet 6. következtetéséhez fűzött magyarázat (Kommentár) (4) bekezdését. A bizonyítékok átfedésének egy a gyakorlatban felmerülő sajátos esetét jelenti az úgynevezett duplán beszámítás (*double counting*) esete. Ez közelebbről azt jelenti, hogy a szokásjogi norma azonosításakor ugyanazt a bizonyítékot az *ususnál* és az *opinio iurisnál* is figyelembe veszik. A „duplán beszámítás” felől is sokan kritizálják a „hagyományos megközelítést”, mondván ezáltal összedől a szokásjogi normaképződés dichotómiája (az elsők között D'Amato, illetve Mendelson, lásd *infra*). MEGURO 2017, 2–11. A „duplán beszámítás” problémáját Maurice Mendelson vetette fel a Nemzetközi Bíróságnak a szokásjogi normaképződést illetően korszakhatár jelentőségű (lásd ezzel kapcsolatban Jean d'Aspremont korszakolását az előzőekben) és rengetegszer bírált Nicaragua-ügyben hozott ítélete kapcsán. MENDELSON 1998, 207.

³³ Természetesen az írásban tett különféle egyoldalú állami aktusok nem feltétlenül ugyanolyan súllyal esnek latba a szokásjogi norma azonosításakor. Akkor van jelentőségük, ha az adott állam jogi meggyőződésével vagy gyakorlatával kapcsolatban hordoznak információt.

³⁴ Lásd a Tervezet 6. következtetéséhez fűzött magyarázat (Kommentár) (5) bekezdését.

³⁵ Lásd a Tervezet 11. következtetését.

³⁶ Lásd a Tervezet 11. következtetésének (1) bekezdés *a)* pontját.

³⁷ Lásd a Tervezet 11. következtetésének (1) bekezdés *b)* pontját.

³⁸ Lásd a Tervezet 11. következtetésének (1) bekezdés *c)* pontját.

lizálható rendelkezései képesek általános szokásjogi norma keletkeztetésére.³⁹ A szokásjogi szabályok nagy része, valószínűleg a többsége, szerződéses eredetű – vélekedik rendkívül merészen D’Amato.⁴⁰ Ugyanő úgy gondolja, hogy a szerződéseknek elsősorban a szokásjogi normaképződés úgynevezett kvalitatív eleme (*opinio iuris*) tekintetében van szerepük, míg az általános gyakorlat (úgynevezett kvantitatív elem) vonatkozásában a megkötés pillanatában egy konkrét állami magatartás kifejtése melletti elköteleződést jelentenek.⁴¹ Michael Akehurst szerint pedig a szerződések lehetnek ugyan állami gyakorlatok megjelenési formái, de ahhoz, hogy szokásjogi normát hozzanak létre, jogi meggyőződéssel is párosulniuk kell.⁴² Lényegében ugyanezen a véleményen van Andrew Guzman is, aki szerint amilyen mértékben a szerződés bizonyítéka az *opinio iuris*nak, annyiban hasznos bizonyítéka a szokásjogi szabálynak is.⁴³ Akehursttel egyetértve Guzman úgy véli, hogy vagy a szerződés szövege, vagy pedig a *travaux préparatoires* bizonyíthatja az *opinio iurist*.⁴⁴ Hugh Thirlway – aki amúgy D’Amato egyik heves kritikusa ebben a kérdésben⁴⁵ – szerint a kétoldalú szerződések ugyan generálhatnak szokásjogi szabályt, de a megállapodás megkötésének időpontjában még semmiképpen sem beszélhetünk erről.⁴⁶

Ide kívánczik ezenkívül, hogy a Nemzetközi Bíróság az „[É]szaki-tengeri kontinentális talapzat ügyekben” 1969-ben hozott ítéletében az „egyenlő távolság elve” kapcsán leszögezte, hogy olyan szerződéses rendelkezés képezheti általános szabály alapját, amely „alapjában véve normaalkotó jellegű”,⁴⁷ azaz Thirlway megfogalmazása szerint amely képes általános normaként funkcionálni.⁴⁸ D’Amato ezt a Nemzetközi Bíróság által kidolgozott megközelítést „az egyértelmű szándék szabályának” nevezte.⁴⁹ Valamely szerződéses rendelkezés „alapjában véve normaalkotó jellegének egyértelmű szándéka eszerint az alapvető szerződésértelmezési elvek, illetve szabályok közül a nyelvtani és logikai módszerek segítségével ítéelhető meg,⁵⁰ mivel D’Amato szerint ehhez az adott

³⁹ D’AMATO 1971, 104.

⁴⁰ D’AMATO 1970, 899.

⁴¹ D’AMATO 1971, 160.

⁴² AKEHURST 1975, 43–44.

⁴³ GUZMAN 2005, 163.

⁴⁴ GUZMAN 2005, 164.

⁴⁵ Thirlway d’Amatónak különösen azt a gondolatát bírálja, hogy a szerződések generalizálható szabályai a megállapodás ratifikálásakor válnak szokásjogi normává. Lásd D’AMATO 1971, 164. és THIRLWAY 1972, 83.

⁴⁶ THIRLWAY 1972, 82.

⁴⁷ Az ítélet angol és francia nyelvű szövegei között e tekintetben árnyalatnyi különbség van: „[...] be of a fundamentally norm-creating character [...]”, illetve „[...] ait [...] un caractère fondamentalement normatif [...]” North Sea Continental Shelf, Judgment. *I.C.J. Reports*, 1969. p. 42. para. 72. Az angol változat javára dönt, hogy az eljárás és így az ítélet nyelve az angol volt. Lamm Vanda „alapvető normatív jellegről” ír. LAMM 1984, 169.

⁴⁸ THIRLWAY 1972, 84.

⁴⁹ D’AMATO 1970, 892.

⁵⁰ Lásd ezzel kapcsolatban: HARASZTI 1965, 127–156.

rendelkezés formáját és szerződésben elfoglalt helyét és a szerződés struktúráját is meg kell megvizsgálni.⁵¹

Ugyanakkor így sem kapunk választ arra a kérdésre, hogy az érintett szerződéshellyel a jogalkotó egyértelmű szándéka már létező szokásjogi norma deklarálása vagy új (szokásjogi) szabály létrehozása.⁵² Hoffmann Tamás – Maurice Mendelsonra hivatkozva – azt írja, hogy „a szerződés vitathatatlanul bizonyítéka lehet a szokásjognak [...]”,⁵³ igaz, Mendelson maga ennél valamivel visszafogottabb álláspontot foglalt el.⁵⁴ A kép teljessé tétele érdekében meg kell említeni, hogy a Nemzetközi Bíróság fenti ítéletének idézett fordulatából nem mindenki azt a következtetést vonta le, hogy az „alapjában véve normaalkotó jellegű” szerződéses szabály csak szokásjogi norma alapját képezheti, mivel az ítélet valóban „általános jogszabályról”, avagy „a jog általános szabályáról” (*general rule of law/une règle générale de droit*) szól ebben a vonatkozásban.⁵⁵ Onuf például Wolfgang Friedmann írására⁵⁶ hivatkozva sugallja, mintha utóbbi elképzelhetőnek gondolta volna, hogy az ilyen szerződéses rendelkezés általános jogelv kialakulását segítse elő.⁵⁷ Véleményem szerint azonban az említett szerző mind Friedmann írását, mind pedig az általános jogelvek keletkezésének mikéntjét⁵⁸ félreértette, mivel szerződéses szabály nem keletkeztethet vagy alakíthat (kristályosíthat) általános jogelvet, legfeljebb csak visszatükrözheti vagy „hordozhatja” azt. Szokásjogi norma esetében ezzel szemben mindhárom említett lehetőség nyitott. Onuf az alaposabb elemzést követően később már a „nemzetközi szokásjog általános elveiről” ír,⁵⁹ végül arra következtet, hogy se nem szokásjogi szabállyal, se nem általános jogelvvvel, hanem a nemzetközi jog egy teljesen új forrásával állunk szemben, amelyet D’Amato nyomán „egyértelmű szándéknak” nevez el.⁶⁰

A jogi ezotéria ezzel még korántsem ért véget, mivel az „egyértelmű szándék” mégsem a nemzetközi jognak, hanem az Onuf által „egyértelmű közösségi jognak” nevezett joganyagnak lesz a forrása, legalábbis az említett szerző véleménye szerint.⁶¹ A Nemzetközi Bíróság imént hivatkozott ítéletével összefüggő további érdekesség, hogy a Tervezet rámutat a szerződéshez fűzött fenntartások és a szokásjog érdekes viszonyára

⁵¹ D’AMATO 1970, 899.

⁵² D’AMATO 1970, 899.

⁵³ HOFFMANN 2006, 377.

⁵⁴ MENDELSON 1998, 155., 301.

⁵⁵ North Sea Continental Shelf, Judgment. *I.C.J. Reports*, 1969. p. 42. para. 72.

⁵⁶ FRIEDMANN 1970, 229–240.

⁵⁷ ONUF 1971, 775.

⁵⁸ Erről a kérdésről lásd például SÜLYOK 2010, 97–105. és SÜLYOK 2011, 24–41., illetve HERCZEGH 1969, 129.

⁵⁹ ONUF 1971, 775.

⁶⁰ ONUF 1971, 781.

⁶¹ ONUF 1971, 781.

is. Eszerint megnő a valószínűsége⁶² annak, hogy amennyiben egy (multilaterális) szerződés megengedi, vagy legalább nem tiltja meg valamely rendelkezéséhez fenntartások megfogalmazását, ebben az esetben nem szokásjogi szabállyal állunk szemben.⁶³ Ennek megfelelően az „[É]szaki-tengeri kontinentális talapzat-ügyekben” hozott verdiktben a Nemzetközi Bíróság nem állapította meg egy olyan konkrét szerződéses rendelkezés⁶⁴ egyetemes szokásjogi szabály jellegét, amellyel szemben a részes államoknak joguk van fenntartások megfogalmazására,⁶⁵ mivel így – más okokkal kiegészülve – maga a szerződés ismeri el, hogy annak „alapvetően normaalkotó jellege” hiányzik.⁶⁶

A kétoldalú szerződések és a nemzetközi szokásjog viszonya

A kétoldalú szerződések és a nemzetközi szokásjog viszonya a Nemzetközi Jogi Bizottság Tervezetében

Ha egy szabály számos szerződésben megjelenik, az annak szokásjogi jellegére utalhat, igaz, ez sem minden esetben van így az NJB szerint,⁶⁷ mivel az ismétlődésből akár arra is következtethetünk, hogy az államok a szabályozatlanság miatti hiányérzetükben alkottak új szerződéses szabályt.⁶⁸ Az egyezményekben megjelenő norma léte önmagában természetesen amúgy sem elegendő (hiszen egyéb feltételek fennállása hiányában az „csupán” szerződéses szabálynak minősül), az azokban foglalt konkrét rendelkezést az általános gyakorlatnak is követnie kell a szokásjogi jogképződéshez.⁶⁹ Nyilván a kisebbségvédelmi tárgyú multi- és bilaterális nemzetközi szerződések egyes rendelkezéseinek szokásjogi jellegét az utóbbi megjegyzés fényében is érdemes vizsgálni.

⁶² Itt nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy ez csak a valószínűséget növeli, de természetesen nem perdöntő. A szerződések joga és a szokásjog közötti rendkívüli komplex viszony – egymástól különböző, de egymásra is ható rezsimek – miatt további tényezők vizsgálata is fontos ezekben az esetekben. Sulyok Gábor mutatott rá – akinek ezúton is köszönöm az észrevételét –, hogy a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezményének 43. cikke is a két jogforráscsoport (valamint a nemzetközi szerződésektől különböző más jogforráscsoportok) egymáshoz való autonóm viszonyára utal.

⁶³ Lásd a Tervezet 11. következtetéséhez fűzött magyarázat (5) bekezdését.

⁶⁴ Lásd a „kontinentális talapzatra vonatkozó 1958. évi genfi egyezmény” 6. cikkét.

⁶⁵ North Sea Continental Shelf, Judgment. *I.C.J. Reports*, 1969. p. 42. para. 72.

⁶⁶ North Sea Continental Shelf, Judgment. *I.C.J. Reports*, 1969. p. 42. para. 72.

⁶⁷ Lásd a Tervezet 11. következtetésének (2) bekezdését.

⁶⁸ Lásd a Tervezet 11. következtetéséhez fűzött magyarázat (8) bekezdését.

⁶⁹ Lásd a Tervezet 11. következtetéséhez fűzött magyarázat (4) bekezdését.

A kétoldalú szerződések és a nemzetközi szokásjog viszonyának kérdése multilaterális szerződések kidolgozása során

Álláspontom szerint először azt kell áttekinteni, hogy volt-e példa olyan kodifikációs folyamatra, amelynek során jelentősebb számú és azonos tárgy körben kötött kétoldalú szerződéseket is figyelembe vettek a később javarészt kodifikációs szerződésnek tekintett multilaterális egyezmény megkötése során. Több ilyen terület is említhető.⁷⁰ Terjedelmi okokból azonban helyütt csak az általam kifejezetten jellemzőnek tartott és az elmúlt évszázadok során, de tulajdonképpen azóta is tömegével kötött kétoldalú konzuli egyezményeknek⁷¹ a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezmény kodifikációjára gyakorolt befolyását vizsgálom meg vázlatosan. A konzuli egyezmények elemzése mellett szól, hogy a kisebbségvédelmi tárgyú bilaterális szerződésekhez hasonlóan ezekből is sokat kötöttek egymással az államok, ráadásul a bilateralizmus mellett mindkét esetben léteztek,⁷² illetve léteznek⁷³ parallel regionális szerződések is az adott szabályozási területeken. Különbség és emiatt ellenérv lehet ugyanakkor, hogy a konzuli kapcsolatok joga esetében az államok összességének közvetlen érintettsége, valamint a nemzetközi kapcsolatok és a jog dinamikus fejlődése eredményeképpen idővel lehetséges volt univerzális kodifikációs szerződés alkotása is,⁷⁴ míg a nemzeti kisebbségek nemzetközi jogi

⁷⁰ Mindenekelőtt a konzuli kapcsolatok joga, melynél mérsékeltébb relevanciájú ugyan ebben a tekintetben, de idesorolható a diplomáciai kapcsolatok joga is. Ezenkívül a beruházásvédelem kérdése, a különféle társadalombiztosítási és szociális ügyek, az adózás bizonyos aspektusai, együttműködés a bűnügyi jogsegélyt illetően, a nemzeti kisebbségek védelme, a határfolyókkal kapcsolatos szabályok, a „nemzetközi katasztrófavédelmi jog” és a határokon áterjedő károk kérdése, a kétoldalú légügyi megállapodások stb. szintén az érdekkörön belüli területek.

⁷¹ Robert Phillimore emblemikus munkájában úgy találta, hogy 140 olyan szerződést kötöttek az államok 1876-ot megelőzően, amelyek valamilyen módon a konzuli kapcsolatok jogállását szabályozták, illetve szabályozták. Ezek közül 10-et a 17. században, 33-at pedig a 18. században. PHILLIMORE 1882. 280. Idézi: A/CN.4/SER.A/1957/Add.1. Consular Intercourse and Immunities [Agenda item 4] Document A/CN.4/108 Report by Jaroslav Zourek, Special Rapporteur. In *Yearbook of the International Law Commission*, 1957. Vol. II. Documents of the ninth session including the report of the Commission to the General Assembly. United Nations, New York, 1958. 76. o. 38. Ehhez hozzá kell még tenni, hogy az első, „valódi” kétoldalú konzuli megállapodásnak a Franciaország és Spanyolország között 1769-ben kötött egyezményt tekintik: uo. 76. o. 37. Hargitai József szerint a hatályos kétoldalú konzuli egyezmények száma szinte felmérhetetlen. HARGITAI 2005. 435. Ráadásul a konzuli egyezmények mellett más kétoldalú szerződések is szabályoznak a konzuli kapcsolatok joga körébe sorolható kérdéseket. Így ilyenek minősülnek például a kiadatási és jogsegélyegyezmények, a hajózási, illetve vízumegyezmények. FRANK–SÜLYÖK 2002, 51.

⁷² Lásd például a „konzuli funkciókról szóló – szűk körű multilaterális vagy plurilaterális – 1911. évi caracasi egyezményt”, amelynek Bolívia, Kolumbia, Peru, Ecuador és Venezuela voltak a részesei, vagy a konzuli képviselőkről szóló 1928. évi havannai egyezményt. A kisebbségvédelem kapcsán az Európa Tanács keretében kötött két regionális szerződést – a regionális vagy kisebbségi nyelvek 1992. évi európai Kartáját, illetve a nemzeti kisebbségek védelméről szóló 1995. évi Keretegyezményt – kell megemlíteni.

⁷³ Lásd például a konzuli funkciókról szóló 1967. évi európai egyezményt.

⁷⁴ Lásd a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezményt.

helyzetéről ugyanez nem mondható el.⁷⁵ Olyannyira nem, hogy a nemzeti kisebbségek védelmére alkalmazandó szokásjogi normák *zöme* feltehetően nem általános,⁷⁶ hanem inkább partikuláris szabályokat takar.

A konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezmény
kodifikációja – a Nemzetközi Jogi Bizottság eljárása és tervezete

A „konzuli érintkezés és mentességek” szabályozási körét már az 1949-es, legelső ülészakán olyannak ítélte a Nemzetközi Jogi Bizottság, mint amelynek a kodifikációs folyamatát belátható időn belül el kell kezdeni,⁷⁷ ugyanakkor az mégsem került be az egyértelmű prioritást élvező témakörök közé.⁷⁸ Manley Ottmer Hudson, az NJB első elnöke a kérdés kodifikációja mellett akképpen érvelt, hogy „a kétoldalú szerződések bőséges anyagot szolgáltatnak a [...] téma tanulmányozásához”.⁷⁹ Ezzel egyidőben az NJB – szintén Hudson munkaanyagára építve – jelentést fogadott el „a nemzetközi szokásjog bizonyítékai hozzáférhetőbbé tételének módjairól és eszközeiről”.⁸⁰ Ebben megállapította, hogy „a nemzetközi szokásjog valamely szabálya vagy elve két- vagy többoldalú megállapodáson belül is testet ölthet”.⁸¹ A konzuli kapcsolatok joga kodifikációjának megkezdését végül 1955-ben határozta el az NJB.⁸² Jaroslav Žourek, a témakör jelentéstevője a konzuli képviselők osztályozásánál például a kétoldalú konzuli egyez-

⁷⁵ Jóllehet létezik ebben a körben is releváns, egyetemes nemzetközi jogi szabály. Lásd például a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkét. Megkísérelték továbbá egyetemes nemzetközi szerződés kidolgozását és elfogadását is. Lásd A/RES/47/135. Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: resolution.

⁷⁶ A kisebbségvédelem szempontjából releváns és a Nemzetközi Bíróság esetjogában egyetemesként elismert nemzetközi szokásjogi szabály a népi tiltás tilalma, a faji megkülönböztetés tilalma és a népek önrendelkezési joga. BLUTMAN 2014, 263. A vonatkozó szakirodalom általában szokásjogi szabálynak tartja még a szélesebb értelemben vett diszkrimináció tilalmának elvét, valamint a PPJNE 27. cikkében megjelenő normát. A szakirodalom ismertetését lásd TÓTH 2018, 189–190.

⁷⁷ A/CN.4/SR.6. (6th meeting of the International Law Commission [Wednesday, 20 April 1949. at 3. p.m.]). In *Yearbook of the International Law Commission 1949*. Summary Records and Documents of the First Session including the report of the Commission to the General Assembly. United Nations, New York. 1956. p. 46. para. 69.

⁷⁸ A/CN.4/SR.7. p. 58. para. 28.

⁷⁹ A/CN.4/SR.6. p. 49. para. 24.

⁸⁰ A/CN.4/6 and Corr.1 (Ways and means for making the evidence of customary international law more readily available. Report of the International Law Commission 1950). In *Yearbook of the International Law Commission 1950*. Vol. II. Documents of the second session including the report of the Commission to the General Assembly. United Nations, New York. 1957.

⁸¹ A/CN.4/6 and Corr.1. p. 368. para. 29.

⁸² A/CN.4/SR.329. (329th meeting of the International Law Commission [Thursday, 7 July 1955. at 10. a.m.]). In *Yearbook of the International Law Commission 1955*. Vol. I. Summary records of the seventh session. 2 May – 8 July 1955. United Nations, New York. 1960. p. 284. para. 86.

mények, továbbá a belső szabályozások összehasonlításából indult ki.⁸³ A riportőr egy későbbi ülés során elismerte, hogy „a kétoldalú konzuli egyezmények felbecsülhetetlenül értékes *információforrásként* szolgáltak a *jogról* és az államoknak a tárgyra vonatkozó *gyakorlatáról*”.⁸⁴ Sőt, a jelentéstevő szerint a Nemzetközi Jogi Bizottság feladata egyenesen az volt, hogy „a nemzetközi jog kodifikációja során, egy olyan kérdésben, amelyben az államok gyakorlata annyira változatos, mint az előttünk lévő ügyben, tanulmányozza a kétoldalú egyezményeket és kiderítse, hogy milyen mértékig lehetséges azok rendelkezéseit multilaterálissá tenni. Azon elveit pedig, amelyek a legkevesebb korlátot kényszerítik az államokra, és amelyek ennél fogva a többség számára elfogadhatók, beemelni a tervezetbe.”⁸⁵

A kodifikációs tervezet vitái során a bizottsági tagok közül Francisco V. Garcia-Amador is hasonló véleményen volt. Álláspontja szerint ugyanis „általánosságban, mivel a konzuli kapcsolatokra vonatkozóan a nemzetközi jog bizonyos mértékig nem egyértelmű, a multilaterális egyezmény egyedüli forrásai szükségképpen kétoldalú egyezmények kell, hogy legyenek”.⁸⁶ Grigorij Tunkin is ezzel egybevágó utalást tett egy terminológiai kérdés kapcsán, eszerint: „[amennyiben nem volna a kérdésben véleménykülönbség] a Szövegező Bizottságnak a kétoldalú egyezményekben és a nemzeti jogszabályokban használt nyelvezetet kellene tanulmányoznia”.⁸⁷ Ugyanígy Gerald Fitzmaurice, aki szerint „a Bizottság jórészt a létező kétoldalú konzuli egyezményekből inspirálódott, [...] ami miatt nem okozna kárt az sem, ha a létező (bilaterális) rendelkezések hatályban maradnának”.⁸⁸ A konzuli jog egyfajta „ikertestvérének” is minősíthető diplomáciai jog kodifikációja során Kisabúro Yokota megjegyezte, hogy „a létező elvek, szabályok és az államok közötti elismert gyakorlat megállapításának legjobb módja a multilaterális

⁸³ Lásd például A/CN.4/SR.374. (374th meeting of the International Law Commission [Monday, 25 June 1956, at 3 p.m.]). In *Yearbook of the International Law Commission 1956*. Vol. I. Summary records of the eighth session. 23 April – 4 July 1956. United Nations, New York. 1956. p. 253. para. 10.

⁸⁴ Kiemelés: T.N. A/CN.4/SER.A/1958. (468th meeting of the International Law Commission [Friday, 20 June 1958, at 9.45 a.m.]). In *Yearbook of the International Law Commission 1958*. Vol. I. Summary records of the tenth session. 28 April – 4 July 1958. United Nations, New York. 1958. p. 202. para. 21.

⁸⁵ A/CN.4/SER.A/1960 (534th meeting of the International Law Commission [Friday, 6 May 1960, at 10. a.m.]). In *Yearbook of the International Law Commission 1960*. Vol. I. Summary records of the twelfth session. 25 April – 1 July 1960. United Nations, New York. 1960. p. 43. para. 14.

⁸⁶ A/CN.4/SER.A/1960 (534th meeting of the International Law Commission [Friday, 6 May 1960, at 10. a.m.]). In *Yearbook of the International Law Commission 1960*. Vol. I. Summary records of the twelfth session. 25 April – 1 July 1960. United Nations, New York. 1960. p. 45. para. 24.

⁸⁷ A/CN.4/SER.A/1961 (600th meeting of the International Law Commission [Wednesday, 31 May 1961, at 10:5. a.m.]). In *Yearbook of the International Law Commission 1961*. Vol. I. Summary records of the thirteenth session. 1 May – 7 July 1961. United Nations, New York. 1961. p. 117. para. 59. A szerződés és a szokás viszonyára vonatkozóan nézeteit részletesen lásd TUNKIN 1963. 107–122.

⁸⁸ A/CN.4/SER.A/1960 (562nd meeting of the International Law Commission [Wednesday, 15 June 1960, at 9:30. a.m.]). In *Yearbook of the International Law Commission 1960*. Vol. I. Summary records of the twelfth session. 25 April – 1 July 1960. United Nations, New York. 1960. p. 238–239. para. 15.

és *bilaterális* szerződések tartalmának, valamint a bevett gyakorlatnak a vizsgálata”.⁸⁹ Ezzel egyetértőleg nyilatkozott a jugoszláv (szerb) Milan Bartoš is: „bizonyos, a kétoldalú szerződésekbe foglalt szabályok, számos hasonló szerződésben való ismétlődésük miatt nemzetközi szokásjogi szabály kifejeződésének tekinthetők.”⁹⁰

Akadtak azonban a kétoldalú egyezmények felhasználhatóságában kételkedők is. Georges Scelle például úgy vélte, hogy „a kétoldalú konzuli egyezményekben sok olyan rendelkezés van, amelyet általában nem fogadnának el (az államok) egy multilaterális egyezményben”.⁹¹ Egy másik kodifikációs eljárásban, a nyílt tenger rezsimje kapcsán és akkor már az NJB elnökeként Scelle megállapította, hogy „a kétoldalú szerződések csak addig voltak kívánatosak, amíg nem létezett általános szabály”.⁹² A szabályozás mélységének problémája, mint a kétoldalú szerződések használhatóságának akadálya, ugyancsak előkerült a viták során. A kétoldalú megállapodások ugyanis gyakran valóban részletesebben rendezik ugyanazt a kérdést, mint a multilaterális egyezmények. Erre a problémára mutatott rá Gerald Fitzmaurice a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezmény kodifikációja során: „A Nemzetközi Jogi Bizottságtól nem várható el, hogy a tervezetbe belefoglaljon minden a kétoldalú konzuli egyezményekben megjelenő részletet [...]”.⁹³ Douglas L. Edmonds is úgy vélte, hogy „a jelenleg hatályos kétoldalú egyezmények zöme tovább megy és jóval részletesebb a Bizottság szerződéstervezeténél”.⁹⁴ Ezzel ellentétben mások – például Roberto Ago – egyenesen amiatt kritizálták a tervezetet, mert az bizonyos kérdéseket részletesebben kívánt szabályozni, mint a kétoldalú szerződések.⁹⁵

Természetesen a kétoldalú szerződésekben megjelenő szabályok kiemelt vizsgálata sem jelentette azt, hogy egy bilaterális egyezményekben előforduló rendelkezést a jelen-

⁸⁹ A/CN.4/91. (383rd meeting of the International Law Commission [Wednesday, 24 April 1957, at 9:45 a.m.]). In *Yearbook of the International Law Commission 1957*. Vol. I. Summary records of the ninth session. 23 April – 28 June 1957. United Nations, New York. 1957. p. 3. para. 12.

⁹⁰ A/CN.4/SER.A/1961. (621st meeting of the International Law Commission [Thursday, 29 June 1961, at 10. a.m.]). In *Yearbook of the International Law Commission 1961*. Vol. I. Summary records of the thirteenth session. 1 May – 7 July 1961. United Nations, New York. 1961. p. 258. para. 45.

⁹¹ A/CN.4/SR.373. (373th meeting of the International Law Commission [Friday, 22 June 1956, at 10 a.m.]). In *Yearbook of the International Law Commission 1956*. Vol. I. Summary records of the eighth session. 23 April – 4 July 1956. United Nations, New York. 1956. p. 250. para. 37.

⁹² A/CN.4/R.7/ADD.5 (79th meeting of the International Law Commission [Friday, 28 July 1950, at 10.a.m.]). In *Yearbook of the International Law Commission 1950*. Vol. I. Summary records of the second session. 5 June – 29 July 1950. United Nations, New York. 1958. p. 306. para. 57.

⁹³ A/CN.4/SER.A/1960 (533rd meeting of the International Law Commission [Thursday, 5 May 1960, at 10 a.m.]). In *Yearbook of the International Law Commission 1960*. Vol. I. Summary records of the twelfth session. 25 April – 1 July 1960. United Nations, New York. 1960. p. 39. para. 30.

⁹⁴ A/CN.4/SER.A/1960 (561st meeting of the International Law Commission [Tuesday, 14 June 1960, at 9:30. a.m.]). In *Yearbook of the International Law Commission 1960*. Vol. I. Summary records of the twelfth session. 25 April – 1 July 1960. United Nations, New York. 1960. p. 234. para. 29.

⁹⁵ A/CN.4/SER.A/1960 (534th meeting of the International Law Commission [Friday, 6 May 1960, at 10. a.m.]). In *Yearbook of the International Law Commission 1960*. Vol. I. Summary records of the twelfth session. 25 April – 1 July 1960. United Nations, New York. 1960. p. 72. para. 66.

téstevő automatikusan olyanként ítelt volna meg, mint ami bekerülhetett a kodifikációs szerződés tervezetébe. Erre példa lehet az, hogy számos kétoldalú konzuli egyezmény lehetőséget biztosított a konzuli képviselőt vezetőjének már az *exequatúr* megadását megelőzően is konzulként eljárni a fogadó államban, ha ez utóbbi azt nem kifogásolta. Žourek azonban úgy ítélte meg, hogy ezt a megoldást nem támasztja alá *olyan széles körű gyakorlat*, amely alapján megállapítható volna annak általános szokásjogi jellege.⁹⁶ A csehszlovák raportőr körütekintést javasolt a kétoldalú egyezmények rendelkezéseinek az általános nemzetközi jog létező szabályainak bizonyítékául való elfogadását illetően,⁹⁷ és úgy vélte, hogy a kétoldalú szerződések nem szolgálhatnak az általános gyakorlat bizonyítékául, és egy meghatározott csoport kétoldalú egyezményei nem fogadhatók el multilaterális szerződés kidolgozása során iránymutatásul.⁹⁸ Ez nem azt jelenti, hogy Žourek időközben meggondolta volna magát, hanem csak a szokásjogi normaképződés egyik objektív elemének bizonyítékaként – a legtöbb esetben – nem fogadta el a kétoldalú szerződéseket, míg az *opinio iurist* illetően – mint fentebb láthattuk – sokkal megegyőbb volt. A jelentéstevő ugyanis úgy vélte, hogy „az ilyen kétoldalú egyezmények általában az érintett két országra vonatkozó kérdésekre koncentrálnak,⁹⁹ igaz, egy másik esetben viszont „számos kétoldalú egyezmény által tanúsított állami gyakorlatból” tartott levezethetőnek¹⁰⁰ egy jogi megoldást Žourek. Ennél elutasítóbb, Scelle-hez hasonló álláspontot képviselt a viták során Ahmed Matine-Daftary, aki szerint „a nemzetközi

⁹⁶ A/CN.4/SER. A/1959 (510th meeting of the International Law Commission [Monday, 8 June 1959, at 3.5 p.m.]). In *Yearbook of the International Law Commission 1959*. Vol. I. Summary records of the eleventh session. 20 April – 26 June 1959. United Nations, New York. p. 1959. 138. para. 2.

⁹⁷ A/CN.4/SER.A/1960 (553rd meeting of the International Law Commission [Thursday, 2 June 1960, at 3:30. a.m.]). In *Yearbook of the International Law Commission 1960*. Vol. I. Summary records of the twelfth session. 25 April – 1 July 1960. United Nations, New York. p. 1960. 181. para. 29.

⁹⁸ A/CN.4/SER.A/1960 (556th meeting of the International Law Commission [Wednesday, 8 June 1960, at 9:30. a.m.]). In *Yearbook of the International Law Commission 1960*. Vol. I. Summary records of the twelfth session. 25 April – 1 July 1960. United Nations, New York. 1960. p. 200. para. 20.

⁹⁹ A/CN.4/SER.A/1961. (604th meeting of the International Law Commission [Tuesday, 6 June 1961, at 10. a.m.]). In *Yearbook of the International Law Commission 1961*. Vol. I. Summary records of the thirteenth session. 1 May – 7 July 2013 United Nations, New York. 1961. p. 142. para. 39.

¹⁰⁰ A/CN.4/SER.A/1961. (603rd meeting of the International Law Commission [Monday, 5 June 1961, at 3:10. p.m.]). In *Yearbook of the International Law Commission 1961*. Vol. I. Summary records of the thirteenth session. 1 May – 7 July 2013 United Nations, New York. 1961. p. 137. para. 50.

jog általános szabálya nem alapulhat kétoldalú egyezményen, főképpen pedig nem olyan szerződésen, amelyet két hasonló háttérű állam kötött egymással”.¹⁰¹

A konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezmény kodifikációja – a bécsi diplomáciai konferencia munkálatai és következtetései

A konzuli jogra vonatkozó kétoldalú szerződéseknek az ugyanerre a területre vonatkozó nem bilaterális szokásjog szabályai kialakulásában és azonosításában játszott szerepét illetően a Nemzetközi Jogi Bizottság áttekintett releváns dokumentumai és a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezmény kodifikációja alapján az alábbi előzetes következtetések vonhatók le.

A Tervezet a tradicionális értelemben felfogott szokásjogi normaképződés mindkét konstitutív és konjunktív eleme esetében elismeri a nemzetközi szerződéseknek a szokásjogi szabályok kialakulásában és identifikációjában betöltött lehetséges funkcióját. Ezzel szemben a konzuli kapcsolatok joga során kibontakozott vita rámutatott a tudományos élet megosztottságára ebben a tekintetben, de talán annyi megkockáztatható, hogy a bilaterális egyezmények szokásjogi normaképződésben játszott lehetséges szerepét *ab ovo* elutasító vélemények kisebbségben voltak. Ezt, közvetett módon, a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezmény tervezetéhez az NJB által készített Kommentár¹⁰² is bizonyítja. Ebben ugyanis hét helyen és összesen hat cikk¹⁰³ kapcsán utal a kétoldalú egyezményekben fellelt szabályozásokra a Bizottság. Ez nem jelenti természetesen azt, hogy az ilyen normákat az NJB automatikusan beépítette volna a kodifikációs tervezetbe, sőt, az említett cikkek többsége esetében inkább arról volt szó, hogy a Bizottság azt próbálta megindokolni, hogy miért nem emelte át a bilaterális szerződésekből megismert szabályokat a szerződéstervezetbe. Ez alól egyértelműen kivétel, hogy az adómentesség esetében részben a kétoldalú rendelkezésekből absztrahálta a multilaterális szabályt

¹⁰¹ A/CN.4/SER.A/1960 (553rd meeting of the International Law Commission [Thursday, 2 June 1960, at 3:30 p.m.]). In *Yearbook of the International Law Commission 1960*. Vol. I. Summary records of the twelfth session. 25 April – 1 July 1960. United Nations, New York. 1960. p. 184. para. 70. Ez a megjegyzés tulajdonképpen már a nemzetközi szokásjog és a tradicionális szokásjogi doktrína posztkolonialista nézőpontú kritikájának előszele volt. Ennek lényege, hogy a nemzetközi szokásjog kialakításában a dekolonizáció sikerét megelőzően a jelenleg csak egyszerűen „Nyugatként” aposztrofált államok vettek, illetve vehettek részt, emiatt az nem felel meg az igazságosság követelményének, és tulajdonképpen az egykori elnyomók korábbi dominanciájának fenntartását segíti elő a „harmadik világ”, vagy ha úgy tetszik, a „globális dél” államai felett. Lásd ezzel kapcsolatban például CHIMNI 2018, 1–46.

¹⁰² A konzuli kapcsolatokról szóló tervezet Kommentárját lásd Draft Articles on Consular Relations, with commentaries 1961.

¹⁰³ Ezek: 11. cikk (a Kommentárban eredetileg: 10. cikk) „kinevezési okirat vagy értesítés a kinevezésről”; 13. cikk „a képviselő vezetőjének ideiglenes elfogadása”; 31. cikk (a Kommentárban eredetileg: 30. cikk) „a konzuli helyiségek sérthetlensége”; 41. cikk „a konzuli tisztviselők személyes sérthetlensége”; 48. cikk (a Kommentárban eredetileg: 47. cikk) „mentesség a társadalombiztosítási szabályok alól”; 49. cikk (a Kommentárban eredetileg: 48. cikk) „adómentesség”.

az NJB.¹⁰⁴ Ezenkívül a már fentebb hivatkozott és az *exequatur* megadása előtti konzuli működésre vonatkozó esetekre a jelentéstevő véleményével ellentétben végül a kétoldalú szerződésekben foglaltakhoz hasonló normát építettek be a szerződéstervezetbe.¹⁰⁵ Azt mindenesetre a Kommentár szövege is bizonyítja, hogy a kodifikációs folyamat során a tárgyalt kapcsolatban kötött kétoldalú egyezményeket alaposan elemezte az NJB. A hivatkozott Kommentár-bekezdésekből az derül ki, hogy a kétoldalú szerződésekben lezárható szabályok figyelmen kívül hagyásának oka többnyire azok túlzott részletessége volt. Természetesen a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezmény kodifikációja során nemcsak az NJB, hanem az ENSZ tagállamai is megfogalmazták észrevételeiket a probléma kapcsán, illetve a kodifikációs tervezet alapján végső soron az államok fogadták el 1963-ban az egyezményt a bécsi diplomáciai konferencián. Ennél fogva a bécsi kodifikációs értekezlet sem kerülhette meg a kétoldalú konzuli egyezményeknek a készülő multilaterális szerződés kidolgozásában és a vonatkozó szokásjogi normák összegzésében játszott szerepét. Stephan Verosta osztrák nemzetközi jogász és az 1963. évi bécsi kodifikációs diplomáciai konferencia elnöke már rögtön az első ülésnapon tartott legelső hozzászólásában kijelentette, hogy az értekezletnek „nem csupán a konzuli kapcsolatokra vonatkozó szokásjogi szabályokat, hanem a számos kétoldalú konzuli egyezményben lefektetett szabályokat is figyelembe kellene vennie”.¹⁰⁶ Majd nem sokkal később hozzátette, hogy „e kétoldalú egyezmények elemzése nagyszámú azonos vagy hasonló rendelkezés létét mutatta ki”.¹⁰⁷ Azt ugyan nem merte állítani, hogy ezek a rendelkezések a releváns szokásjog részét képezték, de utóbbival együtt olyan egyfajta *corpus iurist* jelentettek, amelyet az államok már a kodifikációt megelőzően is széleskörűen alkalmaztak.¹⁰⁸ A bécsi diplomáciai konferencia üléseinek jegyzőkönyveiből az derül ki, hogy a hozzászóló állami képviselők kétoldalú konzuli egyezményekre való hivatkozásai jórészt az alábbi két nagy csoportba sorolhatók. A bilaterális megállapodások egyfelől olyan kérdéseknél kerültek elő, amelyek a majdani 1963. évi bécsi egyezmény és a kétoldalú konzuli egyezmények egymáshoz való viszonyára vonatkoztak. Mivel a bilaterális szerződések gyakran részletesebben rendeznek egy-egy ügyet, mint ahogyan azt multilaterális egyezményben szabályozni lehetne vagy kellene, logikus, hogy az ezzel kapcsolatos vitákba bekapcsolódó delegátusok vagy a két instrumentumtípus közötti *lex specialis*–*lex generalis* viszonyra (az 1963. évi bécsi egyezmény és más vonatkozó szerződések viszonyáról lásd *infra*), vagy pedig az adott probléma többoldalú szerző-

¹⁰⁴ Lásd a Kommentárnak a szerződéstervezet 48. cikkéhez fűzött észrevételének (1) bekezdését.

¹⁰⁵ Lásd a Kommentárnak a szerződéstervezet 13. cikkéhez fűzött észrevételének (3) bekezdését.

¹⁰⁶ A/CONF.25/16. United Nations Conference on Consular Relations Vienna, 4 March 22 April 1963. Official Records. Vol. I. Summary records of plenary meetings and of the meetings of the First and Second Committees. United Nations, New York, 1963. p. 6. para. 54.

¹⁰⁷ A/CONF.25/16. p. 6. para. 55.

¹⁰⁸ A/CONF.25/16. p. 6. para. 55.

désben való szabályozásának szükségtelenségére¹⁰⁹ hivatkoztak. Másrészt a kétoldalú konzuli megállapodásokban alkalmazott ismétlődő szabályok érvként és ellenérvként is előkerültek az NJB szerződéstervezetében vagy valamely állam módosító javaslatában megfogalmazott egy-egy jogi megoldás kapcsán. Japán például az *exequaturrel* foglalkozó 12. cikk (1) bekezdését¹¹⁰ szerette volna úgy átfogalmazni, hogy az megemlítsa a konzuli pátens (kinevezési okirat) fogadó országnak való bemutatását is, mint amelyet követően az utóbbi a lehető legrövidebb időn belül köteles dönteni az *exequaturrel* vagy más felhatalmazás megadásáról.¹¹¹ Japán ezt a javaslatát a nagyszámú kétoldalú szerződésben azonosított jogi megoldásra alapozta.¹¹² A hozzászóló küldöttek többsége a japán módosító javaslatot azonban nem támogatta.¹¹³ Igaz, nem azt vitatták, hogy a kétoldalú szerződések nem ahhoz hasonló szabályt tartalmaznának, hanem vagy észszerűtlennek,¹¹⁴ vagy pedig nem eléggé rugalmasnak tartották azt,¹¹⁵ esetleg csak – a valódi indokot udvariassági formulába rejtve – egyszerűen egy másik ország módosító javaslatát elfogadhatóbbnak gondolták.¹¹⁶ Arra is akadt példa, hogy bár a kétoldalú konzuli egyezmények összehasonlítása valószínűsítette az addigi államközi gyakorlatot egy konkrét kérdésben, a kodifikációs konferencia attól mégis eltért és jogfejlesztést hajtott végre. Így a brit delegátus hiába mutatott rá arra, hogy a működési engedély (*exequaturrel*) megadását vagy megtagadását illetően eredetileg nem volt különbség a konzuli képviselő vezetője és a beosztott konzulok között.¹¹⁷ A kodifikációs értekezlet a diplomáciai képviselő vezetőjének jogállását alapul véve, és azzal analóg módon, tulajdonképpen „kiemelte” a konzuli képviselő vezetőt a beosztott konzulok közül, és csak az előbbi számára írta elő kötelezően az *exequaturrel* beszerzését az 1963. évi bécsi egyezmény-

¹⁰⁹ Például a konzuli tisztviselőknek és családtagjainak a fogadó ország állampolgárságának megszerzésével kapcsolatos kérdések. Ez végül nem lett része az 1963. évi bécsi egyezménynek, mondván kétoldalú szerződésekkel is lehet ezt az ügyet szabályozni. Lásd például India képviselőjének hozzászólását: A/CONF.25/16. p. 353. para. 13. Kifejezetten erre a problémára a konferencia egy fakultatív jegyzőkönyvet is elfogadott, amelynek viszont csak 41 ország vált részesévé mindezt (2019. 07. 16.), szemben a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezménnyel, amelynek 180 ország a részese. Közvetett módon ez is azt bizonyítja, hogy az országok zöme a bilateralizmust preferálja ebben a kérdésben.

¹¹⁰ Az NJB Szerződéstervezetének 11. cikk (1) bekezdése: „A konzuli képviselő vezetője hivatalba lépésének elfogadása a fogadó állam „exequaturrel”-nak nevezett felhatalmazásával történik, bármilyen is e felhatalmazás formája.”

¹¹¹ A/CONF.25/C.1/L.56. Japan: amendment to article 11. In: United Nations Conference on Consular Relations Vienna, Austria. 4 March – 22 April 1963. Official Records. Vol. II. Annexes. Vienna Convention on Consular Relations Final Act Optional Protocols Resolutions. United Nations, New York. 1963. p. 60.

¹¹² A/CONF.25/16. p. 176. para. 23.

¹¹³ A/CONF.25/16. p. 178. para. 52.

¹¹⁴ Ez volt az Egyesült Arab Köztársaság álláspontja. A/CONF.25/16. p. 176. para. 31.

¹¹⁵ Marokkó álláspontja volt ez. A/CONF.25/16. p. 176. para. 32.

¹¹⁶ Ez volt Jugoszlávia véleménye. A/CONF.25/16. p. 176. para. 30.

¹¹⁷ Magyarul minden konzul részére meg kellett igényelni az *exequaturrel* konzuli rangtól és beosztástól függetlenül. Lásd A/CONF.25/16. 168. para. 7.

ben.¹¹⁸ Az Egyesült Királyság, az Egyesült Államok, Brazília és Ceylon által fémjelzett módosító javaslat elleni legfőbb érv annak életszerűtlensége volt. A jugoszláv küldött elismerte ugyan az azzal egybevágó gyakorlat létezését, de úgy vélte, hogy az főleg az angolszász országok praxisát jellemezte.¹¹⁹ Ustor Endre a magyar küldöttség részéről pedig elavultnak nevezte azt, annak szerződéses meghaladása mellett érvelt.¹²⁰ A részben hidegháborús és ideológiai háttérű vitát¹²¹ végül az döntötte el, hogy néhány polgári demokratikus berendezkedésű állam¹²² ebben a kérdésben a kommunista blokk (valamint az újonnan függetlenné vált államok) országai mellé állt. Az eredeti – és így a szokásjogi szabályoktól eltérő – szövegváltozatú cikket szoros szavazáson, 38 támogató és 25 ellenszavazat, illetve 9 tartózkodás mellett fogadta el végül az értekezlet.¹²³

A kétoldalú szerződések összevetésével azonosított szabály érvként való sikeres felhasználására volt példa ellenben, hogy a diplomáciai képvisellel az adott országban nem rendelkező állam konzuli képviselőjének diplomáciai feladatok ellátására felhatalmazását lehetővé tevő rendelkezés¹²⁴ az 1963. évi bécsi egyezmény részévé válhatott. Az NSZK és Venezuela ugyanis törölni javasolta¹²⁵ az érintett bekezdést.¹²⁶ A módosító előterjesztést Svédország is támogatta.¹²⁷ Jogi érvként az merült fel, hogy a diplomáciai és konzuli tisztviselők funkciói alapvetően különböznek egymástól, lévén az előbbieket inkább politikai, míg az utóbbiak jórészt közigazgatási természetűek.¹²⁸ Svédország szerint az NJB Szerződés-tervezetének 17. cikk (1) bekezdése elmosta a két tevékenység közötti határvonalat.¹²⁹ Venezuela képviselője szerint pedig a diplomáciai és konzuli feladatok nem egyeztetethetők össze, ezért a 17. cikk (1) bekezdése egyenesen a nemzetközi joggal ellentétes.¹³⁰ A venezuelai érvet Argentína¹³¹ és Uruguay¹³² is akceptálta. Lengyelország ezzel szemben nyíltan ellenezte a hivatkozott rendelkezés törlését, mivel álláspontja szerint az megfelelt a nemzetközi szokásjognak és sok kétoldalú konzuli egyezmény által elismert gyakor-

¹¹⁸ L.d a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezmény 10. cikk (1) bekezdését.

¹¹⁹ A/CONF.25/16.

¹²⁰ A/CONF.25/16. p. 169. para. 29.

¹²¹ A szokásjog figyelmen kívül hagyása mellett a nyugati államok többségét nyilván az is zavarhatta, hogy az *exequatur* képviseletvezetőre korlátozásával adott esetben nehezebben tudták megakadályozni a gyanúsnak vagy veszélyesnek gondolt személyek konzuli kinevezését.

¹²² Például az NSZK és Franciaország. A/CONF.25/16. p. 169. para. 19., illetve A/CONF.25/16. p. 169. para. 26.

¹²³ A/CONF.25/16. p. 171. para. 47.

¹²⁴ Lásd a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezmény 17. cikk (1) bekezdését.

¹²⁵ A/CONF.25/16. p. 168. para. 11.

¹²⁶ A szöveg eredetileg így hangzott: „Olyan államban, ahol a küldő államnak diplomáciai képviselete nincs, a konzuli képviselet vezetője a fogadó állam beleegyezésével megbízható diplomáciai feladatok végzésével.”

¹²⁷ A/CONF.25/16. p. 191. para. 56.

¹²⁸ A/CONF.25/16. p. 190. para. 49.

¹²⁹ A/CONF.25/16. p. 191. para. 56.

¹³⁰ A/CONF.25/16. p. 191. para. 8.

¹³¹ A/CONF.25/16. p. 192. para. 19.

¹³² A/CONF.25/16. p. 193. para. 25.

latnak, az 1928. évi havannai egyezmény szövegének és különösen a kisebb és szegényebb országok érdekeinek.¹³³ India,¹³⁴ Vietnám,¹³⁵ Ausztria,¹³⁶ Görögország,¹³⁷ Norvégia,¹³⁸ az Egyesült Arab Köztársaság,¹³⁹ Csehszlovákia,¹⁴⁰ a Szovjetunió,¹⁴¹ Kuba,¹⁴² Ghána,¹⁴³ a Kongói Köztársaság,¹⁴⁴ Románia,¹⁴⁵ Mali¹⁴⁶ és Guinea¹⁴⁷ is azon az állásponton voltak, hogy a kritizált bekezdés megfelel a létező gyakorlatnak, ráadásul elképzelhető olyan helyzet, hogy két ország között anélkül létezik konzuli kapcsolat, hogy a diplomáciai kapcsolatokat felvették volna.¹⁴⁸ Új-Zéland is a kis országok érdekeire hivatkozva ellen-ezte a német–venezuelai–svéd javaslatot.¹⁴⁹ Valójában a vita persze nem jogi, inkább politikai természetű volt. A hidegháború és a dekolonizáció tetőpontján a nyugati országok és szövetségeik attól tartottak – amint ez az Egyesült Államoknak a rendelkezés tör-lését támogató hozzászólásából világosan kiolvasható¹⁵⁰ –, hogy a frissen függetlenedő és jellemzően szegény országok többsége a Szovjetunió és szövetségesei hálójába kerülve bár diplomáciai képviselőket létesíteni és fenntartani nem biztos, hogy képes lesz, diplomáciai feladatokkal is megbízott konzuli tisztviselőket küld ezekbe az országokba, akiknek ráadásul diplomáciai rangot is adományoz. Emiatt ezek a tisztviselők a konzuli kiváltságoknál és mentességeknél szélesebb körű diplomáciai kiváltságokra és mentes-ségekre lettek volna jogosultak, és országuk gazdasági és politikai kiszolgáltatottsága miatt könnyű prédájává válhattak volna például a szovjet kémiszervezeteknek. Végül a kérdéses bekezdést nem törölte, hanem bizonyos biztosítékokkal kiegészítve fogadta el az értekezlet.¹⁵¹ *Explicit* módon került elő a kétoldalú szerződések szokásjogi normake-letkeztető képessége a készülő multilaterális szerződés és más egyezmények viszonya kapcsán. Olaszország delegátusa ebben a témakörben elmondta, hogy álláspontja szerint „a konzuli kapcsolatokról szóló multilaterális egyezmény célja a nemzetközi szokásjog

¹³³ A/CONF.25/16. p. 191. para. 3.

¹³⁴ A/CONF.25/16. p. 191. para. 5.

¹³⁵ A/CONF.25/16. p. 191–192. para. 9.

¹³⁶ A/CONF.25/16. p. 192. para. 23.

¹³⁷ A/CONF.25/16. p. 192. para. 22.

¹³⁸ A/CONF.25/16. p. 192. para. 17.

¹³⁹ A/CONF.25/16. p. 192. para. 11.

¹⁴⁰ A/CONF.25/16. p. 193. para. 26.

¹⁴¹ A/CONF.25/16. p. 193. para. 30.

¹⁴² A/CONF.25/16. p. 193. para. 31.

¹⁴³ A/CONF.25/16. p. 193. para. 33.

¹⁴⁴ A/CONF.25/16. p. 193. para. 36.

¹⁴⁵ A/CONF.25/16. p. 194. para. 39.

¹⁴⁶ A/CONF.25/16. p. 194. para. 41.

¹⁴⁷ A/CONF.25/16. p. 194. para. 43.

¹⁴⁸ A/CONF.25/16. p. 191. para. 5.

¹⁴⁹ A/CONF.25/16. p. 192. para. 10.

¹⁵⁰ A/CONF.25/16. p. 192. paras. 13–16.

¹⁵¹ Például azzal, hogy a szerződés szövegébe *express verbis* beleírták, hogy a konzuli tisztviselőt az ilyen feladatok végzése nem jogosítja fel diplomáciai kiváltságokra és mentességekre, vagy hogy az ilyen felhatalmazás nem érinti a tisztviselő konzuli minőségét. A/CONF.25/16. p. 194. para. 51.

kodifikációja volna. A kétoldalú konzuli egyezmények célja pedig a nemzetközi szokásjog fejlesztése lenne a küldő és fogadó állam gyakran egymással ellentétes érdekeinek összehangolásával.”¹⁵² Ennek megfelelően végül az értekezlet nem támogatta, hogy a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezménybe olyan rendelkezés kerüljön, amely ellehetlenítette volna a már meglévő kétoldalú konzuli egyezményeket és lehetetlenné tette volna újak megkötését.¹⁵³ Igaz, a Nemzetközi Bíróság Jadhav-ügyben hozott ítéletében leszögezte, hogy az 1963. évi bécsi egyezményt „(a lehetőségek határáig) a konzuli kapcsolatok egységes sztenderdjeinek létrehozása szándékával alkották meg”, és azzal csak az olyan később kötött megállapodások egyeztethetők össze, amelyek az 1963. évi bécsi egyezmény rendelkezéseit erősítik meg, egészítik vagy terjesztik ki, esetleg fejlesztik tovább. Ilyennek minősülnek a bécsi egyezmény által nem szabályozott ügyeket rendező megállapodások.¹⁵⁴

A kétoldalú szerződések szokásjogi norma visszatükrözésében vagy kialakulásában játszott szerepe a szakirodalomban

Az NJB – már csak összetétele miatt is – jórészt a tudomány álláspontját tükrözi vissza az ismétlődő rendelkezéseket tartalmazó kétoldalú szerződések szokásjogfejlesztő vagy azt alakító, illetve annak létezését tanúsító képességének vonatkozásban. Ezt erősíti meg, hogy más – az NJB-ben tagsággal nem rendelkező – szerzők véleménye is összességében a már korábban ismertetett megosztottságot mutatja. Az akadémiai élet magyar szereplői közül Nagy Károly például azon az állásponton volt, hogy általános jellegű nemzetközi szokás alakulhat ki bilaterális egyezményből vagy akár kétoldalú szokásból is.¹⁵⁵ Nagy azon kevés szerzők közé tartozott, akik a kétoldalú szerződéseket a nemzetközi szokásjogi normaképződés objektív feltételénél (általános gyakorlat) említették. Nagy Károly ugyanis a *szokást* ismétlődő magatartások egymásutánai, precedensszerű, sőt precedensek rendszereként írta le.¹⁵⁶ Tulajdonképpen védhető ez az álláspont is, mivel a nemzetközi szerződések előkészítése és megkötése is állami magatartásnak minősül. Bernard Kishoiyian a kétoldalú beruházásvédelmi megállapodások (ügynevezett BIT-ek) elemzése kapcsán úgy vélte, hogy bár azok általában nem tanúsítanak szokásjogi szabályt, az államok gyakorlatának bizonyítékaként számításba vehetők és hozzájárulhatnak szokásjogi szabály kikristályosodásához.¹⁵⁷ James Crawford szerint az ügynevezett jogalkotó – azaz nem pusztán ügyintéző (*kontraktuális*) – nemzetközi szerződések „közvetlenül befolyásolják az általános nemzetközi jog tartalmát” és a „kétoldalú szerződések a szokásjogi szabály

¹⁵² A/CONF.25/16. p. 235. para. 30.

¹⁵³ Lásd ezzel kapcsolatban a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezmény 73. cikkét.

¹⁵⁴ Jadhav (India v. Pakistan) ICJ Judgment of 17 July 2019. 27. para 96.

¹⁵⁵ NAGY 1999, 40.

¹⁵⁶ NAGY 1999, 39–40.

¹⁵⁷ KISHOIYIAN 1993, 374.

bizonyítékául szolgálhatnak”.¹⁵⁸ Malcolm N. Shaw ellenben a kétoldalú megállapodásokat *ab ovo* ügyintéző¹⁵⁹ szerződéseknak (*treaty contracts*) tekinti,¹⁶⁰ amelyből indirekt módon arra következtethetünk, hogy nézete szerint azok nem alkalmasak szokásjogi norma létrehozására vagy tanúsítására. Hasonlóan gondolkodott az ilyen szerződések többségéről Baxter is, aki szerint ezek a szerződések csak az érintett két országot kötelezik, és emiatt csak ritkán jöhetnek számításba a jogalkotás bizonyítási eszközeiként.¹⁶¹ A nemzetközi jog területén az ügyintéző és jogalkotó nemzetközi szerződések közötti különbségtétel meghonosítása Carl Bergbohm nevéhez fűződik,¹⁶² ennek nyomán Triepel pedig úgy találta, hogy az ügyintéző (*Vertrag*) és a jogalkotó (*Vereinbarung*) szerződések között nem a szerződő felek számában, hanem azok érdekeinek különbözőségében vagy azonoságában keresendő a különbség. Eszerint míg az ügyintéző szerződések valamilyen érdekkülönbséget próbálnak kezelni, addig a jogalkotó szerződésekkel az államok egyező akarattal állapítanak meg jogi normákat a maguk számára.¹⁶³

A kétoldalú szerződések nem bilaterális szokásjogi norma azonosítására való felhasználhatósága ellen a szakirodalomban leggyakrabban felhozott érvek a következők:

- a) a kétoldalú szerződésekbe foglalt normák zöme speciális, csak az adott országok számára releváns kérdéseket szabályoz;¹⁶⁴
- b) ezek a rendelkezések általában részletesebbek, mint az általános nemzetközi jog, illetve a generális sokoldalú szerződések szabályai;¹⁶⁵
- c) az egyes társadalmak között jelentősek a különbségek, emiatt az általános szabályok alkotása az államok számának 1945 és 2000 közötti exponenciális növekedése miatt a gyakorlatban egyre nehezebb.

Bokorné Szegő Hannának a dekolonizáció kapcsán megfogalmazott gondolata talán kapcsolódik az utóbbi kifogáshoz. Eszerint a nemzetközi közösség az elmúlt évtizedekben, sőt, évszázadokban egy viszonylag homogén közegből fokozatosan nagyon heterogénné vált és emiatt nehezen képzelhető el, hogy egy szabályozást illetően érdekazonosság legyen az országok között.¹⁶⁶ Lényegében ennek az éremnek a másik oldalát jelenti a nem-

¹⁵⁸ CRAWFORD 2012, 30–31.

¹⁵⁹ Vö. a francia nyelvű szakirodalom által használt *traité-contrat* kifejezéssel. BRUHÁCS 2008, 91. Ugyanez az összehasonlítás a jogalkotó szerződés esetén „law-making treaty” az angol és „traité-loi” a francia nyelvű szakirodalom esetében. Uo.

¹⁶⁰ SHAW 2002, 79.

¹⁶¹ BAXTER 1971, 81–83.

¹⁶² KISHOIYIAN 1993, 333.

¹⁶³ KISHOIYIAN 1993, 334.

¹⁶⁴ Lásd a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezmény kodifikációja során elhangzott érveket.

¹⁶⁵ Lásd a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezmény kodifikációja során elhangzott érveket.

¹⁶⁶ BOKORNÉ SZEGŐ 1971, 138.

zetközi szokásjog „harmadik világ aspektusú” kritikája, amely a hatályos szokásjogban alapvetően a „Nyugat” szempontjait látja visszatükröződni.¹⁶⁷

A fentiek mellett más ellenérvek is létezhetnek. A teljesség igénye nélkül ilyennek gondolom az alábbiakat:

- d) a bilateralizmust feltehetően sok szerző elvi okokból is elutasítja a nemzetközi rendszer stabilitásának és kiegyensúlyozottságának jobban megfelelő multilaterálizmussal szemben, noha a kétoldalú szerződések is – különösen például a kisebbségvédelem területén – fontos eszközei lehetnek a stabilitásnak és a béketeremtési erőfeszítéseknek;¹⁶⁸
- e) sokan a bilaterális szerződést történelmi, sőt, egyenesen avított formának tartják, szemben a multilaterális szerződéssel.¹⁶⁹ Ugyanakkor az is tény, hogy bizonyos kérdéseket a mai napig nem lehetséges, de nem is kell többoldalú szerződésben szabályozni.

A kétoldalú szerződés valóban vitathatatlanul jóval régebbi, mint az alig több mint kétszáz évre visszatekintő többoldalú szerződés intézménye.¹⁷⁰ Nemzetközi szokásjog ugyanakkor már a multilaterális egyezmények létrejöttét, illetve elterjedését megelőzően is létezett. Sőt, abban az időszakban a kétoldalú szerződéseknek nyilván a mainál nagyobb és nehezebben vitatható szerepe volt az általános nemzetközi jog kialakulásában és azonosításában. Erre lehet példa a külföldiek sérelmére elkövetett állami felelősség szabályozása, amelyet a 17. századtól kezdve kötött kétoldalú barátsági szerződések egész hálózatával igyekeztek szabályozni az államok, míg az fokozatosan és természetesen nem függetlenül a tárgyban kötött bilaterális szerződésekben megjelenő normáktól a nemzetközi szokásjog részévé vált a 19. század végére.¹⁷¹ Ugyanezt a fejlődési pályát járta be „a legnagyobb kedvezményes záradék elvének” intézménye, amely egy Anglia és Spanyolország között 1667-ben kötött kétoldalú szerződésben jelent meg először, hogy évszázadokkal később a kereskedelmi kapcsolatokra vonatkozó általános szokásjogi normává váljon.¹⁷² Ezzel részben összefüggő érdekesség, hogy a kétoldalú szerződések „régiségének” egyfajta „modernista” alapállású elutasítása már egészen korán meg-

¹⁶⁷ Lásd a 101. sz. lábjegyzetet.

¹⁶⁸ BLUM 2008, 324. Kifejezetten a kétoldalú kisebbségvédelmi szerződésekkel kapcsolatban pedig lásd MALLOY 2005, 63. és FIALA-BUTORA 2016, 181–196. Vizi Balázs is ezt hangsúlyozza, amikor a kétoldalú kisebbségvédelmi szerződések kettős természetére utal, vagyis arra, hogy azok egyszerre születtek biztonságpolitikai megfontolásokból és az emberi jogok védelme érdekében. VIZI 2019, 55.

¹⁶⁹ Lényegében ez következik például Rainer Hofmannak a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény és a kétoldalú kisebbségvédelmi szerződések kapcsán megfogalmazott véleményéből is, amely szerint e kettő összeegyeztethetetlen egymással. HOFFMANN 2018, 85. Petra Roter is úgy véli, hogy amíg a multilateralizmus univerzális normákat jelent, addig a kisebbségvédelem kétoldalú kezelése „számos (politikai) problémát vet fel”. ROTER 2019.

¹⁷⁰ WILDHABER 1984, 481.

¹⁷¹ NEFF 2014, 273.

¹⁷² NEFF 2014, 203.

jelent a nemzetközi jog tudományában. A németalföldi Cornelius van Bynkershoek a 18. század elején úgy vélte, hogy mivel a nemzetközi jog nem statikus, ezért az újabb példák hasznosabbak, mint a régiek, hiszen jobban tanúskodnak az államok aktuális gyakorlatáról.¹⁷³ Ugyanő úgy vélte, hogy a szerződések bizonyíthatják a szokásjogi szabály létezését, és ez által az adott szerződésben nem részes államok szokásjogi alapon válnak a kötelezettség alanyaivá.¹⁷⁴ Az általános és a különös nemzetközi jogi szabályok kapcsán Neff mutat rá arra, hogy a természetjegtől emancipálódó nemzetközi jog ezáltal néhány évszázadra „elveszítette kozmopolita szemléletmódjának fő támogatóját”.¹⁷⁵ Magyarul mivel a természetjog logikusan univerzális igényű, az azt maga mögött hagyó nemzetközi jog kénytelen volt a pozitív jog eszközeivel fejleszteni, illetve alátámasztani saját egyetemes szabályait. Ez logikusan azzal a következménnyel járt együtt, hogy a nemzetközi rendszert átalakító nagy fordulópontok közötti időszakokban – meglátásom szerint 1648 és 1815, illetve 1815 és 1856, továbbá 1856 és 1918 között¹⁷⁶ – a vesztfáliai

¹⁷³ NEFF 2014, 193.

¹⁷⁴ DISTEFANO 2019, 347.

¹⁷⁵ NEFF 2014, 251.

¹⁷⁶ A nemzetközi kapcsolatok 1648 utáni fordulópontjairól természetesen vég nélküli vitákat lehetne folytatni. 1648 a vesztfáliai szerződés megkötésének éve, innentől új korszak kezdődik a nemzetközi kapcsolatokban és ez természetesen a nemzetközi jogot is érinti, mivel létrejön a természetjegtől független, fokozatosan szekularizálódó nemzetközi jog. A vesztfáliai egyensúlyi rendszert a jogfejlődés szempontjából is jelentőséggel rendelkező kétoldalú szerződések rendszerével támasztják alá. Franciaországnak „köszönhetően” a vesztfáliai rendszer válságos állapotba kerül, az addigi egyensúlyi helyzet drasztikus változása fenyeget. A nemzetközi rendszert a multilateralizmus előtérbe helyezésével stabilizálják (1815), és létrejön ennek legfontosabb jogi eszköze, a multilaterális szerződés. A kétoldalú szerződések valamelyest háttérbe szorulnak, de mégis újabb területeken fejtenek ki jogfejlesztő hatást. A Szent Szövetség rendszere 1856-ban végleg kiműlik, a kezdődő imperialista korszak újabb bilaterális és részben multilaterális szerződések megkötését jelenti. A kolonizációs versenyfutás által fűtött birodalomépítések az I. világháborúba torkollnak. Érdemes hangsúlyozni, hogy minden ilyen nagyobb fordulópont lehetőséget biztosít az addigi kétoldalú szerződések felszámolására és újak kötésére. Napjainkban a természetjogi gondolkodás reneszánszának is a tanúi vagyunk, ami a pozitív jogon alapuló nemzetközi jog súlyos kritikája egyúttal. Ez a természetjog azonban egyértelműen szekuláris természetű, képviselői sokszor nem is szívesen nevezik annak, mivel nem tartanak a félrevezető történelmi áthallásoktól. A nemzetközi jog forrásai közül leggyakrabban a nemzetközi szokásjog kialakulása kapcsán jelennek meg ilyen álláspontok. Tipikusan ebbe a körbe sorolhatók például az úgynevezett egy alkotóelemű megközelítés („*one element approach*”), amely alatt leggyakrabban azt értik, hogy a tradicionális felfogással szemben az *opinio iuris*nak kell elsőbbséget vagy kizárólagos szerepet tulajdonítani a szokásjogi norma kialakulásáról. E megközelítések egyik legradikálisabb képviselője B. S. Chimni, aki Caçado-Trindade bírónak a „Marshall-szigetek *kontra* India-ügyben” megfogalmazott igen terjedelmes különvéleményének következő fordulatára hivatkozva, „a nemzetközi jog végső materiális forrása az egyetemes jogi lelkiismeret”, állítja, hogy a nemzetközi szokásjog posztmodern megközelítésének különbséget kell tennie az *opinio iuris* és az *opinio iuris communis* között. Míg előbbi a szokásjogi normaképződés (egyik) eleme, addig utóbbi az „egyetemes lelkiismeretet jelenti, amelynek progresszív tartalommal kell, hogy beoltsa a nemzetközi jogrendet”. CHIMNI 2018, 39., 46. Hasonló nyomonvonalon haladnak azok az elképzelések is, amelyek „grotiusi pillantról”, „instant szokásjogról” vagy csak „felgyorsult módon kifejlődött” szokásjogról értekeznek. Ezekről lásd SCHARF 2013, 29–62.

szerződésig univerzális természetjogi szabályoknak alárendelt és valóban ügyintéző jellegűnek minősíthető kétoldalú szerződések szerepe a nemzetközi jogi jogalkotásban jelentősen megnőtt és nem kevés „jogalkotó bilaterális egyezmény” megkötésére került sor, amelyek adott esetben egész szabályozási hálózatokat hoztak létre. A német Georg Friedrich von Martens a 18. század végén egyenesen úgy gondolta, hogy „a valamely témakörre vonatkozó kétoldalú szerződések hálózatát úgy is lehet tekinteni, mint amely egy »általános egyezményé« áll össze. Ez az általános egyezmény szokásjogi, avagy íratlan jogi norma volna, annak ellenére, hogy gyökerét az államok szerződéses gyakorlata jelenti.”¹⁷⁷

A kétoldalú szerződésekkel szembeni esetleges ellenérzések meglátásom szerint többnyire a nemzetközi kapcsolatok idealista megközelítéseiből és végső soron az emberiség (többségének) teljesen természetes békevágyából táplálkoznak. A békéhez elsősorban olyan stabilitásra van szükség, amelyet az emberek (és államok) egyenlőségét szolgáló igazságosság és a joguralom elvei alapoznak meg. Az ilyen békét pedig kétségkívül leginkább a multilaterális diplomácia és annak jogi eszköztára, a többoldalú nemzetközi szerződések, ennek kudarca esetén pedig az univerzális szokásjog, valamint az ezek betartása felett őröködő intézmények képesek garantálni. A nemzetközi jog forrásai között ebből az aspektusból preferenciasorrend állítható fel, amelynek legkevésbé vágyott elemei a legarchaikusabbak egyben. Ezek a kétoldalú szokás(jog), illetve a nem írásban kötött kétoldalú megállapodások. A legoptimálisabbak természetesen az (univerzális) többoldalú szerződések, kiegészülve az általános jogelvekkel, amelyeket a regionális multilaterális megállapodások, majd az (egyetemes) nemzetközi szokásjog és végül a regionális szokásjogi normák követnek. A nemzetközi rendszer stabilitását a napóleoni háborúk befejezése óta elsősorban a preferenciasorrend elején álló jogforrások adják. Abban az esetben azonban, ha a rendszer alapját képező közmegegyezésen a „romlás virágai” jelennek meg, felértékelődik a szokásjog és a kétoldalú szerződések szerepe. Utóbbiak lehetséges hatása kettős. Gyengíthetik is a nemzetközi establishmentet, másrészt viszont jogalkotó funkciójuk előtérbe kerülésével fejleszthetik vagy megerősíthetik a nemzetközi szokásjog helyzetét, amelyet a nagy kataklizmától tartó szereplők a meggyengült nemzetközi rendszer egyensúlyi helyzetének visszaállítására használhatnak fel. Egy újabb esetleges fordulópont esetén a jogalkotás multilaterális nemzetközi szerződésekkel kezdődik, amelynek kereteit a bilaterális egyezményekkel és az általuk működésbe hozott szokásjogi normák segítségével töltik ki.

f) a kétoldalú szerződéssel szemben nem lehet fenntartást tenni.¹⁷⁸

Amennyiben a fenti megállapítás igaz, akkor hogyan képezhetnék kétoldalú szerződésbe foglalt szabályok szélesebb körű szokásjogi norma alapját, amikor az univerzális, illetve regionális szokásjogban elvileg lehetőség van *kitartó ellenzői* (*persistent objector*) alapállást tanúsítva megakadályozni egy kialakulóban lévő szokásjogi szabálynak az azt

¹⁷⁷ NEFF 2014, 200.

¹⁷⁸ SZALAI 2018. Tény, hogy ezzel a megállapítással sem ért egyet mindenki a szakirodalomban. Lásd például OWEN 1929, 1090–1094.

ellenző országra való alkalmazását, míg multilaterális szerződés esetében főszabály szerint van lehetőség fenntartás tételére a nem kívánt rendelkezésekkel szemben. Véleményem szerint ez azért nem jelenthet valódi problémát, mert kétoldalú szerződés esetében már a szerződéskötési folyamatban lehetősége van bármelyik félnek arra, hogy megakadályozza egy szabály szerződésbe kerülését, vagy végső soron megteheti, hogy a szerződést nem írja alá, illetve nem ratifikálja. A kétoldalú szerződésben nem részes harmadik állam pedig a már ismertetett módon (szokásjogi jogképződés esetén kitartó ellenzőként, multilaterális egyezmény megkötésekor pedig fenntartás tételével vagy a szerződéstől való távolmaradással) ki tudja védeni, hogy egy kétoldalú szerződéses rendelkezés ne tudjon szokásjogi vagy multilaterális szerződéses szabály „rangjára” emelkedni.

Az imént ismertetett ellenvetések felfoghatók a bilaterális szerződésekbe foglalt normákkal szembeni olyan kritériumokként is, amelyek valamelyikének fennállása esetén az adott szabály nem alkalmas általános szokásjogi norma tanúsítására vagy azonosítására. Az érvelést megfordítva az általános szokásjogi normát tanúsító, kikristályosító vagy éppen generáló bilaterális megállapodásban (is) megjelenő szabálynak:

- kétoldalú szerződésekben ismétlődőnek,
- generalizálhatónak, azaz
 - nem túl speciálisnak;
 - nem túl részletesnek;
 - viszonylag hasonló társadalmi helyzetű államok közöttinek vagy legalább a társadalmak közötti különbségeknek a norma szempontjából indifferenseknek kell lenniük;
- normaalkotó jellegűnek és a
- gyakorlat által követettnek kell lennie.

Abban az esetben azonban, ha a kétoldalú szerződésben foglalt konkrét szabály más két- (vagy többoldalú) szerződésekben *ismétlődik, generalizálható és normaalkotó jellegű*, álláspontom szerint vélelmeznünk kell, hogy nem kétoldalú szokásjogi normával állunk szemben. A vélelmet az *általános gyakorlat* oldaláról lehet megdönteni, mégpedig úgy, hogy a konkrét szabállyal ellentétes *usust* sikerül bizonyítani. Nem ért egyet ezzel a megközelítéssel viszont a Nemzetközi Jogi Egyesület, amelynek 2000. évi londoni értekezletén fogadták el a szervezet „általános nemzetközi szokásjog létrejöttével foglalkozó bizottságának” zárójelentését. Az ILA ebben úgy vélte, hogy „nem feltételezhető az, hogy hasonló szerződéses rendelkezések ismétlődése ugyanolyan tartalmú új szokásjogi szabályt hozna létre,¹⁷⁹ [...] de nem zárható ki, hogy ilyen átalakulás bizonyos esetekben (mégis) végbemenjen”.¹⁸⁰ Ennek indoklásaként a kétoldalú kiadatási szerződéseket hozta

¹⁷⁹ International Law Association. London Conference (2000) Committee on Formation of Customary (General) International Law. Final Report of the Committee. Statement of Principles Applicable to the Formation of General Customary International Law. p. 47. para. 25.

¹⁸⁰ Uo. 48.

fel példaként. A nem igazán meggyőző érvelés szerint az, hogy az államok tömegével kötnek ilyen megállapodásokat, még nem hoz létre kiadási kötelezettséget szokásjogi alapon.¹⁸¹ Az ILA szerint a kétoldalú szerződésben ismétlődő szabályok esetében csak akkor feltételezhető, hogy szokásjogi normával állunk szemben, ha azokat a szerződéses kereteken kívül is széles körű elfogadottság övezi.¹⁸²

Sajátos problémát vet fel ezzel kapcsolatban az a jelenség, amelyet „felfedezője” után csak mint Baxter-paradoxont¹⁸³ ismer a szakirodalom. Richard Reeve Baxter a hágai Nemzetközi Jogi Akadémián tartott előadásában a nemzetközi szokásjog kodifikációja kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy minél több állam részese egy nemzetközi szerződésnek, annál nehezebb meghatározni, hogy mi az adott szerződésen kívüli nemzetközi szokásjog tartalma, mivel a szokásjogi jogalkotás folyamatában részt vevő államok száma így akár annyira csekélyé is válhat, hogy az ilyen gyakorlat bizonyítása jelentősen megnehezül vagy végső soron akár teljesen el is lehetetlenülhet.¹⁸⁴ Amennyiben Baxternek igaza volt, úgy az univerzális vagy kvázi univerzális nemzetközi szerződés legjobb esetben is paralizálhatja a szokásjogi jogfejlődést, de akár ki is szoríthatja az adott szabályozási területről a nemzetközi szokásjogot, vagy legalábbis csak a szerződésben nem szabályozott kérdések területére korlátozza azt. A Baxter-paradoxont leírása óta számos kritika érte, mivel sokan úgy vélik, hogy a nemzetközi jog két meghatározó jogforrástípusa, azaz a nemzetközi szerződések és a nemzetközi szokásjog között sokkal komplexebb viszony áll fent, mint amelyet a Baxter-féle megközelítés sugall. James Crawford szerint például „a szokásjog és a szerződés egymás mellett éléséből az következik, hogy a Baxter-paradoxon nem valódi paradoxon”,¹⁸⁵ [...] mivel az állami gyakorlathoz nem elegendő a szerződéses részvétel, „a szokás ugyanis (ebben az értelemben) többet jelent, mint a szerződés”.¹⁸⁶ A Tervezet raportőre, Michael Wood is osztotta Crawford ezzel kapcsolatos véleményét.¹⁸⁷ A humanitárius jog területén a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága (a továbbiakban: Vöröskereszt) egyik jelentésében lényegében elfogadva Baxter megközelítését egy probléma kapcsán úgy foglalt állást, hogy „a humanitárius jog szokásjogi szabályait bizonyosan nem lehet kizárólag a(z) (I. kiegészítő jegyzőkönyv) nem részes államainak magatartására alapozva meghatározni”.¹⁸⁸ A Vöröskereszt jelentésében ezzel kapcsolatban arra is utalt, hogy az I. kiegészítő

¹⁸¹ International Law Association. London Conference (2000) Committee on Formation of Customary (General) International Law. Final Report of the Committee. Statement of Principles Applicable to the Formation of General Customary International Law. 48.

¹⁸² Uo.

¹⁸³ Állítólag Theodor Meron nevezte el így a jelenséget először 1989-ben publikált híres művében. Lásd MERON 1989, 50.

¹⁸⁴ BAXTER 1971, 64.

¹⁸⁵ CRAWFORD 2013, 110.

¹⁸⁶ CRAWFORD 2013, 107.

¹⁸⁷ A/CN.4/682. Third Report on the Identification of Customary International Law by Michael Wood, Special Rapporteur. 28–29. para 41.

¹⁸⁸ MERON 1996, 247.

jegyzőkönyvben részes államok vagy a szerződésnek megfelelő vagy azzal ellentétes magatartást tanúsítanak, és a vonatkozó szokásjogi szabályok kialakításában játszott szerepük emiatt teoretikus értelemben nem világos.¹⁸⁹ Theodor Meron az értékelés első felével igen, míg második gondolatával nem egyetértve arra a következtetésre jutott, hogy mind az adott szerződésben részes, mind pedig az abból kimaradó országok gyakorlata hatással van a szokásjogi szabályok kialakulására,¹⁹⁰ vagyis a nemzetközi szerződések részes államai továbbra is részt vesznek mind a szerződésekkel érintett, mind az azokon kívüli szokásjogi szabályok kialakításában.¹⁹¹ Álláspontom szerint a Baxter-paradoxon a nemzetközi jogi jogalkotás *sine qua non*ját hagyja figyelmen kívül, ami pedig nem más, mint az államok akarata.¹⁹² Az államok erre irányuló akarata nélkül ugyanis még ma is nehezen képzelhető el¹⁹³ nemzetközi szerződés kötése vagy nemzetközi szokásjogi szabály létrejötte. Ennek az állításnak a valóságtartalmáról könnyen meggyőződhetünk, ha feltesszük magunknak a kérdést: létre tud-e jönni az államok számára kötelezettséget keletkeztető új nemzetközi jogi szabály¹⁹⁴ az országok¹⁹⁵ makacs ellenzése ellenére? Az államok akaratának meghatározó jelentőségéből pedig az alábbiak is következnek.

Az adekvát és igazságos jogalkotás és jogalkalmazás egyik legnagyobb kihívása az időmúlás. Ez a szokásjog és a nemzetközi szerződés egymáshoz való viszonyát illetően azt jelenti, hogy a nemzetközi szerződéses szabályt az államok akarata, például a szerződéses rendelkezéssel ellentétes későbbi szokásjogi norma (*consuetudo*) kialakításával lebonthatja (*desuetudo*). Természetesen visszafelé is működik ugyanez. A kialakult szokásjogi norma hatálya alól az államok később megkötött nemzetközi szerződéssel mintegy „kiszereződhetnek” (szerződéses jogfejlesztés). A Baxter-paradoxon mégis zavarba ejtő, mivel széles körben elfogadott többoldalú szerződés esetében a szerződéses rendelkezések jóval nagyobb valószínűséggel alakítják a részes államok magatartását, és így a szokásjog ebben a kontextusban valóban háttérbe szorulhat. A szerződések többségének relatíve statikus és a nemzetközi jogi jogalkotás időigényes és gyakran nehézkes volta miatt a szokásjogi jogfejlődés azonban nem szűnhet meg teljesen, viszont ezekben a helyzetekben időbe telik, míg „magára talál”. A Baxter-paradoxon elleni és az államok akaratával összefüggő további érv, hogy nemcsak egyetemes nemzetközi szokásjog létezik.¹⁹⁶ Könnyen előfordulhat ugyanis például, hogy az államok döntő többségének

¹⁸⁹ MERON 1996, 247.

¹⁹⁰ MERON 1996, 248.

¹⁹¹ MERON 1996, 247.

¹⁹² Legalábbis a különféle pozitivisták többsége szerint.

¹⁹³ Természetesen nemcsak államok vesznek részt a jogalkotási folyamatban, de azok szerepe döntő a többi szereplőhöz képest.

¹⁹⁴ Ebben az esetben kizárólag szokásjogi, illetve szerződéses normát értve ez alatt.

¹⁹⁵ „Államok” alatt ebben az esetben és a „vagyott” egyetemes nemzetközi jogi szabály kapcsán a független államok összességét értem.

¹⁹⁶ A Baxter-paradoxon lényegileg és elméletileg az egyetemes és a regionális nemzetközi szokásjog esetén merülhet fel, míg a kétoldalú szokásjogot csak akkor tudná háttérbe szorítani, ha az adott szerződés univerzális vagy regionális értelemben teljesen reprezentatív.

egymás közötti viszonyait többoldalú nemzetközi szerződés rendezi egy meghatározott kérdésben, míg az egyezménytől távol maradó országok két- vagy szűk körű partikuláris szokásjogi normák alapján működnek együtt ugyanazon a szabályozási területen. Érdekes meglátást tesz Giovanni Distefano a kétoldalú szerződésekkel kapcsolatban. Ő azon a véleményen van, hogy az államok csak az olyan esetekben kötnek tömegesen ugyanabban a tárgyban hasonló vagy ugyanolyan kétoldalú szerződéseket, amikor a kérdést nem vagy elégtelenül szabályozza a nemzetközi szokásjog, viszont arra (nemzetközi jogi szabályokra) szükség volna. Az ilyen kétoldalú szerződések – legalábbis Distefano vélekedése szerint – viszont a Baxter-paradoxonnal szemben valódi paradoxont, az úgynevezett kétoldalú szerződések paradoxonát, vagy más néven „Baxter-paradoxon 2.0”-t jelentenek.¹⁹⁷ Ennek lényege, hogy a szabályozatlan területen tömegesen kötött kétoldalú szerződések megakadályozzák, hogy az adott ügyre vonatkozóan szokásjogi norma képződjön.¹⁹⁸ Ez azonban még kevésbé tűnik védhetőnek, mint a multilaterális szerződésekre vonatkozó „eredeti Baxter-paradoxon”. Jóllehet az alapállítás akceptálható belőle, azaz hogy a kétoldalú szerződések megkötésének igénye valóban inkább a szokásjogi szabályozatlanság hiányára vagy elégtelenségére utalhat. Álláspontom szerint a bilaterális megállapodásokkal aládúcolt állami magatartások éppen a szokásjogi normák kifejlődéséhez, illetve kikristályosodásához vezethetnek, majd később azok azonosításához segíthetik hozzá a jogalkalmazót.

Tanulságok a kétoldalú kisebbségvédelmi szerződésekre vonatkozóan – összegzés helyett

Az, hogy a nemzetközi szerződések hatással vannak a nemzetközi szokásjogra és megfordítva, nem szorult bizonyításra, ugyanis a nemzetközi jog forrásai között mellérendeltségi viszony van, így logikusan ez a hatás nem lehet egyirányú. A nemzetközi jog gyakorlati jelentőségüket tekintve két legfontosabb jogforráscsoportja között dinamikus kapcsolat áll fenn, amelyet például általános jogelvek segítenek a jogalkalmazás során tisztázni.¹⁹⁹ Persze a két jogforráscsoport közötti viszony nemcsak jogalkalmazási, hanem jogalkotási dimenzióban is értelmezhető. A nemzetközi jogi normákat a nemzetközi jog alanyai – köztük majdnem kizárólagosan az államok – alkotják, általában aktív magatartásukkal (vagyis cselekvéssel), míg a nemzetközi szokásjogi szabályoknál a passzív magatartásnak is lehet jelentősége, míg a nemzetközi szerződések kötése mindig aktív magatartás.²⁰⁰ A jogi meggyőződés is a szokásjognál merül fel, mint különálló feltétel,

¹⁹⁷ DISTEFANO 2019, 348–349.

¹⁹⁸ DISTEFANO 2019, 348–349.

¹⁹⁹ DISTEFANO 2019, 574.

²⁰⁰ A „szerződés” kifejezés a nem írásban kötött nemzetközi megállapodások esetében elvileg elképzelhető lenne passzív magatartás segítségével kötött megegyezés is, viszont ezekben az esetekben a nemzetközi szokásjogtól való elhatárolás válik nehezzé a gyakorlatban.

míg a nemzetközi szerződéseknél benne foglaltatik az állam szerződéskötési magatartásában. Jó esetben, legalábbis. Az olyan helyzetekben azonban, amikor a szerződés-kötés lényegileg a nemzetközi közösség elvárásainak eredménye, mint ami zömmel az 1990-es években Közép-, illetve Kelet-Európában kötött kétoldalú kisebbségvédelmi megállapodásokról általában elmondható,²⁰¹ az ilyen szerződések szokásjogképző hatásfoka – legalábbis eleinte – mérsékelt. A külső nyomás viszont arra is közvetett bizonyíték lehet, hogy a később kötött kétoldalú kisebbségvédelmi szerződések javarészt nem már létező szokásjogi szabályokat „hordozhattak”, mivel ellenkező esetben kevéssé lett volna szükség a nemzetközi ráhatásra. A nemzetközi kisebbségi jog szokásjogi normáinak zöme²⁰² – más rokon területekhez hasonlóan²⁰³ – a klasszikus nemzetközi szokásjogi jogképződéssel elletétben atipikus módon formálódik, mivel azok nem az államok közötti kapcsolatok bonyolítása során jönnek létre, hanem az egyes államokon belüli állami magatartások eredményeképpen. Egy állam vagy biztosít jogokat a területén élő nemzeti kisebbségeknek belső jogi jogalkotással, vagy nem. Amennyiben igen, úgy az állami magatartásnak minősül, és különösen ha valamilyen végrehajtás is követi, akkor a jogi meggyőződés is nehezen vitatható.²⁰⁴ A kétoldalú kisebbségvédelmi nemzetközi szerződések megkötése idején az érintett államok²⁰⁵ többségében nem léteztek a nemzeti kisebbségek védelmét biztosító belső jogi szabályok, emiatt azok inkább a szokásjogi szabályok kikristályosításában vagy új szabály kialakításában játszhatnak szerepet. Az ilyen szerződéses rezsimek tényleges hatályosulását *ultima ratióként* a *pacta sunt servanda* elv biztosíthatja, amelyre az egyik szerződő fél bármikor szabadon hivatkozhat, mint ami alapján a másíknak végrehajtandó nemzetközi jogi kötelezettségei vannak. Persze egyéb szerződéses garanciák hiányában ez nem igazán kedvez a gyors szokásjogi normaképződésnek,²⁰⁶ de legalább megteremti a lehetőségét annak, hogy egy idő után az államok magatartása szerződészerű legyen.²⁰⁷ Ezekben az esetekben – más lehetséges állami magatartások mellett – felértékelődik a szerepe a belső jogi jogalkotásnak, amely a szo-

²⁰¹ Az észrevételért Manzinger Krisztiánnak tartozom köszönettel.

²⁰² A nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó, feltételezhetően a szokásjog részét képező konkrét normákat lásd például PENTASSUGLIA 2002, 304.

²⁰³ Ilyen például az emberi jogok nemzetközi rendszere, a külföldiek jogállására vonatkozó rezsim, a nemzetközi menekültjog bizonyos vonatkozásai és általában azok a nemzetközi jogi részterületek, amelyeknek fókuszában nem az államérdek, hanem az ember áll.

²⁰⁴ Tényleges jogérvényesülés nélkül valószínűbb, hogy nem annyira jogi meggyőződés, mint inkább más számítások vezetnek a belső jogi jogalkotót.

²⁰⁵ Vizsgálni kellene ezzel kapcsolatban a szokásjogi normaképződés úgynevezett SAS-konceptióit (*specially affected States*, illetve *specially affecting States*), ugyanakkor ez szétfeszítené ennek a tanulmányban a kereteit.

²⁰⁶ Ezzel kapcsolatban később vizsgálni kell majd az instant, illetve gyorsított szokásjogi jogképződéssel kapcsolatos megközelítéseknek a nemzetközi kisebbségi jog területén játszott lehetséges szerepét, viszont terjedelmi okokból ebben a tanulmányban erre most nincs lehetőség.

²⁰⁷ Bár Nagy Noémi kutatásában úgy találta, hogy az érintett államok változó fontosságot tulajdonítanak a kétoldalú kisebbségvédelmi megállapodásoknak. Lásd Nagy Noémi tanulmányát ebben a kötetben.

kásjogi normaképződés mindkét előfeltételét erősítheti, és visszaigazolhatja valamely kétoldalú nemzetközi szerződésbe foglalt szabály nem kétoldalú szokásjogi normává válását. Különösen azok a szerződéses rendelkezések válhatnak a nemzetközi szokásjog részévé, amelyek ismétlődnek, generalizálhatók és normaalkotó jellegűek. Ismétlődőnek tekinthető az a szerződéses szabály, amely az ilyen kétoldalú megállapodásokat kötött államok több mint fele esetében kimutatható vállalást jelent. Nem a szerződések számához, hanem a szerződő felek összlétszámához kell tehát viszonyítani, hiszen ez a módszer erősítheti inkább az állami magatartások reprezentativitását. Az 50%-nál magasabb arány pedig általában elfogadott demokratikus elven alapszik, a részt vevő államok teljességének, mint előfeltételnek, a megkövetelése nyilvánvalóan irreális elvárás lenne. Ráadásul nehéz lenne érvelni az ellen, hogy valami nem ismétlődik, ami egy sorozat elemeinek többségét jellemez. Mindezek alapján előzetes feltételezésként leszögezhető, hogy egy sor, amúgy *pro forma soft law*-nak tekintett multilaterális kisebbségvédelmi dokumentum bőven megfelel ezeknek az előfeltételeknek, ugyanis a vonatkozó kétoldalú szerződések többsége hivatkozik azokra, mint amelyeket a kétoldalú viszonyban jogi kötelezettségként kell alkalmazni. Vagyis ezek a puha jogi instrumentumok valószínűleg a kétoldalú szerződésekben alkalmazott *renvoinak* köszönhetően „megszilárdulhattak” az idők során,²⁰⁸ és normáik egy része a nemzetközi szokásjog részévé válhatott.

Irodalomjegyzék

- AKEHURST, Michael (1975): Custom as a Source of International Law. *British Yearbook of International Law*, Vol. 47, No. 1. 1–53.
- BAXTER, R. R. (1971): Treaties and Custom. *RCADI*, Vol. 129.
- BLUM Gabriella (2008): Bilateralism, Multilateralism, and the Architecture of International Law. *Harvard International Law Journal*, Vol. 49, No. 2.
- BLUTMAN László (2018): Nemzetközi szokásjog. In JAKAB András – FEKETE Balázs szerk.: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Forrás: <https://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-szokasjog> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 27.)
- BOKORNÉ SZEGŐ Hanna (1971): *Az új államok és a nemzetközi jog*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BRUHÁCS János (2008): *Nemzetközi jog I. Általános rész*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- CHIMNI, B. S. (2018): Customary International Law: A Third World Perspective. *American Journal of International Law*, Vol. 112, No. 1. 1–46.
- CRAWFORD, James (2013): Chance, Order, Change: The Course of International Law. *RCADI*, Vol. 365.
- D'AMATO, Anthony A. (1969): The Concept of Special Custom in International Law. *American Journal of International Law*, Vol. 63, No. 2. 211–223.
- D'AMATO, Anthony (1970): Manifest Intent and the Generation by Treaty of Customary Rules of International Law. *The American Journal of International Law*, Vol. 64, No. 5. 892–902.
- D'AMATO, Anthony (1971): *The Concept of Custom in International Law*. Ithaca, Cornell University Press.

²⁰⁸ PENTASSUGLIA 2002, 114., 189.

- D'ASPROMONT, Jean (2019): The Four Lives of Customary International Law. *International Community Law Review*, Vol. 21, No. 3–4. 229–256.
- DISTEFANO, Giovanni (2019): Fundamentals of Public International Law. A Sketch of the International Legal Order. *Queen Mary Studies in International Law*, Vol. 38. Leiden–Boston, Brill–Nijhoff.
- Draft Articles on Consular Relations, with commentaries 1961. Elérhető: http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_2_1961.pdf&lang=EF (A letöltés dátuma: 2019. 07. 16.)
- FIALA-BUTORA János (2016): Hungarians in Slovakia and the Evolution of Hungarian-Bilateral Relations – Improvement or Stalemate. *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 12. Leiden, Brill–Nijhoff.
- FRANK Tímea – SÜLYÖK Gábor (2002): *A diplomáciai és a konzuli kapcsolatok joga*. Budapest, Rejtjel.
- FRIEDMANN, Wolfgang (1970): The North Sea Continental Shelf Cases – A Critique. *The American Journal of International Law*, Vol. 64, No. 2. 229–240.
- GUZMAN, Andrew T. (2005): Saving Customary International Law. *Michigan Journal of International Law*, Vol. 27, No. 1. 115–176.
- HARASZTI György (1965): *A nemzetközi szerződések értelmezésének alapvető kérdései*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- HERCZEGH Géza (1969): *General Principles of Law and the International Legal Order*. Budapest, Akadémiai.
- HOFFMANN Tamás (2006): *Dr. Opinio Juris and Mr. State Practice: The Strange Case of Customary International Humanitarian Law*. 47 *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae Sectio Iuridica*.
- HOFFMANN, Rainer (2018): Commentary of Article 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. In HOFFMANN, Rainer – MALLOY, Tove H. – REIN, Detlev eds.: *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Commentary*. Leiden–Boston, Brill–Nijhoff.
- KISHOYIAN, Bernard (1993): The Utility of Bilateral Investment Treaties in the Formulation of Customary International Law. *Northwestern Journal of International Law & Business*, Vol. 14, No. 2. 327–375.
- KOVÁCS Péter (2016): *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris.
- MALLOY, Tove H. (2005): The Title and the Preamble. In WELLER, Marc ed.: *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford, Oxford University Press.
- MEGURO, Maiko (2017): Distinguishing the Legal Bindingness and Normative Content of Customary International Law. *ESIL Reflections*, Vol. 6, No. 11. 2–11.
- MENDELSON, Maurice H. (1998): The Formation of Customary International Law. *RCADI*, Vol. 272. 165–403.
- MERON, Theodor (1989): *Human rights and humanitarian norms as customary law*. Oxford, Clarendon Press.
- MERON, Theodor (1996): The Continuing Role of Custom in the Formation of International Humanitarian Law. *The American Journal of International Law*, Vol. 90, No. 2. 238–249.
- NAGY Károly (1999): *Nemzetközi jog*. Budapest, Püski.
- NEFF, Stephen C. (2014): *Justice Among Nations. A History of International Law*. Cambridge (MA) – London (England), Harvard University Press.
- ONUF, N. G. (1971): Further Thoughts on a New Source of International Law: Professor D'Amato's "Manifest Intent." *The American Journal of International Law*, Vol. 65, No. 5. 774–782.
- OWEN, Marjorie (1929): Reservations to Multilateral Treaties. *Yale Law Journal*, Vol. 38, No. 8. 1086–1114.
- PENTASSUGLIA, Gaetano (2002): *Minorities in international law. An introductory study*. Strasbourg, Council of Europe Publishing.
- PHILLIMORE, Robert (1882): *Commentaries upon International Law*. Vol. II. London, Butterworths.

- ROTER Petra (2019): Határon átnyúló együttműködések és kétoldalú kapcsolatok: a kétoldalú kisebbségvédelem esélyei és kelepcei. In KOMAC, Miran – VIZI Balázs szerk.: *Bilaterális kisebbségvédelem. A magyar–szlovén kisebbségvédelmi egyezmény háttere és gyakorlata*. Budapest, L'Harmattan.
- SCHARF, Michael P. (2013): *Customary International Law in Times of Fundamental Change. Recognizing Grotian Moments*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SHAW, Malcolm N. (2002): *Nemzetközi jog*. Budapest, Osiris.
- SULYOK Gábor (2010): Általános jogelvek a nemzetközi jogban: adalékok az intézeti nemzetközi jogi kutatások történetéhez. *Állam- és Jogtudomány*, 51. évf. 1. sz. 97–105.
- SULYOK Gábor (2011): Az általános jogelvek nemzetközi jogforrási jellegéről. *Közjogi Szemle*, 4. évf. 1. sz. 24–41.
- SZALAI Anikó (2018): Nemzetközi szerződések. In JAKAB András – FEKETE Balázs szerk.: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-szerzodesek> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 28.)
- THIRLWAY, Hugh W. A. (1972): *International Customary Law and Codification. An Examination of the Continuing Role of Custom in the Present Period of Codification of International Law*. Leiden, A.W. Sijthoff.
- THIRLWAY, Hugh W. A. (2019): *The Sources of International Law. Second Edition*. Oxford, Oxford University Press.
- TÓTH Norbert (2018): A „nemzeti kisebbség” fogalmi elemei a nemzetközi szokásjogban – a szokásjogi norma azonosításának lehetősége. In BÉLI Gábor – KIS KELEMEN Bence – MOHAY Ágoston – SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet szerk.: *Emlékkötet Herczegh Géza születésének 90. évfordulója alkalmából*. Pécs, Studia Europaea. 189–204.
- VIZI Balázs (2019): Anyaállami felelősség és kétoldalú kisebbségvédelmi szerződések a nemzetközi jogban. In KOMAC, Miran – VIZI Balázs szerk.: *Bilaterális kisebbségvédelem. A magyar–szlovén kisebbségvédelmi egyezmény háttere és gyakorlata*. Budapest, L'Harmattan.
- WILDHABER, Luzius (1984): Treaties, Multilateral. In BERNHARDT, Rudolph ed.: *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 7. History of International Law, Foundations and Principles of International Law, Sources of International Law, Law of Treaties. Amsterdam – New York – Oxford, Elsevier Publishers North-Holland.

Internetes források

- https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-7&chapter=3&clang=_en/
(A letöltés dátuma: 2019. 07. 16.)
- https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-6&chapter=3/ (A letöltés dátuma: 2019. 07. 16.)

Vákát oldal

A kelet-közép-európai államok által kötött kétoldalú kisebbségi szerződések a Nyelvi Karta és a Keretegyezmény monitoringja tükrében: látszateszközök vagy valódi elköteleződés?¹

Nagy Noémi

A kétoldalú szerződések szerepe a kisebbségvédelem többszintű rendszerében

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelme – amint az emberi jogok védelme általában – annak az államnak az elsődleges felelőssége, amelynek területén az adott kisebbség él. Ezt a védelmet egészíti ki a nemzetközi jog többszintű rendszere. A teljes egészében kisebbségvédelmi tárgyú univerzális dokumentumok között kötelező erejű szerződést² nem, csupán ajánlás értékű deklarációkat találunk, melyek közül a legfontosabbnak az 1992-ben elfogadott, a nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló ENSZ közgyűlési nyilatkozat³ tekinthető. A kisebbségvédelem kontinentális rendszerei közül több szempontból is kiemelendő az európai. Egyrészt a hagyományos értelemben felfogott⁴ kisebbségi probléma kifejezetten európai jelenség, másrészt a kisebbségvédelem Európában rendelkezik a legrégebbi hagyományokkal, harmadrészt három kormányközi szervezet – az Európa Tanács, az Európai Unió, valamint az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet – is aktív szerepet vállal a kisebbségi jogok biztosításában. Nem utolsósorban pedig Európában fogadták el az egyetlen kötelező erejű, ma is hatályos, többoldalú kisebbségi szerződést, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt⁵ (a továbbiakban:

¹ A szerző a tanulmány megírásához az NKFI K120469 számú *Kétoldalú szerződéses kapcsolatok és kisebbségvédelem Közép- és Délkelet-Európában* című kutatás eredményeit is felhasználta.

² Az univerzális nemzetközi szerződések közül azonban kiemelésre kívánczik az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet), amelynek 27. cikke kisebbségi jogokat rögzít.

³ Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. Adopted by UN General Assembly resolution 47/135 of 18 December 1992.

⁴ Noha a nemzeti kisebbségeknek nincs egyetemesen elfogadott jogi definíciója, ma is irányadónak tekinthető a diszkrimináció megelőzésével és a kisebbségek védelmével foglalkozó ENSZ albizottság különleges jelentéstevője által 1979-ben adott meghatározás: „Olyan csoport, amely számbelileg kisebb, mint az állam lakosságának a többi része, nincs domináns pozícióban, tagjai – akik az illető állam polgárai – olyan etnikai, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek, amelyek eltérnek a lakosság többi részétől, és – akár közvetett módon – egyfajta szolidaritást mutatnak fel, amelynek célja kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük megőrzése.” (*A szerző sajtó fordítása.*) CAPOTORTI 1979.

⁵ Strasbourg, 1995. február 1., ETS No. 157. Magyarországon kihirdette az 1999. évi XXXIV. törvény.

Keretegyezmény). A kisebbségek (nyelvi) jogait közvetlenül, de szintén kötelező erejű nemzetközi szerződés formájában védi a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája⁶ (a továbbiakban: Karta).

Ebben a többszintű jogvédelmi rendszerben, különösen a kelet- és közép-európai régió vonatkozásában, kiemelt helyet foglalnak el a kétoldalú nemzetközi szerződések.⁷ A kisebbségi kérdések kétoldalú kezelése azért praktikus, mert a szerződő felek között rendszerint érdekazonosság áll fenn: az egyik ország területén a másik állam (az úgynevezett anyaország, *kin-state*) domináns etnikai közösségéhez tartozó, azzal közös nyelvet és kultúrát ápoló kisebbségi csoport él, és fordítva. Ebből a tényből ered az a széles körben elterjedt elképzelés, hogy a kisebbségek a két állam között hidat képeznek.⁸ Az anyaállam érthető módon törekszik a külhonban élő nemzettársai védelmére, egyoldalú fellépése viszont könnyen államközi feszültséghez vezet, ezért is indokolt a bilaterális szerződéskötés eszközához folyamodni.⁹

A kétoldalú államközi együttműködésnek több fajtája létezik: 1. az úgynevezett *alapszerződések*, melyek a baráti kapcsolatok, együttműködés és jószomszédság jegyében a kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaznak; 2. a kifejezetten csak a kisebbségek védelmével foglalkozó szerződések (*kisebbségi szerződések*); 3. a kisebbségvédelem egyes *részterületeit* (az oktatást, a kultúrát, a határon átnyúló kapcsolatokat stb.) szabályozó *kormányközi megállapodások*; 4. a kormánynál alacsonyabb szinten – minisztériumok, regionális intézmények, települési önkormányzatok, egyetemek között – kötött szerződések (*intézményközi megállapodások*), illetve az azok alapján rendszeresen megújított, egy- vagy többéves programok, munkaterv. Az utóbbi két kategóriába sorolható, határozott időre kötött ágazati szerződések száma csak a kelet-közép-európai régióban több százra tehető. Noha ezek jelentősége egyáltalán nem elhanyagolható, jelen tanulmányban csak a kifejezetten a kisebbségek védelméről szóló szerződésekre (ezek hiányában az alapszerződésekre) vonatkozó kutatási eredményeimet mutatom be.

Az igazán hatékony kisebbségvédelemhez elengedhetetlen, hogy e többszintű, hosszú évtizedek alatt kimunkált, szofisztikált rendszer elemei összhangban működjenek, egymás hatékonyságát kölcsönösen erősítsék. A megfelelő harmónia hiányában felesleges párhuzamosságok, redundanciák, rosszabb esetben szétartó, egymás hatékonyságát lerontó megoldások alakulhatnak ki. A jogi szabályozás szintjén ez az együttműködési szándék egyértelműen megjelenik, hiszen a Keretegyezmény 18. cikkének első

⁶ Strasbourg, 1992. november 5., ETS No. 148. Magyarországon kihirdette az 1999. évi XL. törvény.

⁷ A témához lásd ARP 2008. 1–77.; BLOED – VAN DIJK 1999. Természetesen a bilaterális szerződések nemcsak a régióknak kisebbségei számára rendkívül fontosak, de kétoldalú egyezmények biztosítják például az Åland-szigetek és Dél-Tirol autonómiáját is. Lásd TÓTH 2014, 55–67.

⁸ ROTER 2019, 14–15.

⁹ VÍZI 2019, 49–67.

bekezdése,¹⁰ valamint a Karta 14. cikkének a) pontja¹¹ kifejezetten bátorítja a részes államokat kétoldalú szerződések megkötésére és alkalmazására, és fordítva. Az 1990-es években és azt követően kötött kétoldalú kisebbségi egyezmények szövege *expressis verbis* utal az európa tanácsi és egyéb nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumokra. Jelen tanulmány keretei között arra vállalkozom, hogy felmérjem, létezik-e ilyen szinergia a multilaterális nemzetközi szerződések *monitoringja* szintjén, és ha igen, milyen hatása van a kétoldalú szerződések végrehajtására. Egészen pontosan azt vizsgálom, hogy a Magyarország és szomszédos államai – Szlovákia, Ukrajna, Románia, Szerbia, Horvátország és Szlovénia¹² – által egymással, valamint egyéb államokkal kötött bilaterális kisebbségi szerződések milyen mértékben és hogyan jelennek meg a Keretegyezmény és a Karta monitoringanyagaiban egyrészt a jelentésvető államok, másrészt az egyezmények végrehajtását felügyelő bizottságok jelentéseiben, és hogy e jelentések alapján milyen következtetések vonhatók le a bilaterális kisebbségi szerződések gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban.¹³

A kutatás során az érintett hét államra vonatkozó, a Karta és a Keretegyezmény eddigi monitoringciklusai során keletkezett összes országjelentést, valamint az ezek alapján kiadott bizottsági véleményt feldolgoztam. Ez a Karta esetében 33 országjelentést és 31 szakértői bizottsági jelentést, míg a Keretegyezmény esetében 33 országjelentést és 28

¹⁰ „A Felek törekednek arra, hogy – amennyiben szükséges – két- és többoldalú egyezményeket kössenek más Államokkal, kiváltképpen a szomszédos Államokkal, annak érdekében, hogy biztosítsák az érintett nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmét.”

¹¹ „A Felek vállalják, hogy [...] olyan módon alkalmazzák a létező és olyan államokkal szemben fennálló kötelezettséget tartalmazó két- és többoldalú megállapodásokat, ahol ugyanazt a nyelvet azonos vagy hasonló formában használják, vagy – ha szükséges – olyanok megkötésére törekednek, hogy azok segítsék elő az érintett államokban élő, azonos nyelvet használók közötti kapcsolatokat a kultúra, az oktatás, az információ, a szakképzés és a továbbképzés területén.”

¹² Ausztria azért nem szerepel a vizsgált országok között, mert sem kifejezetten kisebbségvédelmi egyezményt, sem alapszerződést nem kötött a szomszédos államokkal. Kivételt képez az 1946. szeptember 5-én, a párizsi békekonferencia keretében Olaszországgal kötött Gruber–De Gaspari-egyezmény, amely Dél-Tirol német kisebbségének jogait biztosítja, az Ausztriában élő kisebbségekre viszont nem vonatkozik, így értelemszerűen nem jelenik meg az Ausztriára vonatkozó monitoringanyagokban.

¹³ A kutatás ebben a tekintetben teljesen új. Noha mind a Kartáról, mind a Keretegyezményről több kommentár, illetve a gyakorlati alkalmazásukat vizsgáló tanulmánykötet áll rendelkezésre, ezek többsége több mint tíz évvel ezelőtt született, és/vagy a kétoldalú kisebbségi szerződések szempontjából nagyon kevés releváns információt tartalmaz. Lásd például DE BECO 2012, 100–126., 150–170.; DUNBAR–PARRY–KLINGE 2008; MALLOY–CARUSO 2013; VERSTICHEL et al. 2008; WELLER 2005, 487–506., 507–518.; WOEHLING 2005. Kivételt képez két szerkesztett kötet, amelyekre alább még hivatkozom: HOFMANN–MALLOY–REIN 2018; NOGEIRA LÓPEZ – RUIZ VIEYTEZ – URRUTIA LIBARONA 2012.

tanácsadó bizottsági véleményt, összesen tehát 126 dokumentumot jelent.¹⁴ (A Miniszteri Bizottság vonatkozó határozatait is áttekintettem, ezek azonban nem tartalmaztak a bilaterális szerződésekre vonatkozó megállapítást.) A bőséges kutatási anyag elemzése során az alábbi kérdésekre kerestem a választ:

- Milyen fontosságot tulajdonítanak az egyes államok a kétoldalú kisebbségi szerződéseknek? Van-e szó, s ha igen, milyen részletességgel a szerződések végrehajtását felügyelő vegyes bizottságok¹⁵ tevékenységéről?
- Mennyire (ön)kritikusak az egyes államok a kisebbségi szerződések és a vegyes bizottságok működésével kapcsolatban?
- Mennyiben és hogyan reflektál a kétoldalú szerződésekkel kapcsolatos megállapításokra (vagy éppen azok hiányára) a Szakértői, illetve a Tanácsadó Bizottság?
- Van-e különbség a bilaterális kisebbségi szerződések hangsúlyát és bemutatásának módját tekintve a Karta és a Keretegyezmény monitoringja között?
- Mindezek alapján sikeresnek tekinthetők-e a kétoldalú kisebbségi szerződések a régió államainak gyakorlatában?

A kétoldalú kisebbségvédelmi szerződések és a Kisebbségi Vegyes Bizottságok megjelenése az országjelentésekben

A Karta-jelentések tapasztalatai

A legszembetűnőbb megállapítás, hogy a vizsgált államok jellemzően sokkal nagyobb terjedelemben és hangsúllyal számolnak be kétoldalú kisebbségi szerződéseikről, illetve jószomszédi megállapodásaikról a Keretegyezmény végrehajtásáról készített országjelentésekben, mint a Karta-jelentésekben. Míg a Keretegyezmény gyakorlatilag összes érdemi rendelkezésének bemutatásánál találkozhatunk a kisebbségi szerződésekkel, addig a Karta-jelentésekben a bilaterális szerződések „említési helye” jóval kötöttebb. Az államok túlnyomó többsége a jogszabályi keret bemutatásánál, a már idézett 14. cikk

¹⁴ A jelentések hivatkozása során az alábbi formulát követtem: 1. országjelentéseknél: szerződés angol címének rövidítése: FCNM (Keretegyezmény) vagy ECRML (Karta), jelentéstevő ország angol megnevezése, monitoringciklus száma (PR1, PR2 stb., ahol PR a *periodic report* = időközi jelentés rövidítése), jelentés elfogadásának éve, pontos oldalszám (p.) vagy bekezdésszám (para.); 2. bizottsági jelentéseknél: bizottság angol nevének rövidítése: ACFC (Tanácsadó Bizottság) vagy COMEX (Szakértői Bizottság), jelentéssel érintett ország angol megnevezése, monitoringciklus száma (1, 2 stb.), jelentés elfogadásának éve, pontos oldalszám (p.) vagy bekezdésszám (para.). A Keretegyezményhez, illetve a Kartához kapcsolódó monitoringanyagok elérhetők: www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring; www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)

¹⁵ A vegyes bizottságokba mindkét érintett állam azonos számú tagot delegál, rendszerint az érintett nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek köréből is. E bizottságok feladata a vonatkozó kétoldalú szerződés végrehajtásának figyelemmel kísérése, a szerződés hatékony alkalmazására vonatkozó ajánlások tétele. Lásd hozzá: LANTSCHNER 2014, 203–224.

a) pontjánál, továbbá az ugyancsak a határon túli cserekapcsolatok előmozdításáról szóló, de a kétoldalú szerződésekre való kifejezett utalást nem tartalmazó 14. cikk b) pontja¹⁶ és a 7. cikk 1. bekezdés i) pontja¹⁷ kapcsán számol be létező kétoldalú szerződéseiről, ritkábban az oktatást, a médiát és a kultúrát érintő 8., 11. és 12. cikkek vonatkozásában (is).¹⁸

Mivel a Karta fenti rendelkezései kifejezetten a határon túli cserekapcsolatokra, azon belül is elsősorban a kultúrára, az oktatásra és a médiára vonatkoznak, ezért az országjelentések jórészt az ezen témaköröket szabályozó, szektorális kormány- és intézményközi megállapodásaikat sorolják fel, alapszerződéseiket vagy kisebbségvédelmi egyezményeket sokkal ritkábban említik. Ha mégis említést tesznek ezekről, a Szakértői Bizottság akkor is arra kérdez rá, hogy ezek milyen mértékben segítik elő az érintett államokban élő, azonos nyelvet használók közötti kapcsolatokat a Karta 14. cikke által szabályozott területeken,¹⁹ és a következő országjelentés gyakran már csak erre reflektál. A tendencia jól érzékelhető Horvátországnál, amely első három jelentésében még beszámolt a szomszédos államokkal kötött kisebbségi szerződéseiről (igaz, inkább csak említés szintjén), a következő három ciklusban azonban már nem is utalt ezekre, kizárólag a monitoringgal érintett időszakban aláírt kulturális megállapodásokat listázta.²⁰ Az eddig mindössze két ciklust teljesített Romániánál ugyanez a helyzet: míg az első jelentés meglepően részletesen értekezik a kisebbségi szerződésekről és említést tesz az azok alapján felállított vegyes bizottságokról is, a második jelentés már egy szót sem szól ezekről.²¹ Szlovákia hasonlóképpen járt el: első három jelentésében még tudósított az alapszerződésekről és az ezek keretében működő vegyes bizottságokról, negyedik és ötödik jelentésében azonban már csak a Szakértői Bizottság által felvetett problémákra reflektált (a negyedik jelentésbe még belefért a szlovák–magyar vegyes bizottságra való rövid utalás, az ötödik jelentés viszont már egyáltalán nem érinti a témakört).²² A fentieknek ugyanakkor ellent-

¹⁶ „A Felek vállalják, hogy [...] a regionális vagy kisebbségi nyelvek érdekében megkönnyítik és/vagy támogatják a határokon túli együttműködést, különösen annak a területnek a regionális vagy helyi szervei közötti együttműködést, ahol ugyanazt a nyelvet azonos vagy hasonló formában használják.”

¹⁷ „A Felek a regionális vagy kisebbségi nyelvek vonatkozásában azokon a területeken, ahol ezeket a nyelveket használják, mindegyik nyelv helyzetének megfelelően politikájukat, jogalkotásukat és gyakorlatukat az alábbi célokra és elvekre alapítják: [...] a jelen Karta által szabályozott területeken a nemzetközi cserék megfelelő formáinak támogatása két vagy több államban azonos vagy hasonló formában használt regionális vagy kisebbségi nyelvek vonatkozásában.”

¹⁸ Még ritkább kivétel Horvátország első és második jelentése, amelyekből megtudjuk, hogy a bilaterális szerződések hatálya alá tartozó területeken az olaszok az állami és helyi *közigazgatásban* használhatják saját nyelvüket. ECRML Croatia PR1 1999, p. 34, 42; PR2 2003, p. 37.

¹⁹ Vö. PONS PARERA 2012, 498., 505–506.

²⁰ ECRML Croatia PR1 1999, p. 4, 6, 9, 34, 42, 60; PR2 2003, p. 4, 37, 65–71; PR3 2006, p. 49; PR4 2010, p. 103–104; PR5 2014, p. 101; PR6 2019, p. 101–102.

²¹ ECRML Romania PR1 2010, p. 8–9, 27, 184, 218, 266; PR2 2016. Vö. COMEX Romania I 2011, para. 611–612.

²² ECRML Slovakia PR1 2003, p. 50, 80, 105; PR2 2008, p. 79–80, 110; PR3 2012, p. 57, 85; PR4 2015, para. 815; PR5 2018.

mond Magyarország, Szerbia és Szlovénia gyakorlata, ezek ugyanis – több-kevesebb konkrétummal szolgálva – az összes ciklusban kitértek a kisebbségi egyezmények problematikájának bemutatására.²³ A képet tovább bonyolítja, hogy Ukrajna első Karta-jelentésében említi a kisebbségi és alapszerződéseket, a többi jelentésében nem, a Kisebbségi Vegyes Bizottságokról ugyanakkor a negyedik jelentésben szót ejt (a vonatkozó szerződések megjelölése nélkül).²⁴ Ami tehát bizonyos, hogy *az államok jelentéstételi gyakorlata a Karta alapján közel sem mondható következetesnek.*

A következő kérdés az, hogy mit tudunk meg az országjelentésekből a *bilaterális kisebbségi egyezmények tartalmáról* – azon túl, amit mindegyik jelentés közöl, miszerint ezek a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak. Az egyes szerződések átfogó, részletekbe menő ismertetése ritka, gyakorlatilag csak Magyarország és Szerbia jelentéseiben találkozunk ilyesmivel. Utóbbiakból megtudhatjuk, hogy a kisebbségi szerződések a kisebbségi jogok széles körét és a határon túli együttműködés változatos területeit szabályozzák, beleértve a szóbeli és írásbeli anyanyelvhasználatot, a tanár- és diákcseraprogramokat, az anyanyelvi oktatást és továbbképzést, a tananyagok átvételét, a kultúrát, a médiát, a közéleti részvételi jogokat, a véleménynyilvánítás és az egyesülés szabadságát.²⁵ A fentiekben túl Magyarország kiemelte, hogy a Szerbia-Montenegróval 2003-ban kötött kisebbségi egyezmény értelmében a kormányzati szervek, intézmények és magánszemélyek támogatást nyújthatnak a másik ország területén élő kisebbség szervezetének, valamint a szerződő felek tartózkodni fognak a nemzeti kisebbségek beolvasztására irányuló politikától.²⁶ Szerbia több szerződés vonatkozásában külön nevesítette a kisebbséghez tartozók jogát nevük saját nyelvükön és írásmódjukkal való feltüntetésére a hivatalos okmányokban,²⁷ a kisebbségek nyelvi identitásának ösztönzését,²⁸ valamint a Magyarországgal 2003-ban aláírt szerződés vonatkozásában azt, hogy a felek kötelesek tiszteletben tartani a kisebbségi nyelv földrajzi körzetét.²⁹ Szlovénia a magyar és olasz nyelvű oktatásban és médiában, valamint a kisebbséghez tartozók anyaországukkal való kapcsolattartásában hangsúlyozta több alkalommal a bilaterális szerződések szerepét.³⁰ Románia két jelentése közül az elsőben öt kisebbségi szerződés oktatásra vonatkozó rendelkezéseit idézte.³¹ Horvátország hat jelentése közül csak az egyikben közölt érdemi információt, mégpedig a Szerbia-Montenegróval 2004-ben kötött kisebbségi szerződés tartalmára vonatkozóan. Ebben az alábbi

²³ A magyar, szerb és szlovén országjelentésekről az alábbiakban részletesen lesz szó.

²⁴ ECRML Ukraine PR1 2007, p. 82–89.; PR2 2012; PR3 2016; PR4 2019, p. 15–17, 55–56.

²⁵ ECRML Hungary PR1 1999, p. 65–68; PR3 2005, p. 16; ECRML Serbia PR1 2007, p. 110–111; PR2 2010, p. 50; PR3 2015, para. 519; PR4 2017, para. 72.

²⁶ ECRML Hungary PR3 2005, p. 56.

²⁷ ECRML Serbia PR1 2007, p. 110–111; PR4 2017, para. 72.

²⁸ ECRML Serbia PR3 2015, para. 522.

²⁹ ECRML Serbia PR1 2007, p. 94.

³⁰ ECRML Slovenia PR1 2002, p. 12, 23, 30–31; PR2 2005, p. 27, 29–31, 33–34, 47–48, 51, 59–60; PR3 2009, p. 53–54, 61–62, 95, 100, 118, 120; PR4 2013, p. 46, 50–51; PR5 2019, p. 47, 65.

³¹ ECRML Romania PR1 2010, p. 8–9.

területeket emelte ki: véleménynyilvánítási jog, a kisebbségek nemzeti, kulturális, nyelvi és vallási identitása megőrzésének és fejlesztésének joga, kisebbségi nyelvű oktatás és média, a kisebbségek sajátos érdekeinek előmozdítása.³²

Ami a *Kisebbségi Vegyes Bizottságokat* illeti, ezekről az országjelentések csupán harmada tesz említést. *Feladataikat* az egyes államok hasonlóan mutatják be: a kisebbségi szerződések és a vegyes bizottsági ajánlások végrehajtásának ellenőrzése;³³ az érintett kisebbségi közösségek helyzetének figyelemmel kísérése, a kisebbségeket érintő aktuális kérdések, problémák megvitatása;³⁴ a szerződő felek kormányainak címzett ajánlások készítése a kisebbségi szerződések alkalmazására vonatkozóan.³⁵ Egyedül Magyarország tér ki a vegyes bizottságok *jelentőségére*, jelesül arra, hogy azok a bilaterális kapcsolatok intézményesítését szolgálják, és a kétoldalú együttműködés alapintézményeiként rendkívül fontos szerepet játszanak a nemzetpolitikában. A vegyes bizottsági ajánlások teljesítése a nemzetpolitika és a diplomácia kiemelt feladata, ami stratégiai jelentőségű lehet a nemzetiségek és szülőföldjük közötti viszony szempontjából.³⁶

Az országjelentések mindössze egynegyede – Magyarország³⁷ négy, Szerbia³⁸ három, Ukrajna³⁹ egy alkalommal, a többi állam egyszer sem – foglalkozik a bizottságok konkrét *tevékenységével*, az üléseken elhangzottakkal, az elfogadott ajánlásokkal. Ezekből a jelentésekből kiderül, hogy a bizottságok mennyire sokrétű munkát folytatnak. A 2002-es magyar országjelentés mind az öt Kisebbségi Vegyes Bizottság munkájáról részletesen értekezett, konkrétan megjelölve az ajánlásokat jóváhagyó kormányhatározatokat is. A magyar–szlovák bizottság első ülésén például azt javasolta a magyar kormánynak, hogy biztosítsa a szlovák nyelv tanításához szükséges feltételeket, és mozdítsa elő a szlovák közszolgálati televízióadások vételét azokon a területeken, ahol jelentős számú szlovák kisebbség él. A magyar–szlovén bizottság felkérte az érintett minisztériumokat, hogy tegyenek nagyobb erőfeszítéseket a nyelvhasználati jogok hatékony érvényesítése érdekében, különös tekintettel a kétnyelvű dokumentumokra. A magyar–horvát bizottság azt javasolta, hogy azokban a régiókban, ahol jelentősebb létszámú kisebbség él, a kisebbségek tagjait nagyobb számban alkalmazzák az államigazgatási szervezetben és az állami tulajdonú vállalatokban, tükrözve a helyi lakosságon belüli arányokat.⁴⁰

³² ECRML Croatia PR3 2006, p. 49.

³³ ECRML Hungary PR1 1999, p. 66; ECRML Serbia PR2 2010, p. 51; PR3 2015, para. 522; PR4 2017, para. 314, 429, 657; ECRML Slovenia PR2 2005, p. 16; PR3 2009, p. 34; PR4 2013, p. 8.

³⁴ ECRML Hungary PR3 2005, p. 27; ECRML Romania PR1 2010, p. 184; ECRML Serbia PR2 2010, p. 51; PR4 2017, para. 430.

³⁵ ECRML Hungary PR4 2009, p. 79; PR5 2012, p. 111; ECRML Serbia PR2 2010, p. 51; PR3 2015, para. 522; ECRML Slovenia PR2 2005, p. 16; PR3 2009, p. 34; PR4 2013, p. 8.

³⁶ ECRML Hungary PR3 2005, p. 27; PR6 2015, p. 35; PR7 2018, p. 21–22.

³⁷ ECRML Hungary PR1 1999, p. 63–64; PR2 2002, p. 18–20; PR5 2012, p. 65; PR6 2015, p. 103.

³⁸ ECRML Serbia PR2 2010, para. 222; PR4 2017, para. 314–316, 429–433, 657–660; PR5 2020, para. 1383.

³⁹ ECRML Ukraine PR4 2019, p. 15–17, 55–56.

⁴⁰ ECRML Hungary PR2 2002, p. 18–20.

Néhány példát említve Szerbia jelentéseiből: a szerb–magyar vegyes bizottság 2016-os ülésén dicsérte a két ország kulturális intézményeinek együttműködését, az anyanyelv szabad használatának és az anyanyelvű eljárások lefolytatásának a lehetőségét a szerb, illetve a magyar kisebbség tagjai számára. A 2009-ben felállt szerb–román bizottság 2011-es (második) ülésén a két kisebbséget érdeklő rádió- és televíziós műsorok átvételének kezdeményezését indítványozta, amelynek eredményeként még abban az évben megkezdődött a vajdasági RTV és Románia temesvári regionális stúdiója közötti együttműködés. A szerb–horvát bizottság nyolcadik, 2019 márciusában tartott ülésén többek között horvát, illetve szerb tanszék felállítását irányozta elő a másik ország területén a kisebbségi nyelvű tanárképzés céljaira.⁴¹ Ukrajna utolsó, 2019-ben benyújtott jelentésében említi először a vegyes bizottságok munkáját (pontosabban a magyar–ukrán vegyes bizottságról csak az derül ki, hogy működik). A jelentés szerint például az ukrán–szlovák vegyes bizottság 14. ülésén a pedagógiai szakképzési programokkal, a kisebbségi oktatással, valamint a kisebbségi nyelvű színházi előadásokkal kapcsolatos kérdéseket vitattak meg, míg az ukrán–román bizottság 6. ülésén meghatározták a két ország állami hatóságai, helyi önkormányzatai és egyéb intézményei közötti további együttműködés lehetőségeit a kisebbségek oktatási, kulturális és információs igényeire vonatkozóan.⁴²

A Keretegyezmény-jelentések tapasztalatai

A Keretegyezményhez kapcsolódó országjelentések zöme (33-ból 30) beszámol a kisebbségi szerződésekről, sőt, a Kisebbségi Vegyes Bizottságok munkájáról is (33-ból 24), mégpedig jellemzően jóval részletesebben, mint azt a Karta esetében láthattuk. Ezenkívül a Keretegyezmény szinte összes érdemi rendelkezésének bemutatásánál találkozunk a kisebbségvédelmi egyezményekkel és a vegyes bizottságok munkájával, noha tipikusan a határon átnyúló együttműködéssel foglalkozó 17. és 18. cikkeknél fordulnak elő. E két tényezőnek köszönhető, hogy a Keretegyezmény-jelentésekből sokkal többet megtudhatunk a kisebbségi szerződések konkrét tartalmáról és a vegyes bizottságok szerteágazó tevékenységéről, mint a Karta-jelentésekből.

Magyarország, Szerbia és Ukrajna már a kisebbségi jogok védelmét az emberi jogok védelmének szerves részeként meghatározó és ekként a nemzetközi együttműködés keretében utaló 1. cikkénél megemlítette bilaterális szerződéseit.⁴³ A legtöbb ország szerint a kétoldalú szerződések léte bizonyíték arra, hogy a Keretegyezmény rendelkezéseit az államok közötti jószomszédtság és együttműködés elveivel összhangban alkalmazzák

⁴¹ ECRML Serbia PR4 2017, para. 314, 429–431; PR5 2020, para. 1383.

⁴² ECRML Ukraine PR4 2019, p. 15–17.

⁴³ FCNM Hungary PR1 1999, p. 22; PR2 2004, p. 20; PR4 2015, p. 71; PR5 2009, p. 46; Serbia PR1 2002, p. 24; PR2 2008, p. 46; Ukraine PR1 1999, p. 9; PR4 2016, p. 10–11. (Magyarország második, harmadik és ötödik jelentésnél az oldalszámokat a magyar nyelvű verzió alapján adom meg; az első és negyedik országjelentésnek nem készült magyar változata.)

(2. cikk).⁴⁴ Szerbia a Tanácsadó Bizottságnak az identitásvállalás szabadságával (3. cikk) kapcsolatos észrevételére reflektálva kifejtette, hogy azért nem hagyhatja ki az állampolgársági kritériumot a nemzeti kisebbség fogalmának meghatározásából, mivel azt a kétoldalú kisebbségvédelmi megállapodások is tartalmazzák.⁴⁵ Magyarország első jelentésében az egyenlő bánásmódról szóló 4. cikk kapcsán fontosnak tartotta megemlíteni, hogy a kisebbségek kulturális ellátásának jogi hátterét a kétoldalú szerződések rendelkezései biztosítják, Szlovénia pedig egy ízben ugyancsak itt tért ki arra, hogy az olasz és a magyar nemzeti közösségek védelmét többek között bilaterális megállapodások rögzítik.⁴⁶ Több ország előszeretettel mutatta be a kétoldalú szerződéseknek a kisebbségi kultúra és identitás támogatásában (5. cikk),⁴⁷ valamint a toleráns, diszkriminációmentes légkör megteremtésében betöltött szerepét (6. cikk).⁴⁸ Magyarország második jelentése a vallásszabadság (8. cikk) vonatkozásában számolt be a magyar–román Kisebbségi Vegyes Bizottság javaslatáról, miszerint a román kormány támogassa a Nagyváradon készülő román nyelvű baptista rádióadás felerősítését, hogy az a dél-magyarországi román baptisták számára is hallható legyen;⁴⁹ harmadik jelentése pedig a 11. cikk alatt rögzítette, hogy a kisebbségek közéleti anyanyelvhasználatát elősegítő programok kormányzati támogatása a Kisebbségi Vegyes Bizottságok dokumentumaiban is szerepel.⁵⁰ Számos jelentés részletesen taglalta a bilaterális kisebbségi szerződések szerepét a tanítóképzésben és a tankönyvellátásban (12. cikk),⁵¹ valamint a kisebbségi nyelvű oktatás különböző szintjein (14. cikk).⁵² Három jelentés a kulturális, társadalmi és gazdasági életben, valamint a közügyekben való részvétel (15. cikk) kapcsán is említést tett a kétoldalú szerződésekről (sőt, Szerbia második jelentése a vegyes bizottságok munkájáról is itt számolt be).⁵³ Szlovákia első jelentése a 16. cikk kapcsán felidézte a magyar–szlovák alapszerződés vonatkozó rendelkezését, miszerint a felek tartózkodni kötelesek az asszi-

⁴⁴ FCNM Croatia PR1 1999 p. 28; Hungary PR1 1999, p. 23; PR2 2004, p. 21; PR3 2009, p. 48; PR4 2015, p. 72; PR5 2009, p. 47; Serbia PR1 2002, p. 28–29; PR2 2008, p. 50; Slovakia PR1 1999, p. 6–7; PR2 2005, p. 8; PR3 2009, p. 9–10.; Slovenia PR1 2000, para. 19–23.

⁴⁵ FCNM Serbia PR3 2013, p. 46.

⁴⁶ FCNM Hungary PR1 1999, p. 35; Slovenia PR3 2010, p. 15.

⁴⁷ FCNM Croatia PR1 1999, p. 50.; PR2 2004, p. 20–22; PR3 2009, p. 31–32; PR4 2014, p. 43–45, 49;

PR5 2019, p. 72; Slovakia PR2 2005, p. 23–24; Slovenia PR2 2004, p. 22–23, 25, 26; PR4 2017, p. 27–28. A második és a harmadik horvát jelentés az 5., 6. és 9. cikkeket összevonva mutatta be, így a felsorolt programok között találunk a kisebbségi nyelvű médiához (9. cikk) kapcsolódókat is.

⁴⁸ FCNM Slovakia PR1 1999, p. 18; Serbia PR2 2008, p. 135; Croatia PR2 2004, p. 20–21; PR3 2009, p. 31–32. Szlovákia első jelentésében még idézte is a szlovák–magyar jószomszédi megállapodás vonatkozó cikkét.

⁴⁹ FCNM Hungary PR2 2004, p. 49.

⁵⁰ FCNM Hungary PR3 2009, p. 87.

⁵¹ FCNM Croatia PR1 1999, p. 122; Hungary PR2 2004, p. 67–69; PR3 2009, p. 90–91; Serbia PR3 2013, p. 248.; PR4 2018, p. 83, 185; Slovenia PR1 2000, p. 47, 51–52; PR2 2004, p. 40.

⁵² FCNM Hungary PR3 2009, p. 98–99; Romania PR5 2019, p. 46; Slovenia PR3 2010, p. 63; PR4 2017, p. 74.

⁵³ FCNM Croatia PR4 2014, p. 88; Hungary PR5 2009, p. 77–78; Serbia PR2 2008, p. 365–367.

milációs politikáktól és gyakorlatoktól.⁵⁴ A kétoldalú szerződésekről és a vegyes bizottságokról leggyakrabban és legrészletesebben a 17. és 18. cikkek kapcsán olvashatunk.⁵⁵

Ami kifejezetten a *vegyes bizottságokat* illeti, ezek feladatait a Karta-országjelentésekkel megegyező módon összegzik az államok.⁵⁶ A testületek jelentőségére itt is csak Magyarország tér ki („a nemzetiségek anyaországi kapcsolatait érintő kétoldalú együttműködés alapintézményei”, „mindkét irányban kiemelt nemzetpolitikai szerepet töltenek be”, ajánlásaik teljesítése „stratégiai fontosságú”),⁵⁷ valamint második jelentésében Ukrajna („a más országokkal folytatott hatékony stratégiai partnerség egyik fő feltétele a nemzeti kisebbségek jogainak védelme terén”).⁵⁸ Ritkán, de találunk a bizottságok működésével kapcsolatos (ön)kritikus megállapításokat is. Magyarország például bevallotta, hogy a magyar–román vegyes bizottság működése nem problémamentes, az ülések gyakran konszenzusos jegyzőkönyv elfogadása nélkül zárulnak,⁵⁹ Ukrajna negyedik jelentése pedig elismerte, hogy az ukrán–román és az ukrán–magyar kisebbségi bizottságok ülésein felmerült nézeteltérések miatt működésüket felfüggesztették.⁶⁰ Szerbia 2018-ban számot adott arról, hogy a szerb–macedón vegyes bizottság még mindig nem ült össze, holott mindkét részes állam megválasztotta delegáltjait,⁶¹ ugyanakkor például Horvátország egy szóval sem reflektált arra, hogy a horvát–macedón vegyes bizottság második és harmadik ülése között nyolc év telt el.⁶² Horvátország első jelentése viszont – a horvát–magyar vegyes bizottság eredménytelen ajánlásainak ismertetése után – módot talált arra is, hogy az 1996. évi horvát–olasz kisebbségi egyezmény alapján értékelje a horvát (!) kisebbség helyzetét Olaszországban: úgy tűnik, nincs előrehaladás.⁶³ Az előző példakkal szemben a legtöbb jelentés pozitív fényben tünteti fel a vegyes bizottságok munkáját, és néha kiemelkedő sikerekről is számot ad. Példának okáért a magyar státustörvény (kedvezménytörvény⁶⁴) vitás kérdéseit rendező szlovák–

⁵⁴ FCNM Slovakia PR1 1999, p. 44.

⁵⁵ A 17–18. cikkeknel összevontan: FCNM Croatia PR3 2009, p. 74–79; PR4 2014, p. 107–108; PR5 2019, p. 150–153; Slovakia PR4 2014, para. 250–251. A 17. cikknél: FCNM Hungary PR1 1999, p. 105–108; PR2 2004, p. 76–77; PR4 2015, p. 116–118; Romania PR1 1999, p. 63; PR3 2011, p. 94–96; PR4 2016, p. 51–52.; Slovakia PR1 1999, p. 45–46. A 18. cikknél: FCNM Croatia PR1 1999, p. 151–153; Hungary PR1 1999, p. 108–110; PR2 2004, 78–81; PR3 2009, p. 108–110; PR4 2015, p. 118–120; PR5 2009, p. 83–85; Romania PR1 1999, p. 63; PR5 2019, p. 51–56.; Serbia PR1 2002, p. 113; PR2 2008, p. 390; PR3 2013, p. 373–375; PR4 2018, p. 207–209; Slovakia PR1 1999, p. 46; PR2 2005, p. 48. (és külön dokumentumban a 15–16. sz. mellékletek 31–40. oldalain); Slovenia PR1 2000, p. 62–63; PR2 2004, p. 50; PR3 2010, p. 79–80; Ukraine PR1 1999, p. 32–33; PR2 2006, p. 42; PR3 2009, p. 51–53; PR4 2016, p. 60–61.

⁵⁶ Lásd például FCNM Croatia PR3 2009, p. 77; Hungary PR5 2019, p. 83; Slovakia PR3 2009, p. 10; Slovenia PR2 2004, p. 26; Ukraine PR2 2006, p. 42; Ukraine PR3 2009, p. 52.

⁵⁷ FCNM Hungary PR4 2015, p. 71; PR5 2019, p. 46, 83.

⁵⁸ FCNM Ukraine PR2 2006, p. 42.

⁵⁹ FCNM Hungary PR4 2015, p. 119.

⁶⁰ FCNM Ukraine PR4 2016, p. 10.

⁶¹ FCNM Serbia PR4 2018, p. 207.

⁶² FCNM Croatia PR5 2019, p. 150–153.

⁶³ FCNM Croatia PR1 1999, p. 152–153.

⁶⁴ 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról.

magyar megállapodás szövegét a Kisebbségi Vegyes Bizottság dolgozta ki és felügyeli a végrehajtását is.⁶⁵

A fenti példák alapján is jól látszik, hogy a legaktívabb jelentéstevő Magyarország, amely mindegyik ciklusban, részletekbe menően, kitért a kisebbségi szerződésekre és a vegyes bizottságokra. A „legérdektelenebb” állam a Keretegyezmény-jelentések alapján Románia: az első országjelentés futólag szólt a Magyarországgal és Ukrajnával kötött alapszerződésekről, a második, harmadik és negyedik pedig általános jelleggel utalt arra, hogy a nemzeti kisebbségek anyaországaival kötött kétoldalú szerződések alapján számos kormány- és minisztériumközi megállapodás szabályozza az oktatás, a kultúra, az ifjúság és a sport területén való együttműködést. A vegyes bizottságok munkájáról egyedül az utolsó jelentésben esik szó.⁶⁶

Az egyes államok gyakorlata nemcsak egymáshoz képest eltérő, de a Keretegyezmény és a Karta vonatkozásában is; egyedül Magyarország mutat töretlen lelkesedést a bilaterális kisebbségvédelem iránt. Még ha figyelembe is vesszük, hogy a monitoringgal érintett időszakok nem esnek egybe, így sok esetben más-más személyek működnek közre az egyes jelentések készítésénél, akkor is nehezen érthető, miért nem használták fel a már meglévő információkat mindkét jelentéstételi mechanizmus során.

A monitoringbizottságok értékelési gyakorlata

A Nyelvi Karta Szakértői Bizottságának reflexiói

A vonatkozó 31 jelentés alapján a Szakértői Bizottság értékelési gyakorlata az országjelentésekhez hasonlóan következetlen. Logikusan kétfajta elvárásunk lehet: az egyik szerint, ha az országjelentés hosszabban értekezik a kisebbségi szerződésekről és/vagy a vegyes bizottságokról, akkor a Szakértői Bizottság is bővebben reflektál ezekre, rövid vagy hiányos ismertetésnél pedig maga is rövidebb visszajelzést ad (hiszen nincs mire). A másik észszerű lehetőség, hogy a Bizottság a hosszú bemutatásokat röviden, elismerően nyugtázza, ha pedig kevés adat áll rendelkezésre, akkor felhívja az állam figyelmét az információnyújtás fontosságára, illetve részletesebb ajánlásokat tesz. Ugyan mindkét opció előfordul a bizottsági jelentésekben, de ugyanilyen gyakran ezek kombinációi is.

Több esetben a kisebbségi szerződésekre vonatkozó megállapításokat, de akár a 14. cikk *a)* és/vagy *b)* pontját teljes egészében észrevétel nélkül hagyja a Bizottság. Utóbbi akkor szokott előfordulni, ha a korábbi értékelő jelentés készítésénél a Bizottságnak nem merültek fel komolyabb aggályai a vállalás teljesítésével kapcsolatban, vagy nem értesült olyan információról, amely a korábbi értékelés felülvizsgálatát tenné szüksé-

⁶⁵ FCNM Slovakia PR2 2005, p. 55–56.

⁶⁶ FCNM Romania PR1 1999, p. 11, 63; PR2 2005, p. 9, 23; PR3 2011, p. 94–96; PR4 2016, p. 51–52; PR5 2019, p. 51–56.

gessé.⁶⁷ A pár éve bevezetett táblázatos értékelési forma alkalmazása esetén a Bizottság még ritkábban tesz szövegszerű megjegyzést a kisebbségi szerződésekkel kapcsolatban, legtöbbször csak az adott vállalásra vonatkozó értékelés eredményét rögzíti (teljesült, részben teljesült, formálisan teljesült, nem teljesült, nincs következtetés).⁶⁸ Az egyes államok tekintetében is találunk eltéréseket: amíg a Horvátországra vonatkozó bizottsági jelentések szinte teljesen reflexió nélkül hagyják a kisebbségi szerződéseket, addig a Szerbiára vonatkozó négy jelentés mindegyike megemlíti őket. Gondolhatnánk, hogy ennek az az oka, hogy Szerbia országjelentéseiben sokkal részletesebb adatokat közölt a témáról, de ugyanez a helyzet a magyarországi országjelentésekkel is, ahol viszont a Szakértői Bizottság hétből három alkalommal teljesen mellőzte a 14. cikk értékelését. A Bizottság értékelése tehát esetleges.

A kisebbségvédelmi egyezmények pusztán ténymegállapításként jelennek meg a bizottsági jelentésekben: a Bizottság az országjelentés alapján felsorolja, hogy mely államokkal kötött ilyen szerződést az illető állam, és nagy ritkán nyugtázza, hogy ezek alapján működnek vegyes bizottságok. Mindehhez különösebb értékelő megjegyzést nem fűz⁶⁹ (ellentétben a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságával). Természetesen abból, hogy a kisebbségi szerződések felsorolása után a 14. cikk alatti vállalást teljesítettnek minősíti, következtethetünk arra, hogy a Bizottság e szerződésekhez pozitívan viszonyul, de arra már nem, hogy mennyire tartja ezeket fontosnak, „stratégiai jelentőségűnek” az államok kisebbségi jogi szabályozásában, kisebbségpolitikájában.

A teljes neutralitásból a Bizottság jellemzően két okból lép ki: egyrészt amikor további államokkal történő szerződéskötésre buzdítja a hatóságokat, vagy azt firtatja, hogy egy adott állammal létezik-e kétoldalú kisebbségi szerződés;⁷⁰ másrészt amikor az iránt

⁶⁷ COMEX Croatia 2 2004, 4 2010, 5 2014; COMEX Hungary 2 2003, 3 2006, 4 2009; COMEX Slovenia 2 2006, 3 2009, 4 2013. Nem értékelte a 14. cikket a Magyarországra vonatkozó ötödik és hatodik jelentés a horvát, német, szerb, szlovák, szlovén és román nyelvek vonatkozásában (COMEX Hungary 5 2012, 6 2016), a Szlovákiára vonatkozó harmadik és negyedik jelentés a magyar, ukrán és cseh nyelvek vonatkozásában (COMEX Slovakia 3 2012, 4 2015), valamint az Ukrajnára vonatkozó második jelentés a magyar, román és orosz nyelvek vonatkozásában (COMEX Ukraine 2 2012).

⁶⁸ Ilyen típusú értékeléssel találkozunk a következő jelentéseknél: COMEX Croatia 6 2019, COMEX Hungary 7 2018, COMEX Romania 2 2017, COMEX Serbia 4 2018, COMEX Slovakia 5 2019, COMEX Ukraine 3 2017.

⁶⁹ Egy tipikusnak tekinthető példa a Horvátországra vonatkozó első jelentésből: „The information received states that the bilateral agreements with Italy and Hungary regulate different aspects of minority rights and that joint bodies monitor their application. Croatia is taking steps to conclude bilateral agreements with other States that are interested in co-operating at this level. Certain steps have been taken in co-operation with the Czech Republic, the Slovak Republic and Ukraine. The Committee concludes that this obligation is fulfilled.” COMEX Croatia 1 2000, para. 108. Lásd még például COMEX Croatia 3 2007, p. 29; COMEX Hungary 7 2018, para. 41; COMEX Romania 1 2011, para. 1095–1096; COMEX Slovakia 1 2005, para. 291; COMEX Slovenia 1 2003, para. 165, 239.

⁷⁰ COMEX Hungary 1 2001, para. 77; COMEX Romania 1 2011, para. 195, 705; COMEX Serbia 1 2008, para. 295; Serbia 2 2011, para. 59, 295; Serbia 3 2015, para. 145–147; COMEX Slovakia 1 2005, para. 376–377; Slovakia 2 2009, para. 856. Vö. PONS PARERA 2012. 506–507.

érdeklődik, hogy a bilaterális kisebbségi egyezmények hogyan segítik elő az anyaállammal nem rendelkező kisebbségi nyelvek (beás, romani, rutén, jiddis) védelmét, illetve bátorítja az államokat, hogy meglévő szerződéseiket ezen nyelvek vonatkozásában is alkalmazzák.⁷¹ Egyetlenegyszer ösztönözte a Bizottság a hatóságokat, hogy tegyenek lépéseket a Kisebbségi Vegyes Bizottságok felállítása érdekében,⁷² ugyancsak egyszer kérte az érintett államot, hogy számoljon be a vegyes bizottságok észrevételeiről,⁷³ és két esetben hívta fel a figyelmet a vegyes bizottságok működésével kapcsolatos problémákra.⁷⁴ Ezek a kivételek mind Szerbiához és Ukrajnához kötődnek. Úgy tűnik, ez a két ország más tekintetben is kilóg a sorból. Tudniillik, míg a 14. cikk teljesítéséhez a Szakértői Bizottság általában megelégszik a kisebbségi szerződés (és esetleg a vegyes bizottságok) létének megállapításával, addig Szerbiától a harmadik jelentésben számon kérte a Horvátországgal, Magyarországgal és Romániával kötött egyezmények gyakorlati végrehajtására vonatkozó információkat, és csak formálisan teljesítettnek értékelte a vonatkozó vállalásokat.⁷⁵ Egy ízben még azt is hozzátette, hogy meglévő szerződéseit Szerbia nem használja szisztematikusan, a kisebbségi nyelveket támogató tevékenységek keretében.⁷⁶ Az Ukrajnára vonatkozó első jelentésben pedig a Bizottság négy teljes oldalt szentelt a kétoldalú kisebbségi szerződések tartalmának részletes bemutatására.⁷⁷

További fontos észrevétel, hogy míg a bilaterális kisebbségvédelmi egyezmények számos, a kisebbségi nyelvhasználat szempontjából releváns kérdést szabályoznak, elméletben tehát a Karta valamennyi cikkéhez kapcsolódhatnak, a legtöbb országjelentés csak a 14. cikk vonatkozásában tesz említést róluk. Ha esetleg más vállalásaik vonatkozásában is említik a kisebbségi szerződéseket, a Szakértői Bizottság e megállapításokat figyelmen

⁷¹ COMEX Hungary 5 2012, para. 185–186, 570–571; 6 2016, para. 184–186, 447–449; 7 2018, para. 2.2.2. II. n), 2.8.2. II. o); COMEX Serbia 3 2015, para. 501–503; COMEX Slovakia 1 2005, para. 182, 460; 2 2009, para. 566–567; 3 2012, para. 361, 665; 4 2015, para. 315–317, 518; 5 2019, para. 49.; COMEX Ukraine 2 2012, para. 1776; 3 2017, para. 2.17.2. h).

⁷² COMEX Serbia 1 2008, para. 296.

⁷³ COMEX Ukraine 1 2008, para. 710.

⁷⁴ COMEX Serbia 2 2011, para. 292; COMEX Ukraine 1 2008, para. 711.

⁷⁵ COMEX Serbia 3 2015, para. 366–368, 417–419, 567–569.

⁷⁶ COMEX Serbia 4 2018, para. 33.

⁷⁷ COMEX Ukraine 1 2008, p. 87–90.

kívül hagyja és csak a 14. cikk⁷⁸ végrehajtásánál veszi őket figyelembe.⁷⁹ Mivel pedig a 14. cikk kifejezetten a határokon túli cserekapcsolatokra, tehát a kétoldalú kisebbségi szerződések rendelkezéseinek és a vegyes bizottságok tevékenységének viszonylag szűk körére korlátozódik, ezzel a megszorító hozzáállással a Szakértői Bizottság nem teszi lehetővé a kisebbségi szerződések érdemi értékelését a Nyelvi Karta monitoringja keretében.⁸⁰

A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának reflexiói

A Tanácsadó Bizottság szinte mindegyik véleményében⁸¹ a Szakértői Bizottságnál jóval aktívabban és következetesebben foglalkozik a kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmények kérdésével. Az országjelentésektől eltérően ezek a reflexiók szinte kizárólag a 18. cikkre korlátozódnak. Tartalmukat tekintve üdvözik a már meglévő szerződéseket,⁸² valamint arra ösztönzik a hatóságokat, hogy ezeket a jószomszédság, a baráti kapcsolatok és az államok közötti együttműködés szellemében, a multilaterális eljárások és normák

⁷⁸ Értelemszerűen, amikor adott kisebbségi nyelv vonatkozásában az állam nem vállalta a 14. cikket, a Szakértői Bizottság csak a minden kisebbségi nyelvre vonatkozó 7. cikk 1. *i*) pontját tudja értékelni. Az, hogy egy nyelv vonatkozásában az állam nem vállalja a 14. cikket, általában azt is jelenti, hogy az adott nyelvet egyáltalán nem vonja a Karta III. részének hatálya alá, tehát nem akarja magasabb szintű védelemben részesíteni. Ilyenkor kicsi a valószínűsége annak is, hogy adott nyelv tekintetében bilaterális kisebbségi egyezményt köt. Mégis lehet erre vonatkozó példát találni: a Szerbia és Macedónia között 2004-ben létrejött szerződésre és az annak alapján felállítandó vegyes bizottságra a Szakértői Bizottság is hivatkozott (COMEX Serbia 1 2008, para. 68).

⁷⁹ A ritka kivételek közé tartozik a Magyarországra vonatkozó hetedik jelentés, ahol a kisebbségi nyelvek általános helyzetének értékelésénél említette meg a Bizottság, hogy a magyar–szlovén kisebbségvédelmi egyezmény keretében nyári nyelvtanfolyamokat szerveznek (COMEX Hungary 7 2018, para. 54). A Szerbiára vonatkozó első jelentés a 7. cikk 1. *b*) pontjánál utalt arra, hogy a kisebbségi nyelvek földrajzi területének tiszteletben tartását a nemzeti kisebbségek védelméről szóló kétoldalú megállapodások is garantálják (COMEX Serbia 1 2008, para. 39), a második jelentés pedig a 8. cikknél említette meg, hogy a tanárhiány megoldását a hatóságok a kétoldalú kisebbségi egyezmények révén látják megoldhatónak (COMEX Serbia 2 2011, para. 72). A Szlovéniára vonatkozó első és második jelentés ugyan csak a 8. cikk kapcsán értékelte, hogy a szlovén–magyar kisebbségi szerződés lehetővé teszi a magyar egyetemeken való tanulást, illetve a Magyarországon történő tanárképzést és -továbbképzést (COMEX Slovenia 1 2003, para. 103; 2 2006, para. 80).

⁸⁰ Tegyük ehhez még hozzá azt is, hogy a Szakértői Bizottság a 14. cikket egyébként is kevesebb intenzitással monitorozza, mint az „érdeminek” tekintett 8–13. cikkeket. Vö. PONS PARERA 2012, 510–512.

⁸¹ Kivételt csak a Horvátországra vonatkozó harmadik és a Romániára vonatkozó második vélemény jelent, amelyek egyáltalán nem értékelték a 17–18. cikkek végrehajtását. ACFC Croatia 3 2010, Romania 2 2015.

⁸² ACFC Croatia 1 2001, para. 68; 4 2015, para. 99; Hungary 1 2000, para. 57; 2 2004, para. 121; Romania 1 2001, para. 74; Serbia 1 2003, para. 116; 2 2009, para. 264; Slovakia 1 2000, para. 51; 4 2014, para. 89–90; Slovenia 1 2002, para. 79; Ukraine 1 2002, para. 79.

sérelme nélkül alkalmazzák.⁸³ A Tanácsadó Bizottság több alkalommal sürgette is az új bilaterális kisebbségi egyezmények megkötését: Horvátországot Szerbia-Montenegróval és Szlovéniával, Szerbiát Horvátországgal, Bosznia-Hercegovinával, Montenegróval, Bulgáriával és Albániával, Szlovéniát pedig a Magyarországon és Olaszországon kívüli szomszédos országokkal való szerződés kötésre bátorította.⁸⁴

A Bizottság gyakran kitér a kétoldalú szerződések alkalmazására, a vegyes bizottságok tevékenységére is: ezek munkáját hasznosnak tartja, hiszen szerepet játszhatnak a közös érdekű kérdések megoldásában.⁸⁵ Ezért szorgalmazza a vegyes bizottságok haladéktalan felállítását, ahol ez még nem történt meg,⁸⁶ a bizottságok rendszeres működésének ösztönzését és javítását, valamint a bizottsági ajánlások teljesítését.⁸⁷ Az előrehaladást figyelemmel kíséri és arra általában reflektál is. A Magyarországra vonatkozó 2010-es véleményében például örömmel fogadta, hogy a Szerbiával kötött kétoldalú szerződés alapján a vegyes bizottságokat végre felállították és ezek szabályos időközönként üléseznek, míg Szerbia kapcsán 2019-ben sajnálattal állapította meg, hogy a szerb–magyar (és a szerb–horvát) vegyes bizottság a jelentéssel érintett időszakban mindössze egyszer ülésezett (az Észak-Macedónia és Románia részvételével felállított bizottságok pedig egyszer sem).⁸⁸ 2008-ban a Tanácsadó Bizottság még elégedetten nyugtázta a 2006-ban létrejött ukrán–román vegyes bizottság – nemzetközi megfigyelők bevonásával zajló – működését, négy évvel később viszont már sajnálkozását fejezte ki afölött, hogy a vegyes bizottság 2008-ban felfüggesztette tevékenységét, a Románia és Ukrajna közötti kétoldalú megállapodás működése pedig annak ellenére is problémás, hogy a hivatalos kapcsolatok 2011-ben megújultak.⁸⁹ A Tanácsadó Bizottság figyelmét nem kerülte el az sem, hogy az ukrán–orosz kapcsolatok megromlása a Kisebbségi Vegyes Bizottság működésére is kihatott, és a hatóságokat a kétoldalú együttműködés lehetőségeinek felderítésére szólította fel.⁹⁰

A Bizottság fontosnak tartja, hogy a kisebbségi szerződéseket az érintettek részvételével és sajátos érdekeik figyelembevételével alkalmazzák. Ennek kapcsán Magyarországot megdicsérte, hogy a vegyes bizottságok tagjai között a nemzeti kisebbségek

⁸³ ACFC Hungary 4 2016, para. 176; Romania 3 2012, para. 195; 4 2017, para. 162; Slovakia 2 2005, para. 128; Ukraine 3 2012, para. 154; 4 2017, para. 186; Croatia 4 2015, para. 100.

⁸⁴ ACFC Croatia 2 2004, p. 36; Serbia 1 2003, para. 116; 2 2009, para. 265–266; 3 2013, para. 210–211; Slovenia 2 2005, para. 181–182.

⁸⁵ ACFC Serbia 2 2009, para. 265.

⁸⁶ ACFC Hungary 2 2004, para. 123. (a magyar–szerb bizottságra vonatkozóan); Serbia 2 2009, para. 265–266. (a szerb–román és a szerb–horvát bizottságra vonatkozóan).

⁸⁷ ACFC Hungary 1 2000, para. 57.; Slovakia 1 2000, para. 51; 3 2010, para. 196. (mindhárom a magyar–szlovák bizottságra vonatkozóan); Romania 1 2001, para. 74. (a román–magyar bizottságra vonatkozóan).

⁸⁸ ACFC Hungary 3 2010, para. 147; Serbia 4 2019, para. 137.

⁸⁹ ACFC Ukraine 2 2008, para. 233, 3 2012, para. 153; Romania 3 2012, para. 195.

⁹⁰ ACFC Ukraine 2 2008, para. 235, 237.

képviselői is helyet kapnak,⁹¹ Szlovákiát pedig felszólította, hogy a nemzeti kisebbségek képviselőit vonja be a közösségüket érintő kétoldalú projektek végrehajtásába.⁹²

A véleményekből összességében az tükröződik, hogy a Tanácsadó Bizottság a bilaterális kisebbségi szerződéseket fontos és hatékony eszközöknek tekinti a kisebbségi jogok védelmére, valamint az anyaállamok és a külföldi kisebbségek közti kapcsolatok erősítésére, amelyek hozzájárulhatnak a tolerancia, a jólét, a stabilitás, a béke és a gazdasági fejlődés előmozdításához a térségben.⁹³ Ugyanakkor azt a véleményét is határozottan kifejezésre juttatta, hogy a kisebbségi jogok védelme minden esetben elsősorban a honos állam felelőssége és semmiképpen sem lehet a szomszédos országokkal fennálló kétoldalú kapcsolatok függvénye. (Ezzel gyakorlatilag az emberi jogok nemzetközi védelmének egyik alapelvét, a reciprocitás tilalmát fogalmazta meg a kisebbségvédelem területén.) A Bizottság azt is kimondta, hogy az anyaországok által nyújtott támogatás nem helyettesítheti a honos állam védelmét.⁹⁴

Az anyaország túlzott aktivitását a Tanácsadó Bizottság egyébként is aggályosnak tartja, amint az a magyar státustörvény kapcsán kiderült. A testület szerint a törvény elfogadását követő heves reakció megelőzhető lett volna az érintett államokkal való előzetes konzultáció révén, és noha a felek utólag a tárgyalóasztal mellett rendezték félreértéseiket, a Bizottság a jövőre nézve leszögezte: „A határokon túl élő magyarok legitim jogvédelmének érvényre juttatásakor Magyarországnak a jövőben törekednie kell a területet érintő nemzetközi jogelvekkel összhangban lévő cselekvésre, különös tekintettel a határon átnyúló kapcsolatok, a jószomszédi kapcsolatok és a baráti együttműködés elvére.”⁹⁵ Nem kétséges, hogy ezt a megállapítást általános érvényűnek kell tekintenünk.

Az, hogy az államok kétoldalú egyezmények révén „kiszervezik” a kisebbségeik védelmével kapcsolatos feladataikat, más szempontból is problematikus lehet, amint arra a Bizottság Szerbiára vonatkozó harmadik véleménye felhívta a figyelmet: amikor a központi hatóságok nem foglalkoznak kellőképpen a kisebbségi jogok előmozdításával (különösen a peremterületeken), gyakran előfordul, hogy a kisebbségek erősebb kötődést éreznek anyaállamuk, mintsem honos államuk irányába.⁹⁶ Mindez pedig semmiképpen sem segíti elő a társadalmi integrációt és kohéziót, amit a Tanácsadó Bizottság a Kere-tegyezmény egyik legfontosabb céljának tekint.⁹⁷

⁹¹ ACFC Hungary 4 2016, para. 175.

⁹² ACFC Slovakia 3 2010, para. 199. Vö. LANTSCHNER 2010. 705–734., különösen 721–729.

⁹³ ACFC Serbia 3 2013, para. 211; Serbia 4 2019, para. 138. Vö. FCNM Explanatory Report, H (95)10, Strasbourg, 1995, para. 85.

⁹⁴ ACFC Hungary 4 2016, para. 175; Romania 4 2017, para. 161; Slovenia 3 2011, para. 20, 139–140; Ukraine 4 2017, para. 185.

⁹⁵ ACFC Hungary 2 2004, para. 122–123.

⁹⁶ ACFC Serbia 3 2013, para. 13, 92.

⁹⁷ Lásd a Tanácsadó Bizottság negyedik tematikus kommentárját a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény alkalmazási területéről. Strasbourg, 2016. május 27., ACFC/56DOC(2016)001, különösen: Vezetői összefoglaló és 3. pont. A kommentár magyar nyelven olvasható a jelen tanulmány szerzőjének fordításában: *Pro Minoritate*, 2016/ősz. 85–127. Vö. ROTER 2019, 25–26.

A Keretegyezmény és a Karta monitoringjának tanulságai

A Kartához és a Keretegyezményhez kapcsolódó 126 jelentés elemzése alapján kiderül, hogy noha a kétoldalú kisebbségi szerződések a jogi és politikai retorika szintjén jelentős szerepet játszanak a kelet-közép-európai kisebbségek védelmében, a gyakorlatban fontosságuk közel sem olyan kiemelkedő, alkalmazásuk pedig meglehetősen problematikus.

Az államok jelentéstételi gyakorlata következetlen, akár az egyes ciklusokat, akár a Karta és a Keretegyezmény monitoringját hasonlítjuk össze. Az egyes államok változó fontosságot tulajdonítanak a kétoldalú szerződéseknek, egyedül Magyarország emeli ki ezeket mindegyik jelentésében. Összességében azonban a legtöbb országjelentés csak megemlíti a tényt, hogy az adott állam kötött a kisebbségek védelmére vonatkozó bilaterális szerződést, illetve hogy működnek ezek működését ellenőrizni hivatott vegyes bizottságok, de viszonylag kevés konkrétumot, érdemi információt ad ezek tartalmára, működésére vonatkozóan. Ebben a tekintetben hasznosabbak a Keretegyezményhez készített országjelentések, amelyek a legtöbb cikknél említést tesznek a kétoldalú szerződésekről, míg a Kartánál többnyire csak a 14. cikk kapcsán.

Ami a monitoringbizottságokat illeti, ezek összességében kedvezően viszonyulnak a kétoldalú kisebbségi szerződésekhez és azokat a kisebbségvédelem legitim eszközeinek tekintik,⁹⁸ noha elsősorban a kisebbségi jogok védelmének megvalósulásával foglalkoznak, mintsem bilaterális kérdésekkel.⁹⁹ A Szakértői Bizottság gyakorlata az államokéhoz hasonlóan következetlen, esetleges és kevés elvi jellegű megállapítást tartalmaz. A Tanácsadó Bizottság ezzel szemben konzekvensen, mindegyik véleményében kiemeli a kétoldalú szerződések fontosságát, az államokat a szerződések hatékony és a baráti együttműködés jegyében való alkalmazására bátorítja, a vegyes bizottságok működését ösztönzi. Hangsúlyozza a kétoldalú szerződéseknek az anyaállamok és a külhoni kisebbségek közti kapcsolatok erősítésében, valamint a tolerancia, a jólét, a stabilitás és a béke előmozdításában játszott szerepét, ugyanakkor felhívja a figyelmet a kétoldalú szerződések lehetséges árnyoldalaira, az anyaállam túlzott beavatkozásának veszélyeire is. Aktívan nyomon követi a szerződések végrehajtását, és a Szakértői Bizottságtól eltérően nem csak az országjelentésekre támaszkodik következtetési megfogalmazásánál. Olyan esetekben is, amikor az államok mélyen hallgattak a kérdéstről, a Tanácsadó Bizottság begyűjtötte a szükséges információt és rámutatott a vegyes bizottságok működésével kapcsolatos nehézségekre, felszólítva a hatóságokat a problémák mielőbbi orvoslására. A Miniszteri Bizottság ellenben, amely vitathatatlanul politikai jellegű testület, abszolút tartózkodik attól, hogy a bilaterális szerződések szenzitív kérdésébe beleavatkozzon.

Összefoglalásként megállapítható, hogy a Karta és a Keretegyezmény monitoringjának együttes tapasztalatai alapján a bilaterális kisebbségi egyezmények nem hoztak

⁹⁸ Nem osztom és a Tanácsadó Bizottság véleményei sem támasztják alá Hofmann álláspontját, miszerint a kisebbségek védelmének kétoldalú kezelése (*bilateralisation*) összeegyeztethetetlen volna a Keretegyezmény multilaterális megközelítésével. HOFMANN 2018, 85.

⁹⁹ LANTSCHNER 2018, 308.

valódi áttörést a kisebbségi jogok védelme terén, és hosszú távon nem váltották be a hozzájuk fűzött kezdeti reményeket.¹⁰⁰ Ezzel egybecseng a Tanácsadó Bizottság 2019-ben Szerbia vonatkozásában adott véleménye, miszerint bár a kisebbségi kérdések kiemelkedő szerepet játszanak Szerbia szomszédos EU-tagországokkal folytatott kétoldalú kapcsolataiban, ez nem feltétlenül vezet formális együttműködéshez, a vegyes bizottságok hatékony működéséhez. Az elmúlt években lassulni látszik a szomszédos országokkal folytatott kétoldalú kooperáció, mivel a politikai figyelem elsősorban az uniós csatlakozási folyamatra irányul.¹⁰¹ Más országoknál ennek éppen az ellenkezőjét tapasztalhattuk: az európai integráció kellő külső ösztönzést adott a kisebbségi kérdés kétoldalú kezelésre, míg az EU-hoz való csatlakozás *után* a kisebbségek helyzete gyakorlatilag lekerült a nemzetközi napirendről.¹⁰² Akárhogy is, a kétoldalú szerződések kínálta kisebbségvédelmi potenciált az államok nem aknázzák ki eléggé, amelyhez a Keretegyezmény és – még kevésbé – a Nyelvi Karta monitoringja sem ad megfelelő támogatást. A Szakértői Bizottság jelentései témánk szempontjából eleve kevés fogódzót kínálnak, így a tanulmány elején felvázolt szinergiát alig segítik elő, inkább csak párhuzamos védelmet biztosítanak. Ehhez képest a Tanácsadó Bizottság ugyan érdemben beemeli a kétoldalú szerződéseket a Keretegyezmény monitoringjába, de ajánlásai nem kötelező erejűek, tehát végső soron a bilaterális (és a multilaterális) szerződések végrehajtása az egyes államok belátásán múlik.

Irodalomjegyzék

- ARP, Björn (2008): *International Norms and Standards for the Protection of National Minorities*. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff.
- BLOED, Arie – VAN DIJK, Peter eds. (1999): *Protection of Minority Rights through Bilateral Treaties*. The Hague, Kluwer Law International.
- CAPOTORTI, Francesco (1979): *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*. New York, United Nations, E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, para. 568.
- DE BECO, Gauthier ed. (2012): *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*. London – New York, Routledge.
- DUNBAR, Robert – PARRY, Gwynedd – KLINGE, Simone eds. (2008): *The European Charter for Regional or Minority Languages: Legal Challenges and Opportunities*. Strasbourg, Council of Europe.
- HOFMANN, Rainer (2018): Commentary of Article 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. In HOFMANN, Rainer – MALLOY, Tove H. – REIN, Detlev eds.: *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Commentary*. Leiden–Boston, Brill–Nijhoff.
- HOFMANN, Rainer – MALLOY, Tove H. – REIN, Detlev eds. (2018): *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Commentary*. Leiden–Boston, Brill–Nijhoff.
- LANTSCHNER, Emma (2014): Bilateral agreements and their implementation. In *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights*. Strasbourg, Council of Europe.

¹⁰⁰ Vö. ROTER 2019, 24.

¹⁰¹ ACFC Serbia 4 2019, para. 137.

¹⁰² VIZI 2019, 64.

- LANTSCHNER, Emma (2018): Commentary of Articles 17 and 18 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. In HOFMANN, Rainer – MALLOY, Tove H. – REIN, Detlev eds. (2018): *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Commentary*. Leiden–Boston, Brill–Nijhoff.
- MALLOY, Tove H. – CARUSO, Ugo eds. (2013): *Minorities, their Rights, and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Leiden, Koninklijke Brill NV.
- NOGEIRA LÓPEZ, Alba – RUIZ VIEYTEZ, Eduardo J. – URRUTIA LIBARONA, Inigo eds. (2012): *Shaping Language Rights: Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in light of the Committee of Experts' evaluation*. Strasbourg, Council of Europe Publishing.
- PONS PARERA, Eva (2012): Article 14. Transfrontier exchanges. In NOGEIRA LÓPEZ, Alba – RUIZ VIEYTEZ, Eduardo J. – URRUTIA LIBARONA, Inigo eds. (2012): *Shaping Language Rights: Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in light of the Committee of Experts' evaluation*. Strasbourg, Council of Europe Publishing.
- ROTER, Petra (2019): Határon átnyúló együttműködések és kétoldalú kapcsolatok: a kétoldalú kisebbségvédelem esélyei és keletkéi. In KOMAC, Miran – VIZI Balázs szerk.: *Bilaterális kisebbségvédelem. A magyar–szlovén kisebbségvédelmi egyezmény háttere és gyakorlata*. Budapest, L'Harmattan.
- TÓTH Norbert (2014): *A kisebbségi területi autonómia elmélete és gyakorlata*. Budapest, NPKE – L'Harmattan.
- VERSTICHEL, Annelies – ALEN, André – DE WITTE, Bruno – LEMMENS, Paul eds. (2008): *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Useful Pan-European Instrument?* Antwerp, Intersentia.
- VIZI Balázs (2019): Anyaállami felelősség és kétoldalú kisebbségvédelmi szerződések a nemzetközi jogban. In KOMAC, Miran – VIZI Balázs szerk.: *Bilaterális kisebbségvédelem. A magyar–szlovén kisebbségvédelmi egyezmény háttere és gyakorlata*. Budapest, L'Harmattan.
- WELLER, Marc ed. (2005): *The Rights of Minorities in Europe: a Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford, Oxford University Press.
- WOEHLING, Jean-Marie (2005): *The European Charter for Regional or Minority Languages: a Critical Commentary*. Strasbourg, Council of Europe Publishing.

Internetes források

- www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)
- www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)

Vákát oldal

A magyar–román alapszerződés gyakorlatában tapasztalható anomáliák¹

Kántor Zoltán – Pászkan Zsolt

A magyar–román alapszerződés nem elsősorban a két állam megbékélési szándékából született, hanem a két állam NATO-csatlakozási előfeltétele volt. A hangsúly azon van, hogy az alapszerződés nem egy szerves folyamat eredménye (nem a két állam vezetői gondolták így), hanem egy másik – nem kisebbségvédelmi – cél érdekében megkötendő megállapodás. Ez a helyzet eredményezte azt, hogy a szerződés egyfajta kényszerhelyzetben született, illetve hogy emiatt a szerződés és a szerződésben foglaltak gyakorlatba ültetését nem belülről jövő, őszinte szándék vezérelte.

A két állam közötti nézeteltérések elsősorban a romániai magyar kisebbség helyzetéből fakadnak. A Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ), a romániai magyarság legnagyobb érdekképviselői szervezete és a magyar állam (elsősorban az Antall-kormány idejében) számos alkalommal fejezte ki elégedetlenségét azzal kapcsolatban, hogy Románia nem biztosítja megfelelő módon a magyar kisebbség jogait. Összehasonlíthatatlanul kevesebb panaszt fogalmaztak meg a magyarországi románok.

Az alapszerződés formálisan kölcsönösségre épül: mindkét állam jogokat biztosít a területén élő, a másik ország többségi nemzetéhez tartozó kisebbségek számára. Ezen jogok közül kizárták – csak a romániai magyar fél által követelt – az autonómiát (1996-ra a magyarországi románoknak az 1993-as Nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló törvény biztosította a személyi elvű autonómiát).² A követelések és az akkori jogok eltérő szintű biztosítása az első aszimmetria. A másik pedig a két kisebbség – romániai magyar és magyarországi román – közötti számbeli különbség. Habár elvi szinten minden kisebbségi közösségnek hasonló jogai vannak (a nemzetközi kisebbségvédelemre vonatkozó dokumentumok nem tesznek különbséget a kisebbségek számbeli nagysága szerint), a gyakorlatban evidens, hogy egy néhány tízezres és egy mintegy másfél milliós kisebbség igényei különböznek. Az egyenlőség alapú megközelítés ez esetben egyenlőtlenséghez vezet.

Az alapszerződés már születésekor magában hordozta a gyakorlatba ültetési nehézségeket. Ez akkor is áll, ha jóindulatot feltételezünk a felekről. Nem mellékes, hogy a román fél nem vonta be az RMDSZ-t is a tárgyalásokba, így a kisebbség reprezentatív szervezete (és annak támogatása) nélkül született meg az alapszerződés.³ E tény sem segíti az alapszerződésben foglaltak gyakorlatba ültetését. Az alapszerződés azon

¹ A szerző a tanulmány megírásához az NKFI K120469 számú *Kétoldalú szerződéses kapcsolatok és kisebbségvédelem Közép- és Délkelet-Európában* című kutatás eredményeit is felhasználta.

² 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.

³ Erről lásd részletesebben Szabó Tamás tanulmányát ebben a kötetben.

lábjegyzete,⁴ amely lényegében kiveszi az autonómiát a lehetséges megoldások közül, önmagában felülről korlátozza a kisebbség legitimnek tartható követeléseit és az anyaország támogatási lehetőségeit (ez természetesen nem akadályozza meg a magyar államot, hogy kívánatosnak tekintse az erdélyi magyarok számára az autonómiát).

A kétoldalú kapcsolatokat elsősorban a romániai többség-kisebbség viszonya határozza meg, amelynek része az alapszerződés által rögzített vegyes bizottsági egyeztetési folyamat. A kapcsolatokat sokkal inkább a mindennapi politika határozza meg, és ebben lényeges különbség van a két ország között. Magyarországon nincs román kérdés, míg Romániában van magyar kérdés. A kétoldalú kapcsolatokat, amelynek következményei a nemzetközi porondon is megjelennek, elsősorban a román állam magyarokkal szembeni kisebbségpolitikája határozza meg.

Az alapszerződés tartalmaz egy monitoringrendszert is, amelyet a vegyes bizottságok látnak el. E kétoldali monitoring mellett számos más monitoringrendszer is létezik, amelyek különböző politikai erejű hatást gyakorolhatnak a román–magyar viszonyra, pontosabban a kisebbségek helyzetére a két államban. Ezek közül a legfontosabbak a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény⁵ és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája.⁶ Mindkettő külön szakértői bizottságra (a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága és a Nyelvi Karta Szakértői Bizottsága) építő monitoringrendszert működtet, az első tágabban a kisebbségi jogokra, a második szűkebben a nyelvi jogokra összpontosít. A monitoringbizottságok minden monitoringciklus végén ajánlásokat fogalmaznak meg az államok számára – a mindkét ország által aláírt és ratifikált – az egyezményekben szereplő elvek gyakorlatba ültetéséről.⁷ Az EU-csatlakozási folyamatban az Európai Bizottság éves jelentésekben⁸ tért ki a – részben az EBESZ Koppenhágai Dokumentumban megfogalmazottak alapján – a kisebbségi jogok biztosítására. A Nations in Transit (Freedom House),⁹ valamint az Egyesült Államok Külügyminisztériumának emberi jogi,¹⁰ illetve a vallásszabadságról¹¹ szóló éves jelentései hasonlóképpen rávilá-

⁴ Tulajdonképpen az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1201 (1993) számú ajánlásának a szerződő felek általi értelmezéséről van szó.

⁵ Strasbourg, 1995. február 1., ETS No. 157. Magyarországon kihirdette az 1999. évi XXXIV. törvény.

⁶ Strasbourg, 1992. november 5., ETS No. 148. Magyarországon kihirdette az 1999. évi XL. törvény.

⁷ BETHLENDI–TORÓ é. n., illetve NPKE-elemzés: *A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény negyedik monitoring ciklusa Romániában.*

⁸ Lásd https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)

⁹ Freedom House. Elérhető: <https://freedomhouse.org/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)

¹⁰ Lásd www.state.gov/reports-bureau-of-democracy-human-rights-and-labor/country-reports-on-human-rights-practices/, illetve NPKE-elemzés: *Az Egyesült Államok Külügyminisztériumának 2017-es évre vonatkozó emberi jogi jelentéseinek magyar vonatkozásai a Kárpát-medence országaiban – összehasonlító elemzés.*

¹¹ Lásd www.state.gov/international-religious-freedom-reports/, illetve NPKE-elemzés: *Az Egyesült Államok Külügyminisztériumának a vallásszabadságról szóló éves jelentései a Kárpát-medence országaiban.*

gítanak a kisebbségi jogok csorbulására. De idesorolhatjuk a romániai Active Watch jogvédő szervezet gyűlöletbeszédéről szóló éves jelentéseit is.¹²

A kétoldalú viszonyt és a kisebbségek helyzetét egyoldalú lépések is befolyásolhatják, például önmagában a 2001-es magyar státustörvény¹³ nem tekinthető a kétoldalú kapcsolatok rendezése eszközeinek, viszont a státustörvény végrehajtásáról szóló – A Magyar Köztársaság Kormányának és Románia Kormányának egyetértési nyilatkozata¹⁴ – román–magyar egyezmény már igen.¹⁵ Nem beszélve arról, hogy a magyar státustörvényből inspirálódó román státustörvény is implicite a kétoldalú viszony részévé is vált.¹⁶ Még a kettős állampolgárságról szóló román és magyar törvények is érintik egymás országainak állampolgárait.¹⁷

A vegyes bizottság csupán egy – igaz, az egyetlen kétoldalú – kölcsönösségre, tárgyalásra építő instrumentum. A román–magyar alapszerződés 15. cikkének 10. paragrafusa tartalmazza a vegyes bizottság működésének alapelveit: „A Szerződő Felek elősegítik egymás számára, hogy figyelemmel kísérjék az ebben a cikkben foglaltak megvalósulását. E célból a jelen Szerződés 5. cikkében említett rendszeres konzultációk keretében megvizsgálják a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kétoldalú együttműködésük kérdéseit is, amelyek e Szerződés alkalmazásából adódnak, és létrehoznak egy kormányközi szakértői bizottságot. Együttműködnek az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet és az Európa Tanács azon mechanizmusainak megfelelő működtetésében, amelyek a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos, ezen szervezetek dokumentumaiban található, általuk vállalt kötelezettségek teljesítését ellenőrzik.”¹⁸

A számos monitoringeljárás között az alapszerződésre épülő jószomszédsági viszony javítására létrejött implementálási mechanizmus minden valószínűség szerint a leggyengébb eszközök közé tartozik. Ugyanakkor a vegyes bizottság működése jelentősen ki van téve a két állam éppen aktuális viszonyának. A nemzetközi politikai konstelláció, egy-egy kétoldali közös érdek vagy konfliktus előremozdíthatja vagy hátravetheti a kisebbséget érintő problémák rendezése irányába történő lépéseket.

A fenti megállapítást támasztja alá a tárgyalásoknak az a nehézkessége, amely a közvetlen nyilatkozatokból ritkán, a különböző dokumentumok összevetéséből annál inkább kiviláglik. Míg a magyar kormány a Magyarország területén élő nemzeti kisebbségekről szóló, 2015-ben összeállított, a 2013. február és 2015. februári időszakot átölelő beszámolójában a Magyar–Román Kisebbségi Vegyes Bizottság (KVB) 2011. június

¹² Lásd <https://activewatch.ro/ro/acasa/>, illetve NPKI-elemzés: *A romániai Active Watch jogvédő szervezet gyűlöletbeszédéről szóló jelentése*.

¹³ 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról.

¹⁴ A Magyar Köztársaság Kormányának és Románia Kormányának egyetértési nyilatkozata. In KÁNTOR 2002. 153–156.

¹⁵ Lásd az erről szóló dokumentumokat: KÁNTOR 2002.

¹⁶ KÁNTOR–PÁSZKÁN 2011, 70–81.

¹⁷ KÁNTOR 2015, 36–48.

¹⁸ Szerződés a Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról.

1-jei (!) VIII. ülésének jegyzőkönyvének elfogadásáról még mindig jövő időben szól,¹⁹ addig a következő kétéves időszakra vonatkozó beszámoló lényegében – diplomatikus körülírással – már a KVB működésképtelenségét állapítja meg.²⁰ Ez a helyzet később sem változott²¹ és a Szijjártó Péter magyar és Bogdan Aurescu román külügyminiszter közötti legutóbbi, 2020. május 26-i bukaresti találkozót követő kommunikációban már említésre sem került, legalábbis a KVB tevékenységének elmozdítása a holtpontról sem a magyar,²² sem a román nyelvű tájékoztatásba nem került bele.²³

¹⁹ „[...] A KVB Budapesten, 2011. június 1-jén megtartott VIII. ülésének jegyzőkönyve, valamint az az alapján fennálló ajánlások és a kötelezettségek meghatározásának véglegesítése jelenleg is folyamatban van. [...]” *B/6626. sz. beszámoló a Magyarország területén élő nemzetiségek helyzetéről (2013. február – 2015. február)*. Budapest, 2015. szeptember. 70.

²⁰ „[...] A magyar–román KVB teljes ülését, elfogadott jegyzőkönyv hiánya miatt, a le nem zárt tárgyalásokat követően, 2012 óta nem hívták össze. A magyar közösséget érintő kérdések (oktatás, egyházi vagyon-visszaszolgáltatás, jogbizonytalanság) napirendre vételétől a román fél a beszámolási időszakban is elzárkózott, illetve a 2010-et megelőző, jogfeladó magyar álláspontot kívánta tárgyalási alapnak tekinteni. Mindezek ellenére a vizsgált időszakban is számos – eredménytelen – társelnöki és titkár találkozóra került sor, a 2016. évi kétoldalú külügyminiszteri találkozón a felek megállapodtak abban, hogy a bizottság jegyzőkönyv-tervezetét »munkadokumentumnak« tekintik. [...]” *B/2160. sz. beszámoló a Magyarország területén élő nemzetiségek helyzetéről (2015. február – 2017. február)*. Budapest, 2018. október. 86.

²¹ „[...] Romániával nem volt aláírt jegyzőkönyv a tárgyalási időszakban sem, a KVB ülést 2012 óta nem sikerült összehívni a nézetek markáns különbsége miatt. Az újabb ülést a román fél szorgalmazta, de a magyar közösséget érintő kérdéseket (oktatási, egyházi vagyon visszaszolgáltatás, jogbizonytalanság) csak korlátozottan kívánta tárgyalni. 2017. február 27-én Budapestre látogatott Melescanu román külügyminiszter. A kétoldalú tárgyaláson magyar részről nyilvánvalóvá tettük, hogy a román fél által nagyon szorgalmazott jegyzőkönyvet a magyar fél nem fogja aláírni. A KVB összehívásának viszont hívei vagyunk. A magyar társelnök még 2017-ben levélben javasolt a román társelnöknek egy találkozót melynek napirendjére is javaslatot tett. Válasz 2018 áprilisában érkezett, melyben a román fél a külügyminiszteri megállapodás ellenére továbbra is a jegyzőkönyv aláírását szorgalmazta. 2018 őszén, Ciamba államtitkár miniszterre való kinevezését követően román részről Victor Micula államtitkárt jelölték társelnöknek, aki újra a fent említett jegyzőkönyv aláírására hívta magyar partnerét. (A magyar álláspont szellemében 2019 februárjában – az új román társelnök kinevezésének apropóján – elkészült és megküldésre került társelnöki válaszlevél egy teljesen új, a reláció érzékeny kérdéseinek rendezését szem előtt tartó jegyzőkönyv szövegezésére tett javaslatot, és egy új társelnöki és titkársági találkozó megszervezését indítványozta.) Tekintettel arra, hogy a beszámolási időszakban újabb KVB megrendezésére nem került sor, újabb eredményről nem tudunk beszámolni, azonban folyamatos a román féllel való kapcsolattartás. [...]” *B/8328. sz. beszámoló a Magyarország területén élő nemzetiségek helyzetéről (2017. január – 2018. december)*. Budapest, 2019. november. 131.

²² *Szijjártó Péter Magyarország kül gazdasági és külügyminisztere romániai látogatása*. Magyarország Nagykövetsége Bukarest; Magyarország kölcsönös tiszteleten alapuló együttműködést akar építeni Romániával. *Kormany.hu*, 2020. 05. 26.

²³ Conferința comună de presă susținută de ministrul afacerilor externe Bogdan Aurescu și omologul ungar Peter Szijjártó (Bogdan Aurescu külügyminiszter és magyarországi kollégája, Szijjártó Péter közös sajtótájékoztatója). *Mae.ro*, 2020. 05. 26. (Az élő sajtótájékoztatón viszont elhangzott Bogdan Aurescu részéről többször is, hogy Románia szeretné felújítani a munkát a vegyes bizottságban és ott megtárgyalni a vitás kérdéseket.)

Nem téveszthetjük szem elől, hogy a román–magyar viszonynak (konfliktusnak, feszültségnek) mélyebb gyökerei vannak. A nemzetét válás folyamatáig, a világháborús fegyveres konfliktusokig, a világháborúkat lezáró határmódosításokig kell visszamenünk, és megértenünk, hogy Romániában párhuzamos – többségi²⁴ és kisebbségi²⁵ – nemzetépítés folyik. Gyakorlatilag minden kisebbségellenes lépés és megnyilvánulás, illetve a megegyezést célzó intézkedés ebben az elméleti keretben értelmezendő. Ha ezekben a kérdésekben meg lehetne egyezni, valószínű, hogy ez a megegyezés, kibékülés vagy megbékélés már megtörtént volna. Nem véletlen, hogy a román–magyar viszony feszültségektől terhelt,²⁶ ahogyan az sem, hogy a vegyes bizottsági munka inkább csak a megegyezési szándék látszatát kelti. Románia nem mutat különösebb hajlandóságot a romániai magyarok által igényelt, a nemzeti közösségi reprodukcióhoz szükséges politikai és jogi keret biztosításához, Magyarország pedig nem támogathat olyan egyezségeket, amelyeket a romániai magyarság legitim érdekvédelmi szervezetei, pártjai nem fogadnak el. A feljebb említett párhuzamos nemzetépítés párhuzamos narratívákhoz vezetett, amelyben a román fél a paritást, míg a magyar fél – a nagyságrendekkel nagyobb különöni magyarság számára – olyan jogi és politikai keretet és garanciákat kér, amelyek annak nemzeti reprodukcióját biztosítják. Mivel az alapszerződés²⁷ a kisebbségi közösségek azon követelését, hogy a nemzeti reprodukciót biztosítsák,²⁸ nem teljesíti, kódolva volt – és ezt a gyakorlat a későbbiekben bizonyította is – a meddő iszapbirkózás. Csak egyet tudunk érteni Dunay Pállal, aki szerint az alapszerződések körüli vita is jelezte: „a szomszédsági kapcsolatok, különösen abban a két viszonylatban, ahol a legnagyobb létszámú magyar közösség él, a kisebbségi politika foglyaivá váltak.”²⁹

A rendszerváltás utáni időszakban a brubakeri hármás reláció³⁰ teljes mértékben ráillett a nemzetépítő állam (Románia) – nemzetépítő kisebbség (romániai magyarok) – anyaország (Magyarország) viszonyrendszerre, részben az alapszerződésnek és az euroatlanti csatlakozási tárgyalások elkezdésének köszönhetően (ami által a hármás reláció kibővült négyes relációvá, gondolunk itt a nemzetközi, elsősorban európai szervezetekre), egy újabb – ezzel párhuzamos – hármás/négyes reláció jött létre. Az addig elsősorban a Moldovai Köztársaságra és a moldovai románokra összpontosító román állam – elsősorban a Magyarországgal való kétoldalú kapcsolatok miatt, az aszimmetrikus viszonyt egyensúlyba hozó céllal – aktívabb anyaországi szerepet vállalt a magyarországi románok irányába. Így egy újabb hármás reláció jön létre: nemzetépítő állam (Magyarország) – nemzeti kisebbség (magyarországi románok) – anyaország (Románia). Megkockáztatjuk azt

²⁴ BAKK 2018, 35–53.

²⁵ KÁNTOR 2000, 219–241.

²⁶ KÁNTOR–PÁSZKÁN 2009, 58–69.

²⁷ Alapjában véve az összes nemzeti kisebbségekre vonatkozó egyezmény technicizálja a jogokat, és nem foglalkozik a lényegi kérdéssel.

²⁸ Ugyanezt a jogot – mármint a többség nemzeti reprodukciójának igényét – ezeknek az egyezményeknek a szelleme természetesnek tekintik.

²⁹ DUNAY 2004.

³⁰ BRUBAKER 2006.

az állítást, hogy a román állam aktivizálódása a magyarországi románok kérdésében elsősorban diplomáciai célokat szolgált; nem tagadva természetesen a román állam őszinte gondoskodó szándékát a külhoni – jelen esetben magyarországi – románok iránt. Ez az újabb párhuzamos, hármas reláció – a román fél részéről megfogalmazott követelések – Magyarország irányába a román kisebbség védelmét célzóan hatékony fegyvernek minősíthető a kétoldalú kapcsolatokban.

A magyar–román kapcsolatrendszer az az aszimmetrikus viszony terheli, amely – többek között – abból fakad, hogy miközben Magyarország sem jogilag, sem a közpolitikák területén nem tekinti veszélyforrásnak a területén élő nemzeti közösségeket, konkrétan a magyarországi román közösséggel szemben pedig még a közvélemény szintjén sem tapasztalható említésre méltó negatív hozzáállás, ugyanez Románia mindenkori vezetéséről, de a politikai, intézményi, igazságszolgáltatási, társadalmi, sőt gazdasági szereplőkről általában nem mondható el, ennek az etnikai értelemben vett román (és részben a más, magyartól és romántól eltérő etnikumú) társadalomra gyakorolt hatásával egyetemben. Miközben a 2011-es magyar Alaptörvény szerint „[k]inyilvánítjuk, hogy a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk”,³¹ aközben Románia 2003-ban elfogadott alkotmánya a 6. cikkelyében úgy rendelkezik, hogy „1) Az állam elismeri és szavatolja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzéséhez, fejlesztéséhez és kifejezéséhez; 2) Az állam által a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitásának megőrzéséhez, fejlesztéséhez és kifejezéséhez megtett védőlépéseknek meg kell felelniük a többi román állampolgárral szembeni egyenlőségi és diszkriminációmentességi elveknek.”³²

Ezen aszimmetria volt és maradt a fő meghatározója a két állam viszonyulásának egymás és a saját nemzeti közösségeikhez és a „magyar kártya” román politika általi rendszeres bevetéséből következően az államközi kapcsolatoknak is.

Ugyanez az elv határozta meg az alapszerződést előkészítő tárgyalások kezdete (1992) és lezárása (1996) közötti időszak történéseit is. Miközben Magyarország megpróbálta összeegyeztetni a nemzetközi – európai integrációs – célkitűzéseit az Antall-kormány idején még tudatosan vállalt, a Horn-kormány idején viszont már inkább csak „letudandó” feladatként tovább vitt nemzetpolitikai, de inkább csak a határon túli nemzeti közösségek védelmére irányuló törekvéseivel, aközben Románia „időhúzásra” játszott, szinte kizárólag csak a nemzetközi – integrációs és nem kis mértékben a „fekete márciusként” elhíresült magyarelles pogromkísérlet és a bányászjárások miatti elszigeteltséget felszámolni hivatott – célkitűzéseit tartotta szem előtt.³³ Bukarest számára

³¹ Lásd <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)

³² Lásd http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_1&parl=1#t1c0s0sbal (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)

³³ Bővebben lásd SZABÓ 2014.

a magyarországi románok ügye csak „cserealap” szerepet tölt be, olyan eszközként szolgál, amellyel a „kölcsonösségre” hivatkozva korlátozható a romániai magyar közösség bel- és külföldi jogérvényesítése. Ugyanis a román fél az alapszerződést előkészítő, majd az aláírást követő, a felállított vegyes bizottságokban folytatott tárgyalások során úgy kezelte a hivatalos népszámlálások alapján 35 000 főre³⁴ tehető magyarországi román közösséget, mintha annak helyzete, állapota és igényei paritásos (és nem arányosított!) módon megfeleltethetők lennének a – szintén hivatalos, bár vitatott hitelességű³⁵ – 1,2 millió főre becsült romániai magyar közösség helyzetével, állapotával és igényeivel.³⁶ Miközben a román állam képviselői az alapszerződés tárgyalási szakaszában és azt követően, egészen a mai napig azt hangoztatták és hangoztatják, hogy a romániai magyar közösség jogi helyzetében, státuszában kizárólag a román állam az illetékes, az 1989-et követő több mint három évtizedben nemcsak teljes mértékben hiányzott a román állam képviselőinek (kormány, parlament, államfő) pozitív irányú, jogbővítő kezdeményezése, de kimondottan jogszűkítő, szerzett jogokat megvonó, a magyar közösség jogköveteléseit megbélyegző, sőt kriminalizáló szerepet töltöttek be.

A fentiek következménye, hogy a magyar–román vegyes bizottság elé kerülő javaslatok szinte mindegyike paritásos megközelítést tükröz (egy magyarországi román kulturális létesítmény támogatásával egy romániai magyar létesítmény támogatását állítják párba, vagy x számú magyarországi román ortodox létesítmény felújítását, támogatását x számú romániai magyar egyházi létesítmény felújításával, támogatásával). Ez a fajta „szimmetria az aszimmetriában” olyan nehezen értelmezhető pontokat eredményez, mint amelyek azonos számú magyarországi román és romániai magyar nemzetiségű gyermek kölcsönös táboroztatására vonatkozik.

A folyamat jellege miatt külső szemlélőkként csak közvetett információk alapján alkothatunk képet magunknak a tárgyalások menetéről. Ebben segíthet az alapszerződésről folyó egyeztetésekhez valószínűleg „közel álló”, azok hangulatával, a felmerülő kérdésekkel és az ezekkel kapcsolatos román állásponttal minden bizonnyal tisztában lévő volt külügyminisztert, Cristian Diaconescu is a soraiban tudó LARICS (Információs Hadviselést Elemző és Stratégiai Kommunikációs Laboratórium) egyik friss „elemzése”.³⁷ Az ilyenfajta, látszólag tudományos módszertanon alapuló, valójában tendenciózus és a magyarelles propagandát alátámasztó „elemzéseket”³⁸ készítő, a fantomszerű „C. Ioana” névvel szerepeltetett szerző terjedelmes és már közismert adatokat összeollózó összehasonlítást tesz közzé a romániai magyar és a magyarországi román közös-

³⁴ Lásd részletesebben: TÓTH–VÉKÁS 2014; MORAUSZKI –PAPP Z. 2014; KAPITÁNY 2015.

³⁵ KISS–CSATA 2019.

³⁶ ÉGER–BÁRDI 2017; KISS et al. 2018.

³⁷ C. Ioana 2020a.

³⁸ Egy május elején közzétett zavaros összegzésében „C. Ioana” lényegében arról értekezik, hogy végső soron a román média az egyik felelőse annak, hogy a románok „elidegenítették” maguktól a széke-lyeket, „átengedve” őket a magyaroknak, valamint azért is, mert a valóságban nem létező „ügynevezett Székelyföld” nevének a pusztá említésével és közbeszédben tartásával erősíti az autonómiapárti narratívát. C. Ioana 2020b.

ségek helyzetéről. És miután maga a szerző is rávilágít a két közösség mérete közötti óriási különbségre (nálá 26 345 fő viszonyul az 1 227 623 főhöz), az egész szövegben az a „leltár” érdekes, melyet a magyarországi román közösség követeléseiről készített és amely – nagy valószínűséggel – a magyar–román vegyes bizottság tárgyalásain is felmerült. Ennek pontjai a következők:

- „az »etnobiznisz« jelensége – egyes magyar állampolgárok, az állam hallgatólagos támogatásával, románoknak mondják magukat úgy, hogy sem etnikailag, sem kulturálisan nem tartoznak a magyarországi román kisebbséghez, hogy ezáltal részesülhessenek a román önkormányzatoknak szánt alapokból –, amely folyamatosan károkat okoz a helyi és országos képviseleti struktúráknak, de az egész közösségnek is;
- a közösségnek szentelt felsőoktatási forma hiánya (?! – a szerző);
- a román nyelvű vagy romániai televíziós hírsatornákhöz való hozzáférés hiánya. A magyarországi kábeltévé-szolgáltatók 2011-ben már csak a román állampolgároknak biztosítottak hozzáférést a román adókhoz (?! – a szerző), a román állampolgárság megszerzése pedig nehézkes (?! – a szerző);
- a román nyelvű média megfelelő működési feltételeinek hiánya (*fontos megjegyezni, hogy a magyarországi románok két lapja, a Foai Românească és a Cronica 2011-ig évente összesen kb. 36 millió forint támogatást kapott [egyenlő arányban] a magyar költségvetésből,³⁹ 2011-től viszont a támogatás közvetlenül a Magyarországi Románok Országos Önkormányzatához érkezik, az dönt annak elosztásáról és kifizetéséről – a szerző*);
- az Ortodox Egyház helyzete;
- a magyar állam hatékonyságának hiánya a kisebbségek parlamenti képviseletére vonatkozó törvény kidolgozásában;
- a Román Állam (*így!* – *szembetűnő különbség a »magyar állam« és a »Román Állam« írásmódja között – a szerző*) kedvezőtlen hozzáállása a magyarországi román közösségek támogatásához és a velük folytatott együttműködéshez stb.”⁴⁰

Ezek a példák, valamint a vegyes bizottság által érintett – zömmel egyedi – esetek célja a kérdéskör „elaprózása”, az átfogó, a romániai magyar közösség számára biztonságos – nem eseti, kampányszerű és kampányok előtti alkudozásokon alapuló – jogérvényesítést biztosító közpolitikák elszabotálása, bürokratikus „elfektetése” volt és maradt. A magyar fél által felvetett olyan átfogó, elsősorban a román állam képviselőin (a mindenkor parlamenti, kormány, államfő) múlt kérdéskörökkel, mint a kisebbségek jogállását széleskörűen, az anyanyelvi köz- és magánkommunikációt, valódi közösségi öngazgatást biztosító törvény, vagy a visszaszolgáltatások mai napig lezáratlan, sőt, sok esetben visszalépésekkel, újraállamosításokkal járó ügyével szemben a román fél

³⁹ J/4456. sz. beszámoló a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről (2009. február – 2011. február). 108. és 23. melléklet, Országgyűlés Hivatala.

⁴⁰ C. Ioana 2020a.

csak a magyarországi kisebbségek és így a román nemzeti közösségen belül is tapasztalható úgynevezett „etnobiznisz” ügyének megoldatlanságát tudta és tudja szembeállítani. Ez egyrészt olyan, mintha Magyarország Romániától várná el a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ), az Erdélyi Magyar Néppárt (EMNP) és a Magyar Polgári Párt (MPP) közötti vita eldöntését arról, hogy melyik szervezet képviseli legitim módon a romániai magyar közösség érdekeit. Másrésztől viszont maga az etnobiznisz jelensége nagyrészt éppen annak következménye, hogy a kisebbségi önkormányzatok létrehozásáról szóló törvény megalkotásakor épp a magyarországi etnikai közösségek képviselői ellenezték az etnikai regisztráció bevezetését, attól tartva, hogy ezzel számukra kedvezőtlenül módosulnának közösségük lélekszámára vonatkozó, főleg „bemondáson”, a kisebbségi érdekképviseleti szervezetek – nem feltétlenül empirikus tapasztalatokra támaszkodó – becslésén alapuló adatok. Ráadásul ezt a problémát a 2011-es nemzeti-ségi törvény bizonyos regisztrációt előíró rendelkezései nagyban már kiküszöbölték.⁴¹ A magyar–román kapcsolat etnikai közösségekkel kapcsolatos dimenziójában meglévő aszimmetriát a legnyilvánvalóbb módon az bizonyítja, hogy miközben a magyarországi román kisebbség és a román állam képviselői a magyarországi román közösség jogai ügyében az állami kezdeményező-, illetve „problémamegoldó”-készség hiányát sérelmezi, a romániai magyar közösség esetében a román állam képviselői éppen az érintett nemzeti közösség kezdeményező- és „problémamegoldó”-készségét bünteti, sőt, kriminalizálja. Ugyanakkor az etnobiznisz fenti – a magyar államnak nem feltétlenül, vagy legalábbis nem kizárólagosan felróható – ügyén kívül a magyarországi román közösség és a román állam képviselői által felvetett többi hiányosság⁴² zöme nem elvi, hanem technikai-pénzügyi megoldásra várt és vár, és nagy részük már vagy megvalósult, vagy kiderült, hogy valójában elvesztették időszerűségüket.

Ugyanakkor e jogkövetelési „álpáritás” lehetővé teszi a román fél számára, hogy elrejtse azt a három fő csapásirányt, amelyeken keresztül igyekszik fékezni, sőt, meg is akadályozni a magyar közösség jogkövetelési, jogbővítési törekvéseit.

Az első a meglévő jogok tudatos megsértéséből, figyelmen kívül hagyásából, az indokoltnál szűkebb értelmezéséből fakadó jogsértések. Ilyenek például az anyanyelv- és közösségi jelképek használatára vonatkozó jogszabályok megsértése. Ezek jelentős részét közhatalóságok (polgármesteri hivatalok, kormány megbízotti hivatalok, minisztériumi kirendeltségek és más hasonló intézmények) követik el, de nem kevés eset van, amikor az igazságszolgáltatás különböző szintjei okoznak jogsértéseket a meglévő jogszabályok rosszindulatú, tendenciózus értelmezésével. E jogsértések többségére nem kerülhetne sort, ha a román állam képviselői (parlament, kormány, államfő) nem lépnének fel tevételesen a – többek között – a magyar–román alapszerződés és más európai uniós és európai tanácsi jogszabályok, normák betűjével és szellemével összhangban

⁴¹ A 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól.

⁴² Hogyan látják helyzetüket a magyarországi románok? *Nyest.hu*, 2012. 08. 18.

lévő, a magyar közösség képviselői által megfogalmazott, szorgalmazott, támogatott kezdeményezésekkel ellen.⁴³

A jogsértések e típusának külön altípusát jelentik az igazságszolgáltatási döntések, amelyek gyakran rosszhiszemű módon alkalmazzák még azokat a törvényeket is, amelyek némi mozgásteret adnának a közösségi jogok gyakorlásának. Ezek közül a legkirívóbb esetek azok, amikor bírói döntéssel tiltották meg a „városháza”, „község háza” magyar nyelvű elnevezések használatát az azonos jelentésű román „primărie” kifejezés helyett,⁴⁴ vagy amikor szintén bírói döntéssel, az idegen országok zászlójának kitűzését szabályozó törvényre hivatkozva távolították el a magyar és a székely zászlót a Kovászna megyei önkormányzat ülésteremből, miközben az ott ugyanakkor elhelyezett amerikai, német és izraeli zászló maradhatott.⁴⁵ Azok a magyar közösségi törekvésekkel szemben fellépő intézmények⁴⁶ vagy magánszemélyek⁴⁷ is számíthatnak az igazságszolgáltatás „mentőővére”, melyeket esetleg valamilyen büntetésben részesítettek, bírói döntések gyakran nemcsak a joggal, hanem a józan ésszel is szembe menve.⁴⁸

A közösségi joghátrányok második típusa a megfelelő törvények és jogszabályok hiányából következik. Ezek tipikusan Székelyföldön, illetve az azokon a településeken tapasztalható joghátrányok, amelyekben a nem román (általában magyar) lakosság aránya a 20%-os törvényi küszöbszint körül mozog. Székelyföldön ez általában a székely önazonosság jelképei ellen irányul, amelynek egyik szélsőséges esete az volt, amikor a megyei fogyasztóvédelmi hatóság megtiltotta a „székely íz” elnevezés használatát a Székelyföldön készülő élelmiszereken,⁴⁹ míg a szórványban elsősorban a magyar nyelvű feliratok elhelyezése szokott nehézségekbe ütközni.

A közösségi joghátrányok harmadik típusát az intézményesülő információs hadviselés jelenti.⁵⁰ Míg a román közvélemény magyar közösség elleni hangolásában az 1990-es években elsősorban a román média periferiáján mozgó újságok, kiadványok játszották a főszerepet, a 2000-es években a hangsúly áttevődött az úgynevezett⁵¹ „hírtévéziókra” (Antena3, Realitatea TV, B1TV, România TV és részben a Digi24). Az utóbbi évtizedben pedig egy új jelenség jelent meg, kiadványok jól meghatározott csoportja

⁴³ Iohannis uszítása: sorra buknak a parlamentben az autonómiára utaló tervezetek. *Maszol.ro*, 2020. 05. 05.

⁴⁴ Anyanyelvünkbe nem szólhatnak bele. Komoróczy György nyílt levele Benkő Erika képviselőhöz. *3szek.ro*, 2019. 12. 13.

⁴⁵ Háromszék: a székely és a magyar zászlónak mennie kell, a német és az izraeli maradhat. *Kronika-online.ro*, 2018. 10. 10.

⁴⁶ Mégse diszkriminálja a magyarokat a Maros megyei prefektúra? Asztalos megoldást keres. *Transindex.ro*, 2015. 02. 17.

⁴⁷ Eltörölték első fokon azt a bírságot, amelyet Funarra róttak ki, mert a lovak nyelvének nevezte a magyart (FRISSÍTVE Tánczos Barna nyilatkozatával). *Szabadság.ro*, 2020. 05. 25.

⁴⁸ *A sepsiszentgyörgyi Székely Mikó Kollégium visszaállamosítása*. Nemzetpolitikai Kutatóintézet.

⁴⁹ Bíró 2015.

⁵⁰ Lásd például PATAKY 2017.

⁵¹ Az „úgynevezett” jelzőt az indokolja, hogy a felsorolt adók nem feltétlenül hírszolgáltatók, mint inkább hírekre épülő szórakoztató (*newstainment*) csatornák.

(G4Media, Adevărul, a Szabad Európa Rádió romániai és moldovai portálja, a Deutsche Welle román portálja, HotNews, Ziare.com) az Orbán Viktor által vezetett magyar kormánnyal szembeni – saját vagy magyarországi és nyugati médiából átvett – bírálatok mögé rejtik a romániai magyar jogkövetelések elleni hangulatkeltést. Ezek a kiadványok naponta és aránytalanul nagy számban „szállítanak” bármilyen hírt, mely – joggal vagy alaptalanul – kedvezőtlen színben mutatja be a magyar kormányt valamilyen bel- vagy külföldi vitában, és ezek a – Romániát közvetlenül nem érintő – hírek azután egyfajta „visszacsatolásként” megjelennek a magyar jogköveteléseket szinte kivétel nélkül elítélő kommentárokból és publicisztikákból.

Végül viszonylag új, ugyanakkor nem elhanyagolható jelentőségű azoknak az „agytörstöknek” a megjelenése, amelyek feladata, hogy hivatkozható „elméleti alapot” nyújthatnak a mindenkori román kormánynak (illetve esetleg más, kevésbé látható megrendelőknek) a romániai és magyarországi magyar jogkövetelési és jogbővítési kezdeményezések elleni, a magyar–román alapszerződés betűjével és szellemével ellentétes fellépéshez. Ezek közé tartozik a Román Akadémia égisze alatt névleg a Romániával szembeni információs hadviselés „leleplezésére” létrehozott, valójában viszont elsősorban a magyar jogkövetelések elleni információs hadviselés csapásirányainak a megteremtésére törekvő (vagy azzal megbízott?!), az intézményesített magyarellenesség egyik fő képviselője, Dan Dungaciuc által vezetett Információs Hadviselés Elemző és Stratégiai Kommunikációs Laboratórium (LARICS) vagy a Valentin Naumescu által vezetett Európai Demokratikus Kultúráért Kezdeményezés (ICDE), de ugyanezzel sorolható a szintén Dan Dungaciuc által vezetett, szintén a Román Akadémia égisze alatt működő Fekete-tengeri Egyetemi Alapítvány (FUMN) vagy a BIRN (Balkan Investigative Reporting Network) romániai fiókja.

A magyar–román alapszerződés strukturális anomáliáihoz kapcsolódik egy olyan konjunkturális tényező is, amely formai és tartalmi újszerűségével eltérő – kimondottan kedvezőtlen – irányba térítheti el az amúgy sem túl biztató magyar–román kapcsolatokat. Ez a tényező a román politikai színpadon mindig is jelen lévő nyílt magyarellenesség. Ez a román parlamenten belüli diskurzusokban RMDSZ-ellenességként jelentkező attitűd eddig mindig vagy majdnem mindig a kormány-ellenzék szembenállás és vita egyik „mellékága” volt, és mindig az a politikai oldal, párt vagy pártcsoport alkalmazta, amelyik éppen nem állt valamilyen alkupozícióban az RMDSZ-szel. Ez viszont mindig nyitva hagyta az utat ahhoz, hogy a politikai erőviszonyok megváltozásával a korábbi RMDSZ-bírálok könnyedén váltak RMDSZ-pártiakká és fordítva, és ez mindig meghagyott bizonyos mozgásteret a parlamentben és/vagy a kormányzásban az RMDSZ számára ahhoz, hogy kisebb-nagyobb előrelépéseket érjen el a közösségi jogkövetelésekben. Klaus Iohannis tartalmában nem, de formájában teljesen szokatlan⁵² és az ügy szempontjából indokolatlan (az RMDSZ-frakcióhoz tartozó képviselők által benyújtott, Székelyföld autonómiájára vonatkozó törvénytervezet eljárási okból történő átjutása a képviselőházon csak az első állomása volt egy olyan hosszú folyamatnak, melyben

⁵² Román (kisebbségi) államelnök: a PSD odaveti Erdélyt a magyaroknak! *Foter.ro*, 2020. 04. 29.

magának az államfőnek is lehetősége lett volna megakasztani azt) magyarelles kirohanása olyan helyzetet teremtett, mely gyakorlatilag – legalábbis egyelőre – felszámolta az RMDSZ és általában véve bármiféle romániai magyar képviselői szereplő érdekérvényesítési mozgásterét. Az a mód, ahogy Klaus Iohannis államfői szerepében „újrértelmezte” a magyar kártyát és magának követeli a jogot annak eldöntésére, hogy a román politikai palettán ki számít hazaárulónak és ki nem,⁵³ illetve az a gyorsaság, mellyel a román politikai színpadon jelenleg számontartásra érdemes pártok,⁵⁴ illetve a Ludovic Orban kormányfő által vezetett kormány⁵⁵ szinte kivétel nélkül igazodtak ehhez az új helyzethez, az, hogy még a magát a „tisztességes” magyarok „tisztességtelen” RMDSZ-szel szembeni „alternatívájaként” pozicionáló⁵⁶ Mentsétek meg Romániát Szövetség (USR) számára sem okoz nehézséget nehezen bizonyítható összeesküvés-elméleteket gyártani,⁵⁷ mint ahogy az a tény, hogy a román jogvédő szervezetek közül eddig egyetlenegy emelte fel a hangját ezen új „hadjárat” ellen⁵⁸ olyan helyzetet teremt a közbeszédben, amely – legalábbis a közeljövőben – rendkívül nehezzé, ha nem éppenséggel lehetetlenné tesz bármilyen előrelépést a magyar–román alapszerződés jóindulatúan értelmezett és nem csak látszatintézkedésekben megnyilvánuló végrehajtásában.

Sajnálattal konstatáljuk, hogy egy néhány évvel ezelőtti megállapításunk nem szorul revízióra: „Több mint két évtizeddel a rendszerváltás után Romániában az egységes nemzetállam eszméje dominálja a politikai elit gondolkodását, továbbra sem beszélhetünk konszolidált pártrendszeréről, és – az európai uniós csatlakozás ellenére – a schengeni övezethez csatlakozás még várat magára. A magyarkérdés – habár javult a kilencvenes évek eleji állapothoz képest – még mindig rendezetlen, akár a kollektív jogokra, akár az autonómiára gondolunk, de a sort folytathatnánk a romániai magyarság régi sérelmeivel: az államilag támogatott, önálló magyar egyetem hiányával vagy a kisebbségi nyelvhasználat terén mutatkozó hiányosságokkal.”⁵⁹

Negyed évszázad távlatából nézve az alapszerződést, annak létrejöttének körülményeit, valamint a vegyes bizottságok általi ellenőrző mechanizmusnak a román–magyar

⁵³ Szócs 2020.

⁵⁴ CSEKE 2020; Kelemen Hunor etnikai gyűlöletszítással vádolta a román államfőt, leszavazták az RMDSZ tervezetét. *Kronikaonline.ro*, 2020. 05. 06.; Magyarország sértegetése közepette szavazta meg a román parlament a Trianon-törvényt, ünnepnap lehet a diktátum évfordulója. *Kronikaonline.ro*, 2020. 05. 13.; Kiutasítaná az országból egy PMP-szenátor azokat, akik autonómiáról beszélnek. *Maszol.ro*, 2020. 05. 09.; BÍRÓ 2020.

⁵⁵ Ludovic Orban megdöbentette a CNCD döntése, szerinte Iohannis megvédte Románia területi épségét.

⁵⁶ Úgy gondoljuk, a magyar nemzetiségű barátainkhoz, polgártársainkhoz kell szóljunk. *Credem că trebuie să ne adresăm prietenilor noștri, concetățenii maghiari.* *Usr.ro*, 2017. 12. 13.; ÁDÁM 2020.

⁵⁷ USR-s képviselő: a PSD a SRI jelentéseit „rejtegeti”, hogy ne derüljön fény az erdélyi magyar szélsőségessegre. *Transindex.ro*, 2020. 05. 31.

⁵⁸ Az ActiveWatch azt kéri Johannistól, hogy ne írja alá a Trianon-törvényt. *Transindex.ro*, 2020. 05. 14.

⁵⁹ ILLYÉS–KÁNTOR 2012, 96.

viszony alakulását tekintve több dolgot hangsúlyozunk ki. Az alapszerződés egy kényszer szülte helyzet volt, amelyet a román fél – az aszimmetrikus helyzetnek köszönhetően (nagyobb és aktívabb a magyar kisebbség Romániában a magyarországi románsághoz képest) – jobban kihasználta; úgy a szerződés megkötésekor, mint a gyakorlatba ültetés akadályoztatásával. Kizárólag a vegyes bizottságok munkájának elemzésével nem érthető meg a román–magyar viszony. A vegyes bizottság működési anomáliái tulajdonképpen egy igen szövevényes belpolitikai, kétoldali és nemzetközi politikai porondon zajló román–magyar viszony – mérsékelten jelentős – kifejeződése/megnyilvánulása. Az alapszerződések a jószomszédi viszony bizonyítása végett lettek megkötve, ami jó szándékot és jóhízeműséget kellene jelentsen. A tanulmány során arra a következtetésre jutottunk, hogy román részről erre igaz szándék nem volt. Megkockáztatjuk azt az állítást is, hogy a korábban diffúz magyarellenesség fokozatosan rendszerszintűvé válik.

Az alapszerződések és a vegyes bizottsági egyeztető mechanizmusok elvben igen hasznos kisebbségvédelmi rendszert képezhetnének. A román–magyar példa azt mutatja, hogy – a párhuzamos nemzetépítési folyamatok miatt – a benne rejlő potenciál csak igen csekély mértékben realizálódott.

Irodalomjegyzék

1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.

2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról.

2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól.

ÁDÁM Rebeka Nóra (2020): Miért lép be román pártba egy magyar? – Interjú az USR fiatal politikusával. *Mandiner.hu*, 2020. 02. 03. Elérhető: https://mandiner.hu/cikk/20200203_usr_sebesi_arpad (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)

Az ActiveWatch azt kéri Johannistól, hogy ne írja alá a Trianon-törvényt. *Transindex.ro*, 2020. 05. 14. Elérhető: https://itthon.transindex.ro/?hir=59888&az_activewatch_azt_keri_johannistol_hogy_ne_irja_ala_a_trianontorvenyt (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)

Anyanyelvünkbe nem szólhatnak bele. Komoróczy György nyílt levele Benkő Erika képviselőhöz. *3szek.ro*, 2019. 12. 13. Elérhető: www.3szek.ro/load/cikk/128952/anyanyelvunkbe-nem-szolhatnak-bele-nyilt-levele-benko-erika-kepviselohoz (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)

B/2160. sz. beszámoló a Magyarország területén élő nemzetiségek helyzetéről (2015. február – 2017. február). Budapest, 2018. október. 86. Elérhető: www.parlament.hu/irom41/02160/02160.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)

B/6626. sz. beszámoló a Magyarország területén élő nemzetiségek helyzetéről (2013. február – 2015. február). Budapest, 2015. szeptember. 70. Elérhető: www.parlament.hu/irom40/06626/06626.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)

B/8328. sz. beszámoló a Magyarország területén élő nemzetiségek helyzetéről (2017. január – 2018. december). Budapest, 2019. november. 131. Elérhető: <https://radiomonster.hu/downloads/A%20Magyarorsz%C3%A1g%20ter%C3%BClet%C3%A9n%20%C3%A9l%20%C5%91%20nemzetis%C3%A9gek%20helyzet%C3%A9r%C5%91%202017-2018%20-%20Magyar%20Korm%C3%A1ny.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)

BAKK Miklós (2018): Két nemzetépítés, egy állam – Románia száz éve. *Kisebbségi Szemle*, 3. sz. 35–53.

- BETHLENDI András – TORÓ Tibor (é. n.): A Peculiar Case of Monitoring. Minority Rights in Romania as Seen Through the Lens of the ACFC and the COMEX. *Hungarian Journal of Minority Studies*, Vol. 2.
- BÍRÓ Blanka (2015): Nincs ingyére a székely iz a fogyasztóvédelemnek. *Kronikaonline.ro*, 2015. 02. 19. Elérhető: <https://kronikaonline.ro/erdelyi-hirek/nincs-inyere-a-szekely-iz-a-fogyasztovedelemnek> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- BRUBAKER, Rogers (2006): Nemzeti kisebbségek, nemzetiesítő államok és külső nemzeti hazák az Új Európában. In BRUBAKER, Rogers: *Nacionalizmus új keretek között. A nemzeti mivolt és a nemzeti kérdés az Új Európában*. Budapest, L'Harmattan – Atelier.
- C. Ioana (2020a): Drepturile minorității române din Ungaria versus drepturile minorității maghiare din România. Maghiarii vor autonomie teritorială, românii... dispar (A magyarországi román kisebbség jogai összehasonlítása a romániai magyar kisebbség jogaival. A magyarok területi autonómiát akarnak, a románok... eltűnnek). *Adevărul.ro*, 2020. 05. 16. Elérhető: https://adevarul.ro/news/eveniment/minoritatea-romana-ungaria-comparatie-drepturile-minoritatii-maghiare-romania-maghiarii-vor-autonomie-teritoriala-romanii-dispar-1_5ec15b055163ec4271e093f4/index.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- C. Ioana (2020b): Cum promovează presa românească „Ținutul Secuiesc”. Propagandă ungară, clișee jurnalistice și iresponsabilitate strategică (Hogyan népszerűsíti a „Székelyföldet” a román sajtó. Magyarországi propaganda, újságírói klisék és stratégiai felelőtlenség). *Adevărul.ro*, 2020. 05. 04. Elérhető: https://adevarul.ro/news/societate/cum-promoveaza-presa-romaneasca-Tinutul-secuiesc-propaganda-ungara-clisee-jurnalistice-iresponsabilitate-strategica-1_5eafa2b35163ec42716d5d51/index.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- Conferința comună de presă susținută de ministrul afacerilor externe Bogdan Aurescu și omologul ungar Peter Sziijjártó (Bogdan Aurescu külügyminiszter és magyarországi kollégája, Sziijjártó Péter közös sajtótájékoztatója). *Mae.ro*, 2020. 05. 26. Elérhető: www.mae.ro/node/52605 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- Credem că trebuie să ne adresăm prietenilor nostri, concetățenii maghiari. *Usr.ro*, 2017. 12. 13. Elérhető: www.usr.ro/2017/12/13/ugy-gondoljuk-magyar-nemzetisegu-baratainkhoz-polgartarsainkhoz-kell-szoljunk-credem-ca-trebuie-sa-ne-adresam-prietenilor-concetenii-nostri-maghiari/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- CSEKE Péter Tamás (2020): Iohannis uszítása: sorra buknak a parlamentben az autonómiára utaló tervezetek. *Maszol.ro*, 2020. 05. 06. Elérhető: www.maszol.ro/index.php/belfold/126285-iohannis-uszitas-a-sorra-buknak-a-parlamentben-az-autonomiara-utalo-tervezetek (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- DUNAY Pál (2004): Az átmenet magyar külpolitikája. *Mozgó Világ*, 2. sz.
- ÉGER György – BÁRDI Nándor szerk. (2017): *Magyarok Romániában 1990–2015. Tanulmányok az erdélyi magyarságról*. Budapest, L'Harmattan.
- Eltörölték első fokon azt a bírságot, amelyet Funarra róttak ki, mert a lovak nyelvének nevezte a magyart (FRISSÍTVE Táncoz Barna nyilatkozatával). *Szabadság.ro*, 2020. 05. 25. Elérhető: <http://szabadsag.ro/-eltoroltek-első-fokon-azt-a-birsagot-amelyet-funarra-rottak-ki-mert-a-lovak-nyelvenek-nevezte-a-magyart> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- Háromszék: a székely és a magyar zászlónak mennie kell, a német és az izraeli maradhat. *Kronikaonline.ro*, 2018. 10. 10. Elérhető: <https://kronikaonline.ro/erdelyi-hirek/haromszek-a-szekely-es-a-magyar-zaszlonak-mennie-kell-a-nemet-es-az-izraeli-maradhat> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- Hogyan látják helyzetüket a magyarországi románok? *Nyest.hu*, 2012. 08. 18. Elérhető: <https://m.nyest.hu/hirek/hogyan-latjak-helyzetuket-a-magyarorszag-i-romanok> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- ILLYÉS Gergely – KÁNTOR Zoltán (2012): Románia 1989 után. *Külgöyi Szemle*, 4. sz. 79–98.

- Iohannis uszítása: sorra buknak a parlamentben az autonómiára utaló tervezetek. *Maszol.ro*, 2020. 05. 05. Elérhető: www.maszol.ro/index.php/belfold/126285-iohannis-uszitasa-sorra-buknak-a-parlamentben-az-autonomiara-utalo-tervezetek (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- J/4456. sz. beszámoló a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről (2009. február – 2011. február). 108. és 23. melléklet, Országgyűlés Hivatala. Elérhető: www.parlament.hu/irom39/04456/04456.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- KÁNTOR Zoltán (2000): Kisebbségi nemzetépítés – a romániai magyarság, mint nemzetépítő kisebbség. *Regio*, 11. évf. 3. sz. 219–241.
- KÁNTOR Zoltán szerk. (2002): *A státustörvény: dokumentumok, tanulmányok, publicisztika*. Budapest, Teleki László Alapítvány.
- KÁNTOR Zoltán (2015): Nemzetpolitika és állampolgárság. *Pro Minoritate*, 4. sz. 36–48.
- KÁNTOR Zoltán – PÁSZKÁN Zsolt (2011): A határon túli románok és a románok státustörvényei. *Pro Minoritate*, 3. sz. 70–81.
- KAPITÁNY Balázs (2015): A magyarországi történelmi kisebbségi közösségek demográfiai viszonyai és perspektívái 1990–2011 között. *Kisebbségkutatás*, 3. sz.
- Kelemen Hunor etnikai gyűlöletszítással vádolta a román államfőt, leszavazták az RMDSZ tervezetét. *Kronikaonline.ro*, 2020. 05. 06. Elérhető: <https://kronikaonline.ro/erdelyi-hirek/kelemen-hunor-etnikai-gyuloletszitassal-vadolta-a-roman-allamfot-a-bukaresti-parlamentben> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- KISS Tamás – CSATA István (2019): Népesedési perspektívák Erdélyben: 2011–2031. A magyar anyanyelvűek számának és arányának várható alakulása. *Statisztikak.erdelystat.ro*, 2019. 04. 23. Elérhető: <http://statisztikak.erdelystat.ro/cikkek/nepesedesi-perpsektivak-erdelyben-2011-2031/24> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- KISS Tamás – SZÉKELY Gergő István – TORÓ Tibor – BÁRDI Nándor – HORVÁTH István (2018): *Unequal Accommodation of Minority Rights. Hungarians in Transylvania*. London, Palgrave Macmillan.
- Kiutasítaná az országból egy PMP-szenátor azokat, akik autonómiáról beszélnek. *Maszol.ro*, 2020. 05. 09. Elérhető: www.maszol.ro/index.php/belfold/126514-kiutasitana-az-orszagbol-egy-pmp-szenator-azokat-akik-autonomiarol-beszelnak (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- Magyarország kölcsönös tiszteleten alapuló együttműködést akar építeni Romániával. *Kormany.hu*, 2020. 05. 26. Elérhető: www.kormany.hu/hu/kulgasdasagi-es-kulugyminiszterium/hirek/magyarorszag-kolcsonos-tiszteleten-alapulo-egyuttmukodest-akar-epiteni-romaniaval (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- Magyarország sértegetése közepette szavazta meg a román parlament a Trianon-törvényt, ünnepnap lehet a diktátum évfordulója. *Kronikaonline.ro*, 2020. 05. 13. Elérhető: <https://kronikaonline.ro/belfold/kelemen-a-trianon-torvenyrol-buntudat-nelkuli-tobbseg-soha-nem-fitogatja-a-hatalmat> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- Mégse diszkriminálja a magyarokat a Maros megyei prefektúra? Asztalos megoldást keres. *Transindex.ro*, 2015. 02. 17. Elérhető: <http://itthon.transindex.ro/?cikk=24949> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- MORAUSZKI András – PAPP Z. Attila (2014): Nemzetiségi revival? Magyarország nemzetiségei a 2011. évi népszámlálás megváltozott módszertana tükrében. *Kisebbségkutatás*, 3. sz.
- NPKE-elemzés: *A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény negyedik monitoring ciklusa Romániában*. Elérhető: https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI_elemz%C3%A9sek/Keretegyezmény%20monitoring.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- NPKE-elemzés: *Az Egyesült Államok Külügyminisztériumának 2017-es évre vonatkozó emberi jogi jelentéseinek magyar vonatkozásai a Kárpát-medence országaiban – összehasonlító elemzés*. Elérhető: https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI_elemz%C3%A9sek/Elemz%C3%A9s_amkulugy.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)

- NPKI-elemzés: *Az Egyesült Államok Külügyminisztériumának a vallásszabadságról szóló éves jelentései a Kárpát-medence országában*. Elérhető: https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI_elemz%C3%A9sek/vallasugy.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)
- NPKI-elemzés: *A romániai Active Watch jogvédő szervezet gyűlöletbeszédéről szóló jelentése*. Elérhető: https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI_elemz%C3%A9sek/active%20watch%202018.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)
- PATAKY István (2017): Román információs hadviselés. Tudatos provokáció lenne az erdélyi katolikus gimnázium ügye? *Magyaridok.hu*, 2017. 09. 22. Elérhető: www.magyaridok.hu/kulfold/roman-informacios-hadviseles-2244634/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- Román (kisebbségi) államelnök: a PSD odaveti Erdélyt a magyaroknak! *Foter.ro*, 2020. 04. 29. Elérhető: <https://foter.ro/cikk/roman-kisebbségi-allamelnok-a-psd-odaveti-erdelyt-a-magyaroknak/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- A sepsiszentgyörgyi Székely Mikó Kollégium visszaállamosítása*. Nemzetpolitikai Kutatóintézet. Elérhető: https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI_elemz%C3%A9sek/NPKI_Miko.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- SZABÓ Tamás (2014): Magyarország, Románia és az RMDSZ kapcsolatrendszere az alapszerződés aláírásának időszakában (1992–1996). *Külügyi Szemle*, 13. évf. 4. sz. 77–108.
- Szijjártó Péter Magyarország külgazdasági és külügyminisztere romániai látogatása*. Magyarország Nagykövetsége Bukarest. Elérhető: <https://bukarest.mfa.gov.hu/news/szijjarto-peter-magyarorszag-ku-elgazdasagi-es-kueluegyminisztere-romaniai-latogatasa> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- Szöcs Levente (2020): Klaus Iohannis: így játszik a populisták kottájából a régió „legeurópaibb” politikusa. *Maszol.ro*, 2020. 05. 19. Elérhető: www.maszol.ro/index.php/hatter/127027-klaus-iohannis-igy-jatszik-a-populistak-kottajabol-a-regio-legeuropaibb-politikusa (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- TÓTH Ágnes – VÉKÁS János (2014): Nemzetiségek Magyarországon 2001–2011. Etnodemográfiai folyamatok a népszámlálások tükrében. *Kisebbségkutatás*, 3. sz.
- USR-s képviselő: a PSD a SRI jelentéseit „rejtegeti”, hogy ne derüljön fény az erdélyi magyar szélsőségessegre. *Transindex.ro*, 2020. 05. 31. Elérhető: <https://itthon.transindex.ro/?hir=60137> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)

Internetes források

- https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- <https://freedomhouse.org/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- www.state.gov/reports-bureau-of-democracy-human-rights-and-labor/country-reports-on-human-rights-practices/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- www.state.gov/international-religious-freedom-reports/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_1&parl=1#t1c0s0sba1 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 31.)
- <https://activewatch.ro/ro/acasa/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 21.)

A román–magyar alapszerződés megkötése és az RMDSZ szerepe

Szabó Tamás

Az 1996 augusztusában, többéves tárgyalásokat és heves diplomáciai vitákat követően megegyezés született a magyar–román alapszerződésről. A közel öt évig tartó tárgyalásokat élénk nyugati érdeklődés övezte, annak betudhatóan, hogy az európai fórumok és a nyugati államok elsősorban a biztonság és a térség stabilitásában voltak érdekeltek. Az alapszerződések – így a magyar–román alapszerződés – megkötésétől azt várták, hogy a tárgyaló felek még azelőtt rendezzék kétoldalú kapcsolataik vitás kérdéseit, mielőtt megkezdenék a NATO és az EU-csatlakozási tárgyalásokat. Nem meglepő tehát, hogy a megegyezés hírére mindkét állam kormánya jelentős sikerként kommunikálta, a szerződés aláírását pedig az európai fórumok képviselői és több nyugati állam vezetője is üdvözölte.¹

A tárgyaló feleket ért nyugati elismerés nem volt alaptalan, ugyanis a magyar–román államközi viszonyt a kommunizmus időszakában és az 1989-es rendszerváltást követően számos olyan probléma megterhelte (márciusi események, a romániai magyarságot érintő magyarellenés intézkedések), amelynek feloldására rövid- és középtávon kevés esély mutatkozott. Ennek ellenére mindkét állam kormánya felülemelkedett a közelmúlt sérelmein, a történelmi örökség megkötöttségein, és az alapszerződés aláírásával eloszlatták az európai integráció előtt álló akadályokat.

A tárgyalások lezárását jellemző „hurráoptimizmust” azonban nem minden szereplő osztotta. Míg az alapszerződés aláírása ellen Magyarországon az ellenzéki pártok tiltakoztak, addig Romániában a szélsőséges pártok utasították el a dokumentum elfogadását.² A megegyezés híre a magyar kisebbség politikai képviselőit ellátó szervezet, a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) vezetőségét is új helyzet elé állította, ugyanis az MSZP–SZDSZ kormánykoalíció a Szövetség tiltakozása ellenére döntött az aláírásról, feláldozva – a kritikák értelmében – a magyar kisebbség jogainak érvényesítését az integráció oltárán.

Jelen fejezet a magyar–román alapszerződés megkötésének folyamatát tekinti át, amelyben azt vizsgálom, hogy az RMDSZ, mint a tárgyalások „mellőzött szereplője”, hogyan és milyen esélyekkel érvényesíthette érdekeit az erdélyi magyarság szempont-

¹ Az alapszerződésről történő megegyezést és ennek aláírását üdvözölte Bill Clinton, az Egyesült Államok elnöke, Jacques Chirac francia államfő, John Major brit kormányfő, Javier Solana, a NATO főtitkára, Peter Leuprecht, az Európa Tanács helyettes főtitkára, a német, a finn, a portugál, továbbá más európai államok külügyminiszteriumai. Több vezető újság méltatta a szerződés aláírását, így az *International Herald Tribune*, a *The New York Times*, a *Frankfurter Allgemeine Zeitung* és a *Handelsblatt*. MTI Hírchívum, 1988–2020.

² CSIGÓ–KOVÁCS 2000, 252–279.; GYÖRI SZABÓ 2000; IVAN 2010, 394–417.; SZABÓ 2015, 96–135.

jából oly sokat ígérő dokumentum tárgyalásaiban. Noha a nemzetközi jogi megközelítésből szemlélve a román fél részéről történő elutasítás szilárd lábakon állt – ugyanis az erdélyi magyarság nevében eljáró politikai szervezet, az RMDSZ jogalanyisággal nem rendelkező szereplő, így nem lehet jogalánya (tárgyaló fél) államközi szerződéseknek –, a Szövetség mellőzése óriási mulasztásként értékelhető, mert a felmerülő vitás kérdések rendezésében, a felek közötti közvetítésben, illetve az államközi együttműködés szilárdabb alapokra való helyezésében mindkét félnek igen nagy szüksége lett volna.

Szerkezetét tekintve a fejezet első részében röviden áttekintem, hogy a kisebbségi problémák és az alapszerződések kérdése milyen összefüggésben jelent meg az európai politika napirendjén. A tanulmány második részében a magyar–román alapszerződés megkötésének folyamatában az RMDSZ szerepét elemzem, a két féllel lefolytatott tárgyalások és konzultációk, valamint a megfogalmazott álláspontok alapján.³ Módszertani szempontból a tanulmány a témához kapcsolódó szakirodalomra, a budapesti külügyminisztériumi iratokra (Tük-iratok) és a döntéshozókkal készült interjúkra támaszkodik.⁴

Alapszerződések: a normatív elvárásoktól a csatlakozási feltételekig

A kelet-közép-európai államok rendszerváltását követően a kisebbségek helyzete főként a regionális biztonság és a belső demokratizálódás vonatkozásában jelent meg az európai politika napirendjén, annak betudhatóan, hogy a kommunista rezsim összeomlása számos konfliktus kialakulását eredményezte a térségben és okkal lehetett attól tartani, hogy a nacionalizmus erősödésével, valamint a demokratizálódási folyamat elhúzódásával nem rendeződhet megnyugtató módon a többség-kisebbség viszonya. Következésképpen nem volt alaptalan további konfliktusok kialakulásával számolni.⁵

A fejlemények az európai fórumok és a nyugat-európai államok képviselőit is lépésenkíszerbe hozták, akik elsőrendű célkitűzésként tekintettek a regionális béke és biztonság fenntartására, ennek érdekében pedig két, egymással összefüggő területen kívánták befolyásolni a közép-kelet-európai változásokat. Az első stratégia egy kisebbségvédelmi

³ A magyar–román alapszerződés tárgyalásaival a *Külügyi Szemlében* megjelent korábbi írásomban is foglalkoztam, ahol Robert D. Putnam kétszintű játszma modelljét alkalmazva, a négyes viszonyrendszerben elemeztem a szerződés aláírását. Lásd erről: SZABÓ 2014, 77–108.

⁴ Interjú készült Bálint-Pataki Józseffel, a HTMH (Határon Túli Magyarok Hivatala) utolsó vezetőjével, Jeszenszky Gézával, az Antall-kormány külügyminiszterével, Markó Bélával, az RMDSZ volt szövetségi elnökével, Németh Zsolttal, a külügyi bizottság elnökével, Székely Istvánnal, az RMDSZ ügyvezető alelnökével, Szent-Iványi István külügyi és Tabajdi Csaba politikai államtitkárokkal (Horn-kormány).

⁵ A hidegháborút követő időszak alakulásában a pesszimisták vagy realisták képviselői a nacionalizmus és az etnikai törésvonalakból eredő helyi és államközi konfliktusok kialakulását vitették előre, amelyben előkelő helyen szerepelt a Magyarország és Románia közötti konfliktus kialakulásának a lehetősége. Lásd bővebben: SNYDER 1990, 5–41.; NELSON 1991, 137–158.; GRIFFITHS 1993; SALAT 2013, 655–690.

rendszer kialakítására irányult és a kisebbségi jogok nemzetköziesítését vetítette előre. A fogalom nem csupán azt jelentette, hogy a kisebbségekkel, a kisebbségi jogokkal kapcsolatos kérdéseket egyre nagyobb nemzetközi érdeklődés övezi, hanem azt is, hogy az ET, az EBESZ és az EU égisze alatt a formális deklarációk konkrét normák és ellenőrző mechanizmusok keretében intézményesülnek.⁶ E kisebbségvédelmi rendszer ugyan számos tekintetben bővült az utóbbi évtizedekben,⁷ azonban a kisebbségi közösségek egy jelentős részének továbbra sem jelenthet hatékony eszközt a többségi állam képviselőivel folytatott jogérvényesítésben: utóbbiak ugyanis nem érdekeltek abban, hogy támogassák a hatalommegosztás intézményes kereteinek megváltoztatására irányuló törekvéseket. Ily módon továbbra is fennmarad a kisebbségek „strukturális hátránya” a többségi társadalommal szemben,⁸ és újratermelődnek az aszimmetrikus hatalmi viszonyok.⁹

A kisebbségi közösségek és politikai szervezeteik a hatalommegosztás intézményes formáinak hiányában a politikai életben való részvétel által befolyásolhatják sajátos politikai, gazdasági és társadalmi életüket,¹⁰ amit kihangsúlyoznak az ENSZ, az EBESZ, az ET dokumentumai és ajánlásai.¹¹ A politikai életben való részvétel lehetőségei a kisebbségi jogok nemzetköziesítésével és a térség államainak integrálódásával tovább bővültek, így a kisebbségek képviselői, az őket ért sérelmeket – anyaországuk támogatásával – az európai fórumok előtt is tematizálhatják,¹² illetve részt vehetnek a Keretegyezmény és a Nyelvi Karta által megteremtett ellenőrzési mechanizmusokban.¹³

Az európai fórumok másik stratégiája a regionális biztonság és a status quo fenntartását célozta két- és többoldalú szerződésekkel, amelyek elsőként normatív, nem kötelező jelleggel jelentek meg az európai politika napirendjén. Ilyen jellegű szerződések megkötésére utaló javaslatokat találunk a fentebb említett Keretegyezményben, mind

⁶ KYMLICKA 2004, 191–217. Galbreath és McEvoy amellel érvelnek, hogy a három szervezet (ET, EBESZ és EU) által megteremtett normák és mechanizmusok összekapcsolódnak és együttesen alkotják az európai kisebbségi jogi rezsímet. GALBREATH–MCEVOY 2012.

⁷ Idesorolhatók azok a nemzetközi egyezmények és dokumentumok, amelyek tiltják a diszkrimináció különböző formáit, hangsúlyozzák az etnikai identitás megőrzésének elvét, illetve támogatják a kisebbségek közéletben és döntéshozatalban való részvételét.

⁸ CSERGŐ–REGELMANN 2017, 291–310.

⁹ KISS 2018, 1–33.

¹⁰ WELLER–NOBBS 2010.

¹¹ A teljesség igénye nélkül: az ENSZ Emberi jogok egyetemes nyilatkozata, az EBEÉ Koppenhágai dokumentuma, az ENSZ 1992-es nyilatkozata, az ET Keretegyezménye, valamint a Lundi Ajánlások is.

¹² WATERBURY 2017, 228–241.; WATERBURY 2018, 17–50.

¹³ VIZI 2018, 15–19.

pedig a Nyelvi Kartában.¹⁴ Az európai biztonsági rendszer létrehozására irányuló francia javaslat,¹⁵ amelyet Édouard Balladur francia miniszterelnök, az ET koppenhágai csúcstalálkozóján mutatott be és Európai Stabilitási Egyezmény néven fogadták el, már konkrét intézkedéseket fogantatosított, amelynek eredményeként az európai államok között deklaratív módon újra elismerést nyert, hogy a stabilitás és a demokrácia szempontjából az alapvető emberi jogok és a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak biztosítása alapvető feltétel.¹⁶

Noha az egyezményben tételesen nem szerepelt, hogy a jószomszédi viszony kialakítása és a kisebbségi jogok rendezése feltételként jelenne meg az európai fórumokhoz való csatlakozásnál, az 1995 szeptemberében megjelenő, a NATO bővítéséről szóló tanulmány alapvető szemléletbeli változást hozott, mert a csatlakozás feltételül megszabta az államközi – etnikai és területi kérdéseket érintő – viták békés rendezését.¹⁷ A Nyugat stratégiaaváltása azt jelentette, hogy a kétoldalú barátsági és jószomszédi kapcsolatokra vonatkozó szerződések megkötése immár nem normatív, hanem kötelező, a tagsági feltételrendszer részét képezi, ennek következtében pedig a térség államai tárgyalásokat kell folytassanak az államközi viták lezárása és az alapszerződések megkötése érdekében.

Az államközi tárgyalások újabb kihívások elé állították a kisebbségi közösségeket és az őket képviselő politikai szervezeteket. Noha a kisebbségek közéletben való részvételének újabb és újabb formái váltak elfogadottá, ezek döntő része csak a belpolitikát érintő kérdésekre korlátozódott. Az államközi tárgyalásokban – így az alapszerződésekről folyó vitákban – nem volt biztosított a kisebbségek formális részvétele, az időszakosan

¹⁴ A Nyelvi Karta egy kevésbé hivatkozott részében az államok által aláírt két- és többoldalú megállapodásokban a kulturális és az oktatási együttműködés elősegítését kéri az érintett államoktól. Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (1992), 14. cikk. Magyar szövege: BÍRÓ 2002, 213–231. A Keretegyezmény az államközi kapcsolatok javítására tett konkrét javaslatot és bátorította a részes, legfőképp pedig a szomszédos államokat két- és többoldalú egyezmények megkötésére, annak érdekében, hogy „biztosítsák az érintett nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmét. A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (1995), 18. cikk. Magyar szövege: BÍRÓ 2002, 239–248.

¹⁵ A dokumentum a balkáni események tanulságaként olyan biztonsági rendszer megalakítását kezdeményezte, amelynek értelmében a balkáni és kelet-európai államok között fennálló, a területi és határkérdésből, valamint a kisebbségi problémákból eredő vitákat a felek különböző megállapodásokban és államközi szerződésekben rendeznék. A dokumentum továbbá világos menetrendet jelölt ki, amelyben az EU tagállami és az EBEÉ is aktív szerepet játszott volna. French proposal for a Pact on Stability in Europe (Copenhagen, 21 and 22 June 1993).

¹⁶ The Pact for Stability in Europe (1995). In BENOÎT-ROHMER, Florence ed. (1996): *The Minority Question in Europe. Text and Commentary*. Strasbourg, Council of Europe. 81–84. A dokumentum a stabilitás kulcsát két tényező, egyrészt az emberi jogok és a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartásának, másrészt pedig a szuverén és egyenlő államok határokon átnyúló együttműködésének és a jószomszédi kapcsolatok fejlesztésének tulajdonította.

¹⁷ A dokumentum hatodik cikkelye kimondta, hogy „azok az országok, amelyekben etnikai viták zajlanak, vagy amelyeknek területi vitáik vannak más államokkal, kötelesek ezeket a vitákat békés úton rendezni, az EBESZ alapelveivel összhangban. E viták rendezése döntő tényező lehet abban, hogy egy államot meghívják-e a szervezetbe vagy sem.” Study on NATO Enlargement.

sorra kerülő konzultációk, egyeztetések nem bizonyultak hatékony eszköznek a dokumentum őket is érintő részeinek kidolgozásában. Ebből adódóan a kisebbségek befolyását az anyaország relatív hatalmi pozíciója, valamint a belpolitikai viszonyok határozták meg. Joggal merült fel tehát a kelet-közép-európai államok által kötött alapszerződésekkel szemben a kritika, hogy azok kisebbségvédelmi szempontjából ugyan tartalmazznak releváns rendelkezéseket, ellenben ezek jelentős részét a kisebbségi közösségek nélkül, az ő beleegyezésük nélkül kötötték.

A magyar–román alapszerződés tárgyalásai és az RMDSZ szerepvállalása kiválóan tükrözi e kritikák megalapozottságát, mert a tárgyaló felek – a Szövetség ellenkezését figyelmen kívül hagyva – véglegesítették a szerződést. Ennek ellenére nem lebecsülendő az a teljesítmény, amelyet az RMDSZ vezetősége és apparátusa a tárgyalások alatt kifejtett, mert ez egybeesett az RMDSZ intézményesülésével, külügyi kapcsolatainak kiépítésével és a magyar–magyar kapcsolatok konszolidálásával.

Az RMDSZ szerepe a magyar–román alapszerződés megkötésében

A magyar–román alapszerződés megjelenése az államközi kapcsolatok napirendjén

A magyar–román alapszerződésről folytatott tárgyalások – eltérő intenzitással – 1992 januárja és 1996 augusztusa között zajlottak, amelynek dinamikáját egyrészt az európai fórumok stabilitási igénye és nyomásgyakorló stratégiája, másrészt pedig az államközi kapcsolatok rendszerváltást követő alakulásának látszólagos ellentmondásos jellege alakította, mert az új román vezetéssel történő ígéretes egyeztetéseket nem követték a két állam viszonyát javító konkrét lépések.¹⁸ Mi több, a többségi nacionalizmus és a magyarellenesség intézményesülése, a magyar kisebbség elleni intézkedések csak olyan területeken tették lehetővé az államközi együttműködést (oktatás, kultúra, biztonság és védelempolitika), ahol nem kerülhetett sor az erdélyi magyarság helyzetének rendezésére.¹⁹

A magyar diplomácia ebből a helyzetből próbált kiutat találni, és az 1990–1991 között sorra kerülő külügyi konzultációkon több kísérletet tett a vitás kérdések napirenden

¹⁸ Horn Gyula bukaresti tárgyalásain (1989. december 29.) több olyan problémáról tárgyalt a román féllel (magyar kisebbség helyzete, kolozsvári főkonzulátus újranyitása, kulturális intézetek megnyitása, az anyanyelvű oktatás bővítése), amely nemcsak az államközi kapcsolatok alakulását, hanem a romániai magyar kisebbség helyzetét is nagymértékben javította volna. Horn Gyulának, Az MSZP elnöksége tagjának, a Magyar Köztársaság Külügyminiszterének Nyilatkozata romániai látogatása után. In *Magyar külpolitikai évkönyv*. Szerkeszti a Külügyminisztérium Dokumentációs Főosztálya, Budapest. 330–331.

¹⁹ A két állam képviselői 1991 januárjában egy oktatási megállapodásról, míg júliusban művelődési és kulturális megállapodásról egyeztek meg. Bizalomépítő lépésként értékelhető továbbá a nyitott égboltról szóló szerződés aláírása.

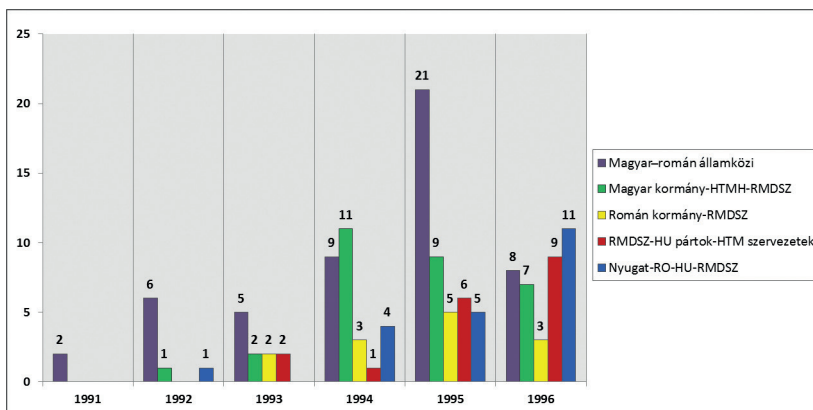
tartására, noha világos volt, hogy lényeges eredményekre nem számíthat.²⁰ E konzultációk keretében a magyar fél javaslatot tett az államközi egyezmények, így az 1972-ben megkötött szerződés felülvizsgálatára. Ennek érdekében 1991 májusában a román, míg novemberben a magyar tervezetet mutatták be a felek.²¹ Az előkészületeket követően 1992 januárjában kezdődtek meg az alapszerződésről folyó tárgyalások, egyrészt szakértői szinten (szakértői tárgyalások), másrészt politikai-diplomáciai szinten, a két állam kormányainak különböző rangú képviselői között.

Noha jogilag és formálisan is a két állam delegációja volt a tárgyaló fél, az alapszerződésről történő egyeztetések dinamikáját más szereplők is alakították, elsőként az európai fórumok és a nyugati államok a bővítési stratégiák ismertetésével, másodsorban az ellenzéki pártok, akik a belpolitika szintjén tematizálták a tárgyalásokkal kapcsolatos álláspontokat, végül pedig az RMDSZ, amely egy olyan szerződés aláírásában volt érdekelt, amely megoldást kínál a romániai magyarság legfontosabb problémáira (oktatás, nyelvhasználat, restitúció). Ebből következik, hogy az alapszerződés tárgyalásai egy négyes viszonyrendszerben értelmezhetők,²² ahol a kétoldalú tárgyalások mellett a felek az RMDSZ és az európai fórumok képviselőivel is egyeztettek. A vizsgálat során 131 olyan találkozóról (tárgyalás, konzultáció, egyeztetés) találtam feljegyzést, amelyeken szerepelt az alapszerződés kérdése. Erről ad részletesebb áttekintést az 1. ábra, ahol a tárgyalások számát éves bontásban ábrázoltam, elkülönítve az egyes kapcsolatrendszereket.

²⁰ A külügyi konzultációkon a felek áttekintették a kétoldalú kapcsolatokban szereplő problémákat, illetve megoldatlan kérdéseket, azonban a közös, mindkét fél által elfogadott jegyzőkönyv aláírása és emlékeztetőben történő végrehajtása csak 1992 májusától kezdődött meg. *Román relációs áttekintés*, 1992. december 17. Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára (továbbiakban MOL), Külügyminisztérium TÜK-iratok, XIX-J-1-J, 50. doboz, 601/12, 7.

²¹ A szövegjavaslatokból kirajzolódtak azok a koncepcionális különbségek, amelyek Magyarország, illetve Románia kül- és nemzetpolitikai célkitűzéseit jellemezték, egyben pedig kijelölték a tárgyalások koordinátáit. Románia elsősorban abban volt érdekelt, hogy a szerződés mielőbbi aláírásával javítsa integrációs esélyeit és az állam külpolitikai megítélését, míg Magyarország a kétoldalú kapcsolatok rendezését és a kisebbségi jogok biztosítását helyezte előtérbe. Ezirányú szándékát a kisebbségi cikkely tartalma is jelezte, amely kitért a kulturális önazonosság megőrzésének fontosságára, nyelvi jogok és anyanyelvű oktatás biztosítására. Ezzel szemben a román javaslatban nem szerepelt kisebbségi cikkely és a dokumentum nagy hangsúlyt fektetett a területi sérthetlenség kérdésére. *Jelentés a magyar–román államközi alapszerződésről folytatott szakértői tárgyalások első fordulójáról*, 1992. február 3. MOL, TÜK-iratok, XIX-J-1-J, 49 D, 330/1.

²² A Rogers Brubaker által kidolgozott anyaállam, nemzetiesítő állam és nemzeti kisebbségek közötti triadikus viszonyra épülő értelmezési modelljét az európai integráció térnyerésével és a kisebbségvédelmi normák elfogadásával egyre több bírálat érte, mivel a szerző nem számolt az európai fórumok szerepével, azzal, hogy a triadikus viszonyrendszert ezek a külső szereplők is alakíthatják. Az ehhez kapcsolódó kritikai munkákról lásd SMITH 2002, 3–16.; TESSER 2003, 483–532.; KELLEY 2004; GALBREATH 2005. A megfogalmazott bírálatok alapján az alapszerződés tárgyalásait egy négyes viszonyrendszerben értelmeztem: SZABÓ 2014, 95–99.



1. ábra: Az alapszerződés tárgyalásainak dinamikája

Forrás: a külügyminisztériumi iratok, az MTI hírchívuma, valamint Udvardy Frigyes kronológiája²³ alapján a szerző szerkesztése

A tárgyalások dinamikájáról megállapíthatjuk, hogy a felek közötti egyeztetések 1994-ig bezárólag vontatottan haladtak, melynek újabb és újabb lendületet az európai fórumok adtak, elsőként 1995 tavaszán az Európai Stabilitási Egyezmény aláírásának időszakában, majd pedig ősszel, a NATO-hoz való csatlakozás feltételeinek ismertetésekor. Ennek tulajdonítható, hogy 1995–1996 között zajlott le az alapszerződésről folytatott egyeztetések kétharmada.

A vizsgált időszakban az RMDSZ és a román kormány képviselői között lezajlott tárgyalások pontos látletét adták a többség-kisebbség intézményes viszonyának: míg az Iliescu-rezsim fenntartotta a párbeszéd látszatát, sokkal inkább a Szövetség és a magyar közösség elleni támadások fenntartásában, pozícióinak gyengítésében volt érdekelt. Ezzel szemben az Antall- és az őt követő Boross-, illetve a Horn-kormány a Szövetség partneri szerepét állította előtérbe. Ebből adódóan az RMDSZ vezetősége számos alkalommal érdemi konzultációkat folytatott a magyar féllel az alapszerződés elvi és tartalmi részéről, míg a román vezetéssel folytatott tárgyalások többnyire formális mederben folytak le, érdemi eredmények nélkül. A felek közötti első viták – a dokumentum tartalmi részeit övező nézeteltéréseken kívül – nem meglepő módon az RMDSZ szerepéről, a tárgyalásokba történő bevonása körül alakultak ki.

²³ UDVARDY é. n.

Az RMDSZ részvételének elutasítása

A hivatalba lépő Antall-kormány külpolitikai stratégiájában jelentős figyelmet fordított a kisebbségi jogokért való kiállásra, illetve a határon túli magyarok támogatására,²⁴ amelyvel tulajdonképpen a nemzetpolitikát a külpolitikai-diplomáciai feladatok közé kívánta illeszteni. E célkitűzések gyakorlati megnyilvánulása érdekében a kisebbségi jogsérelmeket és problémákat egyrészt a kétoldalú kapcsolatokban, másrészt az európai fórumok előtt tematizálták, a határon túli magyarok támogatása érdekében pedig a kormányzat megalakította a támogatáspolitikai intézményeit.²⁵ Ezek az intézkedések a magyar kormány és a határon túli magyar szervezetek kapcsolattartásában is változásokat eredményeztek, így az RMDSZ képviselőinek alkalmoszerű találkozóit felváltották a rendszeres konzultációk.²⁶

A magyar–román alapszerződés tárgyalásai az intézményesülő kapcsolatokat új dimenzióval egészítették ki. A kormány és a Szövetség közötti egyeztetésekre az első szakértői tárgyalásokat követően, 1992 tavaszán került sor, amelyen a magyar fél ígéretet tett arra, hogy a romániai magyarságot érintő kétoldalú tárgyalások esetén konzultálni fognak az RMDSZ vezetőségével. A találkozón arról született továbbá egyezség, hogy a Szövetség kidolgozza az alapszerződés nemzetiségi cikkelyét, amelyet a felek a továbbiakban megvitatnak.²⁷ A jövőbeli konzultációkra vonatkozó ígéret, valamint az RMDSZ javaslatainak figyelembevétele meghatározónak bizonyult a további kapcsolattartásban, mert jelzés volt arra vonatkozóan, hogy a magyar kormányzat partneri viszony kialakításában érdekelt a Szövetség képviselőivel.

A soron következő események megerősítették a konzultáción megfogalmazottakat, mert a bukaresti magyar nagykövetség több alapvető kérdésben is kikérte az RMDSZ vezetőségének véleményét. A konzultációk után a Külügyminisztérium megbízásából a román referatúra felkérte az RMDSZ vezetőségét, hogy küldjenek levelet a magyar és román kormány képviselőinek, melyben a tárgyalásokba való bevonásukat kéri.²⁸ Ezt követően, az Országos Elnökség döntésének megfelelően, az RMDSZ levélben kérte

²⁴ A külpolitikai stratégia tulajdonképpen három célrendszerre (külpolitikai triád) összpontosult: (1) a nyugati politikai, gazdasági és katonai szervezetekbe történő integráció; (2) a jószomszédi viszonyok és a regionális együttműködés; (3) a határon túli magyarok jogainak érvényre juttatása, megmaradásának támogatása. Lásd bővebben Antall József felszólalását a kormányprogram ismertetése alkalmából (1990. május 22).

²⁵ BÁRDI–MISOVICZ 2010, 119–132.

²⁶ Az 1991 novemberében Budapestre utazó RMDSZ küldöttségét Antall József miniszterelnök is fogadta, amellyel a hivatalos kapcsolatfelvétel is megtörtént a Szövetség és a magyar kormány között.

²⁷ *Az RMDSZ küldöttség budapesti tárgyalásai*. 1992. március 20–23. MOL, XIX-J-1-J, 49 D, 1256, 6–7.

²⁸ *Tájékoztató a magyar–román alapszerződés előkészítésével kapcsolatban*. 1992. március 27. MOL, XIX-J-1-J, 49 D, 330/6.

a magyar és a román kormányt, hogy az erdélyi magyarság képviselőit vonják be az alapszerződés kidolgozásába és konzultatív minőségben hallgassák meg a véleményét.²⁹

Magyarország támogató magatartásával szemben az RMDSZ javaslata teljes elutasítást váltott ki a román kormányban és diplomáciai testületben, annak ellenére, hogy a magyar kormány ígéretet tett arra, hogy a tárgyalásokba bevonják a magyarországi románság képviselőit, így érvényesítve a kölcsönösség elvét. Az RMDSZ kérésére maga a külügyminiszter, Adrian Năstase válaszolt, aki egyrészt kifejtette, hogy államközi szinten nem kíván a magyar kisebbség helyzetéről tárgyalni, másrészt elutasította a Szövetség indítványát arra hivatkozva, hogy a kormány kizárólagos hatáskörébe tartozik a kisebbségi közösségek jogainak és identitásának védelme, erre irányuló nemzetközi kötelezettségeit pedig nem kívánja másokkal megosztani.³⁰

A román álláspont ismeretében az RMDSZ – a magyar kormány támogatását élvezve – nemzetközi szintre terelte a problémát, hivatkozva a nemzetközi tanácskozásokon elfogadott alapelvekre és annak az elvárásnak adott hangot, hogy „a kisebbségek helyzetéről maguk az érdekeltek is megnyilatkozhassanak”.³¹ A nemzetközi tanácskozáson elfogadott elvek közül valószínűsíthető, hogy a kérelmezők az EBEÉ konferenciájának dokumentumában is megjelenő pontra – az államközi együttműködés fontossága a nemzeti kisebbségeket érintő kérdésekben – gondoltak, mert ennek tartalma a magyar érrendszerben is megjelent.³² De Magyarország utalt a román–német alapszerződésre is, melynek kidolgozásában a romániai német kisebbség aktívan részt vállalt. Ennek ellenére a román vezetés semmilyen, az RMDSZ szereplehetőségére vonatkozó érvet nem fogadott el, még abban az esetben sem, ha magyarországi románok képviselőjének bevonásával

²⁹ „Megítélésünk szerint valahányszor a két kormány közti tárgyalások a Romániában élő magyarok helyzetét is érintik, célszerű és hasznos lenne ezeken a tárgyalásokon Szövetségünk véleményét is konzultatív minőségben meghallgatni. Kiváltképpen fontosnak tartjuk ezt az (értesüléseink szerint most készülő) magyar–román államközi alapszerződés tekintetében. Mint érintettek és érdekeltek, azt kívánjuk, hogy a ránk vonatkozó kérdésekben, rólunk, ne döntsenek nélkülünk.” *Főnöki levél: az RMDSZ Országos Elnökségének levele a magyar és a román Kormányhoz.* 1992. április 13. MOL, XIX-J-1-J, 51 D, 1078/3.

³⁰ „A romániai magyar nemzeti kisebbség helyzetét érintő kérdések nem képezik, és nem képezhetik kormányunk és a magyar kormány közötti megbeszélések tárgyát. Kizárólag Románia kormányának áll módjában és kötelessége is a legmagasabb nemzetközi jogi normák szintjén intézkedni a magyar kisebbséghez tartozó személyek jogainak biztosítása és ezen kisebbség identitásának védelme érdekében [...]. Valóban igaz, hogy az utóbbi két évben külföldről igen gyakran hangoztattak követeléseket és próbálták Románia kormányát a magyar nemzetiségű román állampolgárokra vonatkozó különféle intézkedések hozatalára kényszeríteni. Ez azonban nem teremt jogot, és nem jelenti azt, hogy kormányunk valaha is elfogadja az állampolgárai sorsáért viselt felelősség – függetlenül azok etnikai származásától – mással való megosztását.” *Szőcs–Năstase levélváltással kapcsolatos teendők.* 1992. június 29. MOL, XIX-J-1-J, 51 D, 1078/4.

³¹ Uo. Az RMDSZ levelet intézett a genfi Emberi Jogi Központnak, az ENSZ Kisebbségvédelmi Albizottságának, illetve a norvég Emberi Jogok Intézetéhez és Jacques Delors-hoz, az EB elnökéhez.

³² Az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma (1990). In BÍRÓ 2002. 178–198.

érvényesülne a kölcsönösség elve. Erre mutatnak rá az államtitkári,³³ az emlékeztető tárgyalásai,³⁴ a nagykövetség munkatársainak konzultációi a külügyminisztérium illetékeseivel,³⁵ valamint az 1993-as külügyminiszteri látogatás tapasztalatai is.³⁶

A román elutasítás ellenére az RMDSZ nem vált a tárgyalások passzív szemlélőjévé, az alapszerződéssel kapcsolatos javaslatait igyekezett mindkét féllel ismertetni.³⁷ Míg azonban a román kormány képviselőivel folytatott tárgyalások nem hoztak számottevő eredményt, addig a magyar féllel folytatott konzultációk a dokumentum tartalmában és a tárgyalásokban – a magyar álláspont részeként – visszaköszöntek.³⁸ Mivel az RMDSZ nem válhatott a kétoldalú kapcsolatokat aktívan alakító és befolyásoló tényezővé – a magyar diplomácia támogatásával –, az erdélyi magyarság helyzetének és jog sértéseinek megjelenítésével próbált nyomást gyakorolni a román félre, a kisebbségek számára kedvezőbb jogszabályok elfogadtatására.³⁹ A magyar kormány számos eszközzel segítette és támogatta az RMDSZ külföldi koalícióépítését: például segítséget nyújtott

³³ Az RMDSZ tárgyaló félként való megjelenése az 1992. május 18–19. között megrendezett külügyi államtitkári találkozón is felmerült. Katona Tamás államtitkár javaslatát Teodor Meleşcanu azzal utasította el, hogy a Szövetség részvételére „nincs közvetlen lehetőség, és ellentétes a nemzetközi gyakorlattal”. *Jelentés Teodor Meleşcanu román külügyminisztériumi államtitkár budapesti tárgyalásairól*. MOL, XIX-J-1-J, 49 D, 1051/6, 4.

³⁴ A június elején lezajlott egyeztetéseken Ion Diaconu az RMDSZ részvételére vonatkozó kérést azzal hárította el, hogy az a „román oldalról alkotmányjogilag megoldhatatlan” és a Szövetség példája nyomán a szélsőségesek is helyet követelnének a tárgyalóasztalnál. *Magyar–román alapszerződés tárgyalásai*. 1992. június 2. MOL, XIX-J-1-J, 49 D, 330/11.

³⁵ Mihai Enescu, a külügyminisztérium területi igazgatója a nagykövetség ügyvivőjének, Bitay Károlynak kifejtette: „Ha a tárgyalásokon az RMDSZ is részt venne, az megkérdőjelezné nemcsak a kormány, de a külügyminisztérium illetékességét is [...] Hosszabb távon pedig oda vezetne, hogy egyes nemzetközi fórumok előtt az országot nem egy hivatalos delegáció, hanem az RMDSZ képviselné. *Román álláspont a magyar–román alapszerződésről*. 1992. július 16. MOL, XIX-J-1-J, 49 D, 330/12, 2.

³⁶ „Már a Balladur-szerződés esetében is kérte Magyarország, hogy részt vehessenek a tárgyalásokon. Ott nemzetközileg is lesöpörték, majd az államközi szinten sem vették figyelembe. Amikor '93-ban volt egy sikeresnek mondható romániai körutam, hivatalos látogatásom, ott is felvettem, ez volna helyes és kívánatos is, hogy ezen részt vegyen az RMDSZ. Nem ez kormányközi, meghívjuk a fogadásra – mondta a román fél. Az, hogy vegyük a szerződésben figyelembe, arról szó sem lehetett.” (Interjú Jeszenszky Gézával.)

³⁷ Markó Béla a vele készült interjúban kifejtette, hogy „szerettünk volna formálisan tárgyaló felek lenni, de nagyon jól tudtuk, hogy a nemzetközi jognak nem voltunk alanyai. De különböző formában rendszeresen konzultált velünk a magyar fél és a román féllel is tárgyaltunk.”

³⁸ „Egyébként kötelező elem volt, hogy amikor tárgyaltunk a románokkal, egyeztettünk a tárgyalások előtt az RMDSZ-szel, és ha volt konkrét kérésük, hogy vessünk fel valamilyen ügyet vagy problémát, akkor azt megtettük. Igazi korrekt partneri viszony volt ebben a kormányzati időszakban, és az volt a filozófia, hogy egyenrangú partner...” (Interjú Szent-Iványi Istvánnal.)

³⁹ Idesorolhatjuk az RMDSZ tárgyalásait az ET jelentéstevőivel, az EBESZ kisebbségi főbiztosával, Frunda György ET-i felszólalásait, illetve az RMDSZ memorandumát Románia ET-felvételéről, amely az RMDSZ legfontosabb külpolitikai sikereként értékelhető.

vezető tisztségviselőinek külföldi útjainak megszervezésében,⁴⁰ leveleket juttatott el az illetékes nemzetközi szervezetekhez, nyugati követségekhez és kormányokhoz, de a külügyi találkozók és nemzetközi konferenciák alkalmával is részletesen ismertette az erdélyi magyarság helyzetét.⁴¹

Az RMDSZ által megfogalmazott álláspontok és javaslatok

A magyar–román alapszerződés tárgyalásaiban az RMDSZ szerepéről a magyar, illetve a román féllel folytatott tárgyalásai, valamint az RMDSZ vezetősége által megfogalmazott és nyilvánosságra hozott álláspontok alapján alkothatunk képet. Mint a fentiekben utaltam rá, a román fél integrációs kényszerből fenntartotta a párbeszéd látszatát, ellenben az RMDSZ pozíciójának gyengítésére törekedett, a Szövetség és a magyar kisebbség elleni támadásokkal, őket hátrányosan érintő jogszabályok elfogadásával, illetve a nacionalista erők támogatásával, akik formálisan is a kormánykoalíció részévé váltak.⁴² E strukturális hátrány ellensúlyozására a magyar fél szorgalmazta a Szövetséggel folytatott konzultációkat, amelynek eredményeként az RMDSZ delegációja javaslatokat fűzhetett a dokumentum kisebbségi cikkelyéhez.⁴³

A tárgyalásokat megelőzően bemutatott magyar javaslat a kisebbségekre nézve számos előremutató jogosítványt fogalmazott meg. Elsőként hivatkozott a legfontosabb nemzetközi és európai dokumentumokra, amelyek relevánsak az emberi jogok és kisebbségek védelme szempontjából,⁴⁴ amelyeket a szerződés kisebbségi cikkelyében is megismétel (13. cikk), majd pedig tételesen a következő jogokat és jogosítványokat

⁴⁰ „Az RMDSZ mindig számíthatott arra, hogy megfelelő jogi, szakmai és egyéb segítséget kapjon. Ahhoz, hogy valaki elmenjen egy nemzetközi fórumra, ahol Románia előadja az álláspontját, ott egy RMDSZ képviselője is jelen kellett legyen. Az, hogy külföldre utazzon, kellett repülőjegy és minden egyéb segítség...” (Interjú Bálint-Pataki Józseffel.) A magyar diplomácia támogatását Jeszenszky Géza is hangsúlyozta a vele készült interjújában.

⁴¹ *A romániai magyarok helyzete (Mandátumkérés az EBEÉ helsinki utótalálkozóhoz)*. 1992. március 3. MOL, XIX-J-1-J, 51 D, 1078, 1–3. Az Európai Stabilitási Egyezmény nyitókonferenciáján Jeszenszky Géza felszólalásában újfent szorgalmazta, hogy a konferencia teremtsen meg annak a lehetőségét, hogy a nemzeti kisebbségek vegyenek részt az államközi tárgyalásokban és az Egyezmény kidolgozásában és javaslatot tett e problémák kétoldalú keretben történő megvitatására. JESZENSZKY 2015, 380–382.

⁴² Lásd bővebben: BAKK 1999, 81–116.; GALLAGHER 2005, 119–121.

⁴³ A magyar vezetés az alapszerződés más tartalmi vonatkozásaiban is kikérte az RMDSZ véleményét (határkérdés, kulturális kapcsolatok), de a középpontban a kisebbségekre vonatkozó cikkely állt.

⁴⁴ A bemutatott magyar javaslat hivatkozik az ENSZ Alapokmányára, az EBEÉ záródokumentumára, a Párizsi Chartára és más EBEÉ-dokumentumokra, ezek nevesítése nélkül (preambulum, illetve 1. cikk). A kisebbségi kérdésre vonatkozó 13. cikkely újfent hivatkozik a Helsinki záróokmányra, az EBEÉ dokumentumaira (ezek tételes felsorolásával), és hangsúlyozza, hogy az államok közötti baráti kapcsolatok feltételét képezi az emberi jogok érvényesülése, valamint a nemzeti kisebbségek identitásának védelme, mi több, ez utóbbi az európai biztonság és stabilitás szempontjából „alapvető fontosságú”. *Szokai Imre levele Meleşcanu államtitkárhoz*. 1991. november 21. MOL, XIX-J-1-J, 49 D, 2919. 1–2; 7.

sorolja fel: a kisebbségek társadalmi életben való részvételének biztosítása, az asszimilációt elősegítő intézkedések tilalma, az identitásválasztás szabadsága, a közügyekben való részvétel biztosítása, saját oktatási és kulturális intézményrendszer létrehozása, illetve működtetésének szabadsága, nyelvhasználat (törvényhozás, igazságszolgáltatás, közigazgatás), anyanyelvi oktatás biztosítása, anyanyelvű tömegtájékoztatáshoz való hozzáférés, valamint a határokon átnyúló kapcsolattartás joga. A cikkely – a magyar álláspont érvényesítése érdekében – kiemeli, hogy a kisebbségi problémák rendezése nem képezheti az egyes államok belügyét, ennek érdekében szorgalmazzák a kétoldalú konzultációk intézményesítését.⁴⁵

A magyar fél és az RMDSZ első konzultációját követően a Szövetség számos formában megfogalmazta javaslatait az alapszerződés nemzetiségi cikkelyére vonatkozóan. E javaslatok elsősorban elvi jellegűek voltak, amelyek később, a tárgyalások elhúzóásával konkretizálódtak. Az RMDSZ alapszerződéssel kapcsolatos kiindulópontját a külügyminiszternek, Jeszenszky Géának címzett levél képezte, amelyben a Szövetség kifejtette elvárásait. E szerint az RMDSZ kérte (1) mindazon jogok intézményesített garanciáját, amelyeket belefoglaltak a gyulafehérvári határozatokba; (2) a román állami keretek között élvezett – a trianoni és párizsi békeszerződést követő –, törvényileg biztosított jogokat; valamint a (3) Románia nemzetközi kötelezettségvállalásaiból eredő jogok betartását. Végül az RMDSZ megfogalmazza arra vonatkozó igényét is, hogy Románia nemzetiségi politikáját a „legméltányosabb nyugat-európai gyakorlatok” szellemében alakítsa.⁴⁶

A magyar és az RMDSZ elvárásaival szemben a román fél nem tulajdonított nagy jelentőséget a kisebbségi cikkelynek, ami hiányzott is az első román javaslatból. A román fél a kisebbségi cikkely megvalósítását technikai kérdésnek tekintette,⁴⁷ amiről a felek – a kezdeti elképzelések alapján – alapszerződésen kívül egyeznének meg. Ez azonban a magyar fél számára elképzelhetetlennek bizonyult, amellyel kezdetét vette a több évig elhúzódó „kötélhúzás” egyrészt azért, mert a magyar fél az ET 1201. számú ajánlásának szerződésben történő szerepeltetésével és a nemzeti kisebbségek számára fontos javaslatokra helyezte a hangsúlyt,⁴⁸ másrészt a román fél ennek puhításában volt legin-

⁴⁵ Szokai Imre levele Meleşcanu államtitkárhoz. 1991. november 21. MOL, XIX-J-1-J, 49 D, 2919.7–9.

⁴⁶ A magyar–román alapszerződés ügyében: főnöki levél. 1992. május 27. MOL, XIX-J-1-J, 49 D, 330/9.

⁴⁷ Ion Diaconu véleménye a kisebbségi cikkelyről. *Jelentés a magyar–román államközi alapszerződésről folytatott szakértői tárgyalások első fordulójáról*. 1992. február 3. MOL, XIX-J-1-J, 49 D, 330/1. 3–4. „Velünk szemben a románok nem akarták, hogy a szerződés a kisebbségekről szóljon. Szóljon gazdasági, kulturális, védelmi kapcsolatokról, hogy kölcsönös ellenőrzés legyen bizalomerosztó szándékkal...” (Interjú Szent-Iványi Istvánnal.)

⁴⁸ A magyar fél erre irányuló igyekezeteként értékelhető a Kisebbségi Vegyes Bizottság létrehozására, illetve a kisebbségvédelmi megállapodás megszövegezésére vonatkozó javaslat, amelyet a román fél többször elutasított.

kább érdekelt.⁴⁹ A felek ebből kifolyólag kívártak: míg a magyar vezetésben viszonylag korán megfogalmazódott, hogy nem kívánnak gyors megegyezést, addig a román vezetés az 1994-es kormányváltástól remélte a tárgyalási pozíció megváltozását. Erre azonban nem kerülhetett sor sem a bizalomerősítő külügyminiszteri látogatásokat követően (1993, 1994), sem pedig az MSZP–SZDSZ kormánykoalíció hatalomra kerülésének első időszakában.

Az 1994 júliusában hivatalba lépő Horn-kormány újabb lendületet kívánt adni a magyar–magyar kapcsolatoknak, amelyben kiemelkedő szerepet játszott Tabajdi Csaba politikai államtitkár és a Miniszterelnöki Hivatali, illetve a Határon Túli Magyarok Hivatala.⁵⁰ Az ő kezdeményezésükre július–augusztus folyamán több konzultációra is sor került, ahol az RMDSZ vezetősége hangsúlyozta, hogy a szerződésnek tartalmaznia kell a kollektív jogokra és a különböző autonómiaformák megvalósíthatóságára vonatkozó utalásokat. Abban is egyetértés mutatkozott, hogy az alapszerződést részletes kisebbségvédelmi megállapodás egészítse ki, amely a következő jogokat és kötelezettségeket tartalmazná: kisebbségi önkormányzatok működésének biztosítása, önálló oktatási intézményrendszer megeremtése, anyanyelvhasználat (közigazgatás, igazságszolgáltatás), asszimiláció és homogenizálási intézkedések tilalma, egyházi és közösségi javak visszaszolgáltatása, határon átnyúló együttműködés támogatása, illetve végrehajtás ellenőrzésére garanciális elemek beépítése (vegyes bizottság, valamint bekapcsolódás az ET és EBEE ellenőrzési mechanizmusába).⁵¹

E konzultációk eredményeként augusztus 26-án az RMDSZ közzétette az alapszerződéssel kapcsolatos állásfoglalását, amelyben újra kérte bevonását a tárgyalásokba és felhívta a figyelmet arra, hogy a dokumentumnak tartalmaznia kell a Kisebbségvédelmi Megállapodást, a romániai magyarság és a magyarországi románság által megfogalmazott jogokat és kisebbségvédelmi jogosítványokat, ideértve a kollektív jogok és az autonómia

⁴⁹ „Az RMDSZ is és a magyar fél is az alapszerződés kapcsán minél többet el akart érni, [...] az akkori status quo-hoz képest többletjogokat akart bevinni a szerződésbe. A román félnek az volt a taktikája, hogy azt a szintet kell kodifikálni alapszerződésben, ami van és ami nem volt sok.” (Interjú Székely Istvánnal.)

⁵⁰ Interjú Bálint-Pataki Józseffel.

⁵¹ *Feljegyzés Tabajdi Csaba és az RMDSZ küldöttségének megbeszéléseiről a magyar–román alapszerződés tárgyában.* 1994. július 29. MOL, XIX-J-1-J, 45 D, 1050/1. 3–4. Az RMDSZ delegációjában részt vett Markó Béla, Takács Csaba, Frunda György, Varga Attila és Bakk Miklós.

különböző alakzatainak biztosítását.⁵² Az állásfoglalás tartalmáról az RMDSZ szeptember elején tárgyalt a román külügyminiszterrel, Teodor Meleşcanuval, eredménytelenül. A román fél azzal utasította el a Megállapodás megkötésére vonatkozó javaslatot, hogy abban „nem lehetne biztosítani Magyarországnak és Románia kötelezettségvállalásának egyensúlyát”.⁵³ A román álláspont nem változott Meleşcanu budapesti tárgyalásain, sem pedig az azt követő szakértői egyeztetéseken.⁵⁴

A magyar–román alapszerződés tárgyalásaiban a Nyugat szerepe és nyomásgyakorlása először 1995 elején mutatkozott meg, az Európai Stabilitási Egyezmény párizsi aláírásának időszakában. A dinamikusnak ígérkező, több tárgyalási forduló során a felek álláspontja közeledett a határklauzula cikkely tárgyában, azonban a nemzetiségi cikkely nyitott kérdéseiben (Kisebbségvédelmi megállapodás, ET 1201-es számú ajánlása) nem állapodtak meg.⁵⁵ Az RMDSZ vezetői – látván azt, hogy több tárgyalási fordulóra is sor kerül –, a Szövetségi Képviselők Tanácsa által elfogadott határozatban újra megismélik az RMDSZ alapszerződéssel szemben támasztott elvárásait.⁵⁶ A dokumentumban ismételtelen kihangsúlyozták a belső önrendelkezés, valamint az autonómia iránti igényüket és amellet foglaltak állást, hogy a kisebbségi kérdés rendezése nélkül nem biztosítható a térség stabilitása, nem épülhet ki „teljes értékű” demokrácia és nem lehet sikeres az integráció sem. Ezek az érvek nemcsak az RMDSZ nyilvános kommunikációjában, hanem a magyar diplomácia érvrendszerében is tetten érhetőek, amelynek legfőbb célja

⁵² A Markó Béla és Takács Csaba által jegyzett dokumentumban a következő jogosítványokat leltározták fel: nemzeti identitás védelme, anyanyelv- és szimbólumhasználat, a regionális autonómia biztosítása, magyar többségű területek különleges jogállása, etnikai arányok mesterséges megváltoztatásának tilalma, anyanyelven való oktatás szabadsága, szakoktatás támogatása, jogegyenlőség, kapcsolattartás lehetőségének biztosítása az anyaországgal. A felsorolt jogosítványok mellett olyan problémák megoldását szorgalmazták, mint egyéni és egyházi tulajdon visszaszolgáltatása, a Bolyai Egyetem visszaállítása, diplomák honosítása, anyanyelvhasználat a közintézményekben (10%-os küszöb bevezetése), a kolozsvári és debreceni konzulátus visszaállítása. Az RMDSZ állásfoglalása a magyar–román alapszerződés tárgyában. 1994. augusztus 26. In *Húszéves az RMDSZ 1989–2009: Eseménynaptár, dokumentumok*. Kolozsvár, RMDSZ Elnöki Hivatal–Ügyvezető Elnökség, 466–469. Az Ügyvezető Elnökség döntése értelmében az állásfoglalást eljuttatta a magyar és a román külügyminisztériumnak.

⁵³ *RMDSZ Tájékoztató*, 2. évf. 360. sz. 1994. szeptember 2.

⁵⁴ A román delegáció vezetője, Dumitru Ceaşu a nemzetiségi cikkelyhez fűzött magyar javaslatokról kifejtette, hogy „a magyar félnek mérsékelnie kellene igényeit”, illetve a szerződés jelenlegi formájában „egy kisebbségi szerződés funkcióját töltené be”. *Jelentés a magyar–román szakértői konzultációról*. 1994. november 16–17. MOL, XIX-J-1-J, 45 D, 1650/5, 4.

⁵⁵ A Stabilitási Egyezmény aláírásának időszaka román szempontból egy kedvezőtlen helyzetet eredményezett, mert többéves tárgyalást követően megegyezés született a magyar–szlovák alapszerződésről, ennek következtében pedig – az európai fórumok képviselői részéről – további nyomás nehezedett a román félre.

⁵⁶ Az SZKT határozata alapján az alapszerződés magába kell foglalja mindkét államban élő kisebbségek képviselőinek véleményét, és részletes kisebbségi megállapodást kell tartalmazzon. Ezek megvalósulásához az alapszerződés teremtse meg a jogi, közigazgatási és anyagi feltételeket, amelyek biztosítására a felek vállaljanak kötelezettséget. A Szövetségi Képviselők Tanácsának határozata a magyar–román alapszerződés kérdésében. 1995. február 26. In *Húszéves az RMDSZ 2009*. 480–481.

az volt, hogy külső nyomásgyakorlással rábírnák a román felet kisebbségbarát intézkedések megtételére és a kollektív jogok elfogadására. E kérdésben a bukaresti álláspont az RMDSZ irányába változatlan maradt, mert a román vezetés nem mutatott hajlandóságot arra, hogy jogi normaként elfogadja az ET 1201-es számú ajánlatát,⁵⁷ ellenben államközi szinten a román diplomácia szűkítő megjegyzéssel hajlandónak mutatkozott az ajánlás szerződésben való szerepeltetésére, ami viszont a magyar fél számára bizonyult elfogadhatatlannak.⁵⁸

Az ebből adódó patthelyzetet Ion Iliescu elnök a magyar–román történelmi megbékélésre irányuló kezdeményezéssel kívánta feloldani, szoros párhuzamot vonva a két állam közötti és a francia–német megbékélési folyamat között.⁵⁹ A kezdeményezés legfőbb célja azonban a román fél kezdeményezőkézségének felmutatása, ennek nyugati kommunikációja volt, amely jól időzített diplomáciai lépésként értékelhető, egyrészt a NATO bővítéséről szóló tanulmány megjelenésének, illetve Iliescu elnök szeptember végi Egyesült Államokba történő látogatásának vonatkozásában. Másrészt a román államfő javaslata elterelte a figyelmet a tárgyalásokban megmutakozó feloldhatatlan ellentétekről, mert a román diplomácia egy három dokumentumból álló csomaggal próbált a tárgyalásoknak új lendületet adni, a román érdekeknek megfelelően.⁶⁰

A kezdeményezés nem marad visszhangtalan a két állam közvéleményében: míg a magyar diplomácia az „ellentervezetek” előkészítésében volt érdekelt, addig az RMDSZ a román kormány képviselőivel folytatott tárgyalásokat követően fejtette ki aggályait

⁵⁷ „A nagy vita az ET 1201. sz. ajánlásának beemeléséről volt, amelyben volt egy kitétel a kollektív jogok biztosításáról, tulajdonképpen az autonómia biztosításának a lehetőségéről, amit a románok nem fogadták el, mi pedig ragaszkodtunk hozzá, hogy legyen benne. [...] Ebben az időszakban végig, majdnem végig Meleşcanu volt a külügyminiszter, hol külön, hol a kollégáimmal, ahol próbáltuk arról meggyőzni, hogy fogadják el ezt az ajánlást teljes egészében.” (Interjú Markó Bélával.)

⁵⁸ A június 19–20. között sorra kerülő szakértői tárgyalásokon, illetve Kovács László és Teodor Meleşcanu levélváltásból kirajzolódó román álláspont azt kívánta elérni, hogy az ajánlás rendelkezéseit ne lehessen a kollektív jogok, az etnikai elven alapuló autonómia, esetleg különleges státusz megadására vonatkozó kötelezettség elismeréseként értelmezni. *Jelentés a magyar–román alapszerződés tárgyában folytatott szakértői tárgyalásokról.* 1995. június 19–20. MOL, XIX-J-1-J, 37 D, 371/39; *Jelentés a Kormánynak Kovács László külügyminiszter 1995. június 19–20-i hivatalos romániai látogatásáról.* MOL, XIX-J-1-J, 38 D, 2185.

⁵⁹ Az indítvány azonban sem időzítésében (a második bécsi döntés 55. évfordulója), sem pedig tartalmából kifolyólag (horthysta Magyarország által elkövetett bűnök felemlegetése, Magyarország anyaálami szerepvállalásának elutasítása) nem segítette a felek közeledését. ILIESCU 1995.

⁶⁰ A megbékélési nyilatkozat alapján a román külügyminisztérium három dokumentumot készített elő: 1. politikai szándéknyilatkozat (az államfő beszéde); kétoldalú egyezmény (az emlékeztetőben foglalt román prioritások), kisebbségi viselkedési kódex. *Római dokumentumtervezetek a magyar–román történelmi megbékélésre.* 1995. szeptember 27. MOL, XIX-J-1-J, 37 D, 2474/1.

a dokumentumokkal kapcsolatosan,⁶¹ Tőkés László pedig a két ország államfőjének címzett levelében tett javaslatot egy alternatív megbékélésre.⁶²

A megegyezés és az alapszerződés aláírása

Noha 1996 tavaszától még egy fél évnek kellett eltelnie az alapszerződés aláírásáig, nem sok jel mutatkozott az álláspontok közeledésére. A tárgyaló felek stratégiája arra irányult, hogy fenntartsák a párbeszéd látszatát, amelynek eredményeként a tárgyalások két kérdésterületre összpontosultak: egyrészt az ET 1201. számú ajánlására, másrészt pedig a megbékélési csomagtervre. Míg az első kérdésben nem született kompromisszumos megoldás, mert a magyar delegáció nem fogadta el az ajánlást szűkítő román javaslatot,⁶³ addig a második kérdésben megkezdődtek a dokumentumok tartalmi egyeztetései.

A párbeszéd fenntartását és az RMDSZ-szel folytatott konzultációk fontosságát a bel- és külpolitikai viszonyok változása is indokolta. A belpolitika szintjén az alapszerződéssel kapcsolatos viták a politikai napirend részévé váltak, és eltérő törésvonalak mentén megosztotta a parlamenti pártokat, noha az ellenzék érdemben egyik államban sem tudta befolyásolni a tárgyalásokat. Magyarországon a szlovák–magyar alapszerződést követően a kormány megegyezésre törekvő álláspontja miatt tovább mélyült a kormány–ellenzék közötti szakadék: míg az ellenzéki pártok az RMDSZ-szel folytatott találkozókön próbálták koalíciót alakítani a kormánnyal szemben, addig a kormány – a parlamenti pártok és a határon túli szervezetek képviselőivel – az első magyar–magyar csúcstalálkozóon megerősítette, hogy Magyarország integrációja nem szoríthatja háttérbe a határon túli magyarok érdekeit és autonómiatörekvéseit.⁶⁴ Az elfogadott nyilatkozat az egység diszkurzusának fenntartására irányult, azonban a megváltozott viszonyok nem tették lehetővé a három külpolitikai célkitűzés egyidőben történő megvalósítását.⁶⁵ Ezzel szemben

⁶¹ *Magyar–román megbékélés (román kezdeményezés)*. 1995. szeptember 25. MOL, XIX-J-1-J, 37 D, 371/43; *RMDSZ álláspont a történelmi megbékélési tervvel kapcsolatban*. 1995. szeptember 27. MOL, XIX-J-1-J, 37 D, 2474/2.

⁶² Az RMDSZ tiszteletbeli elnöke arra hívja fel a két államfő figyelmét, hogy a francia–német megbékélési modell helyett az olasz–osztrák (dél-tiroli) mintát tekintsek követendő modellnek, ugyanis – érvel Tőkés – a „magyar–román kapcsolatok tétje nem annyira az államközi kapcsolatok, mint inkább a romániai magyar nemzetközösség helyzetének a rendezése”. Tőkés 1996. A két állam viszonyának rendezésére vonatkozó eltérő elképzelések a mai napig fennmaradtak, noha Markó Béla több alkalommal egy sajátos modell kialakítását kezdeményezte. MARKÓ 2000, 238–241.

⁶³ *Feljegyzés a magyar–román alapszerződés szakértői egyeztetésének budapesti fordulójáról*. 1996. március 12. Határon Túli Magyarok Hivatala, Elemző Főosztály, ikt.szám: 028/3/1996.

⁶⁴ A Magyar–Magyar Csúcstalálkozó Közös Nyilatkozata (1996. július 4–5.). *Magyar Kisebbség*, 5. évf. 1(15). sz. sz.

⁶⁵ „A magyar–magyar csúcstalálkozóon megpróbáltuk »helyrerándítani« a nemzeti elkötelezettség és az euroatlanti integrációs politika között egyetértést [...], de ez a magyar–magyar csúcst nem jelentett és nem tudott akkora kohéziót kialakítani, hogy a magyar–román alapszerződést sikerüljön megakadályozni.” (Interjú Németh Zsolttal.)

Romániában az alapszerződés kérdését nem a kormány és az ellenzék vitája, hanem a mérsékeltek és a radikálisabb vonal követőinek ellentéte határozta meg:⁶⁶ a Nagy-Románia Párt és a Román Nemzeti Egységpárt azért bírálta a kormányt és az államfőt, mert engedményeket tettek a magyar félnek és az RMDSZ-nek (kisebbségi jogok elismerése, az ET 1201. számú ajánlás elfogadása).⁶⁷

Az egyértelmű változás azonban a külső szereplők viszonyában nyilvánult meg, mert az európai fórumok és a nyugati államok rendre szorgalmazták a felek közötti megbeszélések és tárgyalások folytatását, amellyel fokozatosan nőtt az alapszerződés aláírására vonatkozó nyomásgyakorlás, egyrészt az európai fórumok,⁶⁸ másrészt a nyugati államok részéről, amelyek a két állam csatlakozási esélyeit az alapszerződés aláírásával hozták összefüggésbe.⁶⁹ Ennél határozottabbnak bizonyult az Amerikai Egyesült Államok külügyminisztériumának véleménye, amely szóvivője útján kifejtette, hogy nem támogatja a nemzeti kisebbségek etnikai alapú területi autonómiára vonatkozó igényeit.⁷⁰ Az állásfoglalás, amely a kollektív jogok elismerését utasította el, lezárta az alapszerződés vitáját, és megnyitotta az utat a felek közötti megegyezés előtt.⁷¹

E fejlemények alapvető irányváltást eredményeztek a magyar fél tárgyalási pozíciójában. Egyrészt nyilvánvalóvá vált, hogy a magyar fél már nem vehette olyan mértékben figyelembe a Szövetség konzultatív szerepét és az általa megfogalmazott igények szer-

⁶⁶ IVAN 2010, 407–408.

⁶⁷ SZABÓ 2015, 123–130.

⁶⁸ Ebben az időszakban Romániába látogatott az ET, a NATO és az EU több magasrangú vezetője és képviselője. Az alapszerződés aláírásának vonatkozásában nyomásgyakorlásról beszél Jeszenszky Géza volt külügyminiszter: JESZENSZKY 2000, 459–460., valamint több interjúalany is (Bálint-Pataki József, Markó Béla, Németh Zsolt, Szent-Iványi István és Tabajdi Csaba). Román részről Marcel Dinu román delegációvezető is hangsúlyozta a Nyugat nyomását: DINU 2009, 192.

⁶⁹ „Magyarországra és Romániára is gyakoroltak hatást külső tényezők. Franciaország volt a szószóló, a nemzetközösségi vélemény megfogalmazója, de a maga módján mindkét államot befolyásolta...” (Interjú Bálint-Pataki Józseffel.) Szent-Iványi az interjúban kifejtette: „a franciák nyíltan kimondták, hogy meg kell állapodni...”

⁷⁰ A külügyi sajtótájékoztatón a szóvivőt két alkalommal is kérték, hogy fejtse ki a külügyminisztérium álláspontját a magyar–magyar csúcsot követően kialakult helyzetről. Míg első esetben kitért a válaszadás elől, a július 29-i sajtótájékoztatón a határon túli magyarok autonómiaigényére vonatkozó kérdéssel Nicholas Burns szóvivő kifejtette: „az Egyesült Államok teljes mértékben támogatja a közép-európai etnikai kisebbségek kulturális önazonosságuk megővására vonatkozó erőfeszítéseit, valamint szabad és méltányos politikai részvételüket abban az országban, amelynek állampolgárai. De amint már említettük – tette hozzá –, az Egyesült Államok nem támogatja az etnikai alapú területi autonómiát. Ez egy nagyon fontos alapelve a hidegháború utáni időszaknak Közép-Európában és a volt szovjet utódállamokban.” *U.S. Department of State: Daily Press Briefing*. 1996. július 29.

⁷¹ Visszaemlékezéseiben Horn Gyula miniszterelnök saját kezdeményező szerepét emelte ki a tárgyalások felelevenítésében, arra hivatkozva, hogy olyan vélemények jutottak el hozzá Bukarestből „melyek szerint a román fél kész változtatni addigi hajthatatlan álláspontján, s talán kompromisszumos megoldásra is hajlandó”. HORN 1999, 419. Az Egyesült Államok akkori bukaresti nagykövete pedig a saját és a külügyminisztérium szerepét hangsúlyozta. MOSES 2019, 319–320.

ződésben való szerepeltetését,⁷² mert az a tárgyalások további folytatását, megegyezés hiányában pedig Magyarország integrációját veszélyeztetné. Másrészt a külügyminisztériumi szövívő nyilatkozatából világossá vált, hogy a magyar kormány és az RMDSZ nem tud az autonómiára és a kollektív jogokra vonatkozó törekvések megvalósítására nemzetközi és nagyhatalmi támogatást szerezni.⁷³

Az augusztusban sorra kerülő szakértői tárgyalásokon a felek véglegesítették az alapszerződés szövegét, és megegyeztek az ET 1201. számú ajánlás értelmezéséről is, amely bekerült ugyan a szerződés mellékletébe, de a felek egy szűkítő értelmezést fűztek hozzá.⁷⁴ Noha a megegyezés heves ellenzéki reakciót váltott ki, a kormány álláspontján sem az ellenzéki pártok részéről érkező kezdeményezések, sem az RMDSZ álláspontja – melyet az augusztus végi konzultáción is képviselt – nem változtatott. A Szövetség képviselői mindenekelőtt problematikusnak ítélték meg az ajánlás értelmezését, a nyelvhasználatra vonatkozó kitételeket, illetve a vegyes bizottság felállítását és hiányolták, hogy a szerződés nem tartalmazott semmilyen megállapodást az egyházi és közösségi tulajdon visszaszolgáltatására.⁷⁵ A magyar ellenzéki pártok és az RMDSZ kifogásai ellenére a magyar kormány nem változtatott az álláspontján, és a magasrangú felek szeptember 16-án, Temesváron aláírták az alapszerződést.

Összegzés

A rendszerváltást követő időszakban az európai fórumok és nyugati államok az európai biztonság fenntartásának igényével, illetve a kisebbségi jogok nemzetköziesítésével befolyásolták térségünkben az államközi kapcsolatok, valamint a többség-kisebbség viszonyának alakulását. Ebben az összefüggésben jelent meg az európai politika napi-

⁷² Az RMDSZ-ről szóló elemzésében Bakk Miklós 1996 tavaszára teszi annak az időpontját, amikortól már sem a magyar fél, sem pedig a román fél nem tartott igényt az „RMDSZ aktív partneri szerepére”. BAKK 1999.

⁷³ „[...] a State Department nyilatkozata példanélküli beavatkozás volt a magyar belügyekbe, ami azt mutatta, hogy milyen szűk mozgástere volt Magyarországnak a határon túli magyarok védelme területén.” (Interjú Tabajdi Csabával.)

⁷⁴ A lábjegyzet tartalma a következő: A szerződő felek egyetértének abban, hogy az 1201-es ajánlás nem hivatkozik a kollektív jogokra, és nem kötelezi a feleket arra, hogy az említett személyek számára biztosítsák a jogot az etnikai alapú területi autonómia speciális státusára. Szerződés a Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról (1996. szeptember 16.). Magyarországon kihirdette a 1997. évi XLIV. törvény, míg Romániában az 1996. évi 113-as törvény. Kutatásaimból nem derült ki egyértelműen, hogy ki fogalmazta meg a lábjegyzetet. Marcel Dinu államtitkár visszaemlékezéseiben Dumitru Ceaușu főosztályvezetőnek tulajdonította a lábjegyzet tartalmát: DINU 2009, 192. Mások szerint a Főbiztos fogalmazhatta meg, ugyanis korábban hasonló „szellemű” levelet írt Kovács László külügyminiszternek.

⁷⁵ „Az RMDSZ Operatív Tanácsának álláspontja a véglegesítés előtt álló magyar–román alapszerződésről.” 1996. augusztus 16. In *Hűszéves az RMDSZ* 2009. 511–512. Ezt az álláspontot megerősítette a Szövetség Képviselői Tanácsa és a Szövetségi Egyeztető Tanács szeptember 6-i nyilatkozata is.

rendjén a kétoldalú alapszerződések megkötésének gondolata, amelyben – a nyugati elvárásoknak megfelelően – az aláíró felek kötelezettséget vállalnának a fennálló status quo fenntartására (határkérdés) és rendeznék kapcsolataik vitás kérdéseit (kisebbségi problémák). Míg azonban az 1990-es évek első felében e szerződésekre való utalás sokkal inkább normatív jelleggel bírt, addig a NATO bővítésének időszakában már a tagsági feltételrendszer konkrét részét képezte. Ennek eredményeként a közép-kelet-európai államok számos alapszerződést kötöttek, amelyek a nemzeti kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaztak, azonban a kisebbségek politikai szervezeteinek a tárgyalásokban való aktív részvétele nélkül az alapszerződések csak részben feleltek meg az elvárásaiknak.

A magyar–román alapszerződés, amely a korábban megkötött barátsági szerződés megújításaként, illetve az európai elvárásoknak megfelelő, mintakövető magatartásként került az államközi kapcsolatok napirendjére, beszédes példáját nyújtja az RMDSZ tárgyalásokban betöltött szerepének és érdekérvényesítési lehetőségeinek. A két kormány képviselőivel folytatott tárgyalások és konzultációk eredményeiből megállapítottam, hogy az RMDSZ mozgásterét, közvetítő szerepét jelentősen behatárolta, hogy a román elutasítást követően nem vehetett részt a kétoldalú tárgyalásokon. Ennek következtében az RMDSZ a szerződéssel kapcsolatos elvárásait leginkább a magyar fél irányába tudta megjeleníteni és sikerrel képviselni, ugyanis ezek jórészt – magyar javaslatként – megjelentek a román féllel folytatott államközi tárgyalásokon és a dokumentum különböző tervezeteiben is. Ezzel szemben az RMDSZ-nek a román féllel folytatott tárgyalásai leginkább tájékoztató jellegűek voltak, amelyek ugyan megteremtették az álláspontok ismertetésének a lehetőségét, azonban – a felek közötti aszimmetrikus viszonynak betudhatóan – lényegesebb eredmények nem születtek.

Az RMDSZ a román pártrendszerben betöltött marginális pozíciójára – Magyarország támogatásával – a külügyi kapcsolatainak építésével kívánt válaszolni, hogy ráirányítsa a nemzetközi közvélemény figyelmét a romániai magyarság helyzetére. A külföldi koalícióépítés korlátai az integrációs feltételek megjelenésével váltak nyilvánvalóvá, mert a kisebbségi törekvésekkel szemben az európai fórumok a biztonság és a stabilitás primátusát, illetve a szerződés aláírását szorgalmazó nyugati törekvéseket érvényesítették. Ebben döntő volt az Egyesült Államoknak az autonómiával kapcsolatos állásfoglalása, amely Magyarországot is stratégiaváltásra – az RMDSZ fenntartásai ellenére –, a szerződés aláírására ösztönözte.

Összességében megállapítható, hogy a magyar–román alapszerződés aláírása nem helyezte új alapokra a két fél viszonyát, abban az értelemben, hogy nem járult hozzá két állam közötti megbékéléshez, azonban több területen lendületet adott az államközi kapcsolatok fejlődésének és az együttműködések újabb formáit (például vegyes bizottságok) alapozta meg. A kisebbségi kérdés tekintetében a dokumentumba beemelt rendelkezések egy része noha előremutatónak bizonyult, gyakorlati megvalósulásuk döntő mértékben a belpolitikai viszonyok alakulásának és az RMDSZ alku- és koalícióképességének függvénye maradt. Mindazonáltal az alapszerződés a belpolitikai viszonyokra is hatással bírt, mert megkötése az 1996-os parlamenti választásokat követően, közvetett módon elősegítette az RMDSZ kormányzati integrációját.

Irodalomjegyzék

- BAKK Miklós (1999): Az RMDSZ mint az erdélyi magyarság önmeghatározási kerete. *Regio*, 10. évf. 2. sz. 81–116.
- BÁRDI Nándor – MISOVICZ Tibor (2010): A kisebbségi magyar közösségek támogatásának politikája. In BITSKEY Botond szerk.: *Határon túli magyarság a 21. században: Konferencia-sorozat a Sándor-palotában*. Budapest, Köztársasági Elnöki Hivatal. 119–132.
- BÍRÓ Anna Mária szerk. (2002): *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek*. Budapest, Teleki László Alapítvány.
- CSERGŐ Zsuzsa – REGELMANN, Ada-Charlotte (2017): Europeanization and Collective Rationality in Minority Voting: Lessons from Central and Eastern Europe. *Problems of Post-Communism*, Vol. 64, No. 6. 291–310.
- CSIGÓ Péter – KOVÁCS Éva (2000): Európai integráció vagy/és kisebbségpolitika? A magyar–román alapszerződés sajtóvitája. In SÍK Endre – TÓTH Judit szerk.: *Diskurzusok a vándorlásról*. Budapest, Nemzetközi Migrációs és Menekültügy Kutatóközpont. 252–279.
- DINU, Marcel (2009): *42 ani de diplomație. Ambasador sub patru președinți*. București, Fundația Europeană Titulescu – C.H. Beck.
- French proposal for a Pact on Stability in Europe (Copenhagen, 21 and 22 June 1993). Elérhető: www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/83dcbde9-a916-478c-a977-b1116ed83c56/publishable_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 21.)
- GALBREATH, David J. (2005): *Nation-Building and Minority Politics in Post-Socialist States: Interests, Influence and Identities in Estonia and Latvia*. Stuttgart, Ibidem Verlag.
- GALBREATH, David J. – McEVoy, Joanne (2012): *The European Minority Rights Regime. Towards a Theory of Regime Effectiveness*. New York, Palgrave Macmillan.
- GALLAGHER, Tom (2005): *Theft of a Nation. Romania since Communism*. London, Hurst & Company.
- GRIFFITHS, Stephen Iwan (1993): *Nationalism and Ethnic Conflict: Threats to European Security*. Oxford – New York, Oxford University Press.
- GYŐRI SZABÓ Róbert (2000): A parlamenti pártok és alapszerződések (1994–1997). *Magyar Kisebbség*, 6. évf. 4.(22.) sz.
- Húszéves az RMDSZ 2009*. Cluj-Napoca, Gloria.
- ILIESCU, Ion (1995): Expunerea Presedintelui României, domnul Ion Iliescu, la Simpozionul National »România în vara anului 1940 sub impactul politicii de forță. 55 de ani după Dictatul de la Viena. București, 30 august 1995. Elérhető: http://old.presidency.ro/pdf/date_arhiva/514_ro.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 11. 21.)
- IVAN, Ruxandra (2010): Relațiile dintre România și Ungaria, 1990–2006. In MOTOC, Iulia – CIOCULESCU, Șerban Filip eds.: *Manual de analiză a politicii externe*. Iași, Polirom. 394–417.
- JESZENSZKY Géza (2015): *Kísérlet a trianoni trauma orvoslására. Magyarország szomszédsági politikája a rendszerváltás éveiben*. Budapest, Osiris.
- KISS Tamás (2018): Introduction: Unequal Accommodation, Ethnic Parallelism, and Increasing Marginality. In KISS Tamás – SZÉKELY Gergő István – TORÓ Tibor – BÁRDI Nándor – HORVÁTH István: *Unequal Accommodation of Minority Rights. Hungarians in Transylvania*. London, Palgrave Macmillan. 1–33.
- KELLEY, Judith G. (2004): *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*. Princeton, Princeton University Press.

- KYMLICKA, Will (2004): National Minorities in Postcommunist Europe: The Role of International Norms and European Integration. In BÁRÁNY Zoltán – MOSER, Robert G. eds.: *Ethnic Politics after Communism*. Ithaca–London, Cornell University Press. 191–217.
- IVAN, Ruxandra (2010): Relațiile dintre România și Ungaria, 1990–2006. In MOTOC, Iulia – CIOCULESCU, Șerban Filip eds.: *Manual de analiză a politicii externe*. Iași, Polirom. 394–417.
- Magyar külpolitikai évkönyv* (é. n.). Budapest, Külügyminisztérium Dokumentációs Főosztálya.
- MARKÓ Béla (2000): *A feledékeny Európa: beszédek, előadások, interjúk (1990–1999)*. Marosvásárhely, Mentor.
- MOSES, Alfred H. (2019): *Jurnal de București. Drumul României de la întuneric la lumină*. București, Editura ART.
- MTI Hírchívum, 1988–2020. Elérhető: <http://archiv1988-2005.mti.hu/Pages/HirSearch.aspx> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 20.)
- NELSON, Daniel N. (1991): Europe's Unstable East. *Foreign Policy*, No. 82. 137–158.
- SALAT Levente (2013): A Rapprochement without Reconciliation: Romanian–Hungarian Relations in the Post-Communist Era. In BLOMQUIST, Anders – IORDACHI, Constantin – TRENCSENYI Balázs eds.: *Hungary and Romania beyond National Narratives: Comparisons and Entanglements*. Oxford, Peter Lang AG. 655–690.
- SMITH, David J. (2002): Framing the National Question in Central and Eastern Europe: A Quadratic Nexus? *The Global Review of Ethnopolitics*, Vol. 2, No. 1. 3–16.
- SNYDER, Jack (1990): Averting Anarchy in the New Europe. *International Security*, Vol. 14, No. 4. 5–41.
- Study on NATO Enlargement* (é. n.). Elérhető: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)
- SZABÓ Tamás (2014): Magyarország, Románia és az RMDSZ kapcsolatrendszere az alapszerződés aláírásának időszakában (1992–1996). *Külügyi Szemle*, 13. évf. 4. sz. 77–108.
- SZABÓ Tamás (2015): A magyar–román alapszerződés parlamenti vitája. Összehasonlító elemzés. *Többslet*, 7. évf. 3. sz. 96–135.
- TESSER, Lynn M. (2003): The Geopolitics of Tolerance: Minority Rights Under EU Expansion in East-Central Europe. *East European Politics and Societies: and Cultures*, Vol. 17, No. 3. 483–532.
- The Pact for Stability in Europe (1995). In BENOÎT-Rohmer, Florence ed. (1996): *The Minority Question in Europe. Text and Commentary*. Strasbourg, Council of Europe. 81–84.
- TÓKÉS László (1996): Román–magyar alternatív megbékélési kezdeményezés. Nyílt levél Göncz Árpád magyar és Ion Iliescu román államelnökökhöz. In *Temesvár szellemében*. Nagyvárad, Királyhágómelléki Református Egyházkerület. Elérhető: <http://mek.oszk.hu/02000/02000/02000.htm#36> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- UDVARDY Frigyes (é. n.): *A romániai magyar kisebbség történeti kronológiája, 1990–2017*. Elérhető: <http://udvardy.adatbank.transindex.ro> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 20.)
- VIZI Balázs (2018): A kisebbségek politikai képviselőiténak keretei nemzetközi szinten. In FEDINEC Csilla – SZARKA László – VIZI Balázs szerk.: *Etnikai pártok Kelet-Közép-Európában, 1989–2014*. Budapest, Gondolat. 15–19.
- WATERBURY, Myra A. (2017): National Minorities in an Era of Externalization: Kin-State Citizenship, European Integration, and Ethnic Hungarian Minority Politics. *Problems of Post-Communism*, Vol. 64, No. 5. 228–241.
- WATERBURY, Myra A. (2018): Barátok felsőbb körökben? A magyar kisebbségi jogi követelések externalizációja. *Pro Minoritate*, ősz. 17–50.
- WELLER, Marc – NOBBS, Katherine eds. (2010): *Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice*. Oxford – New York, Oxford University Press.

Vákát oldal

A magyar–szlovák alapszerződés gyakorlata: a Kisebbségi Vegyes Bizottság munkája

Varga Csilla

Bevezető

A nemzeti kisebbségek jelenlétének vizsgálatához Közép-Kelet-Európa államai talán a legmegfelelőbb háttérrel biztosítják. A régió történelmi-politikai múltja és jelene miatt az említett csoportok helyzete, jogaik megfelelő biztosítása, illetve az irányukban képviselt magatartás és politikák sok esetben problematikus, érzékeny témakörnek számítanak. Ettől függetlenül azonban, a kérdés kezelése azért is fontos, illetve azért vált fontossá, főként a rendszerváltás után, mivel az anyaországokon kívül, legtöbbször a szomszédos országokban élő nemzeti kisebbségek számaránya ezt megkövetelte. A közép-kelet-európai nemzeti kisebbségek helyzetének elemzésekor a közismert brubakeri modell alapján fontos megemlíteni három szereplő, a nemzeti kisebbségek, a fogadó állam és anyaállam közötti kapcsolati háromszöget. Ebben a kapcsolatrendszerben a nemzeti kisebbségeknek nemcsak a politikai és gazdasági változásokhoz kell igazodniuk, hanem két ellentétes előjelű nemzeti törekvéshez is: egyrészt a fogadó állam által alkalmazott nemzetiesítő nacionalizmushoz, másrészt pedig az anyaállam kulturális, nemzeti nacionalizmus törekvéseihez.¹

A nemzeti kisebbségek védelme elsődlegesen a fogadó állam felelőssége, ahol e kisebbségek élnek, függetlenül a nemzeti hovatartozásuktól. Ki kell emelni, hogy erre közép-kelet-európai kontextusban láthatunk pozitív gyakorlatokat, azonban negatív példákat is, melyek során egyes államok a kisebbségek többségi társadalomba való beilleszkedésének fontosságára vagy biztonsági kockázatokra hivatkozva háttérbe szorítják jogaik gyakorlatban történő alkalmazását. A kisebbségi jogok tiszteletben tartása által azonban fontos lenne, hogy a kisebbség számára ugyanazt a jogi, politikai helyzetet próbálják az államok megteremteni, amellyel a többség már eleve rendelkezik. Ennek eléréséhez az államoknak, a legtöbb esetben, a többségtől eltérő rendelkezéseket, módokat, megoldásokat kell létrehozni. Bár ahogyan említettük, elsődlegesen a fogadó államnak kell gondoskodnia a területén élő nemzeti kisebbségi csoportok jogainak biztosításáról, az országok egymás között is rendelkezhetnek az ezzel kapcsolatos irányvonalakról, illetve együttműködést alakíthatnak ki.

Bilaterális viszonylatban és a kelet-közép-európai nemzeti kisebbségek helyzetét tekintve a főként 1990-es években létrejött jószomszédi és baráti együttműködésről

¹ BRUBAKER 1995, 108–109.

szóló szerződések, röviden „alapszerződések”² és egyéb kisebbségvédelmi szerződések védelmük egyfajta módját és alapját biztosítják az említett térségben. Fontos különbség az alapszerződések és a kisebbségvédelmi szerződések között, hogy míg az alapszerződések az államok közti több problematikus témakörrel is foglalkoznak, beleértve a nemzeti kisebbségek jogait is, addig a kisebbségvédelmi szerződések kizárólag és részletesen a nemzeti kisebbségek helyzetét szabályozzák.³ Az említett szerződések fontos kitétele, többek között, hogy a dokumentumok által a Felek Kisebbségi Vegyes Bizottságokat (a továbbiakban: KVB) hoztak létre annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbségek jogait hatékonyabb módon biztosítsák, illetve melynek keretén belül különböző célokat fogalmaznak meg a szomszédos államban élő nemzeti kisebbségeik jogvédelme érdekében. A KVB tagjai az adott két ország képviselőiből állnak, akik, az alapító szerződések alapján, általában évente egyszer üléseznek. A szerződések a legtöbb esetben, általánosságban, meghatározzák ugyan a Kisebbségi Vegyes Bizottságok feladatait, azonban összetételével kapcsolatban majdnem kizárólagosan csak azt a kitéletet teszik, hogy a bizottságokban részt kell venniük a nemzeti kisebbségek képviselőinek is, amely jelentős előrelépést jelent a kisebbségi képviselet szempontjából. Mivel a KVB működésének részleteit az alapító szerződések nem határozzák meg, így a két ország kialakult gyakorlata vált irányadóvá ezzel kapcsolatban.

Magyarország és a szomszédos országok között egyes esetekben – Ukrajna, Szlovákia és Románia vonatkozásában – az alapszerződések, míg más relációkban – Szlovénia, Horvátország és Szerbia viszonylatában – kisebbségvédelmi szerződések hozták létre magát a vegyes bizottságot.⁴ Ebből a felosztásból nyilvánvalóan adódik, hogy az említett három kisebbségvédelmi szerződés szélesebb körben, részletesebben szabályozza a nemzeti kisebbségek helyzetét, mint az alapszerződések. Kiindulópontként azonban megfogalmazható, hogy az alapító szerződések jellegétől függetlenül, a vegyes bizottságok nagy előrelépést jelentenek abból a szempontból, hogy a nemzeti kisebbségek képviselőit is bevonják a munkájukba, ami azt jelenti, hogy egyes kisebbségi kérdések megvitatásánál

² Az „alapszerződés” kifejezés kialakulása valószínűleg az 1972-ben az NDK és NSZK között létrejött „Grundvertrag” megnevezés szó szerinti fordítása miatt vált használatossá, mely „alapszerződést” jelent.

³ Példaként említhető, hogy Magyarország az 1990-es években, az alapszerződéseken túl, kisebbségvédelmi szerződést kötött Szlovéniával és Horvátországgal, valamint a 2000-es években csak kisebbségvédelmi szerződést Szerbia-Montenegróval.

⁴ Szerződés a jószomszédság és az együttműködés alapjairól a Magyar Köztársaság és Ukrajna között (1991. december 6.); Egyezmény a Magyar Köztársaságban élő szlovén nemzeti kisebbség és a Szlovén Köztársaságban élő magyar nemzeti közösség különjogainak biztosításáról (1992. november 6.); Egyezmény a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a Magyar Köztársaságban élő horvát kisebbség és a Horvát Köztársaságban élő magyar kisebbség jogainak védelméről (1992. december 16.); Szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről (1995. március 19.); Szerződés a Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról (1996. szeptember 16.); Egyezmény a Magyar Köztársaságban élő szerb kisebbség és a Szerb Köztársaságban élő magyar kisebbség védelméről (2003. október 21.).

nem kerülnek meg magát a közösséget, melynek érdekében az adott intézmény létrejött. Ily módon a bizottságok lehetővé teszik e csoportok képviselőinek politikai részvételét, azonban e részvétel hatékonysága egyéb más tényezőktől is függ. Fontos ugyanis kiemelni, hogy a kisebbségek hatékony érdekképviselete nem azonos a politikai részvételükkel, hiszen jelenlétük csak abban az esetben előremutató és hasznos, ha képesek az adott rendszerben befolyást gyakorolni bizonyos döntésekre. Jelenlétük önmagában nem segíti vagy befolyásolja az őket érintő politikai folyamatok kimenetelét.

A fejezet a Magyarország és Szlovákia között létrejött alapszerződés rövid áttekintése után a dokumentum által létrehozott Kisebbségi Vegyes Bizottság munkáját, illetve az abban részt vevő nemzeti kisebbségek szerepét mutatja be. Előjáróban elmondható, hogy a Bizottság működését, ahogyan egyéb más relációkban is, nagyban meghatározza a két ország közötti politikai viszony jellege, valamint a Felek hozzáállása mind az országaikban élő nemzeti kisebbségekhez, mind a saját nemzeti kisebbségük sorsának alakulásához a határaikon kívül. A Bizottság munkájának és hatékonyságának elemzése során az azt létrehozó alapszerződésre, illetve a vegyes bizottsági ülések jegyzőkönyveire támaszkodunk. Ezt követően pedig a Magyar–Szlovák KVB kisebbségi képviselőivel készített interjúk bepillantás engednek a Bizottság munkájának és hatékonyságának személyes és gyakorlati értékelésébe.

A magyar–szlovák alapszerződés

A Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről szóló szerződés, azaz alapszerződés a két állam között 1995-ben jött létre. Olyan értelemben tehát nem tartozik az „első körben” megkötött dokumentumok közé, hogy Magyarország az 1990-es évek elején a szomszédos országok egy részével már hamarabb létrehozta a jószomszédi szerződését – elsőként Szlovéniával, Horvátországgal és Ukrajnával. Szlovákiával a dokumentum aláírására azért került némileg később sor, mivel a szlovák állam, csakúgy, mint Románia, az 1990-es évek elején nem tartotta elfogadhatónak egy kétoldalú szerződés aláírását, mivel a magyar–szlovák, illetve a magyar–román fél között véleménykülönbség állt fenn mind a kisebbségi autonómia, mind a kisebbségi jogok érvényesítése tekintetében. Így a dokumentumot a Felek 1995 márciusában, főként nemzetközi nyomásra írták alá, mivel mindkét állam csatlakozni kívánt a NATO-hoz, illetve az európai integrációban való részvételhez is alapvető fontosságúnak bizonyult a kisebbségi jogok tiszteletben tartása. A szerződés, korlátozott számban ugyan, de biztosított a nemzeti kisebbségek számára egyes alapvető jogokat, meg kell azonban jegyezni, hogy a szlovák kormány ezeket nem ültette át a gyakorlatba.⁵ Így a szerződés létrejöttét sokkal inkább a nemzetközi közösség, mintsem a nemzeti kisebbségek felé gyakorolt gesztusként lehetett tekinteni.

⁵ FIALA-BUTORA 2013, 176.

A dokumentum bevezetőjében a Felek elismerik, hogy a nemzeti kisebbségek, ahol élnek, a két ország integráns részét képezik, hozzájárulva annak élete gazdagításához, illetve az országok közötti bizalom, barátság és együttműködés elmélyítéséhez; így szükséges előmozdítani a területükön élő kisebbségek nemzeti, etnikai, vallási, kulturális és nyelvi identitásának megőrzését és elmélyítését. A szerződés megerősíti az Egyesült Nemzetek Alapokmánya, az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Helsinkai Záróokmánya, az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet az Új Európáról szóló Párizsi Chartája és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet által elfogadott további dokumentumokban rögzített elveket.⁶ Fontos azonban azt is kiemelni, hogy a nemzeti kisebbségek jogainak védelméhez való hozzáállás szlovák oldalon (hasonlóan a román nézethez) csupán az egyéni jogok elismerését jelenti, hiszen nem veszi figyelembe e jogok kollektív, közösségi természetét és fontosságát. A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának határozata a szerződéssel kapcsolatosan „megerősíti, hogy a Szlovák Köztársaság sohasem fogadott el, és a Szerződésben sem rögzített semmiféle olyan megfogalmazást, amely a kisebbségek kollektív jogai elvének és azon jogoknak az elismerésére épül, amely megengedné bármiféle autonóm struktúra vagy különleges státútum létrehozását etnikai alapon”.⁷ A kollektív jogok elismerésének ellenzésében egyes országok azon félelmei kerülnek felszínre, hogy az esetleg a nemzeti kisebbségek hivatkozási alapja lehet egyfajta kulturális vagy területi autonómia megvalósításhoz. Sok esetben azonban a kisebbségek számára a kollektív jogok biztosítása azért lenne szükséges, mivel a kisebbségi jogok jelentős része csak közösségben, a közösség többi tagjával együtt gyakorolható. Az említett szerződés azonban a „közösség” kifejezést nem említve, csupán a „kisebbséghez tartozó személyek jogaival”, egyéni jogokkal kapcsolatosan fogalmaz meg rendelkezéseket, megerősítve ezzel a kisebbségi jogok egyéni jogokként való értelmezését.⁸

A szerződés 15. cikke értelmében a „Szerződő Felek megerősítik, hogy a nemzeti kisebbségek és az azokhoz tartozó személyek jogainak és szabadságjogainak védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi, ebben az értelemben tehát nem az államok kizárólagos belügye és a nemzetközi közösség legitím figyelmének tárgyát is képezi”.⁹ Az említett megfogalmazást azért is érdemes kiemelni, mivel rendkívül sok esetben hivatkoznak egyes államok a kisebbségi jogok biztosítása területén arra az elvre, hogy az államok maguk határozzák és határozhatják meg a területükön élő kisebbségekkel kapcsolatos politikai és jogi irányvonalakat, és kevés esetben fogalmazzák meg éppen ennek ellentétét, hogy nem kizárólagos belügy a területükön élő kisebbség-

⁶ Szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről. Párizs, 1996. március 19. Preambulum.

⁷ A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának határozata a Szerződéssel a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről (272. sz. irat) történő egyetértés kimondásának tervezetéről. Pozsony, 1996. március 26. B bekezdés.

⁸ JESZENSZKY 1996, 128.

⁹ Szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről. Párizs, 1996. március 19. 15 (1) cikk.

védelem. Azonban azt is hozzá kell tennünk, hogy maga a megfogalmazás sem viszi előbbre a nemzeti kisebbségek jogainak védelmét a gyakorlatban való alkalmazás nélkül.

A 15. cikk a továbbiakban, többek között, elismeri a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát, hogy *egyéni*leg vagy *csoporthoz* szabadon nyilvánítsák ki és fejlesszék saját etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitásukat, valamint fejlesszék kultúrájukat; joguk van szóban és írásban, a magán- és közéletben szabadon használni anyanyelvüket.¹⁰ Bár a szövegben a „csoporthoz” kifejezés is szerepel, a fent említett okok miatt a szerződés mégis nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekről beszél. A 15. cikk a továbbiakban azt is kimondja, hogy a Felek „tartózkodni fognak a kisebbségekhez tartozó személyek akaratuk elleni asszimilációját célzó politikától vagy gyakorlattól”, valamint „olyan intézkedésektől, amelyek megváltoztatnák a népesség számarányát a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által lakott területeken, és amelyek korlátozzák ezen személyek jogait és szabadságjogait, amivel a nemzeti kisebbségek kárára volnának”.¹¹ Szintén a 15. cikkben lett lefektetve, hogy az említett célkitűzések megvalósítása érdekében, valamint információ- és tapasztalatcsere céljából, az általuk szükségesnek tartott összetételű tagozatokból álló, ajánlási joggal felruházott *kormányközi vegyes bizottságot* hoznak létre.¹² A szerződés bővebben nem határoz sem a vegyes bizottság működéséről, sem összehívásának módjairól és feltételeiről, illetve a bizottságban részt vevő tagokról sem. Habár az alapszerződések, illetve egyéb, a vegyes bizottságokat megalapító szerződések rendelkeznek arról, hogy a bizottságban a nemzeti kisebbségek képviselői kötelező jelleggel helyet kapjanak, a magyar–szlovák alapszerződés erről sem tesz említést, a tagok összetételét abszolút mértékben a Felekre bízva, és ilyen módon akár helyzetet teremt arra, hogy egy adott kormány hátrányos döntése alapján az adott kisebbségi csoport képviselői kimaradjanak az egyeztetésből, illetve a bizottsági döntéshozatalban való részvételből. A rendelkezés alapján a KVB csupán ajánlási jogkörrel bír nélkülözve a megfogalmazott kötelezettségek teljesítésének kikényszeríthetőségét. A gyakorlatban ez azonban mára annyiban változott, hogy az aláírt jegyzőkönyveket mindkét ország kormányhatározattal fogadja el kötelező erőre emelve azt, illetve a magyar kormányhatározat tartalmazza a megvalósításért felelős kormányzati szervek felsorolását is.

Az alapszerződés megkötése után a KVB munkája 1999-től kezdődött el, amikor is megtartotta első alakuló ülését, majd évente, illetve egyes évek kihagyásával további találkozóit. A fejezet következő része elsőként a magyar–szlovák KVB általános működését, majd a 14 KVB-ülés egyes lényeges történéseit vázolja fel az ülések jegyzőkönyvei és egyes aktuális politikai viszonyok figyelembevételével, végül pedig a KVB gyakorlati működésével kapcsolatosan a megkérdezett kisebbségi képviselők véleményét osztja meg.

¹⁰ Uo. 15. c) és g) cikk.

¹¹ Uo. 15. d) cikk.

¹² Uo. 15 (6) cikk.

A magyar–szlovák KVB résztvevői és működése¹³

A magyar–szlovák KVB üléseinek száma és gyakorisága tekintetében előjáróban elmondható, hogy működése olyan értelemben sikeresnek tűnik, hogy a fejezet megírásának időpontjáig¹⁴ a Felek 14 ülést tartottak, a legutóbbit 2019-ben, és a találkozók keretében, egy jegyzőkönyvön kívül, az összes dokumentumot elfogadták és aláírták. Ez azonban nem feltétlenül jelenti a lefektetett célok hatékony és gyakorlati megvalósulását.

Ahogy azt az előzőekben is említettük, a vegyes bizottságok a nemzeti kisebbségek jogainak védelme érdekében jöttek létre, jelen esetben a Magyarországon élő szlovák nemzeti kisebbség és a Szlovákiában élő magyar nemzeti kisebbség identitásának megőrzése céljából. Bár az alapszerződés nem rendelkezik a bizottsági tagok összetételéről, a Felek között egyfajta gyakorlat alakult ki az évek során, hasonlóan a többi vegyes bizottság által követett folyamathoz. A bizottság két, magyar és szlovák oldali részét a két társelnök vezeti, összefogva a KVB munkáját. A KVB magyar oldali társelnökeit a Miniszterelnökség, illetve a Külgazdasági és Külügyminisztérium delegálta, főként nemzetpolitikával foglalkozó helyettes államtitkárok és államtitkárok szintjén. A magyar oldal jelenlegi magyar társelnöke 2015 óta szintén a Külgazdasági és Külügyminisztérium miniszteri biztosa. Szlovák oldalon szintén a Külügyminisztérium államtitkárai, miniszterhelyettese vezették társelnökként az üléseket; jelenleg ezt a pozíciót a Külügyminisztérium főkonzulja tölti be. A KVB tagjait illetően, mind a magyar oldali, mind a szlovák oldali bizottságban egyes kormányzati szervek, minisztériumok képviselői vesznek részt, akik KVB-üléseken felmerülő, nemzetiségi kisebbségekkel kapcsolatos témák felelős szervei is (például infrastruktúra, nyelvhasználat, oktatás, média stb.). A nemzeti kisebbségek képviselői szintén részt vesznek a KVB munkájában, ahogyan a fentiekben is említettük. Ezen túl pedig a Felek a Bizottság munkájába szakértőket vonhatnak be akár eseti, akár általános jelleggel. A Magyar–Szlovák KVB keretén belül a magyar oldalon részt vevő szlovák nemzeti kisebbség képviselői a kialakult gyakorlat alapján az Országgyűlés Magyarországi Nemzetiségek Bizottságának szlovák nemzetiségi szószólója és az Országos Szlovák Önkormányzat elnöke. Emellett, eseti jelleggel, ha a jegyzőkönyvek ajánlásainak témái úgy kívánják, a magyar fél szlovák nemzetiségű szakértőket is bevon (például nagyobb szlovák nem kormányzati szervezetek képviselőit). A szlovák oldalon részt vevő magyar nemzeti kisebbség képviselői szempontjából a helyzet ennél bonyolultabb, mivel nem alakult ki egy olyan, a mindenkori szlovák

¹³ A fejezet Kisebbségi Vegyes Bizottságok működésével kapcsolatos része főként személyes munkatapasztalaton alapul, melyet a szerző a Külgazdasági és Külügyminisztérium Magyarország szomszédságpolitikájának fejlesztéséért felelős miniszteri biztosi kabinetének munkatársaként szerzett (2017 – jelenleg). Kalmár Ferenc miniszteri biztos 2015 óta a Magyarország és a szomszédos országok között fennálló kisebbségi bizottságok magyar társelnöke a 63/2015. (VII. 27.) ME határozat alapján, a szomszédos államokkal kötött nemzetközi szerződések alapján működő Kisebbségi Vegyes Bizottságok magyar társelnökeinek felmentéséről, valamint új társelnök kinevezéséről.

¹⁴ 2020 májusa.

kormányzattól független gyakorlat, mely alapján adott kisebbségi szervezetek vagy személyek vennének részt a KVB munkájában. A kezdetekkor, illetve a 2000-es évek végéig a legnagyobb magyar párt, az MKP (Magyar Koalíció Pártja, majd Magyar Közösség Pártja) tagjai képviselték a szlovákiai magyarságot. Ezt követően azonban a szlovák Fél nem delegált kisebbségi képviselőt – sem az MKP-ból, sem egyéb intézménytől – a szlovák oldalon történő részvétel érdekében. Ennek folytán az MKP képviselője számára Magyarország biztosította a részvételt a bizottság magyar oldalán, és mint jogi szakértőt vonta be az MKP tagját. A szlovák oldal esetenként meghív egyéb szakértőket, akik kisebbségi oktatással, kisebbségi ügyekkel foglalkoznak, illetve az utóbbi üléseken a Híd/Most polgári párt képviselői is jelen voltak. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az említett személyek egyike sem hivatalosan képviseli a szlovákiai magyarságot, még abban az esetben sem, ha több személy közülük magyar nemzetiségű, azonban feladatuk, megbízásuk a KVB keretében nem a magyar kisebbség védelme, hanem szakpolitikai, szakértői vonatkozásban, illetve mint egyes kormánypártok tagjai vannak jelen, ahogyan ez a Híd/Most esetében is történt.¹⁵ Ez alapján látható, hogy a KVB-n belül a jövőben fontos feladat lenne a szlovákiai magyarság képviselőinek meghatározása és bevonása, a megfelelő gyakorlat kialakítása.

A magyar–szlovák KVB működése, folyamatai és előkészítése ugyanazt a forgatókönyvet követi, mint Magyarország és a többi szomszédos állam között fennálló vegyes bizottságok gyakorlata. A Felek, elveikben, évente egyszer üléseznek, azonban ez, ahogyan a többi relációban, itt sem valósul meg maradéktalanul, hiszen több esetben előfordult, hogy egy, illetve akár két-három év is bizottsági ülés nélkül telt el. Az ülést a Felek felváltva szervezik meg országaikban, illetve a szervező Fél készíti elő a következő jegyzőkönyv tervezetét is, mégpedig olyan módon, hogy az adott oldalon a Bizottságban részt vevő tagok először írásban tesznek javaslatot új ajánlásokra, illetve a régi, nem teljesült ajánlások megtartására. Miután a szervező ország tagjai közt köröztette a tervezetet, elküldi a másik Fél részére, ahol ugyanez a folyamat megy végbe, és a Bizottság másik oldalán részt vevő tagok egyrészt véleményezik az előző fél ajánlásait, illetve új célokat is megfogalmaznak. Az említett folyamat során a bizottság minden tagjának, beleértve a kisebbségi képviselőket is, joguk van új ajánlásokat javasolni. A folyamat végeztével a jegyzőkönyv ismét visszakerül az előkészítő Félhez visszamutatás céljából, majd a két ország kitűzi a bizottsági ülés időpontját. Amennyiben több vitás kérdés is felmerül, úgy az ülés vagy a jegyzőkönyv köröztetése előtt a társelnökök, illetve a KVB titkárai személyes találkozó keretében egyeztetést tartanak annak érdekében, hogy néhány problematikus témakörre megoldást találjanak. A KVB ülése előtt a Felek a saját oldalukon részt vevő tagokkal személyes találkozó keretében beszélnek át a tervezet végleges formáját, és ekkor még módosítások, új ajánlások vonhatók be a tervezetbe. A vegyes bizottsági ülés a társelnökök vezetésével és a bizottsági tagok részvételével valósul meg, ahol újra áttekintik a jegyzőkönyv tervezetét és megvitatják a problematikus kérdésköröket, illetve

¹⁵ A továbbiakban ez a helyzet sem lesz maradandó, mivel a Híd/Most nem tartozik a kormánypártok közé, így valószínűsíthető, hogy az ezzel kapcsolatos gyakorlatban is változás áll majd be.

ahol a résztvevőknek – beleértve és főként a kisebbségi képviselőket – joga és lehetősége van észrevételeket tenni, hozzászólni az adott témákhoz. Abban az esetben, ha a Feleknek sikerül megegyezniük a jegyzőkönyv szövegét és céljait, ajánlásait illetően, a tárgyalás után aláírják a jegyzőkönyvet, melyet a fent említett módon – a magyar–szlovák relációban – kormányhatározat formájában elfogadnak. Amennyiben a Felek nem jutnak egyezségekre, úgy a jegyzőkönyvet természetesen nem írják alá; ez a Magyar–Szlovák KVB története során egy alkalommal fordult elő, a 12. ülés jegyzőkönyve esetében. A fent említett folyamat bár áttekinthetőnek és egyszerűnek tűnik, a konszenzus elérését több tényező is befolyásolhatja. Az eltérő érdekek nemcsak a jegyzőkönyv-tervezet előkészítése során mutatkoznak meg, hanem a bizottsági ülésen az előre elfogadott és egyeztetett ajánlások megvitatása során is felmerülhetnek újabb problémák. Az előkészítési folyamatot is több tényező hátráltathatja, teheti lassúvá: ilyen az ajánlások, a tervezet magyar és szlovák nyelvre történő fordítása, melyre az egymás közötti köröztetés során több alkalommal is szükség lehet, illetve a két ország közötti politikai légkör jellege. Magyar–szlovák viszonylatban a 12. aláírt jegyzőkönyv azt feltételezi, hogy a Felek közötti együttműködés megfelelő, pozitív ütemben haladt, azonban a jegyzőkönyvek áttekintése során az is kitűnik, hogy mivel a legtöbb célkitűzés két vegyes bizottsági időszak között nem teljesült, a Felek ezeket a további ülések alkalmával is elérendő célként fogalmazták meg, így „görgetve” maguk előtt megvalósításukat.

A KVB ülései, mérföldkövei és elért eredményei

A Magyar–Szlovák KVB első, alapító ülésére az alapszerződés megkötése után négy évvel, 1999. február 8-án Budapesten került sor Németh Zsolt, magyarországi és Ján Figeľ, a szlovákiai Külügyminisztérium államtitkárának társelnökletével. Az ülés létrejöttje valószínűleg annak köszönhető, hogy az 1998-as parlamenti választások változásokat hoztak a szlovákiai politikai életben, és az MKP koalíciós pártként való jelenléte mindenképpen pozitív hatással volt a magyar–szlovák kapcsolatok előmozdításában és a politikai irányvonalak kisebbségek számára történő kedvezőbb meghatározásában. A bizottság első jegyzőkönyvében a Felek általános, átfogó módon fogalmazták meg célkitűzéseiket, illetve magától értetődő módon a szöveg kevés konkrét feladat megvalósításának szükségességére mutat rá. A dokumentumhoz a Felek Memorandumot csatoltak, melyben, többek között, kinyilvánították, hogy együttműködnek a Szlovákiában élő magyar és a Magyarországon élő szlovák kisebbség jogainak védelme érdekében, mivel a nemzeti kisebbségek a társadalomnak és az államnak gazdagító elemei, így identitásuk megőrzését, kifejezését és fejlesztését biztosítani kell.¹⁶

¹⁶ Jegyzőkönyv a Magyar–Szlovák Kisebbségi Vegyes Bizottság Alakuló üléséről. Budapest, 1999. február 8., illetve az ehhez csatolt Memorandum a Kormányközi Magyar–Szlovák Kisebbségi Vegyes Bizottság első üléséről.

A Felek még ugyanabban az évben, 1999-ben megtartották a Bizottság második ülését Pozsonyban, melynek fontos eleme, a jegyzőkönyv alapján, hogy a magyar Fél elismerését fejezte ki a szlovák kormány felé, mivel az „jelentős erőfeszítéseket és konkrét lépéseket tett az előző kormány által előidézett kisebbségi jogsérelmek orvoslására”,¹⁷ azonban azt is megállapította, hogy e téren van még lehetőség az előrehaladásra, hiszen nem jött létre olyan kisebbségi nyelvhasználati törvény, amelyet a szlovákiai magyarság képviselői is elfogadtak volna. Az akkori időszak egyik sarkalatos, a magyar–szlovák kapcsolatokat és a KVB tevékenységét is meghatározó törvénye, mely megjelenik a jegyzőkönyvben, és amelyet a Felek különbözőképpen értékelték, a *184/1999 számú törvény a kisebbségi nyelvhasználatról*,¹⁸ amelyet a szlovák kormány 1999-ben fogadott el. Magyarország és a szlovákiai, főként magyar, kisebbség nézőpontja szerint a törvény számos olyan kitévelt tartalmaz, mely hátrányos helyzetbe hozza ezeket a csoportokat. A szlovák Fél azonban, ahogy a jegyzőkönyvbe is bekerült, a kisebbségi nyelvhasználati törvényt a nemzeti kisebbségek felé tett fontos lépésnek tartja, amelyet pozitívan fogadtak az európai intézmények is, valamint az alkotmányos követelményeknek is megfelel.¹⁹ A törvény például kimondja, hogy azok a kisebbséghez tartozó személyek, akik egy adott községben két egymást követő népszámlálás adatai alapján legalább a népesség 15%-át teszik ki, a hivatali érintkezés során használhatják a kisebbségi nyelvet.²⁰ Ezen túl a második ülésen több területen is célok fogalmazódtak meg, elsősorban az iskolaügy és az oktatás, valamint a kultúra területén, például szlovák–magyar történelemszövetség létrehozásának szándéka; az iskolai végzettségek elismeréséről szóló egyezmény előkészítése; magyar és szlovák kulturális központok támogatása.

A KVB harmadik ülésén, melyet 2001. március 30-án tartottak Budapesten, a Felek, az előbbi alkalmaktól eltérő módon, a jegyzőkönyvben néhány általános irányvonalat határoztak meg, melyek közül a legfontosabb, hogy a KVB a jövőben legalább évente egyszer ülésezik; az összes eddigi ajánlás teljesítését áttekintik; kezdeményezik az ajánlások átutalását más vegyes bizottságok hatáskörébe, valamint a magyar és szlovák tagozat elnökeinek és titkárainak részvételével is lehetőség nyílik az aktuális kérdések megtárgyalására.²¹ Látható tehát, hogy néhány kérdéskört, melyet az alapszerződés nem tartalmazott, a harmadik ülésen sikerült rendezni. A jegyzőkönyv további teljesített és új ajánlásokat is felsorol, illetve elismeri, hogy a KVB munkájában a „magyarországi szlovákság és a szlovákiai magyarság a bizottság érdemi munkájának végzésének garanciáját

¹⁷ Jegyzőkönyv a Magyar–Szlovák Kisebbségi Vegyes Bizottság II. üléséről. Pozsony, 1999. szeptember 29., I. rész.

¹⁸ Zákon č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín.

¹⁹ Jegyzőkönyv a Magyar–Szlovák Kisebbségi Vegyes Bizottság II. üléséről. Pozsony, 1999. szeptember 29., I. rész.

²⁰ Uo. § 2 (1): „Ak občania Slovenskej republiky, ktorí sú osobami patriacimi k národnostnej menšine a majú trvalý pobyt v danej obci, tvoria podľa dvoch po sebe nasledujúcich sčítaniach obyvateľov v obci najmenej 15% obyvateľov, majú právo v tejto obci používať v úradnom styku jazyk menšiny.”

²¹ Jegyzőkönyv a Magyar–Szlovák Kisebbségi Vegyes Bizottság III. üléséről. 2001. március 30., Budapest. I. fejezet.

jelentí”.²² Érdemes még példaként megemlíteni a szlovák Fél részére megfogalmazott új ajánlást, mely az akkor épp előkészítés alatt álló közigazgatási reformja és az új területi egységek kialakítása során egyes nemzetközi dokumentumok (magyar–szlovák alapszerződés, az ET Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménye, az ET PKGY Szlovák Köztársaság ET-tagfelvételi kérelméről szóló véleménye) rendelkezéseinek betartására hívja fel. Ezt azonban a szlovák törvényhozás a magyar igények ellenében fogadta el, nem téve lehetővé a magyar kisebbségnek két magyar többségű dél-szlovákiai terület, „megye” létrehozását.

A KVB 2003. június 5-én, Pozsonyban tartott negyedik ülésén, közel a két ország európai uniós csatlakozásához, a Felek a jegyzőkönyvbe foglalták, hogy a KVB hozzájárul a két ország azon törekvéseinek erősítéséhez, melynek célja az EU-hoz való csatlakozás, a regionális együttműködés, a jószomszédi kapcsolatok, illetve a továbbiakban is igyekeznek biztosítani a területükön élő kisebbségek helyzetének további javítását.²³ A jegyzőkönyvben megjelentek régebbi ülések nem teljesített ajánlásai, illetve új célok is megfogalmazódtak, például a Borsi-várkastély felújítására közös terv előkészítése; a nemzeti kisebbségek vallási szertartásainak elősegítése; a közoktatási intézmények jobb tankönyvellátása; a könyvtárak közös fejlesztése stb. A jegyzőkönyv alapján a Felek egyik fontos célkitűzése volt az is, hogy a két ország szakértőinek bevonásával segítsék a szlovákiai jogszabályok magyar nyelvű, illetve a magyarországi jogszabályok szlovák nyelvű folyamatos közzétételét, különös tekintettel az EU-s jogszabályokra.²⁴ Szlovákiában az első magyar *corpus juris*²⁵ 2015-től, 13 évvel az ajánlás megfogalmazása után kezdett el működni, a Pro Civis Polgári Társulás fordítói-szakmai tevékenységének köszönhetően. Ez a gyűjtemény a tágabb környezetben példa nélküli, hiszen akkoriban a szomszédos országokban nem jött létre ehhez hasonló, magyar nyelvű jogszabálygyűjtemény. Magyarországon a törvények szlovák nyelvre fordítását illetően egységes adatbázis napjainkig nem jött létre, illetve a jogszabályok fordítása szervezetenként nincs koordinálva.

A két ország Európai Unióhoz történő csatlakozása után a Bizottság az ezt követő évben, 2005 novemberében tartotta meg ötödik ülését Pozsonyban. A bizottsági jegyzőkönyvben is kiemelték, hogy a Felek együttműködését kedvezően befolyásolja a két ország európai uniós tagsága, ami által mindkét országban megerősödtek a nemzeti kisebbséghez tartozók jogai és érvényesítésének európai keretei, valamint bővültek az anyanemzettel való kapcsolattartás lehetőségei.²⁶ A magyar Fél említést tett arról is, hogy a Bizottság negyedik ülése óta módosult a Magyarországon élő nemzeti kisebbségek helyzetét szabályozó törvény és a közigazgatási törvény, mely rendelkezik azoknak

²² Uo., I. fejezet.

²³ Jegyzőkönyv a Magyar–Szlovák Kisebbségi Vegyes Bizottság IV. üléséről. 2003. június 5., Pozsony, I. fejezet.

²⁴ Uo., III. fejezet, 2. ajánlás.

²⁵ Törvénytar: <http://torvenytar.sk/hu> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)

²⁶ Jegyzőkönyv a Magyar–Szlovák Kisebbségi Vegyes Bizottság V. üléséről. 2005. november 15., Budapest, I. rész.

a személyeknek a helyzetéről, akik a magyar állam állampolgárai, és magukat valamely nemzeti kisebbséghez tartozónak vallják. A törvény tiltja a nemzeti kisebbségek mindenfajta diszkriminációját, beolvasztását, erőszakos áttelepítését, az etnikai arányok megváltoztatását, valamint azt is kimondja, hogy Magyarországon a nemzeti kisebbségek települési, területi és országos kisebbségi önkormányzatot hozhatnak létre, melyeknek feladata a kisebbségek érdekeinek védelme és képviselete.²⁷ A Felek a jegyzőkönyv alapján jelentős számú előző ajánlást újra belefoglaltak a dokumentumba, azonban olyan új ajánlások is megfogalmazódtak, mint például egymás kölcsönös tájékoztatása az EU kisebbségpolitikai normáinak előkészítésére vonatkozó javaslatokról; a kisebbségi civil szervezetek támogatásának növelése; a kis létszámú magyar és szlovák iskolák megmaradásának elősegítése; a hadisírok gondozásáról szóló megállapodás előkészítése.

A mindkét országban lezajló parlamenti választásokat követően a KVB hatodik ülését a Felek 2006 szeptemberében tartották Pozsonyban, azonban ezt az időszakot, főként a politikai változások miatt, jelentős feszültségek terhelték meg a két ország között, melynek hatása érezhetően nyilvánult meg a KVB-ülésein is. Szlovákiában az MKP ellenzékbe került és Robert Fico koalíciós kormányával (Smer-SD) került a miniszterelnöki székbe, Magyarországon pedig Gyurcsány Ferenc (MSZP) a választások után is miniszterelnökként folytatta. 2006-tól egyes területeken hangsúlyosabb gondok jelentkeztek: Szlovákiában a nacionalista Szlovák Nemzeti Párt a koalíció részévé válva erőteljes magyarellenes politikát folytatott, jelentős mértékben növelve nemcsak a szlovákiai magyar kisebbség és a többség, hanem a két ország közötti feszültségeket is. Októberben elmaradt a Gyurcsány és Fico közötti V4 keretében szervezett találkozó, mivel ekkor már Magyarország is kifogásolta, hogy a szlovák miniszterelnök nem határolódik el a magyarellenes kijelentésektől és cselekményektől.²⁸ Az említett és egyéb incidensek miatt a KVB munkájában is megfigyelhető volt a kapcsolatok hidegülvése és a kooperáció befagyása olyan értelemben, hogy az említett ülésen a Felek új ajánlásokat nem fogadtak el, ami az előző évekhez képest példa nélkülinek számított. A jegyzőkönyv felsorolja a korábbi évek azon ajánlásait, melyeket a Felek továbbra is feladatuknak tekintenek, ezenkívül azonban előrelépés az ülés keretében nem történt.

A KVB hetedik ülésére 2007 szeptemberében került sor Budapesten, annak ellenére, hogy a szlovák–magyar kapcsolatban, az előzőekben említett okok miatt, jelentős javulás nem állt be. Pozitív fejleménynek tekinthető azonban a jegyzőkönyv által is említett, a két ország kormányfői között lezajlott kétoldalú találkozó, illetve az ott elfogadott megállapodás, melynek rendelkezései szintén hozzájárulnak a két nemzet közötti kapcsolatok elmélyítéséhez, és a nemzeti kisebbségek helyzetének javítását is szolgálják.²⁹ A két kormányfő 2007 júniusában Pozsonyban egyeztetett a visegrádi országok minisz-

²⁷ 2005. évi CXIV. törvény a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról, II. fejezet, 30–31 §.

²⁸ A magyar–szlovák konfliktus kronológiája 2006-tól. *Bumm.sk*, 2008. 12. 05.

²⁹ A Magyar–Szlovák Kisebbségi Vegyes Bizottság VII. ülésének jegyzőkönyve. 2007. szeptember 18., Budapest, I. rész.

terelnökeinek találkozója keretében, illetve aláírta a *Közös múlt, közös jövő – a közös projektek fényében* című egyezményt, mely tartalmazta, hogy a két ország kapcsolatait a jövőben is a magyar–szlovák alapszerződésben rögzített elvekre alapozzák, és ennek megfelelően hajtják végre az egyezmény 14 pontját. Többek között hat hónapon belül összehívják az alapszerződés értelmében létrejött 11 vegyes bizottságot, illetve ösztönzik, hogy mielőbb megjelenjen a két ország történéseiből álló vegyes bizottság közös kiadványa, amely a politikai érdekektől mentesen, objektív történelmi tényeket rögzítve hivatott szólni a két nép és nemzet ezeréves együttéléséről.³⁰ A jegyzőkönyv ezen kívül kevés új ajánlást fogalmazott meg, példaként említhető az interregionális kapcsolatok intenzívebbé tétele, az Országos Szlovák Önkormányzat magyar Fél általi támogatása, a szlovákiai magyar művelődési intézet létrehozásának szlovák Fél általi megvizsgálása, a digitális televíziózásra vonatkozóan szakértői csoportok felállítása.

A KVB nyolcadik ülésének időpontjában, 2008 júniusában úgy tűnt, a magyar–szlovák kapcsolatok elérték a mélypontot, és az a tény, hogy az ülés a jegyzőkönyv aláírásával végződött, meglepőnek tekinthető. A szlovákiai magyarok elleni, akkori időszakban elkövetett jogszerűtlen bánásmóddal kapcsolatban 2008-ban nemcsak maga a szlovákiai magyar közösség, de a magyar állam is kifejezte rosszsallását. Az említett bánásmód többféle módon is megnyilvánult, például a magyarokkal szembeni látható asszimilációs törekvések által a szlovák állam részéről, a magyar tankönyvek minőségének romlásában vagy az oktatási rendszerben bevezetett hátrányos rendelkezésekben. A fent említett SNS nacionalista párt magyarellenes és provokatív kijelentései szintén tovább rontották a két ország közötti kapcsolatot. Ennek ellenére, az ülés jegyzőkönyve alapján, a Felek megegyeztek, hogy a nyitott vagy vitás kérdések megoldása, megválaszolása során szükséges megőrizni a nemzeti kisebbségek védelme terén eddig elért szintet és eredményeket, valamint erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy a kisebbségek jelenlegi helyzete ne változzon negatív irányba.³¹ A jegyzőkönyv a régebbi ajánlások ismétlésén túl minimális, rendkívül alacsony számú új ajánlást tartalmazott.

A két ország közötti súrlódások ellenére a következő évben, 2009 júliusában a Bizottság megtartotta soron következő, kilencedik ülését Budapesten, melynek jegyzőkönyve, illetve a politikai aktualitások alapján a Felek kitértek a szlovák államnyelvtörvény 2009-ben elfogadott módosítására, mellyel összefüggésben a Szlovák Fél biztosította a magyar Felet, hogy a törvény módosításával a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek alkotmányos és nyelvi jogai semmilyen formában nem sérülnek. A Magyar Fél ellenben úgy vélte, hogy az említett törvény rendelkezéseit jogkorlátozóként értékeli, ezért azzal kapcsolatos további egyeztetésre van szükség.³² Az említett szlovák államnyelvtörvény

³⁰ Kétoldalú egyezményt írt alá Gyurcsány és Fico. *Hvg.hu*, 2007. 06. 19.

³¹ A Magyar–Szlovák Kisebbségi Vegyes Bizottság VIII. ülésének jegyzőkönyve. 2008. június 10., Pozsony, I. rész.

³² A Magyar–Szlovák Kisebbségi Vegyes Bizottság IX. ülésének jegyzőkönyve. 2009. július 17., Budapest, II. rész.

módosítása³³ alapján a szlovák nyelv elsőbbséget élvez minden egyéb, az ország területén használt nyelvvel szemben, illetve a szlovák állampolgárok általános érintkezési eszközének számít. A hivatalos közegben a törvény alapján kizárólag szlovák nyelven lehet kommunikálni; az állami, a területi önkormányzati és a közigazgatási szervek is hivatalos érintkezés során kizárólag a szlovák nyelvet használhatják. A szabályozás alól az jelent kivételt, ha a nemzeti kisebbségek aránya az adott településen meghaladja a 20%-ot, vagy ha a külföldi nyelv használatát a nemzetközi kapcsolat indokolja. Az államnyelvtörvény okozta feszültségek ellenére a Felek az ülés alkalmával néhány új ajánlást is elfogadtak, többek között az anyanyelvi továbbképzések kölcsönös elismerésének szükségességét; a területükön található szellemi kulturális örökség felkutatására és megőrzésére vonatkozó lépések megtételét; a magyarországi szlovákság történelmi emlékhelyeinek magyar Fél általi felmérését; az Országos Szlovák Önkormányzat közoktatási intézményeivel való társulások módjának megvizsgálását.

A KVB tizedik ülésére két év elteltével, 2011 februárjában került sor Pozsonyban, ahol némileg oldottabb légkörben folytatódtak a tárgyalások, és a Felek a jegyzőkönyvben is megfogalmazták, hogy KVB-ben folyó párbeszéd segít csökkenteni a viták élességét, valamint hozzájárul ahhoz is, hogy a jövőben ne kerüljön sor a nézeteltérések kiéleződésére, ennek érdekében jövőbeni jogalkotási szándékaikról, melyek érintik a nemzeti kisebbségeket, egymást tájékoztatni fogják.³⁴ Az ajánlások tekintetében a Felek a jegyzőkönyvben rögzítették, hogy a jövőben fokozottan keresik a megoldást azoknak az ajánlásoknak a teljesítésére, amelyekkel kapcsolatosan huzamosabb ideje nem történt előrelépés, valamint ezen ajánlások magas számára tekintettel a megvalósult vagy jelenleg megvalósuló ajánlásokat törlik a jegyzőkönyvből, illetve ha a jövőben ezekkel kapcsolatosan problémák merülnek fel, akkor újra a napirendjükre tűzik. Az ülésen megfogalmazott néhány új ajánlás közül kiemeljük, hogy a szlovák Fél vállalta, többek között, hogy igyekszik biztosítani a magyar nyelvű tankönyvek és taneszközök tekintetében a választhatóságot, valamint hogy fordítás helyett legyen lehetőség szlovákiai magyar szakemberek által írt tankönyvekből és taneszközökből tanítani. A magyar Fél, többek között, vállalta, hogy megfontolja a kisebbségi területi és országos önkormányzati választási előírások megváltoztatását annak érdekében, hogy ezen a szinten is tartsanak közvetlen választásokat.

A KVB következő, tizenegyedik ülése a szlovákiai parlamenti választásokat követően 2012 novemberében zajlott Budapesten. A két ország közötti kapcsolatokban javulást lehetett megfigyelni, melynek fő oka, hogy a magyarellenes megnyilvánulásairól (is) elhíresült Szlovák Nemzeti Párt (SNS) a választások alkalmával nem jutott be a szlovák parlamentbe, a Smer szociáldemokrata párt, Robert Fico vezetésével, azonban abszolút többséggel nyert, Fico egyik célja pedig a bilaterális kapcsolatok fejlesztése volt. A bizottság az ülés jegyzőkönyvében meg is állapította, hogy a kétoldalú szlovák–magyar kapcsolatok

³³ 357/2009 Z.z. ÚZ zákona o štátnom jazyku Slovenskej republiky.

³⁴ A Szlovák–Magyar Kisebbségi Vegyes Bizottság X. ülésének jegyzőkönyve. 2011. február 2., Pozsony, II. rész.

légkörének mindenfajta javítása nagyon pozitív hatást gyakorol a Magyarországon élő szlovák és a Szlovákiában élő magyar kisebbség életére.³⁵ A szlovák Fél, többek között, kiemelte a magyarországi új, az országgyűlési választásról szóló törvényt³⁶ és reményét, hogy abban az esetben, ha szlovák nemzetiségi képviselőt nem választanak meg, a szlovák nemzetiségi országgyűlési szószóló minél szélesebb körű jogosítványokkal rendelkezik majd. Az ülésen az új ajánlások között megfogalmazták egy magyar–szlovák történettudományi szakmai folyóirat megalapítását, valamint több kisebbségi nyelvhasználatra vonatkozó ajánlást is a magyar Fél részéről. Effajta célkitűzés volt a szlovák Fél részére például a kisebbségi nyelvhasználatot szabályozó hatályos törvények végrehajtása és gyakorlati alkalmazásuk előtt álló akadályok elhárítása; a kisebbségi nyelvhasználat többletköltségeinek vizsgálata, valamint ezzel összefüggésben költségvetési források keresése; szakmai, módszertani és pénzügyi feltételek biztosítása a kisebbségi nyelvek hivatali használatára és a szükséges szakterminológia kialakítására.

A KVB 12. ülésén nem került sor a jegyzőkönyv aláírására, így a következő, e tekintetben sikeresnek tekinthető találkozó, a 13. ülés, 2016 novemberében zajlott. A 2016. évi márciusi szlovákiai parlamenti választások Robert Fico újabb győzelmét hozták, akinek céljai között továbbra is szerepelt a Magyarországgal, és az akkori harmadik Orbán-kormányral, való kapcsolatok javítása, az együttműködés további előrehaladásának megőrzése. Az ülés jegyzőkönyve alapján a szlovák Fél üdvözölte az új magyarországi választójogi szabályozást,³⁷ amely megteremtette a feltételét annak, hogy a magyarországi szlovák kisebbség képviselői lehetőséghez jutott az Országgyűlésben.³⁸ A jegyzőkönyv általános rendelkezési között a magyar Fél a szakértői tárgyalásokat követően a kettős állampolgárság ügyében szorgalmazza a megfelelő szintű politikai döntés meghozatalát, mely kitétel háttérében a szlovák állampolgársági törvény³⁹ 2010. évi módosítása áll, amely kimondja, hogy elveszítik szlovák állampolgárságukat azok, akik egy másik állam állampolgárságát felveszik.⁴⁰ Ez a rendelkezés nemcsak Magyarország és a szlovákiai magyar kisebbség részéről váltott ki éles kritikát, de a Szlovákiában élő többi nemzetiség körében is.

Az ülés új ajánlásait tekintve a Felek 19 célkitűzést fogalmaztak meg, melyek többsége kulturális örökséggel, műemlékvédelemmel és kulturális turizmussal; a kisebbségi iskolák támogatásával; kisebbségi nyelvhasználattal; különböző kulturális intézmények támogatásával; a szlovákiai vasútállomások és megállók kisebbségi nyelvű megjelölésével

³⁵ A Magyar–Szlovák Kisebbségi Vegyes Bizottság XI. ülésének jegyzőkönyve. 2012. november 7., Budapest, II. rész.

³⁶ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról.

³⁷ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról.

³⁸ A Magyar–Szlovák Kisebbségi Vegyes Bizottság XIII. ülésének jegyzőkönyve. 2016. november 3., Budapest, II. rész.

³⁹ A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának 40/1993. számú törvénye a Szlovák Köztársaság állampolgárságáról (1993. január 13.), mely a 250/2010. számú törvénnyel lett módosítva, hatályos 2010. július 17-től.

⁴⁰ Uo. 9 (16) §.

foglalkoznak, illetve újra belefoglalták a jegyzőkönyvbe az eddigiekben nem teljesült, viszonylag magas számú ajánlást.

A Magyar–Szlovák KVB eddigi legutolsó ülésére 2019 februárjában került sor Pozsonyban, ahol az egyeztetés már barátságos légkörben zajlott, illetve több olyan célkitűzés megvalósításáról is beszámoltak az országok, amely szintén pozitívan befolyásolta a két ország közötti kapcsolatokat. A jegyzőkönyv bevezető részében pozitív fejleményként emelik ki, többek között, a Szlovákiában a nemzeti kisebbségek kultúrájának támogatására létrejött Alapot,⁴¹ továbbá azt, hogy a Szlovák Köztársaság Távirati Irodája megkezdte hírei egy részének közlését magyar nyelven is. A Felek továbbá üdvözölték a magyarországi szlovák nemzetiségi önkormányzatok és civil szervezetek költségvetési támogatásának folyamatos növekedését, illetve a Szlovákiában a főként magyar kisebbség által lakott területek vasútállomásai neveinek magyar nyelvű feltüntetését. További fontos kitételként belekerült a jegyzőkönyvbe az is, hogy a Felek hajlandóak folytatni a szakértői tárgyalásokat a kettős állampolgárság nemzetközi jogi szempontjairól, mely az előbbieken említett szlovák módosítás miatt kezdődött el, azonban a tárgyalások befagytak. Kifejezték azonban azt is, hogy egyelőre nem született megegyezés Csemadok és a Szlovákiai Magyar Írók Társasága működésének pénzügyi támogatása, a peredi népszavazás, a szlovák államnyelvtörvény, a szlovákiai magyar nyelvű közszolgálati TV-adások jogszabályban előírt időtartama, valamint az utazóközönség kisebbségi nyelven történő közlekedési tájékoztatásának bővítése ügyében.⁴² A régebbi, nem teljesült ajánlások felsorolásán túl a Felek olyan új ajánlásokat fogadtak el, mint például a kulturális turizmus kölcsönös fejlesztése; a könyvtárak és levéltárak közötti együttműködés előmozdítása; a nemzetiségi műsorkészítés feltételeinek javítása; a nemzetiségi kisebbségek számára fontos ingatlanok megvétele vagy restaurálása. A szlovák Fél továbbá egy komplex kisebbségi törvény megalkotásának lehetőségét, míg a magyar Fél a szlovák audiovizuális kultúra bemutatásának lehetőségét vizsgálja meg, hogy néhány további példát említsünk, a teljesség igénye nélkül.

A vegyes bizottság munkáját a fentiekben a jegyzőkönyvek egyik kiemelt, fontosabb ajánlásai és némely esetben a két ország közötti politikai viszony rövid vázolásával tekintettük át, melyből látható, hogy a KVB munkája habár viszonylag folyamatosnak mondható, sikeressége és hatékonysága a két nemzeti kisebbség szemszögéből értékelhető leginkább. Ennek érdekében a fejezet következő része röviden összefoglalja, hogyan értékeli általánosságban a Bizottság két oldalán (illetve jelen esetben a magyar oldalon) részt vevő kisebbségi képviselők az ott zajló munkát, illetve részvételük hatékonyságát.

⁴¹ A Kisebbségi Kulturális Alapról szóló 138/2017-es törvény 2017. július 1-jén lépett hatályba, létrehozva az Alapot, amely a kultúra területén az első önálló, törvény által létrehozott intézmény Szlovákiában, amely a nemzeti kisebbségek jogaira összpontosítva pénzügyi támogatásban részesíti a kisebbségi kultúra fennmaradását, fejlesztését.

⁴² A Magyar–Szlovák Kisebbségi Vegyes Bizottság XIV. ülésének jegyzőkönyve. 2019. február 20., Pozsony, Preambulum.

A bizottsági munka értékelése, a KVB és a kisebbségi részvétel hatékonysága

Ahogy az előzőekben említettük, a Bizottság magyar oldalán a szlovák nemzeti kisebbséget a szlovák parlamenti szószóló és az Országos Szlovák Önkormányzat elnöke képviseli. Szlovák oldalon jelenleg a szlovákiai magyarságot képviselő, egy meghatározott intézmény vagy személy jelenleg nincs bevonva a KVB munkájába, így az MKP tagja jogi szakértőként a magyar Fél oldalán foglal helyet az ülések alkalmával, ettől függetlenül, vagy ezzel együtt, a szlovákiai magyarság érdekeit képviselve. A következőkben az említett három személlyel készült interjú alapján röviden összefoglaljuk a véleményüket a KVB, illetve a saját jelenlétük hatékonyságával kapcsolatban.

A parlamenti szószóló kifejtette, hogy a Bizottság hatékonyságának jellemzése nehéz kérdés, mivel a bizottsági ajánlások megvalósulása kizárólag utólag ellenőrizhető, így a hatékonyság is egy bizonyos idő elteltével értékelhető megfelelő módon. Kiemelte, hogy hozzá főleg akkor jutnak el egyes ügyek a szlovák közösség részéről, amikor nem hatékony a rendszer, ellentétes esetben, a KVB megfelelő működéséről, nem kap visszajelzést. Véleménye szerint a Magyar–Szlovák KVB viszonylag megfelelő hatékonysággal működik, elsősorban a magyar oldalon, mivel az ajánlásként megfogalmazott célok túlnyomórészt, illetve előbb-utóbb teljesülnek. Ehhez azonban hozzá kell tenni azt is, hogy mindig politikai szándék kérdése, mi valósul meg az ajánlásokból, azonban a magyarországi gyakorlat, a jegyzőkönyv kormányhatározat általi elfogadása és az ajánlások megjelenése az államirányítás jogrendszerében mindenképpen hivatkozási alapot teremt a szlovák nemzeti kisebbségnek. A szószóló kitért arra is, hogy a magyar oldali, bizottsági ülést előkészítő egyeztetésen, bár nem teljes körű az elfogadottsága a szlovák nemzeti kisebbség által javasolt ajánlásoknak, hiszen ez a többi tárcán és főként a pénzügyi lehetőségeken is múlik, azonban azok a célok, amelyek valóban javítják az adott nemzetiség helyzetét, mindig belekerülnek a jegyzőkönyvbe. Kiemelte azt is, hogy a magyar oldal kikéri a parlamenti szószóló és az Országos Szlovák Önkormányzat elnökének véleményét a bizottsági témakörökkel kapcsolatban, mind az előzetes írásbeli egyeztetés és ajánlások megtétele során, mind a személyes előkészítő ülés alkalmával, illetve a plenáris ülésen is, így beleegyezésük nélkül a magyar oldal nem fogad el ajánlást. A szószóló hozzátette azt is, hogy míg a KVB viszonylag hatékonyan képviseli a nemzeti kisebbségek érdekeit, működését legnagyobb részt mégis a két állam közötti politikai viszony határozza meg, és az igazán fontos politikai kérdések magasabb szinten dőlnek el. Ennek ellenére a szószóló pozitívan értékelte a KVB keretében történő évenkénti ülésezést, és úgy gondolja, hogy a további években is hasznos hozadéka lehetnek az ott folyó munkának, hiszen egyfajta stabilitást biztosít a nemzeti kisebbségek számára. Kiemelte azonban a kölcsönösség fontosságát abból a szempontból, hogy a szlovák Félnek nagyobb figyelmet kellene fordítania a KVB működésére az ott megfogalmazott ajánlások megvalósítására.⁴³

⁴³ Az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának tagjával, a szlovák nemzetiségi szószólóval, Paulik Antallal 2020. február 19-én Budapesten készített interjú alapján.

Az Országos Szlovák Önkormányzat (OSZÖ) elnöke úgy látja, hogy a két ország kormánya eltérően viszonyul a KVB munkájához, ettől függetlenül azonban mindkét kormány képviselői megfelelő módon készítik elő az ajánlásokat, illetve mindkét oldal úgy értékeli, hogy a jegyzőkönyvek kötelezik őt. A kisebbségi képviselők szerepével kapcsolatosan az OSZÖ elnöke elmondta, hogy a magyar oldali egyeztetésre minden esetben meghívást kap, azonban az a tapasztalata, hogy az ajánlások előkészítése során van egy határ, amelyen eddig nem sikerült túllépni, tehát létezik néhány olyan ajánlás vagy témakör, melyet a magyar Fél nem tud vagy nem akar a jegyzőkönyvbe belefoglalni, így ezeket a szlovák kisebbségi képviselők nem tudják elfogadtatni. Az elnök asszony szerint a KVB munkáját, általánosságban véve, rendszerezni kellene, melynek egyik módja lehetne, hogy a Bizottság tagjai időközönként, az egyes ülések között, felmérnék, mely ajánlások teljesültek, illetve hol tart azok megvalósítása. Ilyen módon a soron következő ülésig is aktívabban haladhatna előre a KVB munkája, és rendszerebb kommunikációval több eredményt lehetne felmutatni. A kisebbségi képviselőkkel összefüggésben említették, hogy maga a közösség, mely érdekében a KVB létrejött, a Bizottságon belül alulreprezentált, kevés képviselőt delegál, így a tagok közötti arányok kis mértékben eltolódnak. Az elnök asszony egyrészt úgy véli, hasznos lenne más kisebbségi tagokat is bevonni a munkába, másrészt azonban a létszám további növelése szét is forgácsolhatná a Bizottságot, ezzel hátráltatva az előrehaladást. A KVB-ben részt vevő tagok száma jelenleg megfelelő, azonban az arányok kisebbségi képviselők javára történő megváltoztatását hasznos lenne megfontolni. Az elnök asszony a KVB általános működésével kapcsolatosan kifejtette, hogy a két ország közötti politikai viszony jellege, valamint a két közösség közti számszerű különbség nem elhanyagolható. Véleménye szerint tisztában kell lenni azzal, hogy a magyarországi szlovák közösség politikai súlya nem mérhető össze a szlovákiai magyar közösséggel. Így mind a magyar, mind a szlovák fél számára fontos motiváció, hogyan látják a szlovákiai magyarok helyzetét, mivel ezen a prizmán keresztül vizsgálják a szlovák kisebbség helyzetét is. Emiatt korlátozott a szlovák kisebbség érdekérvényesítő képessége, mert a KVB elsősorban nem róluk szól. Egy-egy ajánlás megszületésénél, akár abban az esetben is, ha a szlovákságot nevesítik benne, nem biztos, hogy csak velük kapcsolatos maga a célkitűzés, mivel a háttérben mindig befolyásoló tényezőként jelenik meg a szlovákiai magyar közösség helyzete. Ilyen értelemben a két ország közötti politikai viszony befolyásolja a KVB alapvető működését, hiszen a szlovákiai magyar közösség helyzete nagyban meghatározza a szlovák–magyar viszonyt, ami pedig a KVB mint intézmény munkáját is.⁴⁴

A szlovákiai magyar közösség egyik képviselője, az MKP tagja, mint említettük, a magyar oldalon jogi szakértőként foglal helyet a Bizottságban, mivel a szlovák kormányzat az MKP képviselőit nem delegálta tagokként a vegyes bizottságba. A szakértő kifejtette, hogy a KVB ülésein nem „politikai képviselőként” vesz részt, azonban különösen Szlovákia vonatkozásában a kisebbségi kérdések mindig politikai kérdésként

⁴⁴ Az Országos Szlovák Önkormányzat elnökével, Hollerné Racskó Erzsébettel, 2020. február 28-án, Budapesten készített interjú alapján.

jelennek meg, mivel a magyar kisebbséggel kapcsolatos témakörökre nem szakmai, illetve emberi jogi szempontból, hanem elsősorban politikai kérdésként tekint, illetve minden jogbővítést vagy egyéb kedvező döntést politikai kompromisszumként állít be. A szakértő helyzete elmondása szerint is specifikus, mivel szlovák állampolgárként és szlovákiai magyarként nem a szlovák, hanem a magyar delegáció tagjaként vesz részt az üléseken, és szakmai kérdésekben segíti a munkát, valamint egyes Bizottságon belül felmerülő témákról egyeztet a szlovákiai érintettekkel és tolmácsolja álláspontjukat a magyar Fél felé. A KVB munkájának értékelésével kapcsolatosan a szakértő elmondta, hogy véleménye szerint a szlovák Fél a KVB tevékenységét inkább csak formális feladatnak tekinti, így a Bizottság működésének a szlovákiai magyarok szempontjából csak minimális többlet hozadéka van, és inkább a magyarországi szlovákok szempontjából jelentősebb a szerepe. Tapasztalata alapján a szlovák Fél a szlovákiai magyarok vonatkozásában csak olyan ajánlást foglal bele a jegyzőkönyvbe, melyre előzetes politikai jóváhagyása van, illetve melyhez nincs szükség jogszabályi módosításra. A jegyzőkönyveket, az utóbbi időben, kormányhatározatok által fogadják el, azonban e dokumentumok szövegében kiemelik, hogy ajánlásokról van szó, amit nem kötelező teljesíteni. Így akár évtizedeken keresztül is megoldatlanok a hosszadalmas vita során jegyzőkönyvbe foglalt célkitűzések. A szakértő érdekesnek nevezte azt is, hogy az ajánlások száma tekintetében a szlovák Fél a reciprocitást tartja szem előtt, azonban látni kell, hogy míg az egyik oldalon egy pár tízezres szlovák szórványkisebbségről, addig a másik oldalon egy majdnem félmillióس tömbkisebbségről van szó. A KVB-üléseken megfigyelhető az is, hogy mind a magyarországi szlovákok, mind a szlovákiai magyarok érdekében elsősorban a magyar delegáció szólal fel és érvel. Összességében a képviselő a KVB munkáját úgy jellemezte, hogy az a magyarországi szlovák kisebbség számára hasznos érdekképviselői fórum, mivel az ajánlásokat a magyar Fél teljesíti, illetve egyfajta államközi kötelezettségvállalásként tekint rájuk, azonban a szlovák Félről sajnos ez nem mondható el.⁴⁵

Összegzés

A Magyar–Szlovák alapszerződés létrejötte több szempontból fontosnak tekinthető, azonban jelentőségét a fejezet a dokumentum által létrehozott Kisebbségi Vegyes Bizottság munkáján keresztül tekintette át. Bár a szerződést a Felek főként a nemzetközi közösség egyfajta nyomására fogadták el, vitathatatlan, hogy a két ország között nagy jelentőséggel bíró témaköröket összegez, szabályoz. A Magyar–Szlovák KVB tevékenysége létrehozásától, az alapszerződés megkötésétől napjainkig működik, és a Felek évente, illetve néhány éves kihagyással tartják meg üléseiket. A KVB munkája egyrészt úgy összegezhető, hogy a nemzeti kisebbségek képviselőinek bevonása – ami maradéktalanul jelenleg a magyar oldalon valósul meg – bizonyos szempontból egyedülálló

⁴⁵ A szlovákiai Magyar Közösség Pártjának tagjával, a Magyar–Szlovák KVB jogi szakértőjével, Horony Ákossal, 2020. április 24-én készített írásbeli interjú alapján.

lehetőséget teremt ennek a csoportoknak, hogy érdekeiket, céljaikat a Bizottságban képviseljék. Ez a képviselet hatékonysága, a kisebbségi résztvevők elmondása alapján általában megfelelő, a magyarországi szlovák képviselők szerint a valóban fontos célok kedvező fogadtatásra találnak és az esetek többségében belekerülnek a jegyzőkönyvbe. Vannak természetesen olyan esetek is, amikor nem sikerül a Bizottság többi tagjával elfogadtatniuk a céljaikat. Szlovák oldalon a magyar kisebbség képviseletének jelentős javítására lenne szükség, ami elsősorban a szlovákiai magyar kisebbség képviselőinek vegyes bizottsági munkába történő állandó bevonását kellene, hogy jelentse. Meg kell jegyezni, hogy a szlovák oldalon, eseti jelleggel, részt vesznek a munkában a magyar kisebbséget képviselő tagok, ez mégsem jelent megfelelő, illetve állandó megoldást. Így a szlovákiai magyarok elsősorban a magyar oldal segítségével tudják képviselni érdekeiket a bizottsági üléseken. Ezek alapján látható, hogy mind a magyarországi szlovák, mind a szlovákiai magyar kisebbségnek lehetősége van javaslataival a magyar Félhez fordulni, aki megpróbálja hatékony módon képviselni azokat. A kisebbségek céljain és érdekein túl azonban a Bizottság többi tagjával is szükséges egyeztetni, bevonva a minisztériumok és egyéb intézmények képviselőit, hiszen egyes ajánlások elfogadása és megvalósítása általában egyéb politikai, pénzügyi, gazdasági folyamatok függvénye, így egy célkitűzés nem minden esetben talál pozitív válaszra.

Másrészt a vegyes bizottsági rendszerrel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy működését nagyban, és elsősorban, a két ország közötti politikai viszony határozza meg. Ez láthatjuk a fent említett néhány példa alapján is, hiszen negatív és konfliktusokkal terhelt politikai légkörben az országok a KVB keretén belül nem tudtak megfelelően együttműködni, mely megmutatkozott az elfogadott ajánlások számában és jellegében, illetve azok megvalósításának folyamatában is. A Felek az ülések jegyzőkönyvei alapján gyakran ismételték meg ugyanazokat a célkitűzéseket, mivel azok lassan vagy egyáltalán nem teljesültek. Ezzel összefüggésben ugyanis szintén rendkívül meghatározó maga az államok hozzáállása a kisebbségi jogok biztosításához és a KVB jelentőségének felméréséhez, hiszen abban az esetben, ha ezeket az egyik Fél nem hangsúlyos témaként kezeli, nem működhet megfelelően és hatékonyan maga a Bizottság sem.

Irodalomjegyzék

2005. évi CXIV. törvény a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról
2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról
2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról
- A magyar–szlovák konfliktus kronológiája 2006-tól. *Bumm.sk*, 2008. 12. 05. Elérhető: www.bumm.sk/archivum/2008/12/05/24747_a-magyar-szlovak-konfliktus-kronologiaja-2006-tol (A letöltés dátuma: 2019. 01. 18.)
- BRUBAKER, Rogers (1995): Nationalizing Minorities, Nationalizing States, and External National Homelands in the New Europe. *Daedalus*, Vol. 124, No. 2. 107–132.

FIALA-BUTORA János (2004): *Bilateral Treaties on Minority Protection in Europe*. LLM thesis. Budapest, Central European University.

JESZENSZKY Géza (1996): Magyarország és a kétoldalú szerződések. *Magyar Kisebbség*, 2. évf. 4. sz. Elérhető: <http://epa.niif.hu/02100/02169/00005/m960402.html> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)

Kétoldalú egyezményt írt alá Gyurcsány és Fico. *Hvg.hu*, 2007. 06. 19. Elérhető: https://hvg.hu/vilag/20070619_gyurcsany_fico (A letöltés dátuma: 2019. 01. 22.)

Internetes forrás

<http://torvenytar.sk/hu>

A szerb–magyar kisebbségvédelmi egyezmény gyakorlata¹

Korhecz Tamás

Bevezető

A kisebbségek jogainak védelmét szabályozó bilaterális (kétoldalú) egyezmények régóta képezik a nemzetközi jog részét.² Mindazonáltal a berlini fal leomlását követően ezek jelentősége és szerepe sok szempontból felértékelődött. Azon kétoldalú egyezmények, amelyek aláírói a volt keleti blokk államai, és amelyek teljes egészében vagy részben a nemzeti kisebbségek jogainak védelmét szavatolják, számos ponton eltérnek azoktól a kétoldalú kisebbségvédelmi egyezményektől, amelyeket a nyugat-európai államok kötöttek.³ Magyarország és a Szerb Köztársaság (a továbbiakban: Szerbia) azon kevés volt szocialista állam közé tartoznak, amelyek majdnem minden szomszédjukkal kötöttek ilyen egyezményt. A két ország esetében eltérő körülmények vezettek el ideig. Magyarország tekintetében talán a legfontosabb motiváló tényezőt a trianoni békeszerződéssel elszakított területeken élő magyarok iránt viselt alkotmányos felelősségvállalás jelentette.⁴ Szerbia esetében az egyezmények megkötésének szükségessége a kilencvenes években dúló nyugat-balkáni háborúskodás megszűnése után jelentkezett. Ezek a háborúk a volt szocialista Jugoszlávia felbomlásához vezettek, nyomukban új nemzetállamok és új nemzeti kisebbségek jöttek létre.⁵ Szerbia vonatkozásában a 21. század⁶ első évtizede számos ilyen egyezmény megkötését hozta el, Romániával (2002), Magyarországgal (2003), Észak-Macedóniával (2004), végül pedig Horvátországgal (2004). Ezen egyezmények jelentősen hozzájárultak az érintett országok stabilizációjához és az újonnan létrejött államok európai integrációjához.⁷

Noha a kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmények nem helyettesíthetik az ENSZ és az Európa Tanács keretei között létrejött emberi jogi és kisebbségvédelmi rendsze-

¹ A szerző a tanulmány megírásához az NKFI K120469 számú *Kétoldalú szerződéses kapcsolatok és kisebbségvédelem Közép- és Délkelet-Európában* című kutatás eredményeit is felhasználta.

² GÁL 1999. 2–5.

³ FIALA-BUTORA 2004, 98–99.

⁴ KATONA 2011, 123.

⁵ ĐURĐEVIĆ 2017, 22.

⁶ A kisebbségvédelmi egyezményeket Szerbia és Montenegró kötötte meg, de miután Montenegró békésen kivált a szövetségi államból, annak nemzetközi jogi szubjektivitását Szerbia és Montenegró alkotmányos alapokmánya 60. szakasza alapján Szerbia örökölte meg. Így a szövetségi állam kisebbségvédelmi egyezményeinek az örököse is Szerbia lett. 2006. június 6. óta a kétoldalú kisebbségvédelmi egyezményekben foglalt jogok és kötelezettségek kizárólag Szerbia és a szerződő szomszédos államok között állnak fenn.

⁷ *Stabilisation and Association Agreement Between the European Communities and their Member States of the One Part, and the Republic of Serbia, of the Other Part.* 29 April 2008, Article 5.

reket, alkalmasint megfelelő módon kiegészíthetik azokat.⁸ A kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmények valódi potenciálja abban lehet, hogy az adott nemzeti kisebbség sajátos igényeinek és helyzetének megfelelő jogvédelmi keretet képezhetnek. Az egyezményeket felügyelő kormányközi Kisebbségi Vegyes Bizottságokon keresztül lehetőség nyílik arra, hogy a konkrét, nemzeti kisebbségeket érintő problémákat – politikai kérdéseket – rugalmasan, precízen és hatékonyan kezeljék a felek.⁹ Ez a tanulmány arra törekszik, hogy megválaszolja azt a kérdést, miszerint a kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény mennyire felelt meg ezeknek az elvárásoknak, és hogy a végrehajtási mechanizmus központi intézménye, a kormányközi vegyes bizottság, mennyire járult hozzá a két kisebbség jogait érintő konkrét problémák felismeréséhez és azok hatékony, precíz és rugalmas feloldásához.

Amikor 2003-ban megszületett Szerbia és Montenegróval a kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény, Magyarország már évtizedes tapasztalattal rendelkezett a hasonló tartalmú, kétoldalú egyezmények gyakorlati végrehajtásával kapcsolatban. Jelesül Magyarország az összes többi szomszédjával már az 1990-es években együttműködési és jószomszédsági, illetve kétoldalú nemzetközi kisebbségvédelmi egyezményeket kötött, amelyekben a kisebbségek jogainak védelme kiemelt helyet kapott. Magyarország együttműködési és jószomszédsági alapszerződéseket kötött Ukrajnával (1991), Szlovéniával (1992), Horvátországgal (1995), Szlovákiával (1995) és Romániával (1996), továbbá külön kétoldalú kisebbségvédelmi egyezményeket Szlovéniával (1992) és Horvátországgal (1995).¹⁰ Ebben az időszakban, a regionális stabilitás és a határon túli magyar kisebbségek összefüggéseinek az elemzésekor, a szerbiai magyarok esete teljesen háttérbe szorult.¹¹

Vizsgálódásunk középpontjában a magyar–szerb kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény végrehajtása, gyakorlati alkalmazása áll. Ezt elsősorban az egyezménnyel létrehozott kormányközi Kisebbségi Vegyes Bizottság tevékenységén keresztül értékeljük. Ehhez megvizsgáltuk és elemeztük a vegyes bizottság üléseiről készült jegyzőkönyveket, de kitérünk annak vizsgálatára is, hogy kik és milyen tisztségből irányították annak munkáját. A kormányközi vegyes bizottság tevékenységének elemzésén túl röviden foglalkozunk a kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény bírósági alkalmazásával is, valamint annak helyéről Szerbia európai uniós csatlakozási tárgyalásának folyamatában. Megjegyezzük, hogy elemzésünket elsősorban Szerbia kötelezettségvállalásai, vagyis a Szerbiában – Vajdaságban – élő magyar nemzeti kisebbség szempontjából folytatjuk.

A tanulmány első részében röviden ismertetjük a kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény tartalmát, a benne megfogalmazott jogi kötelezettségvállalások jelentőségét, a második részben az egyezmény gyakorlati végrehajtását vizsgáljuk, elsősorban a kormányközi Kisebbségi Vegyes Bizottság tevékenységének az elemzésén keresztül. A harmadik részben a zárógondolatok kapnak helyet, illetve javaslatot fogalmazunk

⁸ ARP 2008, 76.

⁹ LANTSCHER – MEDDA-WINDISCHER 2000, 541.

¹⁰ VIZI 2006, 40–42.

¹¹ BÍRÓ 1999, 372.

meg arra vonatkozóan, milyen változásokra, módosításokra lenne szükség ahhoz, hogy a kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény megújulhasson.¹²

A kétoldalú szerb–magyar kisebbségvédelmi egyezmény rövid ismertetése

A Magyarország és Szerbia közötti kétoldalú kisebbségvédelmi egyezményt a két ország kormánya 2003. október 21-én kötötte meg. Törvény formájában az egyezményt elsőként Szerbia és Montenegró Képviselőháza cikkelyezte be 2004. június 15-én, majd bő fél évvel ezt követően, 2005-ben, ezt megtette az Országgyűlés is a 2005. évi IV. törvénnyel. Az egyezmény teljes, hivatalos magyar elnevezése Egyezmény a Magyar Köztársaság és Szerbia és Montenegró között a Magyar Köztársaságban élő szerb kisebbség és a Szerbia és Montenegróban élő magyar kisebbség jogainak védelméről (a továbbiakban: Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény).

A Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény tartalmaz egy hosszabb, ünnepélyes hangvételű bevezető részt és 18 vaskos cikket:

- A bevezető 1. cikk rendelkezései szavatolják a két kisebbség identitásának védelmét, a nemzetközi egyezményekkel összhangban.
- A 2. cikk a nemzeti hovatartozás szabad megválasztását, az asszimilációs politikák és a diszkrimináció tilalmát szavatolja, illetve megteremti az esélyegyenlőséget szolgáló intézkedések fogantatásának a lehetőségét.
- A 3. cikk az etnika, a kulturális, a nyelvi és a vallási identitás kinyilvánítását, fejlesztését és megőrzését szavatolja, valamint számos ezzel kapcsolatos konkrét intézkedést tartalmaz.
- A 4. cikk az anyanyelvi oktatáshoz kapcsolódó vállalásokat és intézkedéseket tartalmazza.
- Az 5. cikk az anyanyelvhasználattal összefüggő jogokat és vállalásokat fogalmazza meg.
- A 6. cikk az anyanyelvű tájékoztatáshoz fűződő jogokról és vállalásokról rendelkezik.
- A 7. cikk a kisebbségekkel kapcsolatos kutatásokkal összefüggő vállalásokat tartalmazza.
- A 8. cikk a nemzeti kisebbségek közügyekben való részvételével összefüggő vállalásokról rendelkezik.
- A 9. cikk a kisebbségek önszerveződésével és önkormányzatiságával kapcsolatos vállalásokat tartalmazza.
- A 10. cikk az anyaországi illetőségű személyek és szervezetek támogatási lehetőségeit szavatolja, valamint előírja a határon átnyúló kapcsolattartás és együttműködés lehetőségét az azonos etnikumhoz tartozók között.

¹² STOEL 2000.

- A 11. cikk a nemzeti kisebbségek lakta térségek egyenrangú fejlesztésével, a határon átnyúló együttműködéssel és a határok átjárhatóságával kapcsolatos vállalásokat tartalmazza.
- A 12. cikk a kisebbségekhez tartozókat tömörítő egyházaktól és vallási felekezektől elvett vagyon visszaszármaztatására vonatkozik.
- A 13. cikk az új kétoldalú egyezmények megkötésével kapcsolatos vállalásokat tartalmazza, előírja, hogy azok előkészítésébe be kell vonni a kisebbségeket, továbbá, hogy a Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény vállalásait azok előkészítésénél figyelembe kell venni.
- A 14. cikk azon pénzügyi források tervezésére és biztosítására vonatkozóan állapít meg kötelezettségeket, amelyek a Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezményben vállaltak megvalósításához szükségesek.
- A 15. cikk jogértelmezési záradékot tartalmaz, ez a szerzett jogok és a területi sérthetlenség védelmét szavatolja.
- A 16. cikk előírja a kormányközi Kisebbségi Vegyes Bizottság létrehozását a nemzeti kisebbségek önkormányzatainak a részvételével.
- A 17. és a 18. cikk a Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény hatályba lépésére és érvényességi idejére vonatkozó zárórendelkezéseket tartalmazza.

A fentiekben röviden ismertetett rendelkezések részletes elemzése nem célja ennek a tanulmánynak. Mégis amennyiben figyelmesen elolvassuk az identitáshoz fűződő kisebbségi különjogokra vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket (3. és 9. cikk), valamint a kisebbségek hitéletével és egyházaival kapcsolatos rendelkezéseket (3. és 12. cikk), akkor az igen általános és keretjellegű, a nemzeti vagy a nemzetközi jogból már ismert kötelezettségvállalásokon túl felfedezünk bizonyos testreszabott, a vajdasági magyarság igényeit visszatükröző specifikus vállalásokat is. Ilyenek például a kisebbségi önkormányzatok, az alapítványok, a társadalmi szervezetek részére a könyvek, a folyóiratok, a művészeti kiadványok, a kép- és hanghordozók, a nem kereskedelmi jellegű vám- és illetékmentességre vonatkozó vállalás, a nemzeti kisebbség nyelvén oktató felekezeti vagy magánoktatási intézmények munkájának a támogatása, a kisebbségi nyelvű oktatásban hiányzó pedagógusok anyaországból történő pótlása, a személyazonosító okmányok kiadásának lehetősége kisebbségi nyelven is, továbbá az egyházak elvett vagyonának a visszaszármaztatása. Ebből a szempontból a magyar–szerb kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény szélesebb körű és konkrétabb kötelezettségvállalásokat tartalmaz azokhoz az egyezményekhez képest, amelyeket Szerbia Romániával, Észak-Macedóniával vagy Horvátországgal kötött.¹³ Ezen a helyen érdemes ismertetni a Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény rendelkezéseivel összefüggő azon megállapításokat, amelyeket egy friss tanulmányban publikáltak. Ebben összehasonlították a Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezményben vállalt kötelezettségeket a Szerb Alkotmány és a hatályos törvények kisebbségvédelmi rendelkezéseivel. A tanulmány a részletes komparatív elemzés után

¹³ BERETKA 2018, 272–273., 276.

arra a megállapításra jutott, hogy a Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény rendelkezéseinek tartalma 2004 és 2019 között meghatározó mértékben beépült a vonatkozó szerbiai törvényekbe és egyéb jogszabályokba, sőt mi több, számos esetben a szerbiai jogszabályok a vonatkozó jogokat magasabb szinten szavatolják, így a Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény mára csak kivételesen biztosít többletjogokat a vajdasági magyar nemzeti kisebbség számára. Ennek ellenére néhány, az egyezményben biztosított garancia máig sem lett beépítve a szerbiai jogszabályokba. Így a nem állami alapítású oktatási és diákjóléti intézmények költségvetési támogatása, az anyaországból érkező tanerő foglalkoztatásának lehetősége, valamint a nemzeti kisebbségeknek szánt adományok adómentessége meg nem valósított nemzetközi jogi vállalás maradt.¹⁴

A kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény végrehajtása különös tekintettel a Kormányközi Kisebbségi Vegyes Bizottság tevékenységére

A Kormányközi Kisebbségi Vegyes Bizottság munkájának értékelése

A Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény külön végrehajtási és monitoringmechanizmust állapított meg, amelynek középpontjában a Kormányközi Kisebbségi Vegyes Bizottság (a továbbiakban: KKVB) áll. A KKVB-ben egyenlő számú képviselővel rendelkezik Szerbia és Magyarország, akiket a kormányok neveznek ki, azzal, hogy a tagok között kötelezően ott kell lenniük a szerbiai Magyar Nemzeti Tanács és a magyarországi Szerb Országos (Nemzetiségi) Önkormányzat képviselőinek. A KKVB szükség szerint ülészik, de évente kötelezően egyszer, döntéseit mindkét szerződő fél egyetértésével, egyhangúan hozza meg. A KKVB-nek jogában áll megvitatni a két nemzeti kisebbség helyzetével összefüggő időszerű kérdéseket, az egyezményben vállalt kötelezettségek végrehajtását, majd ezek alapján intézkedési javaslatokat terjeszthet elő a kormányoknak a Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény alkalmazásával és esetleges módosításával kapcsolatban.¹⁵

A Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény becikkelyezése óta eltelt több mint 15 esztendőben a KKVB mindössze öt ülést tartott, az elsőt 2004 decemberében Budapesten, a másodikat 2005 novemberében Szabadkán, a harmadikat 2009 májusában Andrevljében, a negyediket 2011 júniusában Budapesten, míg az ötödiket 2016 áprilisában Szabadkán. A rövid felsorolásból is kitűnik, hogy a Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény rendelkezéseitől eltérően a KKVB ülései nem lettek megtartva évenként, hanem rendszertelenül, leginkább négy- vagy ötvenként. A KKVB általi monitoring- és végrehajtási mechanizmust azonban nem csupán a rendszertelenül megtartott ülések teszik megkérdőjelezhetővé. Ami a leginkább kifogásolható, hogy az ajánlásokat is tartalmazó KKVB-jegyzőkönyvek legtöbbször közvetlenül az ülések után a „fiókok

¹⁴ KORHECZ–BERETKA 2020. (Megjegyzés: publikálásra elfogadott, de még nem megjelentetett kézirat.)

¹⁵ Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény, 16. cikk.

mélyére” kerültek, ezeket az érintett állami hatóságok általában meg sem vitatták, arról nem is beszélve, hogy ezek alapján hatékony intézkedéseket hajtottak volna végre.¹⁶ A rendelkezésre álló adatok alapján megállapíthatjuk, hogy Szerbia Kormánya Magyarország Kormányától eltérően egyetlen ülésén sem vitatta meg a KKVB üléseiről készített jegyzőkönyveket, hovatovább nem fogadott el egyetlen olyan határozatot sem, amellyel a jegyzőkönyvekben foglalt ajánlások végrehajtásáról döntött volna. Ettől függetlenül a KKVB jegyzőkönyveiből arra a következtetésre juthatunk, hogy az előző nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó ajánlásokkal kapcsolatban történtek közigazgatási és kormányzati intézkedések azok végrehajtása érdekében. Az egymást követő jegyzőkönyvekben több helyen is említést tesznek arról, hogy az adott ajánlással kapcsolatban kézzel fogható előrelépés történt.¹⁷ Másrészt vannak olyan problémás kérdések, amelyek folyamatosan megjelennek a jegyzőkönyvekben, és amelyek esetében semmiféle haladás nem volt tapasztalható. Az ilyen Szerbiával kapcsolatos problémás ajánlások közé sorolható azon feltételek javítása, amelyek lehetővé tennék a magyar mint hivatalos nyelv használatát az állami szervek munkájában, a magyar nemzeti kisebbségnek szánt magyarországi adományok adómentesítése, a Magyarországon szerzett felsőfokú oklevelek zökkenőmentes elismerésének a kérdése, azon intézkedések, amelyekkel növelni lehetne a magyar nemzetiségű bírák számát az igazságügyben, a magyar nemzetiségű rendőrségi hivatalnokok számának a növelése a határrendészet kötelékében, kiegészítő bérpótlék biztosítása a magyarul oktató tanügyi dolgozóknak, az egyházi vagyonszraszarmaztatása és az egyházaknak szánt állami támogatás kérdése, a magánalapítású diákotthonok költségvetési pénzelésének a biztosítása, magyar oktatási központok létesítése Újvidéken és Nagybecskerekben, a magyarsághoz kötődő, vajdasági épített örökség megőrzésének a támogatása, a Vajdasági Rádió és Televízió magyar nyelvű műsorainak a vételi lehetősége a Vajdaság egész területén.¹⁸

A fentiekből és a jegyzőkönyvek szövegének az olvasása után megállapíthatjuk,¹⁹ hogy a KKVB ülésein a Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény vállalásaival kapcsolatban nagyszámú kérdést vitattak meg, ugyanakkor a végrehajtási és monitoringmechanizmus

¹⁶ PERKOVIĆ 2016, 49–50.; BERETKA 2018, 270.

¹⁷ Az ilyen feltárt, majd megfelelő módon megoldott kérdések közé tartozott a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsainak megválasztását, hatásköreit és pénzelését szabályozó szerbiai törvény meghozatala, a Magyar Nemzeti Tanács költségvetési pénzelése, a Magyarország és Szerbia közötti új közúti határátkelők megnyitása, valamint a szabadkai székhelyű, magyar tannyelvű tanítóképző egyetemi kar megnyitása.

¹⁸ Lásd a KKVB jegyzőkönyveit, amelyeket a 2004-ben, 2005-ben, 2009-ben, 2011-ben és 2016-ban megtartott ülésről készítettek.

¹⁹ Ezen tanulmány szerzője figyelmesen elolvasta és áttanulmányozta az öt KKVB-ülésről készült összes jegyzőkönyvet, úgy a magyar, mint a szerb nyelvű változatokat. A meglepetés erejével hatott, hogy a jegyzőkönyvek magyar és szerb változatai mekkora mértékben térnek el egymástól. Az első ülésekről készült jegyzőkönyvek esetében azok szerkezete is oly mértékben eltér egymástól, hogy az a szövegek tartalmi összehasonlítását is megnehezíti. Más esetekben a megállapításokat és az ajánlásokat tartalmazó teljes mondatok hiányoznak egyik vagy másik jegyzőkönyvből, arról nem is beszélve, milyen súlyos, értelmezési nehézséget okozó fordítási hibák találhatók a szövegben tucatszám.

nem igazán bizonyult hatékonyak. Ennek egyik lehetséges okát abban kereshetjük, hogy a kormányok határozataival és záradékaival kiegészítve az ajánlások nem jutottak el az érintett hatóságokhoz.²⁰ Az is figyelemre méltó, hogy a KKVB egyetlen ajánlást sem fogalmazott meg a kormányok irányába, amellyel a Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény módosítását vagy kiegészítését kezdeményezte volna, annak ellenére, hogy erre szó szerinti felhatalmazása van.

A KKVB jegyzőkönyveinek tartalma arról árulkodik, hogy az üléseket megfelelően előkészítették és annak napirendjén rendszeresen megjelentek a két védett kisebbségi közösséggel kapcsolatos nehézségek, az új, illetve a folyamatosan felmerülő kérdések-problémák. Az ülések tartalmasságának és aktualitásának kulcsa nagyrészt a két nemzeti kisebbség (a magyarországi szerb és a szerbiai magyar) országos önkormányzataink képviselőjében keresendő. A hivatásos alapon működő, választott testületeknek kétségtelenül megvoltak az adminisztratív és szakmai kapacitásai arra, hogy feltárják, nyilvántartásba vegyék és a KKVB ülésein képviseljék közösségeik érdekeit, és ebben kisebb vagy nagyobb mértékben számíthattak az anyaországuk kormányának a támogatására is. A problémák szakszerű feltárására, a megfelelő javaslatok megfogalmazására a KKVB mindenképpen alkalmasnak bizonyult, ugyanakkor azt is megállapítottuk, hogy a legtöbb javaslatot a kormányok meg sem vitatták, a feltárt, megoldatlan problémák jelentős hányada másfél évtized után sem lett megoldva. Mindennek valószínűleg számos oka van, ezen a helyen most azt vizsgáljuk, hogy vajon a KKVB kormányok által kinevezett vezetői kik voltak és milyen kormányzati megfontolások rajzolódnak ki a kinevezésük hátterében. A KKVB magyar társelnökei időrendi sorrendben a következő személyek voltak: Szabó Vilmos, a határon túli magyarok ügyeivel foglalkozó államtitkár; Répás Zsuzsanna, a határon túli magyarok ügyeivel foglalkozó helyettes államtitkár; Kalmár Ferenc, miniszteri biztos. Szerb részről Rasim Ljajić a szövetségi kormány emberi jogokkal megbízott minisztere; Bojan Pajtić, a Vajdasági Tartományi Végrehajtó Tanács (később Tartományi Kormány) elnöke és Nenad Ivanišević, a munka és szociálisügyi minisztérium államtitkára. Nem szerencsés dolog találgatásokba bocsátkozni azokkal a megfontolásokkal kapcsolatban, amelyek a KKVB társelnökeinek a kinevezései mögött húzódtak meg. Amit azonban nagy bizonyossággal megállapíthatunk, hogy a KKVB magyar társelnökeinek olyan személyeket neveztek ki, akik kormányzati munkájuk keretében a határon túli magyarok ügyével foglalkoztak. Ugyanakkor Kalmár Ferenc, miniszteri biztos kinevezése akár a KKVB csökkenő presztízsét és jelentőségét is jelezheti.²¹ A szerb oldalon a társelnökök tisztségéből nehezen következtethetünk bármiféle szabályszerűségekre. Rasim Ljajić, az első szerbiai társelnök, a szövetségi kormányzat minisztereként a szerbiai és a montenegrói kisebbségek védelmével foglalkozott, de,-

²⁰ TÓTH 2011, 58–62.

²¹ A második és harmadik Orbán-kormányban, a Miniszterelnökség részeként, is külön államtitkárság foglalkozik a nemzetpolitikai kérdésekkel, a határon túli magyarokkal, azok támogatásával, jogaik előmozdításával. Ezen belül államtitkári és helyettes államtitkári tisztséget betöltő tisztségviselők is tevékenykednek.

fogatlan oroszláknént” a szövetségi államnak alig-alig voltak hatáskörei az egyezmény végrehajtása tekintetében.²² Ljajić utódja, Bojan Pajtić tartományi és nem országos tisztviselőként volt társelnöke a KKVB-nek. Az ő kinevezése ebből a szempontból rendhagyó, különösen annak ismeretében, hogy a legtöbb vállalat esetében a tartományi közigazgatásnak is csak elvétve voltak hatáskörei, a szerbiai közigazgatás irányában pedig Pajtićnak semmilyen formális jogi ráhatási lehetősége nem volt. Az utolsó szerbiai társelnök, Nenad Ivanišević ugyan a szerb kormányzat államtitkára volt, de a minisztériumának nem sok köze volt Szerbia vállalásainak a végrehajtásához, sem a magyarországi szerbek védelméhez. A fentiek ismeretében nem meglepő, hogy a KKVB ajánlásai nem kerültek a szerb kormány napirendjére, gyakorlatilag egyetlen társelnök sem volt abban a helyzetben, hogy saját hatáskörében a jegyzőkönyvekben megfogalmazott ajánlásokat a kormány napirendjére tűzhesse. Itt jegyeznénk meg, hogy 2008 óta Szerbiában a nemzeti kisebbségek jogai folyamatosan vagy külön minisztérium, vagy államtitkárság, vagy kormányhivatal hatáskörébe tartoznak, de a határon túli szerbekkel való kapcsolattartással is nevesített közigazgatási szervek foglalkoznak. Elgondolkodtató, hogy a KKVB szerbiai társelnökei nem ezen állami szervek tisztségviselői közül kerültek ki.

A nemzeti kisebbségek jogainak a végrehajtásáról szóló akcióterv és a Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény

A teljes jogú európai uniós tagság elnyerését célzó csatlakozási tárgyalások keretében Szerbia Kormánya 2016-ban külön akciótervet fogadott el a nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítése érdekében, amely az egyik feltétele volt a 23 tárgyalási fejezet megnyitásának.²³ Az akcióterv 11. fejezete a kétoldalú kisebbségvédelmi egyezményekkel kapcsolatban úgy rendelkezik, hogy azok esetében a megvalósítás képezi a fő gondot. A kormányközi vegyes bizottságok nem tartották meg az üléseiket a tervezett dinamika szerint, továbbá gondot okoz a javaslatok végrehajtásának megfelelő lekötése is. Az akciótervben megfogalmazott intézkedések egyebek mellett szükségesnek tartják a KKVB üléseinek a megtartását (11.1. intézkedés), a KKVB rendszeres ülésezéséhez szükséges feltételek megteremtését (11.4. intézkedés), valamint a kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmények végrehajtását szolgáló megállapítások és javaslatok kormányzáradék formájában való elfogadását (11.5. intézkedés). A szerbiai kormány mellett működő Emberi és Kisebbségi Jogi Hivatal jelentése értelmében a vállalatok nagy százalékban megvalósultak. Itt azonban hozzá kell tenni, hogy ami a magyar–szerb kétoldalú kisebb-

²² A 2003 és 2006 között létezett Szerbia és Montenegró inkább laza államszövetség volt, mintsem szövetségi állam. A közös pénznem és a közös bíróságok nélküli szövetségi államszervezet a kisebbségi jogok szempontjából fontos területeken – oktatás, tájékoztatás, kultúra, rendvédelem, egyházi ügyek, hivatalos nyelvhasználat – sem törvényhozási, sem végrehajtási jogosítványokkal nem rendelkezett. Ezek a területeken a szabályozási és végrehajtási jogosítványok a két tagállam hatáskörébe tartoztak.

²³ Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. *Vlada Republike Srbije*, 21. Oktobar 2020.

ségvédelmi egyezményt és a KKVB munkáját illeti, az ülést az akcióterv elfogadása után sem tartották meg, miközben a szerb–horvát vagy a román–szerb egyezmény kapcsán a munka jelentősen felélénkült.²⁴

A Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezményben szavatolt jogok bírósági védelme

Szerbia alkotmánya úgy rendelkezik, hogy a bíróságok az alkotmány, a törvények és egyéb általános aktusok alapján, valamint a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai és megerősített nemzetközi szerződések alapján ítéleznek.²⁵ Mindazonáltal a gyakorlatban a bíróságok Szerbiában csak ritkán alapozzák ítéleteiket az alkotmány vagy a nemzetközi szerződések rendelkezéseire. A bíróságok ítéleteiket rendszerint a törvényekre és a különböző rendeletekre alapozva hozzák meg, azaz a nemzeti jog, a belső jog hagyományos forrásait alkalmazzák. Ezzel a gyakorlattal összhangban nem tudunk egyetlen olyan esetről sem, amikor a rendes bíróságok, a szerbiai magyar nemzeti kisebbség jogaival összefüggésben, a kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény rendelkezésére alapozták volna az ítéletüket. Egyébként is rendkívül kevés olyan bírósági ügy van, amelynek tárgyát a magyar nemzeti kisebbség vagy az ahhoz tartozó személyek kisebbségi különjogainak a sérelme képezné. Az utóbbi évtizedben ilyen pereket 2010-ben és 2011-ben a Magyar Nemzeti Tanács folytatott Zenta önkormányzata ellen,²⁶ hatásköreinek megsértése miatt, valamint a Vajdasági Magyar Diákszövetség az újvidéki, állami alapítású jogi kar ellen a magyar nyelvű felvételi vizsgák megtagadása miatt.²⁷ Ezekben az esetekben a jogvédő keresetek többségének a bíróságok helyt adtak, és védelemben részesítették a kisebbségi jogokat, de a bíróságok egyik esetben sem hivatkoztak az érvényben lévő Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény rendelkezéseire.

A helyzet valamelyest különbözik az Alkotmánybíróság esetében. Az Alkotmánybíróság néhány jelentősebb érdemi döntésében, a jogvita szempontjából releváns jogforrások között, felsorolja a Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezményt is.²⁸ Ugyanakkor az Alkotmánybíróság mindössze egy esetben alapozta a döntését a Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény konkrét rendelkezésére. Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság a többségében magyarok lakta Topolya község önkormányzatának Statútumának alkotmányosságát és törvényességét bírálta el. Döntésével az Alkotmánybíróság elutasította azt a kezdeményezést, amely a Statútum azon rendelkezéseit kérdőjelezte meg (2. és 3. szakasz), amelyek elrendelték a települések hagyományos magyar nyelvű elnevezé-

²⁴ *Izveštaj 2/2019 o sprovođenju Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina*. Kancelarija za ljudska i manjinska prava. 1003–1004.

²⁵ Szerbia Alkotmánya, 142. szakasz, 2. bekezdés.

²⁶ VÁRKONYI–KÓKAI 2014, 162–163.

²⁷ BERETKA 2019, 49–68.

²⁸ Odluka Ustavnog suda Srbije, IUz-882/2010 od 16. januara 2014. godine, *Službeni glasnik RS*, 20/2014.

seinek a hivatalos használatát (a szerb elnevezéssel párhuzamosan).²⁹ Indokolásában az Alkotmánybíróság jogforrásként idézi a Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény 5. szakaszának 5. bekezdését, majd megállapítja, hogy az Alkotmány 194. szakasza értelmében a becikkelyezett nemzetközi egyezmények rendelkezései jogerejüket tekintve a törvények felett állnak, így a Hivatalos Nyelv- és Íráshasználatról szóló törvény rendelkezései felett is,³⁰ mely törvény a jogvita idején nem tette lehetővé a hagyományos magyar nyelvű településnevek hivatalos használatát.³¹

Zárógondolatok

A kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmények, így a magyar–szerb is, nagyobb mértékben azért lettek megkötve, hogy kifejezzék és bizonyítsák a szerződő felek kölcsönös bizalmát és jószándékát, és csak kisebb mértékben azért, hogy kétoldalúan kiegészítsék és fejlesszék a kisebbségek védelmének meglévő jogi kereteit.³² Talán ez lehet az oka annak is, hogy a Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény rendelkezései gyakran túlon túl általánosak, így azok végrehajtása további jogi szabályozást igényel a belső jogrendben. A szerb–magyar kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény, a két ország által megkötött hasonló egyezményekhez képest, egyrészt lefedi a kisebbségvédelem gyakorlatilag minden aspektusát, másrészt számos olyan konkrét vállalást is tartalmaz, amelyek tartalmilag kibővítik, illetve kiegészítik a kisebbségvédelem szerbiai jogi keretét. Ami a kétoldalú kisebbségvédelmi egyezményt, a KKVB és a bíróságok általi végrehajtását és monitoringját illeti, számos kritikai megjegyzést fogalmazhatunk meg. Egyfelől a KKVB üléseit az előírtnál ritkábban szervezték meg, másfelől az ott elfogadott és jegyzőkönyvezett ajánlásokat a szerbiai kormány intézményes formában nem vitatta meg, továbbá nem koordinálta azok végrehajtását. Noha ezen hiányosságokat az uniós csatlakozási tárgyalások során meghozott külön akcióterv is megállapította, az eltelt közel négy évben érdemi intézkedés azok orvoslása érdekében továbbra sem történt.

A KKVB a Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény módosítására vagy kiegészítésére vonatkozóan egyszer sem fogalmazott meg javaslatot, de nem található ilyen javaslatot az akciótervben sem. Mégis számos ponton érdemes lenne felülvizsgálni és módosítani a Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezményt, az egyes vállalásokat pontosítani, majd az adott kisebbség szükségleteihez igazítani (konkrét műemlékeket említeni, konkrétizálni az anyaországból érkező adómentes adományokat, összefésülni a kisebbségi jogokat

²⁹ Odluka Ustavnog suda Srbije, IU-446/2004 od 18. februara 2010. godine, *Službeni glasnik RS*, 35/2010.

³⁰ Odluka Ustavnog suda Srbije, IU-446/2004 od 18. februara 2010. godine, *Službeni glasnik RS*, 35/2010, 5, 7.

³¹ Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama, *Službeni glasnik RS*, 45/1991, 53/1993, 67/1993, 48/1994, 101/2005, 30/2010, 47/2018, 48/2018, 7. szak., 3. bek.

³² *Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State*. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Venice, 19–20 October 2001.

pontosító szerbiai törvények és a Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény standardjait és szakterminológiáját, továbbá részletezni és pontosítani a KKVB működésére és eljárására vonatkozó szabályokat annak érdekében, hogy növeljék annak hatékonyságát). A felsoroltakon túl a Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény módosításakor megfelelő jogi kereteket lehetne teremteni a magyar kormányzat új nemzetpolitikai eszközei számára, amelyek jelentősen átfórták a nemzeti kisebbség, a nemzeti kisebbség lakóhelye szerinti állam és az anyaország által alkotott hagyományos koordinátarendszert. A kettős állampolgárság tömeges megszerzése a Szerbiában, a Vajdaságban élő magyarok körében, a vajdasági magyar vállalkozóknak és gazdáknak Magyarország által biztosított 85 milliárd forintnyi támogatás (Vajdasági Gazdaságfejlesztési Program), a vajdasági magyarok jogainak és intézményeinek anyaországi fenntartása és finanszírozása (Európa Kollégium, Pannon RTV, a Magyar Nemzeti Tanács legfontosabb identitásmegőrző programjai stb.), a kettős állampolgárok tömeges részvétele a magyarországi választásokon, mind-mind olyan nemzetpolitikai intézkedések, amelyek jelentősen átrajzolták a kisebbség védelemével kapcsolatos hagyományos és uralkodó kötelezettségeket és standardokat a fent említett koordinátarendszerben.³³ Ezek az utóbbi egy évtizedben megvalósuló nemzetpolitikai intézkedések ma megfelelő, konkrét bilaterális jogi keretek nélkül működnek, a politikai kormányzatok informális megállapodásai alapján. Más szóval ezen nemzetpolitikai intézkedések olajozott végrehajtását Szerbiában a sokszor hangoztatott történelmi csúcson levő magyar–szerb politikai kapcsolatok tették lehetővé. Egyre inkább világossá válik, hogy a Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény már nem megfelelő jogi kerete a vajdasági magyarok magyarországi támogatásának, amit mi sem bizonyít jobban annál, hogy az élénk és rendszeres kétoldalú kapcsolatok idején a KKVB ülését 2016 óta nem hívták össze. Mindez változásokért kiált, és arra utal, hogy a tapasztalatokra és a változásokra figyelemmel számos pontján újra kellene fogalmazni és kiegészíteni a Kétoldalú kisebbségvédelmi egyezményt.

Irodalomjegyzék

- Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. *Vlada Republike Srbije*, 21. Oktobar 2020. Elérhető: www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/21793 (A letöltés dátuma: 2019. 04. 26.)
- ARP, Björn (2008): *International Norms and Standards for the Protection of National Minorities: Bilateral and Multilateral Texts with Commentary*. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff.
- BERETKA Katinka (2018): Bilateralni ugovorni odnosi Srbije sa susednim državama u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina. *Pravni život*, Vol. 12. 263–280.
- BERETKA Katinka (2019): Felsőfokú felvételi eljárás nemzetiségi nyelveken a Vajdaságban, avagy kiterjeszhető-e az egyetemi autonómia a tartományi autonómia kárára és vice versa. *Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények*, 2. sz. 49–68.

³³ KORHECZ 2019, 341–348.

- BÍRÓ Gáspár (1999): *Bilateral Treaties of Hungary and its Neighbors after 1989*. In ROMSICS Ignác – KIRÁLY K. Béla eds.: *Geopolitics in the Danube Region: Hungarian Reconciliation Efforts, 1848–1998*. Budapest, Central European University Press. 347–378.
- ĐURĐEVIĆ, Nenad ed. (2017): *National Minorities in Serbia's Relationship with the Neighbours. The Status of National Minorities in Serbia and EU Negotiations: The Role of Neighbouring Countries*. Belgrade, Forum for Ethnic Relations.
- FIALA-BUTORA János (2004): *Bilateral Treaties on Minority Protection in Europe*. LLM thesis. Budapest, Central European University.
- GÁL Kinga (1999): *Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection?* Flensburg, European Centre for Minority Issues.
- Izveštaj 2/2019 o sprovođenju Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina*. Kancelarija za ljudska i manjinska prava. 1003–1004. Elérhető: www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/izvestaj_1-2018.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 19.)
- KATONA Flóra (2011): A magyar–szlovák alapszerződés másfél évtized távlatából. *Pro Minoritate*, 122–147. Elérhető: <https://prominoritate.hu/wp-content/uploads/2019/05/ProMino11-1-08-Katona.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)
- KORHECZ, Tamaš (2019): Suverenitet, nacionalne države, nacionalne manjine, globalizacija – Mađarska, Mađari u Srbiji, Srbija. In KOSTIĆ, Aleksandar ed.: *Ržavni poredak – Suverenitet u vremenu globalizacije*. Beograd, Srpska akademija nauka i umetnosti. 341–348.
- KORHECZ Tamás – BERETKA Katinka (2020): Agreement Between Serbia and Hungary on the Protection of National Minority Rights – Revision Welcomed. *Acta Iuridica Hungarica*, 2019, Vol. 2.
- LANTSCHER, Emma – MEDDA-WINDISCHER, Roberta (2000): Protection of National Minorities through Bilateral Agreements in South Eastern Europe. *European Yearbook of Minority Issues Online*, Vol. 1, No. 1. 535–561.
- PERKOVIĆ, Jelena ed. (2016): *Analiza sprovođenja bilateralnih sporazuma o zaštiti prava nacionalnih manjina Srbije sa Hrvatskom, Mađarskom, Rumunijom i Makedonijom*. Novi Sad, Centar za regionalizam.
- Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State*. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Venice, 19–20 October 2001. Elérhető: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2001\)019-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2001)019-e) (A letöltés dátuma 2019. 04. 19.)
- Stabilisation and Association Agreement Between the European Communities and their Member States of the One Part, and the Republic of Serbia, of the Other Part*. 29 April 2008, Article 5. Elérhető: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/serbia/key_document/saa_en.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 17.)
- STOEL, Max van der (2000): *Minority Rights, Participation and Bilateral Agreements*. Address to an international seminar on Legal Aspects of Minority Rights: Participation in Decision-Making Processes and Bilateral Agreements on Minority Rights. Elérhető: www.osce.org/hcnm/42346?download=true (A letöltés dátuma: 2019. 04. 16.)
- TÓTH Judit (2011): A kisebbségek kulturális jogai Magyarországon a nemzetközi vállalások tükrében. *Kisebbségkutatás*, 1. sz.
- VÁRKONYI Zsolt – KÓKAI Péter szerk. (2014): *Beszámoló a magyar nemzeti tanács négyéves tevékenységéről, 2010. június 30. – 2014. június 30.* Szabadka, Magyar Nemzeti Tanács.
- VIZI Balázs (2006): A nemzetpolitika feltételrendszere az uniós tagság körülményei között. *Magyar Kisebbség*, 10. évf. 3–4. sz. 39–65.

A magyar–ukrán alapszerződés: merre visz a gyalogút?

Fedinec Csilla

Bevezetés

A sumér városállamok óta a nemzetközi szerződések együtt fejlődnek az emberiséggel, manapság a nemzetközi jog legszélesebb tárházát jelentik. A részt vevő felek számától függően megkülönböztetünk kétoldalú (bilaterális) és többoldalú (multilaterális) szerződéseket. „A szerződés szövegét a szavak hétköznapi, szokásos értelme szerint kell értelmezni, figyelemmel a szövegösszefüggésre. Az értelmezés szempontjából a szerződés részének kell tekinteni a bevezetőjét és a mellékleteit is. A szavak értelmét nem a szövegekörnyezetből kiragadva, hanem a teljes szövegre tekintettel kell vizsgálni. Ehhez segítséget nyújtanak a logikai értelmezési eszközök is. [...] Ha a nyelvtani értelmezés nem vezet eredményre, akkor a szerződés célja nyújthat további segítséget.”¹ A szerződéseket köthetik az érintett államok nyelvén vagy közös megállapodással választott harmadik nyelven – e tekintetben az angol nyelv válik általánossá. A több nyelven készült szerződések minden nyelven egyaránt hitelesek. Ennek a rövid, „közismert” dolgokat felsorakoztató bevezetőnek mélyebb értelmet tudunk kölcsönözni a magyar–ukrán alapszerződés elemzése kapcsán.

Az alapszerződést és a vele szorosan összefüggő kérdéseket az 1990 és 2019 közötti időszakban vizsgáljuk.

Nemzetiségek az érintett országokban

Ukrajna népességének alapvető sajátossága, hogy egy meghatározó nemzetiség, az oroszok teszik ki a kisebbségek mintegy 80%-át. Az összes többi kisebbség egyenkénti aránya az összlakossághoz viszonyítva 1% alatt van, és (az oroszok nélkül) összességükben sem érik el az 5%-ot. Az össznépességen belül az oroszok és a többi kisebbség együttesen éppen csak meghaladja a 20%-ot. Mindemellett az ukrán állam lakosságának közel 30%-a az oroszot tartja anyanyelvének, egyre csökkenő arányban, és mindössze 3%-nyian vannak azok, akiknek nem az ukrán és nem az orosz az anyanyelvük, hanem valamely kisebbségi nyelv. A legerősebb nyelvmegtartás (90% fölött) az oroszokat, a magyarokat, a krími tatárokat és a románokat jellemzi, a leggyengébb (20% alatt) a belaruszokat, a lengyeleket, a németeket, a görögöket és a zsidókat. A nyelvmegtartással is összefüggésben, az oroszok kivételével, a magyarok, a krími tatárok és a románok

¹ SZALAI 2018.

azok a nemzetiségek, amelyeket a leginkább jellemez az etnikai mobilizáció, az identitás-megőrzésre való törekvés, és regionális szinten csak ezeknek a nemzetiségeknek az aránya haladja meg a 10%-ot. Akár csekély mértékben megemelve ezt a küszöböt, az oroszok kivételével gyakorlatilag minden kisebbség eltűnik a térképről. Fontos sajátosság, hogy valamennyien, kis számú szórványtól eltekintve, kompakt területen, mégpedig az ország peremrégióiban élnek.² Az oroszok, a magyarok és a románok rendelkeznek anyanyelvű iskolahálózattal, a krími tatároknak alig több mint két tucat anyanyelvű iskolájuk van, tantárgyként vagy fakultatív órakeretben tanulják az anyanyelvet, és ez így volt már a 2014-es válság előtt is.

Ukrajna összlakossága drasztikusan csökken. Az 1991-es több mint 52 millióról 2019-re 44 millióra, a Krím-félsziget és a hibridháború sújtotta keleti megyék nélkül pedig 37 millióra csökkent.³ Ezt a népességszámot tovább apasztja a tömeges külföldi munkavállalás: 2019-ben állandó jelleggel 3,2 millió fő, időszakosan 8 és 9 millió közé tehető munkavállaló tartózkodott külföldön.⁴ A legerősebb népességkibocsátók a nyugati megyék, azok közül is Kárpátalja és Csernyivci.⁵

Ukrajnában a magyarok az a nemzetiség, amelyik a legkevésbé fogékony az államnelyvre, körükben a legalacsonyabb szintű a nyelvelsajátítás, összefüggésben azzal is, hogy közel kétharmaduk falun él, ahol gyér vagy nincs megfelelő nyelvi környezet. Az eddigi egyetlen ukrainai népszámlálás, a 2001-es közel 160 ezres közösséget regisztrált – akkor még az egyre csökkenő népességű Ukrajnában a magyarok azon kevesek közé tartoztak, akiknek a lélekszáma stagnált –, amelynek szám mára több mint 20%-kal visszaesett. Magyar kutatók 2017-ben végzett demográfiai felmérése (árnyéknépszámlálás) szerint ekkor a magyarok lélekszáma legfeljebb 131 000 főre volt tehető, beleértve az ideiglenesen távollevőket és a magyar anyanyelvű cigányságot is. Közülük az évnek legalább a felében külföldön tartózkodók száma 11–12 000 főre becsült.⁶

Magyarországon az ukrán kisebbség megjelenése *de jure* a rendszerváltoztatás időszakához köthető. A második világháború végéig a mindenkor Magyarországon élő keleti szláv lakosságot ruszinoknak (ruténeknek, magyaroroszoknak stb.) nevezték. A szocializmus időszakában eltűntek a hivatalos nyilvántartásból, a statisztikákban a szlovákokhoz számolták őket, a történeti és néprajzi kutatásokban pedig átlényegültek kárpátukránokká, tekintettel arra, hogy kompakt lakóterületük, Kárpátalja 1945-től a Szovjetunióhoz került, amely nem ismerte el a ruszin nemzetiséget, ukránokként vették őket számba. Ez áthagyományozódott a független Ukrajnára is, amely ugyancsak nem ismeri el a ruszinokat önálló etnikumnak, hanem az ukránok szubetnikumaként tartja számon ezt a népcsoportot.

² FEDINEC 2011, 369–371.

³ Оцінка наявного населення України станом на 1 грудня (2019).

⁴ Мінсоцполітики: понад 3 млн українців працює за кордоном на постійній основі (2019).

⁵ Представництво Міжнародної організації з міграції (МОМ) в Україні: *Міграція в Україні: факти і цифри* (2016).

⁶ TÁTRAJ et al. 2018, 7–31.

Az 1980-as évek végén a magyarországi politika arccal a szomszédos országok területén élő magyarok felé fordult. Grósz Károly, az MSZMP főtitkára 1989. áprilisi kárpátaljai látogatása alkalmával az Ungvári Állami Egyetemen tartott beszédében a szocializmus nagyszerűségével kapcsolatos szövegek mellett már arról is beszélt, hogy „[h] azánk fejlődése fordulóponthoz érkezett”, „[k]étségtelen, hogy évtizedeken keresztül hallgatás, indokolatlan »szemérmesség« vette körül a kárpátaljai magyarság sorsát”. Hozzátette: „Magyarország viszonya a szomszédaihoz tiszta és egyértelmű, önök jól tudhatják: a Magyar Népköztársaságnak nincs területi követelése egyetlen szomszédos állammal szemben sem.”⁷

Belföldön pedig az 1990-es népszámlálás újdonságaként a szocializmus évtizedei alatt hivatalosan elismert négy kisebbség – német, román, szlovák és a „délsláv” (szerbek, horvátok, szlovénok) – mellett, ekkor még csak az anyanyelvi rovatban, megjelentek „új kisebbségek” is – a görögök, a bolgárok, az örmények, a lengyelek, valamint ekkor még összevonva a ruszinok és az ukránok.⁸

Az 1989. évi II. törvényben kimondott egyesülési jogot érvényesítve a korábban hivatalosan el nem ismert közösségek is színre léptek az érdekérvényesítés szándékával, köztük a ruszinok és az ukránok is.⁹ 1991 elején megalakult a nemzetiségi szövetségek közös szervezete, a Nemzetiségi és Etnikai Kisebbségi Kerekasztal a nemzetiségi törvény megalkotásában való részvételre.¹⁰

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény honos népcsoportnak minősített *expressis verbis* 13 nemzeti és etnikai kisebbséget.¹¹ A nemzetiségi törvény kidolgozása során a két népcsoport – a ruszin és az ukrán – hektikus módon választódott ketté. Részben tekintettel az identitás szabad megválasztásának jogára és nem utolsósorban az Ukrajnával fennálló kapcsolatokra, amely szintén szorgalmazta saját kisebbségei, a magyarországi ukránok jogainak biztosítását. Ahogyan a kisebbségi törvénytervezet előkészítésével foglalkozó albizottság 1992. november 18-i ülésén a Művelődési és Közoktatási Minisztérium képviselője fogalmazott: „Minden egyes ukrán–magyar tárgyaláson, ahol nagyon jó és kellemes légkörű a tárgyalás, igen nagy gonddal kerülje a ruszin, ukrán szóhasználatot, mert ha valamire ugranak a kijevi, de az ungvári munkatársaink is, pontosan az, ahol elhangzik a ruszin. [...] Tehát mi történik akkor, ha ez ellen a törvény ellen Ukrajna tiltakozik és azt fogja mondani, hogy kimaradt belőle az ukrán. Annál is inkább, mert két kisebbségi szervezet van, az egyik az ukrán, a másik a ruszin szervezet. Kérem, hogy ezt itt valamiképpen jelöljük. Bár a végén ott van, hogy ukrán nyelv, de ezt valahol úgy kellene párba állítani, hogy ez számukra egyértelmű legyen, hogy miközben elválasztjuk, mégis egy a kettő.”¹²

⁷ *Magyar Külpolitikai Évkönyv* 1989, 178–179.

⁸ GYÓRI SZABÓ 1998, 50.

⁹ DOBOS 2011, 113.

¹⁰ GYÓRI SZABÓ 1998, 123.

¹¹ BÍRÓ 1995, 255.

¹² Országgyűlési Könyvtár. Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság, 1992. 11. 18. 15–16. lap.

Ily módon az 1989. évi II. törvénnyel és az 1993. évi LXXVII. törvénnyel jogi szempontból is definiálhatóvá vált a „magyarországi ukrán kisebbség” (ma: nemzetiség). Az alább tárgyalandó magyar–ukrán alapszerződéshez csatolt Jegyzőkönyv alapján felállított Kisebbségi Vegyes Bizottságnak tagjai voltak ukrán részről a kárpátaljai magyarok, magyar részről pedig a magyarországi ukrán kisebbség képviselői is. Ez a két kisebbségi közösség nem összehasonlítható sem a számosság, sem a területi elhelyezkedés tekintetében. Az 1990-es népszámlálás még együttesen mindössze 674 ruszin és ukrán anyanyelvű személyt mutatott ki, 2001-ben pedig 7400-an voltak az ukrán kötődésűek. A magyarországi ukránok települési koncentrációval nem jellemezhető szórványközösség.¹³

Magyarország külpolitikai orientációja 1990–1991-ben

1989 végén, Máltán, Gorbacsov kijelentette: a „Brezsnyev-doktrína halott”, ami azt jelezte, hogy a Szovjetunió nem fog katonai erővel beavatkozni a kelet-európai országokban és a szovjet tagköztársaságokban végbemenő változásokba. 1989-ben megkezdődött a szovjet csapatok kivonása a Varsói Szerződés tagállamaiból, és kezdetét vette a kelet-európai rendszerváltozás.

A Szovjetunióból az első téglát, ami elvezetett az összeomláshoz, az 1986-os csernobili tragédia és annak rossz kezelése húzta ki. Az 1985-ben hatalomra került szovjet pártfőtitkár, Mihail Gorbacsov nyitást és reformokat ígért, ami rögtön az első próbatételnél összeomlott. Ezután a reformkísérletek egyre rontottak, nem pedig javítottak a helyzeten. 1991. augusztus 19–21-én az úgynevezett moszkvai puccs megkísérelte a keményvonalas restaurációt, amelynek bukása után a széthullás elodázhatatlanná vált. A tagköztársaságok sorra nyilvánították ki függetlenségüket, közte augusztus 24-én Ukrajna. A Legfelsőbb Tanács által ezen a napon elfogadott függetlenségi nyilatkozat¹⁴ mindössze néhány mondat. Ezt megelőzte az 1990. július 16-i szuverenitási nyilatkozat, amely még nem szakított a Szovjetunióval, de egy olyan terjedelmes jogi dokumentum volt a tényleges szuverenitás megalapozására, amelynek számos passzusa visszaköszönt az 1996-ban elfogadott, máig érvényes Alkotmányban. A szovjet keretek fellazítását jelentette az ukrainai törvények elsőbbségének kimondása, a saját állampolgárság kinyilvánítása (ekkor még a szovjet megtartásával), ami új teret nyitott a külkapcsolatok építésének is, annál is inkább, hogy a többi szovjet tagköztársaságtól eltérően Ukrajnának saját külügyminisztériuma volt, és már a szovjet–ukrán alkotmány is lehetővé tette az önálló külügyi tevékenységet.¹⁵ 1944-ben módosították a szovjet és a szovjet–ukrán alkotmányt, amelynek értelmében az ukrán tagköztársaság bilaterális kapcsolatok önálló

¹³ DOBOS 2019, 237., 240.

¹⁴ Постанова ВР УРСР Про проголошення незалежності України № 1427-XII від 24. 08. 1991.

¹⁵ FEDINEC–HALÁSZ–TÓTH 2017, 37., 218.

jogalanyává vált. Ezt azonban csak arra használhatta fel, hogy az ENSZ és annak egyes szakosított intézményei (UNICEF, WHO, UNESCO stb.) tagja legyen.¹⁶

Ukrajna függetlenségét illetően az Egyesült Államok óvatos politikát folytatott. George Bush amerikai elnök az ukrán parlamentben 1991. augusztus 1-jén elmondott beszédében („kijevi csirke”-beszéd) úgy fogalmazott, hogy egyesek szerint az Egyesült Államoknak választania kellene Gorbacsov elnök támogatása és a Szovjetunió területén függetlenségre törekvő nemzetek támogatása között, az USA javuló viszonyt szeretne a köztársaságokkal, ám figyelmeztetett, hogy a szabadság nem ugyanaz, mint a függetlenség, csak azokat fogják támogatni, akik demokráciát akarnak építeni. Bush és Gorbacsov november 30-án, az ukrán függetlenségről szóló referendumot megelőző napon telefonbeszélgetést folytatott, ahol az amerikai elnök azt mondta, hogy az USA támogatni kívánja az ukrán nép azon szándékát, amelyet a referendumon kinyilvánít, hajlandó támogatni a függetlenségét, ha Ukrajna lehetővé teszi az atomfegyverek ellenőrzését, betartja Európában a hagyományos fegyverekre vonatkozó nemzetközi előírásokat, tiszteletben tartja az emberi és kisebbségi jogokat. Ezzel szemben Gorbacsov arról beszélt, hogy a Szovjetunió eleget tesz a területén élő minden nép igényeinek, ám az Egyesült Államok Ukrajna függetlenségének elismerésére vonatkozó szándéka nem értékelhető másként, mint a szovjet belügyekbe való beavatkozásként.¹⁷

A világ országai zömmel az ukrán függetlenségről szóló december 1-jei népszavazás utáni napokban elismerték Ukrajját, beleértve Magyarországot is, az Egyesült Államok azonban csak 1991. december 25-én, azon a napon, amikor Mihail Gorbacsov lemondott. Az ukrán függetlenségi referendum után, december 8-án Belaruszban, a Belovezsckaja puscsai természetvédelmi területen található viszkuli vadászkastélyban kimondták a Szovjetunió felbomlását. Gorbacsov ezután még hetekig hivatalban maradt. Ukrajna területén még ott állomásozott a szovjet hadsereg és hadrendben állt a hatalmas szovjet atomfegyverkészlet tekintélyes része. A december 1-jei népszavazás napján választották meg az első ukrán államfőt Leonyid Kravcsuk személyében. Kravcsuk december 12-én átvette az Ukrajna területén állomásozó katonai egységek feletti főparancsnokságot, ami ekkor még csak szimbolikus lépésnek volt felfogható. A hadsereg ukránosítása csak 1992 elején kezdődött meg, amikor az állomány tagjainak dönteniük kellett a hűségükéről. A hadsereg esküt le nem tevő része fokozatosan távozott Ukrajjából.¹⁸ Magyarország területét 1991. június 19-én elhagyta az utolsó szovjet katona is, amivel Magyarország visszanyerte teljes szuverenitását.

Antall József miniszterelnök először 1990 júniusában találkozott Gorbacsovval Moszkvában. Az eszmecsere során Antall kihangsúlyozta, hogy Magyarország gazdasági helyzetét és nemzetközi kapcsolatait nem veszélyeztető külpolitikát kíván folytatni.¹⁹ A keleti politika újdonsága volt, hogy a gyengülő moszkvai központ mellett fejleszteni

¹⁶ MARKUS–YURCHENKO 1984.

¹⁷ FEDINEC 2012, 99–101.; MAGYARICS 2019, 63–65.

¹⁸ FEDINEC–HALÁSZ–TÓTH 2017, 219.

¹⁹ KESKENY 2012, 71.

kell a kapcsolatokat az egyes tagköztársaságokkal is. Ennek kapcsán egyebek mellett rendszeressé váltak 1990 nyarától Ukrajnával a kölcsönös politikusjárások, beleértve a magyarországi vezető politikusok találkozóit a kárpátaljai magyarok képviselőivel. Ki kell emelni Anatolij Zlenko külügyminiszter 1990. augusztusi budapesti látogatását, mely alkalommal találkozott a miniszterelnökkel is. Antall József világossá tette, hogy Magyarország tiszteletben tartja a fennálló határokat, de szorgalmazza a területi autonómia megadását Kárpátaljának.²⁰ Magyarország többször jelezte Ukrajnának a szuverenitási törekvések támogatását, Moszkva ellenkezése ellenére.²¹

Az 1991. augusztusi moszkvai puccs alatt Antall kiállt a gorbacsovi vezetés mellett, noha a restaurációs kísérlet nem kis izgalmakat okozott Magyarországon is. A miniszterelnök összehívta a Nemzetbiztonsági Kabinetet, majd televíziós beszédben szólt a lakossághoz, elítélve az államcsínyt. A budapesti szovjet nagykövet beteget jelentett, csak a puccs kudarcba fulladása után gyógyult fel.²²

Az 1939-es Molotov–Ribbentrop-paktumban a Szovjetunió és Németország meg egyezett a katonai semlegességről, a szerződés titkos záradékában pedig felosztották egymás között Kelet-Közép-Európát. A Szovjetunió befolyása alá került Finnország, a balti államok, Lengyelország területéből Galícia, Románia területéből Bukovina, Moldova területéből Besszarábia egy része. 1991 augusztusában, röviddel az elbukott moszkvai puccs után, Magyarország külügyminisztériumi nyilatkozatban nyilvánította törvénytelennek és érvénytelennek a paktumot. A hónap végén Antall József miniszterelnök a Budapestre látogató Andrej Kozirjev orosz külügyminiszternek kifejtette: a balti államok szuverenitási törekvéseit Magyarország másként kezeli, mint a többi szovjet tagköztársaságét, mivel ezek a Magyarország által el nem ismert paktum révén kerültek szovjet fennhatóság alá.²³

1991. december 6-án Antall József három alapszerződést írt alá az akkor még hivatalosan Szovjetunióban: kettőt Moszkvában, egyet pedig Kijevben. Az 1967-es barátsági, együttműködési és kölcsönös segítségnyújtási szerződés kiváltására az új magyar–szovjet alapszerződés előkészítése körüli munkálatok körülbelül egy évet vettek igénybe. Jeszenszky Géza külügyminiszter 1991 áprilisában a Norvég Külügyi Intézetben tartott előadásában a következőket mondta annak céljával kapcsolatban: „Új szerződést kívánunk kötni a Szovjetunióval, átalakítva a hagyományosan kommunista ihletésű úgynevezett barátsági és együttműködési megállapodást új típusú és szabadon kötött megállapodássá. Amennyire látom, vannak bizonyos nehézségek a megállapodás megkötését illetően, de a feladat egyáltalában nem lehetetlen.”²⁴ Feloldhatatlannak tűnő vitaponttá egyetlen kérdés vált – a szovjet fél által elvárt biztonsági záradék arról, hogy egyik fél sem csatlakozhat olyan szervezethez, amelyet a másik fél maga ellen irányulónak tekint. A magyar

²⁰ KESKENY 2012, 82.

²¹ KESKENY 2012, 83–85.

²² KESKENY 2012, 88.; JESZENSZKY 2006, 83.

²³ KESKENY 2012, 90.

²⁴ *Magyar Külpolitikai Évkönyv* 1991, 185.

fél határozottan tiltakozott ellene – akárcsak Csehszlovákia és Lengyelország –, ami 1991 tavasza után egyre nehezebb lett, miután megszületett a szovjet–román alapszerződés, amely tartalmazta ezt a bizonyos klauzulát. A moszkvai puccs után, és azután, hogy a szovjet tagköztársaságok sorra kiáltották ki függetlenségüket, 1991 szeptemberében közelebb került a megállapodás azzal a kompromisszummal, hogy a szerződésben a biztonság kérdését multilaterális körbe helyezik át.²⁵

Ezzel a tárgyalások nyugvópontonra jutottak és párhuzamosan megkezdődött a magyar–oroszlapszerződés előkészítése is. A szövegét a magyar fél terjesztette elő novemberben, az aláírást pedig Borisz Jelcin orosz elnök december közepére tervezett magyarországi látogatására tervezték. Azonban a felgyorsuló események hatására Antall miniszterelnök az ukrán függetlenségi referendum utáni látogatása alkalmával, december 6-án Moszkvában Gorbacsovval aláírta a szovjet, Jelcinnel pedig az orosz alapszerződést. A szovjet szerződés ekkor tulajdonképpen már fölösleges volt, Antall azonban ragaszkodott hozzá, a szovjet kapcsolatot lezáró aktusként tekintett rá, különösen, hogy az 1956-os szovjet katonai intervenció elítélése külügyminiszteri levélváltással hivatalos formában is megtörtént, ami a szerződés szerves része lett.²⁶ A visszaúton, Kijevben került sor a magyar–ukrán alapszerződés szignálására, igen rövid program keretében. „Rövid megbeszélés, aláírás és vacsora volt a programban és máris indultak haza.”²⁷ A független Ukrajna számára ez volt az első nemzetközi szerződés.

Magyarország számára a (poszt)szovjet térség relációjában Ukrajna volt a legfontosabb – közvetlen szomszédságában kialakulóban volt egy új állam, melynek nyugati határrészénél magyar kisebbségi közösség élt.

A magyar–ukrán alapszerződés létrejötte

Göncz Árpád 1990 szeptemberi ukrán látogatásakor a magyar köztársasági elnök és Leonyid Kravcsuk, az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság Legfelsőbb Tanácsának elnöke – azaz a parlament elnöke, aki ebben a minőségében 1990. július 6-án Szovjet–Ukrajna vezetője volt – közös közleményt adott ki, melyben leszögezték: „A Felek kifejezték azt a szándékukat, hogy további lépéseket tesznek az országaikban élő nemzeti kisebbségek jogainak kodifikálása és védelme érdekében.”²⁸ Az áttörést Kravcsuk budapesti látogatása hozta meg 1991. május 30. és június 1. között, amikor kilenc dokumentumot írtak alá, és ezzel kezdetét vette a magyar–ukrán szerződéses-jogi bázis kiépítése. A dokumentumok között volt a Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén, valamint a Jegyzőkönyv a Nyilatkozathoz a Magyar Köztársaság

²⁵ KESKENY 2012, 78., 80.

²⁶ KESKENY 2012, 91–92., 94.

²⁷ PÁLDI 1996, 256.

²⁸ *Magyar Külpolitikai Évkönyv* 1990, 247.

és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén.

A felek, hivatkozással „az Egyesült Nemzetek Alapokmányában, az ENSZ emberi jogi dokumentumaiban, a Helsinki Záróokmányban és az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet egyéb dokumentumaiban” foglaltakra, kötelezettséget vállaltak egyebek mellett a nemzetiség szabad megválasztásának, a kisebbséghez való tartozás védelme jogi feltételeinek, a közéletben való részvételük, az anyanyelvi jogok gyakorlásának stb. biztosítására. A 16. pont kimondta, hogy a felek a „Nyilatkozatban foglalt elvek gyakorlati megvalósítása, valamint a vállalt kötelezettségek végrehajtásának ellenőrzése céljából kifejezik készségüket egy Vegyesbizottság felállítására”. A Nyilatkozathoz tartozó Jegyzőkönyv a vegyes bizottság összetételét és működésének kereteit fektette le.

A fenti dokumentumokkal párhuzamosan folyamatban volt az alapszerződés előkészítése is. A külügyminisztériumnak az alapszerződés ratifikációra előterjesztése kapcsán 1993. május 7-én kelt közleménye így mutatta be az alapszerződés keletkezéstörténetét. Göncz Árpád köztársasági elnök 1990. szeptemberi kijevi és kárpátaljai látogatása alkalmával a külügyminisztériumi államtitkárok tárgyalásán merült fel az „államközi alapszerződés” megkötésének a gondolata. Az első szövegtervezetet az ukrán fél készítette el 1991 tavaszára, amelyben „nem szerepelt a két ország határának kérdése és nem volt benne utalás a kárpátaljai magyar kisebbségre”. „Szakértői egyeztetések után és ukrán igényre később került a tervezetbe a határok sérthetetlenségének elve.” 1991 októberére készült el a második, javított tervezet, amelyben már szerepelt a területi klauzula és a magyar kisebbség jogait rögzítő cikk. Október végén Kijevben került sor az újabb szakértői egyeztetésre. „A magyar kormány álláspontja az volt, hogy Magyarország (a december 1-jei népszavazás eredményeinek figyelembevételével) lépjen mielőbb diplomáciai kapcsolatra a független Ukrajnával. Mindezen előzmények után, az ügyet végig szoroson figyelemmel kísérő külügyminiszter [Jeszenszky Géza] javaslatára írta alá 1991. december 6-án Kijevben Antall József miniszterelnök a magyar–ukrán szerződést.”²⁹

Nem tudni, miért telt el annyi idő az előkészítésről szóló megállapodás és az első tervezet megszövegezése között, illetve miért az ukrán fél kezdte el a szöveg megírását, de találgatni tudunk Páldi Andrásnak, Magyarország akkori kijevi főkonzuljának (1991 decemberétől első nagykövetének) egyéni hangvételű visszaemlékezése alapján. Páldi szerint Göncz szeptemberi látogatása után Budapest megtorpant. Szóbeli egyezség alapján Kijev várta Jeszenszky Géza külügyminisztert és a szakértőket, azonban ez a látogatás elmaradt. Budapest indoklás nélkül halogatott, a főkonzul feltételezése szerint azért, mert a döntésre befolyást gyakorló külügyi jogászok hónapokra befagyasztották a kérdést: a Szovjetunió rendületlenül fennállt, az ukrán szuverenitás kinyilvánítása pedig távol volt a szecessziótól. Páldi azt is feltételezte, hogy a szeptemberi látogatás után azért sem

²⁹ *Magyar Külpolitikai Évkönyv* 1993, 205–206.

kezdődött el látható módon a munka, hogy így az eredményt majd ne a köztársasági elnökhöz, hanem az MDF-kormányhoz kössék.³⁰

Jeszenszky visszaemlékezése szerint sem munkatársaiban – diplomaták, nemzetközi jogászok –, sem a szerződés kidolgozásában részt vevő ukrán szakértőkben nem merült fel a munka során, hogy a szerződés viták forrása lehet.³¹ Ugyancsak Jeszenszky dokumentáltan hivatkozik arra, hogy az ukrán fél a területi klauzula szerepeltetéséhez kötötte a kisebbségi jogok szavatolását.³²

Pandora szelencéjét a 2. cikk 2 bekezdése nyitotta fel: „A Felek tiszteletben tartják egymás területi épségét, és kijelentik, hogy egymással szemben nincs, és nem is lesz területi követelésük.” A kifogást emelők kétségbe vonták a területi klauzula szükségességét, amely ebben a megfogalmazásban szerintük túlmegy a Helsinkii Záróokmányon. A Záróokmány III. része foglalkozik a határok sérthetlenségével, IV. része pedig az államok területi épségével. Utóbbi első bekezdése gyakorlatilag azonos az alapszerződéses formula első felével: „A résztvevő Államok tiszteletben tartják minden egyes résztvevő Állam területi épségét.” A kritikusoknak a kapaszkodót a Záróokmány V. része szolgáltatta, amely a viták békés rendezésének lehetőségéről szól. A Kárpát-aljáról – a revízió valamikori ki nem mondott lehetőségéről – való lemondást legfőbbképpen az alapszerződéses formula második, végképp fölöslegesnek ítélt felében, vélték felfedezni, miszerint a feleknek „nincs, és nem is lesz” területi követelésük. Jeszenszky Géza külügyminiszter később azt írta: az 1991 májusában aláírt kisebbségi nyilatkozat gyakorlati megvalósításához szükség volt államközi szerződésre is. „A nemzetközileg érvényes és garantált határokkal még nem rendelkező, újjászülető Ukrajna valamennyi szomszédja esetében ragaszkodott ahhoz, hogy a területi követeléseket kizáró német és lengyel formula kerüljön be az államközi szerződésbe.”³³ Ezt a „német és lengyel formulát” írásaiban és megnyilatkozásaiban legtöbbször „német formulaként” emlegette, ebben a formában került be a köztudatba.

A területi klauzula nem valamely szerződéses hellyel való szó szerinti egyezést, egyendefiníció vándoroltatását jelenti, hanem a területi klauzula tényét valamilyen megfogalmazásban. Akkor alkalmazzák a szerződő felek, amikor nem elégednek meg a nemzetközi dokumentumokra, elsősorban a Helsinkii Záróokmányra való hivatkozással, hanem szükségesnek tartják konkrét szöveges formában is beleírni a szerződéses dokumentumba a határok sérthetlenségét és/vagy a területi integritás védelmét. Ez a gyakorlat azzal a bizonyos „német formulával” vette kezdetét, amire az ukránok is hivatkoztak, és ami ettől kezdve a közép- és kelet-európai államok között születő vonatkozó bilaterális szer-

³⁰ PÁLDI 1996, 221–226.

³¹ JESZENSZKY 2016, 266.

³² JESZENSZKY 2016, 272.

³³ JESZENSZKY 1996.

zódések³⁴ elemévé vált – a két ország megbékélését szolgáló, 1991. június 17-én aláírt lengyel–német jószomszédsági és kölcsönös együttműködési szerződés.³⁵

Páldi visszaemlékezésében kitért a területi klauzula megszületésének egyes, látókörébe került körülményeire. Az egyszer már egyeztetett szöveg véglegesítésekor, Kijevben, az ukrán partnerek egyike felvetette, hogy nem elég egyértelmű a formula, amely kizárja az egymással szembeni területi követeléseket. Eközben a Nyugat-Ukrajnában erősödő nacionalizmusra, magyarellenességre hivatkozott. „Természetesen mi tudtunk a cikkekről, sőt azokról a magyarelles röplapokról is, amiket Kárpátalján terjesztettek [...] De egy-egy cikk nem lehet indok egy hosszú időre szóló szerződés szövegének módosítására. [...] Az ukránok azonban fontosnak tartották a betoldást [...] abban egyeztünk meg, hogy a Budapestről jött külügyi munkatárs jelenti ezt főnökének és majd rajtam keresztül megüzenik a döntést.” Budapestről semmiféle észrevétel nem érkezett, „a végleges szöveget Budapesten gépelték”. Páldi még hozzátette: „Már nyugdíjasként néztem és hallgattam 1993 tavaszán az emlékezetes ratifikálási vitát. Amíg nem hallottam és nem láttam a tévében, senkinek sem hittem volna el, hogy Magyarországon vannak olyan parlamenti képviselők, akik a történelem realitásaiból semmit sem értenek és még mindig irredenta álmovilágban élnek.”³⁶

Az alapszerződés körüli viták

Antall József az alapszerződésről szóló szavazás előtt, 1993. május 11-én az Országgyűlésben tartott beszédében elővette történelmi énjét is: „Most tehát nemcsak a szerződéshez, és nem ehhez kívánok szólni, amikor a magyar politikai gondolkodással kapcsolatban – e szerződéstől függetlenül idézem – utalok arra, ami elhangzott, Deák Ferenc híres, szállóigévé vált mondatával:³⁷ »mindent visszanyerhetünk, csak azt nem, miről önmagunk lemondunk.« Ez a vita amikor lezajlott a magyar kiegyezés előtt, akkor a másik nagy magyar, Eötvös azt mondta:³⁸ »nézetem szerint nem azt, miről lemondunk, hanem csak azt nem nyerhetjük vissza többé, minek visszanyerésére erőnk hiányzik,

³⁴ Ilyen az 1990-es évek első feléből a német–csehszlovák, lengyel–orosz, lengyel–ukrán, lengyel–litván, lengyel–belarusz szerződés. KESKENY 2012, 96.; JESZENSZKY 2016, 265.

³⁵ Az 5. cikk (1) pont a német változatban: „Die Vertragsparteien bekräftigen, daß sie sich der Drohung mit oder Anwendung von Gewalt enthalten werden, die gegen die territoriale Integrität oder die politische Unabhängigkeit der jeweils anderen Vertragspartei gerichtet oder auf irgendeine andere Art unweise mit den Zielen und Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen oder mit der Schlussakte von Helsinki unvereinbar ist.” Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1991. Elérhető: www.auswaertiges-amt.de/blob/277518/57028cb46790cc18f7062c7b68c526df/dtpolnachschaftsvertrag-data.pdf

³⁶ PÁLDI 1996, 257–258.

³⁷ Deák Ferencnek az 1861-i országgyűlés alkalmával tartott első felirati beszéde.

³⁸ EÖTVÖS 1941, 36–37.

s ez az, miért én a politikát, mely abban áll, hogy magunkat tökéletes tehetetlenségre kárhoztassuk, csak azért, hogy teóriában bizonyos elveket feltartsunk, a csendes örültség egy neménél alig tarthatom másnak.«³⁹

Az alapszerződést a parlamenti vita során, utcai gyűléseken, minden lehetséges fórumon éles támadások érték. A magyar politikai elitet nem csak a vita, maga a parlamenti (név szerinti) szavazás is rendkívüli módon megosztotta: a 386 képviseléből 279-en voltak jelen, 223-an szavaztak igennel, 39 nemmel, 17-en pedig tartózkodtak. A legtöbb nemmel szavazó és tartózkodó a legnagyobb kormánypárt, az MDF soraiból került ki. Az MDF az alapszerződés miatt szakadt ketté, vált ki belőle a radikális szárny, a Csurka István vezette MIÉP.

Csurka István sosem ingott meg abban a meggyőződésében, hogy a kormányoldalt az alapszerződés kérdésében „impotens politika és érvrendszer” jellemezte.⁴⁰ Az MDF után kormányra kerülő Horn Gyula (MSZP) – az aláírás és a ratifikálás idején a parlament külügyi bizottságának elnöke – úgy vélte: „[...] az MDF-kormány megalakulása óta először fordult elő, hogy a legnagyobb kormánypárt képviselői szembefordultak saját vezetésükkel. [...] A parlament végül az ellenzék támogató szavazataival tudta csak ratifikálni a szerződést. [...] Az is tény, hogy az MDF-kormány hátralevő hónapjaiban több alapszerződés nem került a parlament elé.” „Az ellenzéki képviselők döntő többsége kiállt az alapszerződés mellett, noha többen kifogásolták a szöveg pongyolaságát.” A „soha, semmilyen körülmények között” helyett elég lett volna, ha „a szerződő felek kijelentik: »nem támasztanak területi követeléseket egymással szemben.«⁴¹ Németh Zsolt, a Fidesz egyik vezető politikusa pedig némi idő távlatából azt nyilatkozta: „[...] két okból is támogattuk az alapszerződést, és ebből csak az egyik az, hogy az elutasítás mentén jött létre a magyar szélsőjobb. Valódi külpolitikai bravúr volt, hogy alig öt nappal a független Ukrajna megszületése után Magyarország alapszerződést tudott aláírni. Ezt értékeltük azzal, hogy igent mondtunk a szerződésre, annak ellenére, hogy a kissé sebtiben összehalasztott dokumentummal kapcsolatban voltak kétségeink. Úgy véljük, hogy a határklauzulának nem volt megfelelő ellentételezése, bár tény, hogy az ukránok a kisebbségpolitika vonatkozásában több kötelezettséget vállaltak, mint amit akár a szlovák, akár a román fél eddig akár csak homályosan is megígért volna.”⁴²

Az alapszerződés körüli vita – már-már hitvita – sokszor, sokféleképpen és sokféle műfajban megírt történet. A kérdés lényegét pontosan fogalmazza meg Kiss Ilona 1993-ban az általa az alapszerződésről a *Beszélő* számára készített körkérdésre adott válaszok bevezetőjében: „Jeszenszky Géza [külügyminiszter] még próbálja menteni a menthetőt: az 50 milliós Ukrajnának mint atomhatalomnak erejére utal, Katona Tamás [miniszterelnökségi politikai államtitkár] már csak kárpátjai születésű édesanyjára és nagyanyjára hivatkozik: ha valaki, ő tudja, mi történik ott. Antall József pedig hallgat. Miként hall-

³⁹ Parlamenti Napló, 1993. május 11-i ülésnap.

⁴⁰ CSURKA 1998, 436.

⁴¹ HORN 2012, 171–172.

⁴² MINK é. n.

gatott 1990-ben is, amikor első ízben kellett volna színt vallania arról, lemond-e pártja a határrevízióról. Mester Ákos [újságíró] faggatta erről egy vitaműsorban a romániai forradalom másnapján, a magyarországi választások előestéjén.⁴³ Amikor az alapszerződésről folyik a vita, a valódi kérdés kimondva-kimondatlanul a határrevízió gondolata.

A körkérdésre az egyik válaszoló Fodó Sándor, a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség elnöke volt. Fodó többek között kifejtette: „A magyar kormányzat nagy hibát követett el akkor, amikor 1990-ben, a magyar–ukrán alapszerződés kidolgozásakor nem kérte ki a kárpátaljai magyarok véleményét a vitatott második cikkely kérdéséről. Ennek ellenére én úgy vélem, ma már nem lehet kitérni a ratifikáció elől. Ezzel azonban a KMKSZ vezetősége nem ért egyet egyhangúlag, a ratifikálás kérdése megosztja a választmányt. – Bizonyos értelemben csapdában vagyunk. Az, hogy ez a mondat bekerült a szerződésbe, nem volt szerencsés, de most már a kisebbik rosszat kell választani. A nagyobb baj az lenne, ha nem ratifikálnák a szerződést. Az ukrajnai vezető körök hangulatát ismerve, nagyon ártana a kárpátaljai magyarság ügyének, ha most a magyar fél a szerződés újratárgyalását követelné. Annak ellenére, hogy MDF-es meggyőződésű személy vagyok, nem zavar az, hogy a ratifikálást az ellenzéki pártok támogatják, miközben az MDF egy része nem akarja. Úgy gondolom ugyanis: arról, hogy a kárpátaljai magyarság hova akar tartozni, úgysem Magyarország dönt. Ez a mi személyes ügyünk.” Fodó ezután felsorolta a kárpátaljai magyarság javát szolgáló terveket, majd hozzátette: „A szerződés aláírása elősegíthetné mindezen tervek megvalósítását. De be kell vallanom, hogy a kárpátaljai emberekkel ezt nagyon nehéz megértetni. Ezernyi szállal kötődnek Magyarországhoz. Nagyon nehéz érzelmileg meggyőzni az itt élőket arról, hogy a magyar–ukrán alapszerződés nem a kárpátaljai magyarság elárulása, hanem épp a fellendülés egyetlen esélye.”⁴⁴ A fenti álláspontot Kőszeg Ferenc SZDSZ-es képviselő teljes terjedelmében felolvasta a parlamentben az alapszerződés vitája során 1993. május 11-én.⁴⁵ Fodó korábban, 1993. április 7-i, Antall József miniszterelnöknek írt levelében is a kárpátaljai magyarok érdekében állónak nevezte a szerződést.⁴⁶

Fodó és az alapszerződést ellenzők állításával szemben áll Keskeny Ernő – a kérdéses időszakban a külügyminisztérium vezető tisztségviselője, komoly diplomáciai karriert az Orbán-kormányok idején futott be – állítása, aki levéltári kutatásokra épülő szaktudományos monográfiájában szögezi le: „A bírálatok szerint a szerződés a kárpátaljai magyarság feje felett köttetett, ugyanakkor a helyzet ezzel szemben az, hogy többszörös egyeztetés történt a legfontosabb kárpátaljai magyar szervezet [a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség] vezetőivel.”⁴⁷ A tisztánlátást nehezítette, hogy a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetséget belső ellentétek feszítették, ami az érdekképviseleti szerv

⁴³ Kiss 1993, 7.

⁴⁴ Fodó Sándor, a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség elnöke: „Csapdában vagyunk”. Uo. 7–8. *A magyar–ukrán szerződés nem a kárpátaljai magyarság elárulása* címmel lehozta a *Kárpátalja* című lap is: 4. sz. 4. 11.

⁴⁵ Országgyűlési Napló, 1993. május 11.

⁴⁶ Az eredeti dokumentumra hivatkozik: JESZENSZKY 2016, 273.

⁴⁷ KESKENY 2012, 96.

szakadásához vezetett. Fodó KMKSZ-elnök 1992. december 7-i budapesti látogatásán emlékeztetőt adott át Antallnak, amelyben kifejtette többek között, hogy nem szerencsés Kárpátalja ügyeit olyanokra bízni, akik onnan származnak, illetve „a Beregszászban élő, de állami-hatalmi függésben élők” nem mindig képviselik megfelelően a KMKSZ érdekeit.⁴⁸ Az utóbbi utalás volt a KMKSZ belső ellenzékére.

Míg magyar közegben az alapszerződés kérdésének boncolgatása Trianon-súlyú terheket von magával, és legalább olyan lehetetlen társadalmi konszenzust építene köré, addig ukrán részről Magyarországot olyan magas piedesztálra emelte, hogy egészen a 2017-es ukrainai oktatási kerettörvény elfogadásáig semmilyen vihar nem tudta megrengetni a két ország közötti kapcsolatokat, legfeljebb enyhe hullámokat vert.

Az alapszerződés magyar és ukrán változatának összehasonlítása

Az 1991. december 6-án aláírt magyar–ukrán alapszerződést az ukrán Legfelsőbb Tanács 1992. július 1-jén, a magyar Országgyűlés 1993. május 11-én ratifikálta. A ratifikációs okmányokat 1993. június 16-án Budapesten cserélték ki, ezzel a szerződés hatályba lépett. A szerződés magyar és ukrán nyelven készült, és mindkét szöveg egyformán hiteles. A 22. cikk értelmében: „Ezt a Szerződést 10 évre kötik. Hatálya ezt követően automatikusan meghosszabbodik újabb ötéves időszakokra, amennyiben a Felek egyike nem értesíti írásban a másik Felet egy évvel a Szerződés hatályának mindenkor lejártá előtt felmondási szándékáról.”

A magyar jogrendben az alapszerződést – Szerződés a jószomszédság és az együttműködés alapjairól a Magyar Köztársaság és Ukrajna között – az 1995. évi XLV. törvénnyel hirdették ki a szerződés 17. cikkében feltüntetett *Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán SZSZK együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén* című dokumentummal és az ahhoz csatolt Jegyzőkönyvvel együtt.⁴⁹ Az ukrán jogrendben a Nyilatkozat és a Jegyzőkönyv nem része az alapszerződésnek: az utóbbi státusza nemzetközi szerződés, amely a ratifikációs okmányok cseréjével lépett hatályba (1993. június 16.),⁵⁰ a Nyilatkozat és a Jegyzőkönyv pedig egy nyilvántartási számon került be a jogtárba és mindkettő az aláírás napjától (1991. május 31.) hatályos.⁵¹

⁴⁸ Az eredeti dokumentumot ismerteti: JESZENSZKY 2016, 269.

⁴⁹ 1995. évi XLV. törvény a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszédság és az együttműködés alapjairól Kijevben, az 1991. évi december hó 6. napján aláírt Szerződés kihirdetéséről.

⁵⁰ Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою.

⁵¹ Декларація про принципи співробітництва між Українською РСР та Угорською Республікою по забезпеченню прав національних меншостей. – Протокол до Декларації про принципи співробітництва між Українською Радянською Соціалістичною Республікою та Угорською Республікою по забезпеченню прав національних меншостей.

A hivatalos törvénytárakban szereplő dokumentumokat szövegszerűen is összehasonlítva – skrupulózus filológiai szörszálhasogatás nélkül, a szövegeket jóhiszeműen kezelve – a következő érdekességek tapasztalhatók.

Az alapszerződés 6. cikke a magyarban: „A Szerződő Felek aktívan elő fogják mozdítani mind a nukleáris, mind pedig a hagyományos leszerelés folyamatát, az európai fegyveres erők és fegyverzetek további korlátozását, a bizalom- és biztonságerősítő intézkedések két- és sokoldalú alapon történő megszilárdítását, az összeurópai biztonság tartós struktúráinak megteremtését.” A kiemelt rész az ukránban így szerepel: „a bizalom- és biztonságerősítő intézkedések kétoldalú alapon történő megszilárdítását”.

Az alapszerződés 21. cikk 3. bekezdése a magyarban: „Amennyiben a vitát ésszerű idő alatt nem sikerül az ennek a Cikknek az első bekezdésében foglaltaknak megfelelő módon, *mindkét Fél megegyezésére* rendezni, a Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy kölcsönös megállapodással a nemzetközi jog, az Egyesült Nemzetek Alapokmánya és az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet dokumentumai szerinti egyéb elfogadott vitarendezési módhoz folyamodnak.” Az ukrán szövegben nincs benne a kiemelt rész.

A Nyilatkozat 10. cikkének első mondata a magyarban: „10. A Felek egyetértéssel abban, hogy biztosítják az ahhoz szükséges lehetőségeket, hogy a nemzeti kisebbségek tanulják anyanyelvüket és anyanyelvükön tanuljanak az oktatás minden szintjén.” Az ukrán változatban a kiemelt „és” kötőszó helyett „vagy” kötőszó szerepel. Mivel a három dokumentum egyetlen más szöveghelyén sem fordul elő a két kötőszó oly módon, hogy a két nyelv azonos szövegrészeinek értelmezésével kapcsolatban kérdések merülnének fel, itt mindenképp értelemszavarónak kell felfogni. Az azóta eltelt idő erre a megközelítésre ráerősített: a 2017-es ukrán oktatási kerettörvény elfogadása óta fennálló konfliktus Magyarország és Ukrajna között éppen arról szól, hogy Ukrajna az anyanyelv tanulását nem, az anyanyelven tanulás lehetőségét azonban diszkriminatív módon korlátozza.⁵² Betű szerint véve a magyar fél a magyar szövegváltozatot kéri számon, az ukrán fél pedig az ukrán változatra hivatkozik az alapszerződés esetében, bár ezt a különbséget hivatalosan senki nem kommunikálta. 2018 őszén Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszter kisebbségvédelmi egyezmény megkötését javasolta Ukrajnának.⁵³ Németh Zsolt, az Országgyűlés Külügyi Bizottságának elnöke magyarázata szerint: „Nekünk van jelenleg egy alapszerződésünk és egy kisebbségi nyilatkozatunk. Ennek a nyilatkozatnak a felújítását és korszerűsítését javasolta a magyar fél.”⁵⁴ A kezdeményezés azonban minden visszhang nélkül elhalt.

A Nyilatkozat ukrán szövege 18 pontból, a magyar szöveg pedig 19 pontból áll. Az ukrán szövegből az utolsó, 19. pont hiányzik: „19. A Felek kinyilvánítják, hogy

⁵² FIALA-BUTORA 2020, 233–261.

⁵³ Magyarország egy kisebbségvédelmi egyezmény megkötését javasolta Ukrajnának. *Kormany.hu*, 2018. október 24.

⁵⁴ VÁRADI 2018.

üdvözölnék további államok csatlakozását a jelen Nyilatkozathoz, és készek eszmecserét folytatni minden érdekelt állammal az abban rögzített elvekről.”

A Jegyzőkönyv 1. pontjának első bekezdése sorolja fel a Kisebbségi Vegyes Bizottság tagjait. A magyar és az ukrán szövegben két intézményi eltérés van az ukrán fél képviselői tekintetében: a magyar szövegben benne van az Ukrán SZSZK Nemzetiségi Állami Bizottsága – ez az ukránban nincs; illetve az ukránban benne van az Ukrán SZSZK Felső- és Középfokú Oktatási Minisztériuma – a magyarból viszont hiányzik.

Objektív bizonyíték egyelőre nincs erre vonatkozóan, de fordítási gyakorlatból leszűrve, megengedve azt, hogy az egyeztetések során kölcsönösen beleírhattak a felek a szövegbe, mindhárom szöveg esetében az valószínűsíthető, hogy az eredeti szöveg az ukrán, a magyar pedig fordítás. Orosz nyelvű közvetítő szöveg feltehetően nem volt, bár szóbeli munkanyelvként igen valószínű.

Ukrajna egyéb alapszerződései

Ukrajna „alapszerződéses” viszonyban van Magyarországon kívül Szlovákiával, Romániával és Oroszországgal. Mindegyik dokumentum tartalmaz kisebbségvédelmi klauzulát. Az 1993-ban aláírt és 1994-ben ratifikált ukrán–szlovák szerződés⁵⁵ 18. cikke rögzíti az anyanyelv tanulását és az anyanyelvű oktatást, a szabad nyelvhasználatot, a szabad vallásgyakorlást, az anyanyelv szabályainak megfelelő névhasználatot, anyanyelvű médiát, intézményhálózatot, szabad kapcsolattartást országon belül és az anyaországgal. 1997-ben írták alá, és ugyanebben az évben ratifikálták az ukrán–román szerződést,⁵⁶ amely a 13. cikkben biztosítja ugyanezeket a jogokat, a megfogalmazásban filológiai különbségek vannak, tartalmiak nincsenek. Ami az eltérés, hogy utóbbi szerződés etnikai definíciót tartalmaz: Ukrajna is és Románia is az adott kisebbséghez tartozónak ismeri el azon állampolgárait, akik függetlenül etnikai, nyelvi, kulturális, felekezeti hovatartozásuktól az adott kisebbséghez tartozónak vallják magukat. Az 1997-ben aláírt és 1998-ban ratifikált ukrán–orosz szerződés⁵⁷ 12. cikkében rögzíti a szabad fejlődést etnikai, nyelvi, kulturális, felekezeti téren, kizárja az erőszakos asszimiláció lehetőségét, oktatás tekintetében annyit rögzít, hogy Oroszországban az ukrán nyelv, Ukrajnában pedig az orosz nyelv oktatásának feltételeit szükséges biztosítani.

Az alapszerződések különböznek az érintett országok közötti határok kérdésének megfogalmazásával kapcsolatban. Az ukrán–szlovák szerződés 2. cikke az ENSZ Alapokmánya és az EBESZ dokumentumai alapján elismeri a határok sérthetetlenségét. Az ukrán–román szerződés ugyancsak 2. cikke a Helsink-i Záróokmányra hivatkozik, leszögezi, hogy annak elvei mentén tartózkodnak minden, a felek területi épségét veszé-

⁵⁵ Договір про добросусідство, дружні відносини і співробітництво між Україною та Словацькою Республікою.

⁵⁶ Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною і Румунією.

⁵⁷ Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією.

lyezettő cselekménytől, ugyanakkor a fekete-tengeri kontinentális talapzat és az ebben érintett gazdasági övezetek tekintetében a delimitációt külön szerződésben rögzítik. Az ukrán–orosz alapszerződésben két cikk is foglalkozik a határokkal, hivatkozással az ENSZ Alapokmánya és a Helsinki Záróokmánya. A 2. cikk szerint a felek elismerik egymás területi sérthetetlenségét és tiszteletben tartják a fennálló határokat. A 3. cikk ugyanezeket az elveket megerősítve kiemeli, hogy a felek nem élnek sem a katonai, sem a gazdasági nyomásgyakorlás eszközével, elismerik a népek szabad önrendelkezési jogát, betartják az egymás belügyeibe való be nem avatkozás elvét. Oroszország részese volt az 1994-es Budapesti Memorandumnak⁵⁸ is, amelyben az aláírók biztonsági garanciákat nyújtottak Ukrajnának a szovjet örökségből maradt atomfegyverekről való lemondásért cserébe.

Ukrajnának Szlovákiával nem voltak határvitái. Romániával a feszültség többször kitapintható volt. Az ukrainai románok többsége Kárpátalján és Csernyivci megyében (a történelmi Bukovina területén) él. A bukovinaiak 1989 után megfogalmazták a Romániához való csatlakozás gondolatát (Nagy-Románia), Kárpátalján pedig a román nemzetiségi járását.⁵⁹ Ukrajna parlamentje 1991. július 5-én elítélő határozatot hozott azzal kapcsolatban, hogy júniusban Románia parlamentje semmisnek nyilvánította a Molotov–Ribbentrop-paktumot. Ez az aktus a románság szemében egyben Nagy-Románia újjászületésének lehetőségét villantotta fel. Az ukrán parlamenti nyilatkozat többek között leszögezte: a paktum törvénytelenységének kimondása nem eredményezhet területi követeléseket Ukrajnával szemben, és Ukrajna elutasít minden erre irányuló törekvést.⁶⁰

Az ukrán–román alapszerződés aláírása után az esetleges határrevízió kérdése lekerült a kétoldalú kapcsolatok napirendjéről. Ugyanakkor hosszú időn keresztül vitatkozott a két ország a fekete-tengeri Kígyó-sziget és a hozzá kapcsolódó kontinentális talapzat hovatartozásáról, amit az ENSZ Nemzetközi Bírósága döntött el Románia javára 2009-ben.⁶¹

Oroszországgal a kapcsolatok a súlyos válságig fajultak. Ukrajna 1991. augusztus 24-én kiáltotta ki függetlenségét, ezen a napon ünneplik hivatalosan a függetlenség napját, azonban az ország *de jure* az 1991. december 1-jei népszavazás után vált függetlenné, amely népszavazás megerősítette az augusztus 24-i aktust. A referendumon a választópolgárok 84,18%-a vett részt, akiknek 90,32%-a nyilatkozott támogatólag. Ezzel a referendum megkérdőjelezhetetlenül legitimálta Ukrajna mint szuverén, független állam megalakulásának belső jogi procedúráját. Bár az eredmény nagyon egyértelmű volt, de annak regionális eloszlása már akkor elgondolkodtatta az elemzőket, hiszen míg a nyugat-ukrán megyékben a függetlenség támogatottsága magasan meghaladta a 90%-ot, addig a kelet-ukrainai területeken és Odesza megyében több mint 10% volt elutasító,

⁵⁸ Memorandum of Security Assurances in connection with the Republic of Belarus Accession to the Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons. Budapest, 5 December 1994.

⁵⁹ Лойко 2005, 263–267.

⁶⁰ A dokumentum szövegét lásd Дзюба та ін. 2009, 235–236.

⁶¹ International Court of Justice. Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine), 2009.

a Krím-félszigeten pedig a nem szavazatok aránya meghaladta a 42%-ot.⁶² Már az 1991 januárjában a Krím-félsziget státuszával kapcsolatban megrendezett népszavazásnak is az volt az egyértelmű üzenete, hogy ha Ukrajna kiválik a Szovjetunióból, akkor a Krím elszakad tőle. E népszavazás eredményeképpen jött létre az addigi megyéből a Krími Autonóm Köztársaság. Ezt a státuszát megőrizte a függetlenedés után is, bár hosszú csatározás folyt Kijev és Szimferopol között a krími autonómia jellegéről a külön krími alkotmány 1998 decemberében történt elfogadásáig (miközben Ukrajna 1996-os Alkotmányában is külön fejezet van szentelve a Krímnek). Az ukrán kormány, a belföldi és a külföldi megfigyelők egy része a krími alkotmány jóváhagyását úgy kommentálta, hogy ezzel megoldották a „krími problémát” – elejét vették a Krím elszakadását célzó orosz szeparatista törekvéseknek.⁶³ A 2014 elején bekövetkezett ukrainai belpolitikai fordulatot – a Méltóság Forradalmát – követően Oroszország felségjelzés nélküli katonaság bevetésével 2014 márciusában csatlakoztatta a Krímet, illetve Ukrajna keleti megyéinek a támogatásával 2014 áprilisa óta aktív háborús cselekmények zajlanak.⁶⁴ 2019. április elsejével Ukrajna, hivatkozással a diplomáciai kapcsolatokról szóló Bécsi Egyezményre és az alapszerződés 40. cikkére, felmondta az alapszerződést Oroszországgal.⁶⁵

A magyar–ukrán Kisebbségi Vegyes Bizottság

A vegyes bizottságot – hivatalos nevén Nemzeti Kisebbségek Jogainak Biztosításával Foglalkozó Magyar–Ukrán Kisebbségi Vegyes Bizottság – mindkét oldalról az elnök, felelős titkár és a tagok alkotják. A tagok a szaktárcák képviselői, valamint ukrán oldalról a kárpátaljai magyarok, Kárpátalja megye közigazgatási hivatalának, magyar oldalról Szabolcs-Szatmár-Bereg megye önkormányzatának és a magyarországi ukránok képviselője. Az üléseket felváltva tartják a két ország területén, minden esetben jegyzőkönyv készül két nyelven, melyeket az elnökök írnak alá. Az ülésekről készülő jegyzőkönyvben foglalkoztak azzal, mi történt az előző üléseken megfogalmazott ajánlásokkal kapcsolatosan, illetve új ajánlásokat fogalmaztak meg.

A jegyzőkönyvek fejezetekre és azokon belül számozott pontokra tagolódtak. Végig egységesen önálló fejezete az oktatás ügyének volt. A jegyzőkönyvek terjedelme egyre nőtt, elsősorban azért, mert az egyre szaporodó nem teljesülő ajánlásokat újra és újra beleírták a jegyzőkönyvekbe.⁶⁶ A jegyzőkönyvek szövegét egyik fél sem tette hivatalosan közzé, egy-egy nem hivatalos ritka esettől eltekintve. A hivatalokban elhelyezett

⁶² FEDINEC–HALÁSZ–TÓTH 2017, 76–77.

⁶³ SEVEL 2009, 365. Részletesebben: KUZIO 2007.

⁶⁴ A témában született számos publikációból lásd többek között: AVERRE 2016, 699–725.

⁶⁵ Закон України № 2643-VIII Про припинення дії Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією, 6 грудня (2018).

⁶⁶ ТОВТ 2011.

példányok nehezen vagy egyáltalán nem elérhetők. Magánszemélyek (bizottsági tagok) magániratai között is előfordulhatnak.

1992 és 2011 között összesen 15 ülésre került sor: 2001-ig 11 ülésre, utána azonban ritkultak a találkozók, a következő tíz évben már csak négy ülést tartottak. Az utolsó, XV. ülésre 2011 decemberében Budapesten került sor. Ekkor a felek jegyzőkönyv aláírása nélkül álltak fel a tárgyalóasztaltól. Azóta a bizottság a vizsgált időszak végéig egyszer sem ülésezett. Az üléseket felváltva tartották Magyarországon és Ukrajnában. A 15 ülésből hétnek adott otthont Budapest, egynek Nyíregyháza, a másik oldalon a bizottság háromszor ülésezett Kijevben és négyszer Ungváron.

Magyar oldalon a bizottság tagjainak felmentése és kinevezése név szerint történik – 2008-ig kormányhatározatban, azóta miniszterelnöki rendeletben. A jegyzőkönyvekben foglalt ajánlásokat kormányhatározatba foglalják, mely tartalmazza az ajánlások jóváhagyólagos tudomásul vételét, megjelöli a végrehajtásban illetékes minisztériumokat és hivatalokat, illetve mellékletben teljes szöveggel tartalmazza a jegyzőkönyvajánlások részét, szintén 2008-ig, utána ez a melléklet elmaradt a kormányhatározatokból. Amióta ez a melléklet hiányzik, a szomszédos országokkal közösen működtetett egyes bizottságokról nem önálló ME rendeletek szólnak, hanem valamennyi (aktuálisan) működőről egy ilyen dokumentum készül. A magyar–ukrán bizottság tevékenységének felfüggesztése óta is rendre jelenik meg ME rendelet a tagokat illető változásokról.

Ukrán részről a bizottság összetételét kormányhatározatban hagyják jóvá, a bizottság összetételének megváltoztatására az elnök tehet javaslatot, egyeztetési procedúrát követően. Kezdetől fogva a kormányban betöltött pozícióhoz (és nem személyhez) volt kötve az elnöki tisztség, a tagok tekintetében a kormányhatározatok felsorolták a tagot küldő intézményeket (minisztériumokat), az 1990-es években név szerint is megneveztek egyes tagokat. A bizottságnak voltak kormány által kinevezett tagjai és olyanok, akik „egyértéssel” lehettek tagok – olyan esetekben, amikor a létrehozó szerv nem volt illetékes a kinevezésre, csak indítványozhatta a tagságot. Ilyen tag volt többek között a mindenkori nagykövet. Miután a bizottságot már nem hívták többet össze, a kormányhatározatok továbbra is kiadtak a bizottság összetételéről, és az indítványozott tagok között megjelent Ukrajna Biztonsági Szolgálat (SZBU). A végrehajtással kapcsolatos direktívákat Ukrajna is kormányhatározatokba foglalta, a bizottság összetételéről szólók bekerülnek a törvénytárba, a konkrét feladatokat azonban az érintett hivatalokban köröztetik.

A jegyzőkönyvek preambuluma nemzetközi konvenciókra, egyik vagy másik fél kisebbségi jogi bázisában történt változásokra hivatkozott. Az általános részben határ menti kapcsolatok, infrastrukturális kérdések, a kárpátaljai települések történelmi magyar neveinek visszaadása, szociális intézmények létesítése, humanitárius és természeti katasztrófák esetén segítségnyújtás, nemzetiségi területi különállás stb. kérdései szerepeltek. Az oktatási fejezet az anyanyelv oktatásának és az anyanyelvű oktatás személyi, módszertani, technikai, anyagi feltételeinek biztosításával kapcsolatos ajánlásokat részletezte. A kulturális fejezet foglalkozott kiemelkedő történelmi személyiségek és események méltatásáról, emlékének megőrkítéséről, kulturális intézmények létesítéséről és fenntartásáról, az írott és elektronikus sajtóhoz anyanyelven való hozzáférésekről,

levéltári értékmentésről, a történelem „fehér foltjainak” közös kutatásáról.⁶⁷ Kulturális téren valósult meg a legtöbb elképzelés, kivéve az utolsónak említett történelmi együttműködést, amely körül mindig ott lebegett a politika bábáskodása, ha születtek szakmai kritériumoknak megfelelő eredmények, azok nem voltak összeköthetők a vegyes bizottság működésével.

A 2011-es utolsó, XV. ülésen, amikor az aláírás elmaradt, a magyar fél javaslatából Kijev nem fogadta el – arra való hivatkozással, hogy ez nem tartozik a kompetenciájába⁶⁸ – a Tisza-melléki magyar járás és a magyar választási körzet megalakítására vonatkozó ajánlást, az ukrán fél javaslatából pedig Budapest azt az ajánlást utasította el, hogy szüntessék meg a szerintük diszkriminatív eljárást, az ukrainai magyarok ne kaphassanak a schengeni vízumhoz jutást segítő garancialevelet.⁶⁹ A Tisza-melléki járás korábban már szerepelt az ajánlások között, a XII. jegyzőkönyvtől (2003) került ki belőle, viszont továbbra is szerepelt például a szintén sok port kavart, nacionalista támadások kereszttüzebe került honfoglalási emlékmű kérdése a Vereckei-hágón, amelyet több mint tízévnnyi tervezgetés és építés után 2008-ban fel is avattak.⁷⁰

A 2011-es budapesti ülés után a bizottság tevékenységének felfüggesztése hivatalos formában egyik oldalról sem történt meg. A 2013. októberi keltezésű kormánybeszámoló a Magyarország területén élő nemzetiségek helyzetéről (2011. február – 2013. február) úgy fogalmazott: „A felek a munka folytatásában egyeztek meg. [...] A tervek szerint 2013 tavasszal került sor egy titkári egyeztetésre, amely előkészíti a KVB ülés folytatását.”⁷¹ A „titkári egyeztetés” a bizottság titkárainak egyeztetése, akik az ülések előkészítésének gyakorlati feladatát végzik. Az egyeztetés eredménye azonban nem a következő ülés, hanem egy társelnöki találkozó lett, melynek részleteiről Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes egy országgyűlésben benyújtott kérdésre adott, 2014. november 25-i keltezésű írásbeli válaszában a következő tájékoztatást adta: a bizottság „2011. december 19-i XV. ülésén a két félnek a kérdések zömében sikerült eredményre jutnia, jegyzőkönyv aláírására azonban nem került sor. A KVB decemberi ülésén a magyar fél még a megoldásra váró fontos ügyek sorából kiemelte a magyar többségű választóközvet kialakítását, illetve a Tisza-melléki járás létrehozásával kapcsolatos további konzultációt. Ukrajna is felvetett olyan kérdést, amelyet a magyar fél nem támogatott. Magyarország felajánlotta Ukrajnának, hogy a felvetett kérdésekben külön-külön rögzítsék a felek álláspontját a jegyzőkönyv mellékletében vagy preambulumban. Ukrajna ettől mereven elzárkózott, de az ülésen megállapodás született abban, hogy a fennmaradt nyitott kérdésekről a felek külön kétoldalú tárgyalásokon egyeztetnek, amire 2013 márciusában társelnöki szinten

⁶⁷ Уо.

⁶⁸ Петрів, Надія: Українсько-угорський скандал. *Радіо Свобода*, 26 січня (2012).

⁶⁹ Jegyzőkönyv a Nemzeti Kisebbségek Jogainak Biztosításával Foglalkozó Magyar–Ukrán Vegyes Bizottság XV. üléséről. Budapest, 2011. december 19. (Tervezet.)

⁷⁰ ОСТАПЕЦЬ–СКИБА 2009, 64–65.

⁷¹ Magyarország Kormánya. J/12618. számú Beszámoló a Magyarország területén élő nemzetiségek helyzetéről (2011. február – 2013. február). Előadó: Balog Zoltán emberi erőforrások minisztere. Budapest, 2013. október. 53.

került sor. Ezt követően a magyar fél megküldte az új, aktualizált jegyzőkönyvtervezetet, amelyre mind a mai napig nem érkezett válasz.⁷² Az említett találkozóra Budapesten került sor, Répás Zsuzsanna nemzetpolitikáért felelős helyettes államtitkár hivatalában fogadta Timofij Kohan kulturális miniszterhelyettest, a bizottság ukrán társelnökét.⁷³

2017 áprilisában Kijevben az akkori társelnökök, Szvitlana Fomenko kulturális miniszterhelyettes és Kalmár Ferenc miniszteri biztos még megejtettek egy találkozót. A hivatalos ukrán beszámoló szerint a párbeszéd előmozdítása a kijevi magyar nagykövetség kitaró munkájának volt köszönhető. A felek kölcsönösen kifejezték reményüket, hogy konstruktív párbeszéd kezdődik.⁷⁴ Ez az utolsó nyilvános esemény a bizottsággal kapcsolatban, amiről tudomásunk van a vizsgált időszakon belül.

Az ukrán–szlovák és az ukrán–román Kisebbségi Vegyes Bizottságok

Ukrajna vonatkozásában a bilaterális kisebbségvédelmi szerződések sorában az alapszerződések mellett meg kell említeni a Lettországgal, Litvániával, Belarusszal, Moldovával megkötött kisebbségvédelmi egyezményeket. Ide tartozó dokumentum az a megállapodás is, amelyet Ukrajna Németországgal írt alá az Ukrajnában élő németek védelméről, és amely alapján 2001-ig működött a deportált németek ügyeivel foglalkozó ukrán–német kormányközi bizottság.⁷⁵

Az alapszerződések alapján azokkal az országokkal, amelyekkel egymás területén élő kisebbségekkel rendelkeznek a felek, kormányközi Kisebbségi Vegyes Bizottságokat hoztak létre.⁷⁶ Kisebbségi ügyekkel foglalkozó kormányközi vegyes bizottságot alakított Ukrajna – Magyarországon kívül – Szlovákiával, Romániával, és eltérő keretek között Oroszországgal. Az 1996-ban létrehozott ukrán–oros együtműködési bizottság⁷⁷ egyik albizottsága foglalkozott kisebbségi ügyekkel.⁷⁸

Ukrajna a románokat és a moldovánokat önálló etnikumokként kezeli. A moldovánok zömmel a Dnyeszter és a Duna közti területen, valamint Odesza megyében élnek, szoros kapcsolatot tartanak fenn Moldovával. Románia és az ukrainai román egyesületek a moldovánokat románoknak szeretnék látni. Románia számos esetben sérelmezte, hogy Ukrajnában a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája védelme alá helyezték

⁷² Dr. Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes Mesterházy Attila országgyűlési képviselő úr részére. 2014. november 25. (Miniszterelnökség I-2/ME/355/2/ 2014.)

⁷³ Társelnöki egyeztetés. Magyar–ukrán kisebbségi vegyes bizottság. *Kárpátalja*, 2013. április 5.

⁷⁴ У Мінкультури обговорили основні напрямки співпраці Змішаної українсько-угорської комісії з питань забезпечення прав національних меншин, 13. 04. 2017.

⁷⁵ Попок 2010, 84.

⁷⁶ Попок 2010, 84–85.

⁷⁷ Угода між Україною і Російською Федерацією про створення Змішаної Українсько-Російської комісії по співробітництву, 08. 11. 2006.

⁷⁸ Попок 2010, 85.

a román mellett a moldovánt is.⁷⁹ Magyarországhoz hasonlóan Románia és Szlovákia is önálló etnikumnak ismeri el a ruszinokat. A világ országaiban élő ruszinok miatt Ukrajna nem tesz diplomáciai tiltakozó lépéseket, hallgatólagosan tudomásul veszi, és nem számol velük, szemben a saját területén élő ruszinokkal, akiket ukránokként tart nyilván.

Az ukrainai románok lélekszáma a 2001-es népszámlálás szerint 151 000 fő, több mint 90%-uk román anyanyelvű; a moldovánok száma viszont meghaladja a negyed milliót, és mintegy 70%-uk tartja anyanyelvének a moldovánt. A 2011-es román népszámlálás szerint az országban kicsivel több mint 50 000 ukrán él, zömmel Románia északi részén, az Ukrajnával határos megyékben. Az ország keleti felében élő szlovákiai ukránok és az ukrainai szlovákok – akik Kárpátalján élnek – létszámuk tekintetében körülbelül azonos nagyságrendet, néhány ezer főt képviselnek.

Az alapszerződés alapján létrehozott kisebbségi, oktatási és kulturális kérdésekkel foglalkozó ukrán–szlovák kétoldalú bizottság 1994 óta működik, 2017-ben került sor az eddigi utolsó, XIV. ülésére. A bizottság felállításkor abból indultak ki, hogy a honi jogszabályokban esetlegesen nem szabályozott kérdésekben a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt tekintik irányadónak. Az üléseken felvetett legfontosabb témák Kárpátalján a szlovák nyelvű médiaszolgáltatás biztosítása, a szlovák kulturális egyesület működési feltételeinek biztosítása, szlovák–ukrán közös vállalatok alapítása, az anyanyelvű oktatás intézményi és tartalmi feltételeinek biztosítása, diákcsera, tudományos együttműködés, diplomák kölcsönös elismerése, az állami szervek, helyi közigazgatások (Kárpátalja, valamint a kassai és az eperjesi járások) együttműködése mindezekben a kérdésekben.⁸⁰ Az utolsó ülésen az ukrán fél többek között arra kérte Szlovákiát, hogy őrizze meg a területén élő ukrán kisebbség számára elérhető kulturális vívmányokat, biztosítsa a kiszámítható finanszírozást, és mindent tegyen meg annak érdekében, hogy ne csökkenjen az ukrán tannyelvű oktatási intézmények száma⁸¹ – ugyanazokat a felvetéseket ismételte el, amelyek a 2000-es évek eleje óta benne voltak a jegyzőkönyvekben.

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak biztosításával foglalkozó ukrán–román Kormányközi Kisebbségi Vegyes Bizottság 1997-ben ülésezett először, 2006-ig összesen öt alkalommal, majd igen hosszú szünet következett, a máig utolsó, VI. ülésre 2017-ig kellett várni. Az elképzelés az induláskor a bizottság működéséről ugyanaz volt, mint a többi testület esetében: ülésezés legalább évente, felváltva a két ország területén, minden ülés után jegyzőkönyv aláírása. A fő feladat az ukrainai románok és a romániai ukránok érdekeinek védelme. A legfontosabb eredmények oktatási és kulturális egyezmények megkötése, szimbolikus események, nemzeti hősök szobrainak felállítása a két országban, matematikai és természettudományi, társadalom- és bölcsé-

⁷⁹ FEDINEC 2011, 377.

⁸⁰ ПОПОК 2010, 86–87.

⁸¹ У Братиславі відбулося засідання українсько-словацької комісії з питань національних меншин, освіти і культури, 27. 03. 2017.

szettudományi tantárgyakat kezdtek el román, illetve ukrán nyelven oktatni a csernyivci Jurij Fedkovics Nemzeti Egyetemen, illetve a szucsávi Ștefan cel Mare Egyetemen.⁸²

Ami az eltérés a többi bizottság munkájától, hogy szakértői csoportot hoztak létre a jegyzőkönyvekben foglaltak végrehajtásának monitorozására és dokumentálására. Ilyen csoport tevékenykedett az 1998-as I. ülés után, valamint a 2002-es IV. ülésen is elővették a kérdést. Ekkor a csoport munkájába a hivatalok, civil szervezetek képviselőin kívül az Európa Tanács és az EBESZ szakértőit is bevonták. A három szakaszra osztott terepmunka első fázisára 2006 őszén került sor. A tapasztaltak elemzésére röviddel utána hívták össze a vegyes bizottság V. ülésének – ekkor még úgy vélték – első fordulóját, amelyen jegyzőkönyvet nem írtak alá, hanem arról döntöttek, hogy ezt majd mindhárom fázis lezárulása után teszik meg. Az első fázisban (2006) a romániai Szucsáva és Botosány, valamint az ukrainai Csernyivci megyék, a másodikban (2007) a romániai Máramaros és az ukrainai Kárpátalja megye, a harmadik fázisban (2008) pedig a romániai Tulcsa és az ukrainai Odesza megyében dolgozott a csoport, az utóbbi helyen azonban a munka elakadt, a szórványban élő lakosság képviselőit a kérdőíves felméréshez nem tudták elérni. Közben a vegyes bizottság már nem ült össze. A két ország a külügyminiszterek szintjén próbálta elérni a bizottság munkájának folytatását és a szakértői csoport munkájának befejezését, azonban a román fél ellenállásán a kérdés végül elhalt.⁸³

2017-ben, tizenegy év szünet után, sikerült összehívni az ukrán–román vegyes bizottság VI. ülését, amelyet Szvitlana Fomenko, Ukrajna kulturális miniszterének első helyettese úgy értékelt, hogy az európai civilizált társadalom velejárója a kisebbségi jogok védelmére. Alexandru Victor Micula, a román külügyminisztérium államtitkára elismerte, hogy a bizottság újjáélesztése az ukrán fél erőfeszítéseinek érdeme. A felek aláírták az ülés jegyzőkönyvét és külön dokumentumba foglalták azokat a kérdéseket, amelyekkel kapcsolatban korábban nem sikerült konszenzust teremteni.⁸⁴ A (szokásos) lelkes hozzáállás ellenére az általunk vizsgált időszak végéig a történet folytatására nem került sor.

Figyelemre méltó az egyik legtekintélyesebb ukrainai kisebbségi szakértő, Volodimir Jevtuh akadémikus egy korábbi megállapítása, még a vegyes bizottsági lendület lejtmenetbe fordulása előttről, miszerint nem hagyható figyelmen kívül, hogy az állami végrehajtó apparátus etnikai-nemzeti ügyekkel foglalkozó hivatalainak állandó és rendkívül szerencsétlen átszervezése negatívan hatott a Kisebbségi Vegyes Bizottságok munkájára, valamint a megkötött egyezmények végrehajtására. Ennek következtében a mindenkori ukrán kormány asztalára nem kerültek olyan dokumentumok, amelyek valamilyen rendszer keretében tettek volna javaslatokat az ukrainai nemzetiségekkel és az ukrán diaszpórával kapcsolatos kérdésekben. Senki nem foglalkozik az egyezmények végrehajtásának ellenőrzésével, éppen ezért a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kérdé-

⁸² Попок 2010, 87–88.

⁸³ Попок 2010, 88–89.

⁸⁴ Розблоковано роботу Змішаної Україно-Румунської міждержавної комісії з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, 14. 09. 2017.

sekről folytatott diskurzusokban az egyezményt megkötő másik fél mindig előnyben van Ukrajnával szemben.⁸⁵

Összegzés

A szocialista blokk felbomlása után Közép- és Kelet-Európában az etnikai-nemzeti kisebbségek egyre nagyobb politikai szerepet játszottak. Nemzettársaik háborúkat követő területi változások miatt kerültek kisebbségi helyzetbe. Magyarország euroatlanti integrációja, a NATO-hoz, az Európai Unióhoz, a schengeni övezethez való csatlakozása legnagyobb szomszédjával, Ukrajnával való kapcsolatában nem a távolság növekedésével járt, hanem a megoldások keresésével jellemezhető elsősorban. A magyar–ukrán kapcsolatok próbakövét nem az ezekből a lépésekből következő változások, hanem a Magyarország határain kívül élő magyarokkal, kisebbségi közösségekkel kapcsolatos magyar kormányzati politikák változásai jelentették.

Kisebbségi szempontból mindig is meghatározó volt az anyaországgal való kapcsolatrendszer, a többségi állam részéről pedig az a tény foglalt el kiemelkedő helyet, hogy változó mértékben, de a nemzeti kisebbségek pusztaságát is eleve biztonságpolitikai kockázatnak tekintik. A politikailag aktív kisebbségek és a központi kormány közötti kapcsolatokat emiatt politikailag érzékeny bizalmatlanság terhelheti.⁸⁶

A rendszerváltozás óta a szomszédos országokkal fennálló kapcsolatainkban éppen Ukrajnával kellett elszenvedni a legkevesebb súrlódást, köszönhetően annak a nimbusznak, amelyet az ukrainai politikumban az alapszerződés élvezett egészen a 2014-es politikai fordulatig. A lendület akkor sem rögtön tört meg, csak kevésbé lett fontos Ukrajna számára, miután a társult tagsággal is elköteleződött az Európai Unió iránt. Végignézve Ukrajna történelmének közel három évtizedét – az alapszerződéssel nemcsak a szomszédok egyikével, hanem a legtöbb belső feszültséggel, forradalmakkal és geopolitikai kötélműzással terhelt ország problémáinak fősodrából sikerült kimaradnunk, és helyette az ott élő nemzettársakra fókuszálnunk, amelyik enélkül sokkal súlyosabb helyzetben lenne – a permanens gazdasági válságok miatt is –, mint amit manapság mégoly fájdalmasnak is tapasztalunk.

Irodalomjegyzék

1995. évi XLV. törvény a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszédság és az együttműködés alapjairól Kijevben, az 1991. évi december hó 6. napján aláírt Szerződés kihirdetéséről. Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99500045.tv> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)
- AVERRE, Derek (2016): The Ukraine Conflict: Russia's Challenge to European Security Governance. *Europe-Asia Studies*, Vol. 68, No. 4. 699–725.

⁸⁵ JEVТУН 2009, 326.

⁸⁶ VIZI 2018, 11.

- BÍRÓ Gáspár (1995): *Az identitásválasztás szabadsága*. Budapest, Osiris–Századvég.
- CSURKA István (1998): *Minden, ami van: politikai írások és beszédek gyűjteménye 1979–1998*. 1. kötet. Budapest, Püski.
- DOBOS Balázs (2011): *A kisebbségek joga. Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988–2006)*. Budapest, Argumentum.
- DOBOS Balázs (2019): Ukrán kisebbségi önkormányzatiság Magyarországon. In FEDINEC Csilla szerk.: „Kijevei csirke”: (Geo)politika a mai Ukrajnában. Budapest, Kalligram.
- FEDINEC Csilla (2011): A magyar kisebbség kérdése az ukrán etnopolitikai gondolkodásban. In BÁRDI Nándor – TÓTH Ágnes szerk.: *Asszimiláció, integráció, szegregáció: párhuzamos értelmezések és modellek a kisebbségkutatásban*. Budapest, Argumentum. 369–371.
- ДЗЮБА, І. М. та ін. (2009): *Відродження й утвердження української державності (1987–2005 року). Дорога до себе*. (Україна: антологія пам'яток державотворення, Х–ХХ ст.: у десяти томах. Т. Х.) Київ, Вид-во Соломії Павличко «Основи».
- EÖTVÖS József (1941): *Naplójegyzetek. Gondolatok. 1864–1868*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.
- FEDINEC Csilla (2012): *Ukrajna helye Európában és a magyar–ukrán kapcsolatok két évtizede. Külügyi Szemle, 4. sz. 99–123*.
- FEDINEC Csilla – HALÁSZ Iván – TÓTH Mihály (2017): *A független Ukrajna – Államépítés, alkotmányozás és elsüllyesztett kincsek*. Budapest, Kalligram.
- FIALA-BUTORÁ János (2020): The Controversy Over Ukraine’s New Law on Education: Conflict Prevention and Minority Rights Protection as Divergent Objectives? *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 17. 233–261.
- GYÖRI SZABÓ Róbert (1998): *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon: a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében (1989–1990)*. Budapest, Osiris.
- HORN Gyula (2012): *Azok a kilencvenes évek...* Budapest, Kossuth.
- International Court of Justice. Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine), 2009. Elérhető: www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=ru&case=132&k=9 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)
- JESZENSZKY Géza (1996): Magyarország és a kétoldalú szerződések. *Magyar Kisebbség*, 2. évf. 4. sz. Elérhető: <http://epa.oszk.hu/02100/02169/00005/m960402.html> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)
- JESZENSZKY Géza (2006): Antall József, a külpolitikus. In JESZENSZKY Géza – KAPRONCZAY Károly – BIERNACZKY Szilárd szerk.: *A politikus Antall József – az európai úton*. Budapest, Mundus.
- JESZENSZKY Géza (2016): *Kíséret a trianoni trauma orvoslására. Magyarország szomszédsági politikája a rendszerváltás éveiben*. Budapest, Osiris.
- ЈЕВТУХ, Volodimir (2009): Az ukrán társadalom etnikai-nemzeti sajátosságai. In FEDINEC Csilla – SZEREDA Viktória szerk.: *Ukrajna színeváltozása 1991–2008. Politikai, gazdasági, kulturális és nemzetiségi attitűdök*. (Regio Könyvek.) Pozsony, Kalligram.
- KESEKENY Ernő (2012): *A magyar–oroszk kapcsolatok 1989–2002*. Budapest, Századvég.
- KISS Iлона (1993): Kárpát-kelepce. Nincs és nem is lesz... Körkérdés a magyar–ukrán szerződésről. *Beszélő*, 19. sz.
- KUZIO, Taras (2007): *Ukraine–Crimea–Russia: Triangle of Conflict*. Stuttgart, Ibidem Verlag.
- Лойко, Лариса (2005): *Громадські організації етнічних меншин України: природа, легітимність, діяльність*. Київ, Фоліант.
- Magyar Külpolitikai Évkönyv, 1989.
- Magyar Külpolitikai Évkönyv, 1990.
- Magyar Külpolitikai Évkönyv, 1991.
- Magyar Külpolitikai Évkönyv, 1993.

- MAGYARICS Tamás (2019): A „kijevi csirke”-beszédőtől az Euromajdanig: Az Egyesült Államok Ukrajna-politikája a hidegháborút követő évtizedekben. In FEDINEC Csilla szerk.: „*Kijevi csirke*”: (Geo)politika a mai Ukrajnában. Budapest, Kalligram. 63–78.
- Magyarország egy kisebbségvédelmi egyezmény megkötését javasolta Ukrajnának. *Kormany.hu*, 2018. október 24. Elérhető: www.kormany.hu/hu/kulgaszdasagi-es-kulugyminiszterium/hirek/magyarorszag-egy-kisebbssegvedelmi-egyezmeny-megkoteset-javasolta-ukrajnának (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)
- MARKUS, Vasył – YURCHENKO, Oleksander (1984): *Constitution of the Ukrainian Soviet Socialist Republic*. Elérhető: www.encyclopediaofukraine.com/display.asp?AddButton=pages\C\O\ConstitutionoftheUkrainianSovietSocialistRepublic.htm (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)
- Memorandum of Security Assurances in connection with the Republic of Belarus Accession to the Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons. Budapest, 5 December 1994. Elérhető: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202866/Part/volume-2866-I-50069.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)
- MINK András (é. n.): „Az alapszerződés ma inkább bunkósbot, nem a történelmi megbékélés eszköze”. Interjú Németh Zsolttal, a Fidesz alelnökével, a parlament emberjogi és kisebbségi bizottságának elnökével a kisebbségi politikáról. *Beszélő*, 6. évf. 12. sz. Elérhető: <http://beszelo.c3.hu/epublish/2/v6n12> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)
- Országgyűlési Napló, 1993. május 11. Elérhető: https://library.hungaricana.hu/hu/view/ON1990_1990-1994_014/?query=alapszerz%C5%91d%C3%A9s%20k%C3%A1rp%C3%A1tljai%20magyarok&pg=2275&layout=s (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)
- ОСТАПЕЦЬ, Юрій – СКИБА, Іванна (2009): Суспільно-політичний та культурний розвиток угорців Закарпаття (1991–2008 рр.). *Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. Збірник наукових праць Національного педагогічного університету ім. М.П. Драгоманова*, 2.
- Országgyűlési Könyvtár. Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság, 1992. 11. 18. 15–16. lap. Elérhető: http://dlib.ogyk.hu/R/787C4DJ7UGV4JF7DLDFM9AV7EQQ2YB94AMNLERIG49G33HNFEH-06363?func=results-jump-full&set_entry=000002&set_number=000342&base=GEN01 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)
- PÁLDI András (1996): *Egyre távolabb Moszkvától*. Budapest, Belvárosi Könyvkiadó.
- Parlamenti Napló, 1993. május 11-i ülésnap. Elérhető: www.parlament.hu/naplo34/295/2950148.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)
- Петрів, Надія: Українсько-угорський скандал. *Радіо Свобода*, 26 січня 2012. Elérhető: www.radiosvoboda.org/a/24464402.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)
- ПОПОК, Андрій (2010): Діяльність змішаних міжурядових комісій з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин. *Актуальні проблеми державного управління*, 1.
- SEVEL, Okszana (2009): A krími tatár kérdés: politika, jogalkalmazás és retorika. In FEDINEC Csilla – SZEREDA Viktória szerk.: *Ukrajna színeváltozása: 1991–2008. Politikai, gazdasági, kulturális és nemzetiségi attitűdök*. (Regio Könyvek.) Pozsony, Kalligram.
- SZALAI Anikó (2018): Nemzetközi szerződések. In JAKAB András – FEKETE Balázs szerk.: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-szerzodesek> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 06.)
- TÁTRAI Patrik – MOLNÁR József – KOVÁLY Katalin – ERŐSS Ágnes (2018): A kárpátaljai magyarok lélekszáma és a népesedésüket befolyásoló tényezők a SUMMA 2017 felmérés alapján. *Kisebbségi Szemle*, 3. sz. 7–31.

- ТОВТ, Михайло (2011): *Змішана Українсько-Угорська комісія з питань забезпечення прав національних меншин – складова міждержавних стосунків*. Elérhető: <http://centerkultur.xtreemhost.com/archives/490?i=1> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)
- VÁRADY Enikő (2018): A szerzett jogokból nem lehet elvenni! Kisebbségvédelem az Európa Tanácsban – interjú Németh Zsolttal. *Kárpátalja*, 2018. november 8. Elérhető: <https://karpataljalap.net/2018/11/08/szerzett-jogokbol-nem-lehet-elvenni> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)
- VIZI Balázs (2018): A kisebbségek politikai képviseletének keretei nemzetközi szintéren. In FEDINEC Csilla – SZARKA László – VIZI Balázs szerk.: *Etnikai pártok Kelet-Közép-Európában 1989–2014*. Budapest, Gondolat.

Internetes források

- Декларація про принципи співробітництва між Українською РСР та Угорською Республікою по забезпеченню прав національних меншостей. – Протокол до Декларації про принципи співробітництва між Українською Радянською Соціалістичною Республікою та Угорською Республікою по забезпеченню прав національних меншостей. Elérhető: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348_322 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)
- Договір про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою. Elérhető: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348_004 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)
- Договір про добросусідство, дружні відносини і співробітництво між Україною та Словацькою Республікою. Elérhető: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703_150 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)
- Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною і Румунією. Elérhető: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642_003 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)
- Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією. Elérhető: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643_006 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)
- Оцінка наявного населення України станом на 1 грудня 2019. Elérhető: https://prm.ua/wp-content/uploads/2020/01/Otsinka_nayavnogo_naselennya_Ukrayini.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)
- Мінсоцполітики: понад 3 млн українців працює за кордоном на постійній основі. *Радіо Свобода*, 01. 08. 2019. Elérhető: www.radiosvoboda.org/a/news-trudovi-mihranty-z-ukrainy/30087119.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)
- Постанова ВР УРСР Про проголошення незалежності України № 1427-XII від 24. 08. 1991. Elérhető: http://gska2.rada.gov.ua/site/postanova/akt_nz.htm (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)
- Розблоковано роботу Змішаної Україно-Румунської міжурядової комісії з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, 14. 09. 2017. Elérhető: http://crimea-portal.gov.ua/kmu/control/publish/article?art_id=250269262 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)
- Представництво Міжнародної організації з міграції (МОМ) в Україні: *Міграція в Україні: факт и цифри* (2016). Elérhető: http://iom.org.ua/sites/default/files/ff_ukr_21_10_press.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)
- Társelnöki egyeztetés. Magyar–ukrán kisebbségi vegyes bizottság. *Kárpátalja*, 2013. április 5. Elérhető: <https://karpataljalap.net/2013/04/05/tarselnoki-egyeztetes> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)
- Закон України № 2643-VIII Про припинення дії Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією, 6 грудня 2018. Elérhető: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2643-19> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)

- Угода між Україною і Російською Федерацією про створення Змішаної Українсько-Російської комісії по співробітництву, 08. 11. 2006. Elérhető: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643_190 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)
- У Братиславі відбулося засідання українсько-словацької комісії з питань національних меншин, освіти і культури, 27. 03. 2017. Elérhető: www.kmu.gov.ua/news/249852164 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)
- У Мінкультури обговорили основні напрямки співпраці Змішаної українсько-угорської комісії з питань забезпечення прав національних меншин, 13. 04. 2017. Elérhető: http://mincult.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245226455 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)
- www.auswaertiges-amt.de/blob/277518/57028cb46790cc18f7062c7b68c526df/dtpolnachschaftsvert-rag-data.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)
- <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99500045.tv> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)

Vákát oldal

IV. HÁLÓZATOK

Vákát oldal

A Magyar Alkotmánybíróság ügyeinek hivatkozási hálózata

Németh Gábor Zoltán

Konzulens
Pollner Péter
ELTE Biológiai Fizika Tanszék

Konzulens
Auer Ádám
NKE Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar
Civilisztikai Tanszék

Vákát oldal

Bevezetés

Az alkotmánybíráskodás fogalma „az alkotmány rendelkezéseinek autentikus értelmezését és alkalmazását jelenti, továbbá a jogi normák alkotmányossági vizsgálatát, az alkotmányellenes norma megsemmisítését (érvénytelenítését).”¹ A szakirodalom két alaptípusú alkotmánybírási modellt különböztet meg: a decentralizált (ilyen az USA) és a centralizált (ennek első típusa az osztrák alkotmánybírási) modellt.

Az alkotmánybíráskodás modelljei közül a Magyar Alkotmánybíróság a kontinentális típusba sorolható.²

Hatályos alkotmányos rendszerünkben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Feladata a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása. Az Alkotmánybíróság funkciójára, rendeltetésére vonatkozó alapvető szabályokat az Alaptörvény rögzíti, a szervezeti és eljárási szabályok fő vonalait pedig a 2011. évi CLI. törvény tartalmazza.

A Magyar Alkotmánybíróságot az Országgyűlés által módosított Alkotmány és a 1989. évi XXXII. törvény hozta létre, 1990. január 1-jén kezdte meg működését. Az Alkotmánybíróság feladatai 2011-ig többségében változatlanok voltak,³ az Alaptörvény – és előtte az Alkotmány 2010 után hozott módosításai – ezen a feladatrendszeren változtatott. Az egyik leglényegesebb változás az *actio popularis* helyett a 2012-ben megváltoztatott alkotmányjogi panasz intézménye, amely a hangsúlyt az egyéni alapjogvédelemre helyezte.⁴ Az Alkotmánybíróság statisztikái szerint ebben a hatáskörben nőtt meg jelentősen az ügyek száma.

A kutatás során alapvető kérdés, hogy az Alkotmánybíróság döntései vizsgálhatóak-e egységes egészként, azaz érinti-e a kutatást az Alaptörvény hatályba lépése és egyúttal az Alkotmánybíróság hatáskörének azon változása, amely az *actio popularis* helyett az egyéni alapjogvédelmet helyezte a működés központjába. Véleményünk szerint ez nem indokolja a kutatás tárgyának kettébontását, sőt éppen ellenkezőleg: a kutatás jelentőségét és indokoltságát támasztja alá. A kutatás ugyanis vizsgálni képes azt, hogy az alapjogvédelem hogyan alakult át? Előtérbe került-e egyes alapjogok vizsgálata? Mennyiben mutat újítást az Alaptörvény a korábbi Alkotmány alapjogvédelmi rendszeréhez képest?

A kutatás egyik jelentősége a hivatkozási rendszer szempontjából az, hogy az Alaptörvény Negyedik Módosítása hatályon kívül helyezte az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírási határozatokat. Ez leegyszerűsítve azt jelenti, hogy az Alaptörvény Negyedik módosítását követően (2013. április 1.) a hálózat nem tartalmazhat olyan hivatkozást, amely 2012 előtti alkotmánybírási döntésre hivatkozik.

¹ TRÓCSÁNYI–SCHANDA szerk. 2014, 351. Vö. Kukorelli szerk. 2007, 16. fejezet.

² A modellek alapjellemezőihez lásd TRÓCSÁNYI–SCHANDA szerk. 2014, 352–356.

³ Ezen korszak értékeléséhez részletesen lásd SÓLYOM 2001.

⁴ Az Alkotmánybíróság hatáskörének változásához lásd CHRONOWSKI 2014.

Az Alkotmánybíróság egyébként ezzel a problémával az Alaptörvény hatálybalépését követően is szembesült. A 22/2012. (V. 11.) AB határozat megállapította, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges”.⁵ Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében az Alkotmánybíróságnak ezen összevetés eredményeképp felhasznált érveket kellő részletességgel indokolni kell, de a testület és az alkalmazott teszt lehetőséget biztosít arra is, hogy a korábbi alkotmányjogilag értékelt helyzetet a testület újraértékelje. A 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban a testület megállapította, hogy „az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik”. A döntéseknél ez nem automatikus, hanem esetről esetre kell történnie.⁶

A kutatás egyik legfontosabb kérdése, hogy az Alaptörvény Negyedik Módosításának milyen következménye van a hatálybalépése után hozott döntésekre.

A szakirodalom a kontinentális jogforrástan főszabályként nem ismeri el a korábbi döntések kötőerejét, nem ismeri el precedensjogot.⁷⁷ A tanulmánynak/dolgozatnak nem célja ezen jellemzők egzakt elhatárolása, és a szakirodalom érveinek átfogó ismertetése és ütköztetése. A kutatás szempontjából jelentősége annak van, hogy az Alkotmánybíróság használja-e a korábbi döntéseit, a korábbi döntésekről alkot-e véleményt, a korábbi döntések determinálják-e egy-egy ügy megítélését. A Magyar Alkotmánybíróság kapcsán az előbbi kérdésekre főszabályként igennel válaszolhatunk, természetesen jelentős megszorításokkal. Az egyik ilyen megszorítás az, hogy a korábbi döntéseitől való eltérést az Alkotmánybíróságnak nem kell indokolnia, de kétségtelen ugyanakkor, hogy a későbbi joghelyzet megítélését a korábbi AB döntések befolyásolják. Így bár a szerzők a dilemma tiszteletben tartása mellett a tanulmányban kiindulópontként tekintik, hogy a Magyar Alkotmánybíróság precedens alapú joggyakorlatot követ abban az értelemben, hogy egy új döntést az AB a korábbi döntéseit felhasználva építenek föl,

így minden döntés alapot jelent a jövőbeni hasonló döntések számára, ennek jogi alapját pedig a döntések *erga omnes* (mindenkire kötelező) hatálya jelenti.⁸

Az Alkotmánybíróság – az eljárásjog általános szabályainak megfelelően – döntéseit főszabály szerint végzés vagy határozat formájában hozza meg.⁹ Az Alkotmánybíróságnak rendelkezésére áll más jogi eszköz is, ilyen például a teljes ülési állásfoglalás

⁵ 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40].

⁶ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [31]–[34].

⁷ Kukorelli 2007, 358.

⁸ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (a továbbiakban: Abtv.) 39. § (1) bek.

⁹ Abtv. 63. § (1) bek.

az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 70. §-a alapján, vagy az öttagú tanácsok számáról, összetételéről és a tanácsvezetők személyéről szóló határozatok. Utóbbi döntések elkülönülten jelennek meg az Alkotmánybíróság hivatalos lapjában.

A dolgozat tematikájához illesztve leegyszerűsítve megállapíthatjuk, hogy az Alkotmánybíróság az ügy érdemében – és ideiglenes intézkedés elrendelésekor – határozatot, egyéb esetekben végzést hoz.¹⁰ Amennyiben egy indítvány például nem alkalmas az érdemi elbírálásra, mert nem felel meg a törvény feltételeinek – például nem érkezett határidőben –, akkor végzést hoz az Alkotmánybíróság.¹¹ Ennek azért lesz jelentősége, mert a kutatás során választ kell adni arra a kérdésre, hogy a végzésekre is kiterjedjen-e vagy sem. Mindezeket összefoglalva a kutatás kapcsán megállapítható, hogy előljáróban az Alkotmánybíróság végzései és határozatai képezték az adatbázis és a kutatás alapját. A végzések – az alapjogok tekintetében – nem érdemi döntések, hiszen az ügy érdemében nem döntenek, mégis hivatkozott döntési formák a határozatokban is. Ennek oka az eljárásjogi kérdések – például ki lehet indítványozó – gyakorlati tartalommal való megtöltése, eljárásjogi értelemben tehát fontosak, és a döntések hivatkozása ennek állandóságát jelezheti. Ennek értelmében nem teszünk különbséget abban, hogy egy hivatkozás határozat vagy végzés szövegéből származik-e.

Ebben a tanulmányban az Alkotmánybíróság jogalkotási rendszerét mint komplex rendszert vizsgáljuk. Igen népszerű megközelítés, hogy a precedens alapú jogalkotás folyamatát, a hálózattudomány eszköztárával elemezzük. Ekkor a rendszert annak kapcsolati hálójával reprezentáljuk. A jogi hálózatok vizsgálata nem új keletű, más országok jogi rendszerének vizsgálatához is használják.

A hálózattudomány egy rendszer viselkedését, a rendszer elemei közötti kapcsolatok segítségével írja le, amelyet egy matematikai gráffal reprezentálunk. A hálózattudomány a múlt század végén indult el azon az úton, amely során mára rendkívül sikeres megközelítéssé vált a komplex rendszerek elemzésében. Egy reprezentatív hálózathoz azonban ismerni kell a rendszer teljes kapcsolati térképét, amely számos gyakorlati problémát vet fel a rendszerek méretéből adódóan, mint például az Internet esetén, illetve olykor technológiai korlátokba ütközünk, ha nem ismerjük részleteiben a kapcsolati folyamatokat, ami például a biológiai rendszerek esetén jelenthet akadályt. Azonban ezek leküzdése után sikeresen alkalmazhatjuk a hálózattudomány eszköztárát.

Esetünkben a rendszer elemei az Alkotmánybíróság döntései, a köztük lévő kapcsolat alapja pedig az a folyamat, amelyben egy döntés egy másikat precedensének tekint. Ezt a hálózattudomány nyelven úgy fogalmazhatjuk meg, hogy a döntések csomópontok, amelyeket élek kapcsolnak össze, ha valamely döntésnek megfelelő csomópont hivatkozik egy másikra. A hivatkozás iránya lényeges, hiszen nem mindegy, hogy egy döntés precedens vagy hivatkozó szerepben van-e. Az él irányával fejezzük ki: egy hivatkozó csomópontból egy él indul a precedens felé.

¹⁰ Abtv. 63. § (1) bek.

¹¹ Abtv. 64. §.

A tanulmány célja, hogy az AB jogalkotási folyamatát reprezentáló hálózatot hozzunk létre, feltárva a rendszer sajátosságait, amelyeket ismerve pontosabb képet kaphatunk a jogi rendszer működéséről. A folyamatban kiemelünk olyan döntéseket, amelyek a hálózatban fontos szerepet játszanak. Ezek jogi szempontokat figyelembe vevő elemzése további eredményekhez vezethet. A hálózatelemzés folyamatához szükséges ismereteket az aktuális fejezetekben tárgyaljuk.

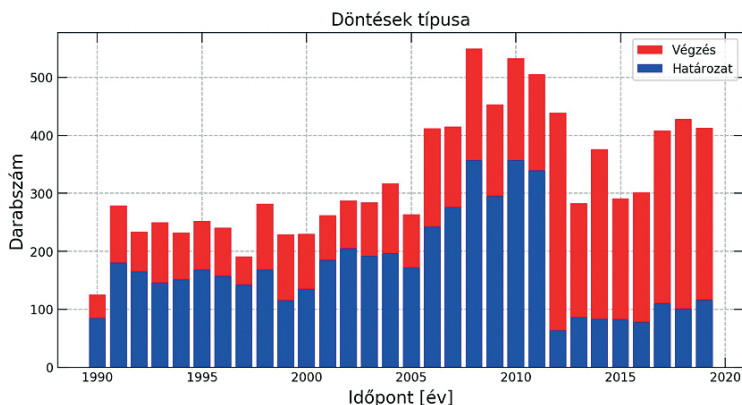
Adatgyűjtés, a hálózat építése

Az Alkotmánybíróság határozatai több forrásból elérhetőek. Előfizetéses adatbázisként a Wolters Kluwer Jogtár adatbázisa és a HVG–ORAC Kiadó Jogkódex gyűjteménye is tartalmazza az összes alkotmánybírósági döntést. Az AB honlapja teljeskörűen és ingyenesen tartalmazza az összes alkotmánybírósági döntést [Abtv. 44. § (2) bek.].

Az AB honlapján az ügykeresőn keresztül letölthetők, illetve evenként listázhatók az ügyek. Az 1990 és 2019 közötti időszakból elérhetőek az ügyekhez tartozó webdokumentumok, így összesen 9767 ügy anyagához férhetünk hozzá ebből az időszakból.

Egy ilyen webdokumentum nyers szövegét, illetve HTML-elemeket tartalmazó kódját vizsgálva, kinyerhetők a bennük tárolt adatok az egyes ügyekről. Ezekben a szövegekben kiemelve szerepelnek az adatok kulcsszavai, amelyeket a hozzájuk tartozó információ követ. Számos alkalommal a kulcsszavak kiemelési módja változott, illetve tartalmi változás nélkül, de átfogalmazták őket. Az ilyen esetekben manuálisan kellett az adatokat kinyerni és ezután csatolni az adatbázis többi részéhez.

A kulcsszavak az évek során változtak, újakkal frissült a rendszer, így nem mindegyik árul el átfogó információt a nyilvántartás teljes időszakára vonatkozóan. Azonban néhány kulcsszó, illetve adat mindegyikben szerepel, tehát ezekkel érdemes dolgozni, ha szeretnénk kihasználni a rendelkezésre álló ügyek anyagait. A következő adatokon alapul a későbbi hálózat építésének folyamata: *A határozat szövege*, *A határozat kelte*, illetve egy döntés két azonosítója: *A határozat száma* és az *Ügyszám*. A dátum segítségével az időfejlődést lehet nyomon követni. A hálózat építése során a két azonosító előfordulását keressük a határozat szövegében. Ugyanis egy korábbi határozatot vagy végzést hivatkozva, az idézés után megjelenik a hivatkozó szövegben az idézett döntés azonosítója. Ha elfogadjuk ezt a tulajdonságát a döntések szövegeinek, akkor a tartalmi idézések, precedensek hivatkozásai feltérképezhetőek. Így egyértelműen eldönthető, hogy mikor hivatkoznak egy korábbi döntésre.



1. ábra: A hálózat építéséhez felhasznált döntések évenkénti eloszlása

Forrás: a szerző szerkesztése

A hálózat építése

Az Alkotmánybíróság 1990 és 2012 közötti döntéseiben alapvetően két hivatkozási rendszer található. A későbbi döntések a korábbi döntéseket hivatkozzák a döntés azonosítója szerint (sorszám/évszám [közöttétel hónapja/napja]). A másik hivatkozási módszer az ABH-kötetekre épít. Ez német mintára terjedt el, itt a döntés az ABH évszáma, oldalszáma és a hivatkozott rész pontos oldalszáma (például ABH 1996, 344, 356). Vagy néha előfordul, hogy nem határozatszámra, hanem ügyszámra történik a hivatkozás: 1223/B/1997. 2012 óta a hivatkozás egységes és kötött. A döntés azonosítója például 22/2016. (XII. 5.) AB határozat és az idézett rész bekezdésszáma ([12]). A bekezdésszám a Közlönyben (mindkettő) megjelenő bekezdésszám.

A határozatok szövegeinek tanulmányozása után megállapítható, hogy egy döntés idézésekor általában a *Határozat száma* azonosítót használják, azonban számos esetben, főleg a korai döntések között, az *Ügyszámot* használták fel. Továbbá gyakran előfordul, hogy az ügyszám számkódja megegyezik a határozat számával, ilyenkor a kulcsszavak keresésekor mindkettő egyezést ad. Az adatbázisban szereplő ügyek anyagai között olyan döntések is előfordulnak, amelyek ügyszámai vagy határozat számai megegyeznek, rendszerint korábbi döntések folytatásainál. Ilyen esetben az idézés dátumaként mindig az első döntés idejét rendeljük a kapcsolathoz.

A továbbiakban felhasznált hálózatot, az ügyszámok és a határozatszámok idézési hálózatának egyesítésével kaphatjuk meg. Egy hivatkozási hálózat létrehozásának lépései a következők:

- Az adatbázisból kiválasztjuk az összes egyedi azonosítót. Ezek lesznek a hálózatunk csomópontjai.

- Minden szövegből kigyűjtjük a benne szereplő azonosítókat. Az éppen vizsgált szöveg azonosítóját egy éllel kapcsoljuk minden kigyűjtött azonosítóhoz. A kapcsolat iránya az idézés irányának felel meg, a szöveg forrásából az idézett döntések felé mutat.
- Az ismétlődő azonosítójú szövegekből gyűjtött azonosítók esetében, az idézett azonosítók halmazát képezzük. Így a többször ismételt azonosítók felé csak egy kapcsolat mutat. Azonban az ilyen élek dátumaihoz az első szöveg dátumát rendeljük, ahol az idézés történt. Így egy idézés mindig csak egy korábbi döntésre vonatkozhat.
- Előfordulhat, hogy a szövegben a döntés saját azonosítója jelenik meg. Az így önmagukat idéző hivatkozásokat elhagyjuk, mivel nincs tartalmi jelentésük.
- Az olyan döntésekből, amelyek korábbi ügyek folytatásai, származhat két egymást hivatkozó csomópont is. Az ilyen élek közül azt hagyjuk meg, ahol az újabb döntés a régebbire hivatkozik.

Ezeket a lépéseket követve két hálózatot készíthetünk el, ha azonosítónak az ügyszámot és a határozat számát választjuk. Azonban így elvesznének azok a hivatkozások, amelyek csak az egyik hálózatban szerepelnek. Egyesítve őket kapjuk azt a hálózatot, amely legjobban reprezentálja precedens alapú jogalkotási rendszer folyamatait.

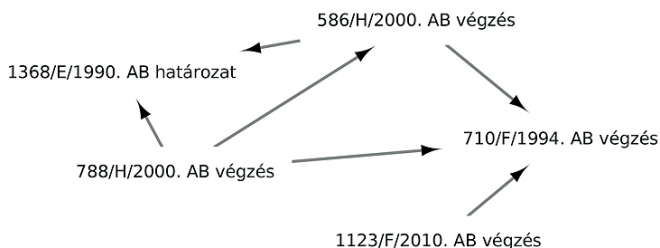
Az egyesített hálózatban a határozatszámok alkotják a csomópontokat, a közöttük lévő kapcsolatok a két hálózat éleiből származik. Ennek a folyamatnak a lépései a következők:

- A határozatszámok hálózata a kiindulási alap. Az ügyszámok hálózatában az ügyszámról áttérünk a határozatszámra. Az azonos ügyszámok közül az első döntés határozatszámát választjuk. Az így kapott kapcsolatokat hozzáadjuk a határozatszámok hálózatához.
- A két hálózat összegzésekor az ismétlődő élek közül a fiatalabbat hagyjuk meg.
- A hálózatból a többszörös és önmagába mutató éleket elhagyjuk.

1. táblázat: A két azonosító és az egyesítésük után kapott hálózat méretei

Hálózat	Csomópontok száma	Élek száma
Ügyszám	4 296	11 758
Határozat száma	7 453	46 896
Egyesített	7 657	48 320

Forrás: a szerző szerkesztése



2. ábra: A hálózat egy részlete

Forrás: a szerző szerkesztése

A hálózatgenerálás hitelessége

A hálózat generálásakor a döntések szövegeiben vizsgáljuk az azonosítók előfordulását. A rendelkezésre álló adatok nagy mérete miatt ez csak számítógéppel történhet. Az automatizálása során előfordulhat, hogy téves eredményeket kapunk, ami származhat hibás adatokból, illetve az idézéseket kereső eljárás hiányosságaiból:

- A Magyar Alkotmánybíróság honlapjáról letöltött adatok között, az azonosítók közül, némelyikben előfordul elírás, így csak a hibás azonosítót kereshetjük a szövegekben.
- Az azonosítók idézésének megfogalmazása nem konzekvens a döntések szövegeiben, az ügyszámot és a határozat számát egyaránt használják. Ezt az egyesített hálózat használata hivatott kiküszöbölni. Előfordulhat azonban olyan formája is az idézésnek, amely különbözik azoktól, amelyeket felhasználtunk.
- A szövegben szereplő határozatszámokat, a magyar nyelv szabályai szerint elválasztják, ilyenkor kötőjelek szerepelnek a kulcsszóban, így viszont nem mutat egyezést az eredeti azonosítóval. Ez inkább a régebbi döntések között fordul elő.

Ezen forrásokból származó hibalehetőségek és tévesztések száma elhanyagolható a hálózat nagy mérete miatt.

A hivatkozási hálózatot nagymértékben árnyalhatja, hogy a határozat mely részét tesszük vizsgálat tárgyává. Az egész határozat szövegét vagy csak meghatározott részeit. A kutatás jelen fázisában a teljes szöveg a kutatás tárgyát képezi, a későbbiekben célszerű azonban csak az indokolás vizsgálata. Ennek oka, hogy az indítvány ismertetésében is szerepelhet hivatkozás valamely korábbi alkotmánybírósági döntésre.

A hálózat általános vizsgálata

Az előzőekben ismertetett lépések szerint létrehoztuk a Magyar Alkotmánybíróság ügyei között fennálló hivatkozási hálózatot, amelynek segítségével a precedens alapú jogalkotás folyamatát és sajátosságait elemezhetjük. Hálózatunk irányított, időfejlődő, egyszerű hálózat, amelynek csomópontjai az Alkotmánybíróság döntései. Egyszerű hálózatban két csomópont között csak egy kapcsolat lehetséges.

A részletesebb elemzés előtt érdemes megnézni, milyen általános tulajdonságok jellemzik rendszerünket. A hálózat időfejlődése miatt a kapcsolatok és velük együtt a csomópontok fokozatosan jelennek meg, továbbá döntés alapjául csak olyan ügy szolgálhat, amely már létezik a döntés meghozásának pillanatában is. Így a hálózat növekedésével egy későbbi ügy több hivatkozható döntés közül választhat.

A 3a. ábrán látható, hogy évenként hány olyan döntés született, amely hivatkozik legalább egy döntésre, illetve hány hivatkozott döntés van egy adott évben, vagyis egy adott évben hány hivatkozó döntés és hány precedens volt.

A rendszer fejlődése elején létrejött döntések nem tudnak korábbi precedenst felhasználni, tehát kevés csomópontból indul ki él. Azonban a rendszer fejlődésével egyre több döntés választható precedensnek, így a precedenseken alapuló döntések száma is nő a hálózat méretével.

2012-ben jelentős visszaesést láthatunk a hivatkozó döntések számában, azaz abban az évben sokkal kevesebb olyan döntés született, amely precedenst hivatkozna. Erre a törésre nem ad magyarázatot a döntések számának változása, hiszen az csak kicsivel marad alatta az előző éveknek. Továbbá 2013 után újra emelkedni kezd.

Érdemes elemezni továbbá, hogy hány kiinduló, illetve beérkező hivatkozás történt egy adott évben (3b. ábra), vagyis hány él indul ki, illetve érkezik be az adott évbe.

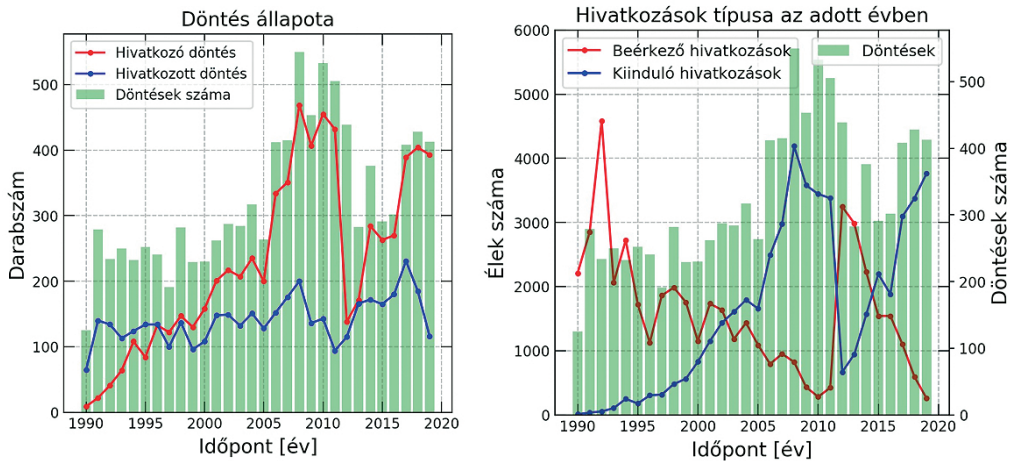
A hálózat döntései által hivatkozott precedensek jelentős részben az 1990-es évek elejéről, illetve 2012-ből kerülnek ki. Ugyancsak törés figyelhető meg 2012-ben a kimenő hivatkozások számában, amely töredéke a korábbi évek idézéseinek számához képest. Ellenben kimagaslóan magas azon döntések száma 2012-ben, amelyek precedensé váltak.

Ezek az ugrásszerű változások arra engednek következtetni, hogy valamilyen változás következett be a rendszerben, amelyet egy későbbi fejezetben részletesebben elemzünk. Előljáróban visszautalunk a bevezetőben jelzett két tényhez: *az Alkotmány szövegének változása* (Alaptörvény) és *a hatáskörök módosítása*, amelyek ezt a változást indokolhatják. Továbbá megmutatjuk, hogyan jelenik meg ez a szerkezetváltás más hálózati tulajdonságokban is.

Komponenseloszlás

Egy jogi hálózat esetén érdemes feltenni a kérdést, hogy a döntések, amelyek témájukban jelentősen különbözhetnek, így eltérő precedensekre épülnek, milyen viszonyban állnak egymással. Előfordulhatna, hogy az ügyek témájuk szerint nagyobb komponensekre

tagolódnak, vagyis olyan részeire a hálózatnak, amelyek csomópontjai csak a komponensen belül hivatkoznak. Azonban hálózatunkban éppen ellenkezőleg: egyetlen óriás komponens foglalja magába az ügyek legnagyobb részét, és csak néhány kis elemszámú komponens fordul még elő mellette. Tehát a hivatkozási rendszer jelentős mértékben összefügg. Ezt a komponenseloszlást mutatja a 4b. ábra, ahol egy komponens mérete a csomópontjainak számát jelenti. A legnagyobb komponenst óriáskomponensnek nevezzük, amelynek méretei a 2. táblázatban láthatók.



3a. és 3b. ábra: Döntések és hivatkozott döntések, illetve az élek száma

Forrás: a szerző szerkesztése

2. táblázat: Az óriáskomponens mérete

Hálózat	Csomópontok száma	Élek száma
Teljes hálózat	7 657	48 320
Óriáskomponens	7 567	48 261

Forrás: a szerző szerkesztése

Idézési tulajdonságok

Fokszámeloszlás és skálafüggetlenség

Egy hálózat csomópontjait legegyszerűbb a kapcsolatai számával jellemezni. Ezt a tulajdonságot a csomópont fokszámának nevezzük, amelynek jele k . Ha ezt minden csomópontra ismerjük, következtethetünk a hálózat átfogó tulajdonságaira.

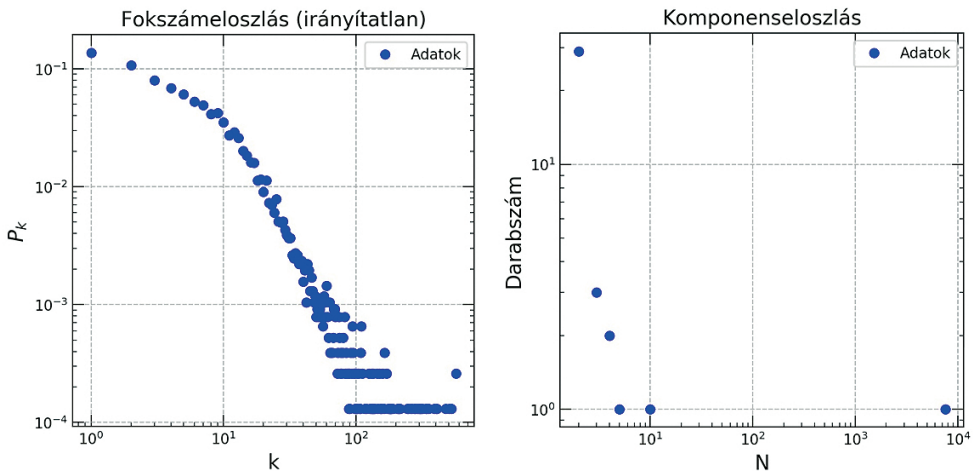
Egy irányított hálózat esetében megkülönböztetjük a be- illetve kifelé mutató éleket, így a be- és ki-fokszámát egy csomópontnak. Az adott k fokszámú csomópontok előfordulásának valószínűségét, azaz a fokszámok eloszlását (p_k) ismerve, a hálózat összeállításához leginkább hozzájáruló döntéseket ismerhetünk meg.

Adott k fokszámhoz tartozó valószínűséget úgy kapjuk, hogy a k fokszámú csomópontok számát elosztjuk a hálózat pontjainak számával. Ez az arány mindig 0 és 1 közötti szám lesz.

A 4a. ábrán látható az irányítatlan hálózat fokszámeloszlása, továbbá az 5a. és 5b. ábrákon a be-, illetve ki-fokszámokat jellemző eloszlások. Logaritmikus tengelyeken ábrázolva őket közelítőleg egy egyenes mentén helyezkednek el a pontpárok, ami hatványfüggvényt követő eloszlást jelent.

$$p_k \sim k^{-\gamma}$$

Ennek jelentése, hogy a hálózat többségét ugyan a kis kapcsolatszámú döntések alkotják, azonban előfordulnak nagyságrendekkel több kapcsolattal rendelkező döntések is.



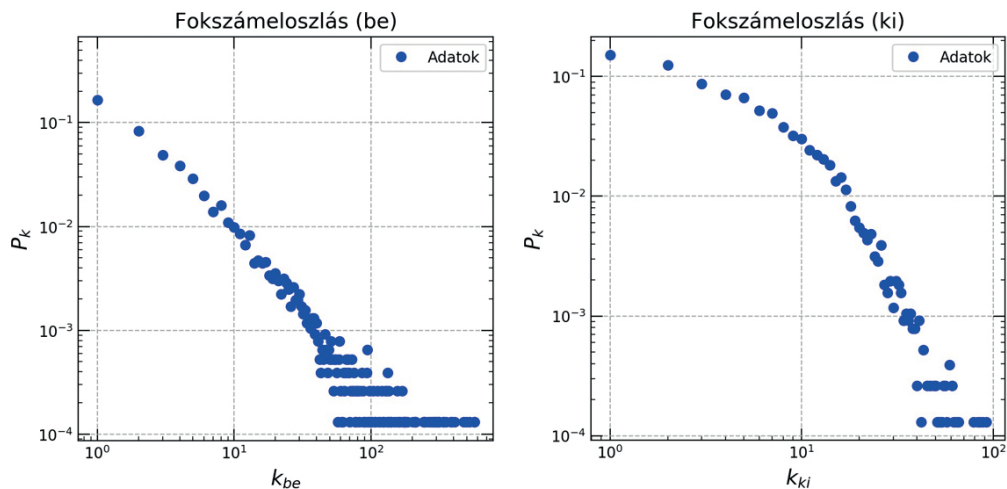
4a. és 4b. ábra: (a) A teljes hálózat irányítatlan fokszámeloszlása (b) A hálózatban az összefüggő komponenseloszlás

Forrás: a szerző szerkesztése

A hálózattudományban a hatványfüggvényt követő fokszámeloszlású hálózatokat skálafüggetlen hálózatnak nevezzük. Ezt a tulajdonságot érdemes alaposan körüljárni, ugyanis alapvető tulajdonsága egy hálózatnak.

A negatív hatványkitevő jelentése, hogy a kis fokszámú pontok előfordulása a legnagyobb, és a nagyobb fokszámú pontok egyre ritkábban fordulnak elő.

A skálafüggetlen tulajdonság nagyon sok valós hálózatban is megjelenik. Ez a nagy fokszámú középpontok előfordulásához kötődik. Egy ilyen tulajdonságú hálózatban, az átlagos fokszámhoz képest nagyságrendekkel nagyobb kapcsolatszámú



5a. és 5b. ábra: (a) A teljes hálózat be-fokszámeloszlása (b) A teljes hálózat ki-fokszámeloszlása
 Forrás: a szerző szerkesztése

pontok is megjelennek, amelyeknek kritikus szerepük van a hálózat tulajdonságainak kialakításában. A hivatkozási hálózat esetén ez azt jelenti, hogy a döntések többségükben csak kevés további ügynek szolgálnak alapul, azonban előfordulnak több százszor hivatkozott döntések is. Ezek jogi tartalma univerzalitása vagy fontossága miatt precedens értékű több száz ügy számára.

Ha figyelembe vesszük a hálózat irányítottságát, a ki-fokszám középpontjai a számos ügyet precedensként hivatkozó döntések. Ennek párja a be-fokszám, ahol a több száz ügynek alapul szolgáló döntések a középpontok. A fokszám szerinti sorrendben az első 5 ilyen középpont látható az 3. és 4. táblázatokban.

3. táblázat: A teljes hálózatban az 5 legtöbbet idézett döntés

Sorrend	A határozat száma	<i>kbe</i>	<i>kki</i>
1.	61/1992. (XI. 20.) AB határozat	569	0
2.	21/1990. (X. 4.) AB határozat	568	1
3.	3325/2012. (XI. 12.) AB végzés	524	2
4.	35/1994. (VI. 24.) AB határozat	495	10
5.	9/1990. (IV. 25.) AB határozat	476	0

Forrás: a szerző szerkesztése

Egy fejlődő hálózatban a skálafüggetlenség kialakulásának oka az úgynevezett preferenciális kapcsolódás. Ez a jelenség a hálózat fejlődésével nyer értelmet, mikor minden lépésben egy új csomópontot adunk a hálózathoz, éllel mutatva a korábbi csomópontokra. Ezek az új kapcsolatok a meglévő pontok fokszámával arányos valószínűséggel kötődnek a többi ponthoz. Vagyis minél nagyobb a fokszáma egy csomópontnak, annál valószínűbb, hogy további éllel kapcsolódnak hozzá.

4. táblázat: A teljes hálózatban az 5 legtöbbet idéző döntés

Sorrend	A határozat száma	<i>kbe</i>	<i>kki</i>
1.	8/2011. (II. 18.) AB határozat	53	92
2.	1094/B/2006. AB határozat	10	88
3.	87/2008. (VI. 18.) AB határozat	23	85
4.	3046/2019. (III. 14.) AB határozat	13	83
5.	144/2008. (XI. 26.) AB határozat	12	79

Forrás: a szerző szerkesztése

A jogi hivatkozások esetén, ennek alapján, az új döntések a már korábban sokat idézett döntéseket választják nagyobb eséllyel precedensüknek. Vagyis annál könnyebb precedensnek választani egy döntést, minél többször hivatkoztak rá korábban, hiszen így nagyobb az esélye, hogy azt a döntést többen ismerik.

A fokszámeloszlások magas fokszámú tartományán látható, hogy az adatpontok vízszintes vonalak mentén helyezkednek el, vagyis egyforma számban fordulnak elő a hálózatban. Ennek a kiszélesedésnek az oka a hálózat véges mérete. Ugyanis a fokszám nagyságával ugyan csökken az előfordulás valószínűsége, mégis előfordul, hogy ugyanannyi nagy fokszámú középpont van a hálózatban, például csak egy-egy ilyen pont van a hálózatban. Ha végtelen sok pontból állna a hálózat, ez a kiszélesedés eltűnne.

Fokszám-korreláció

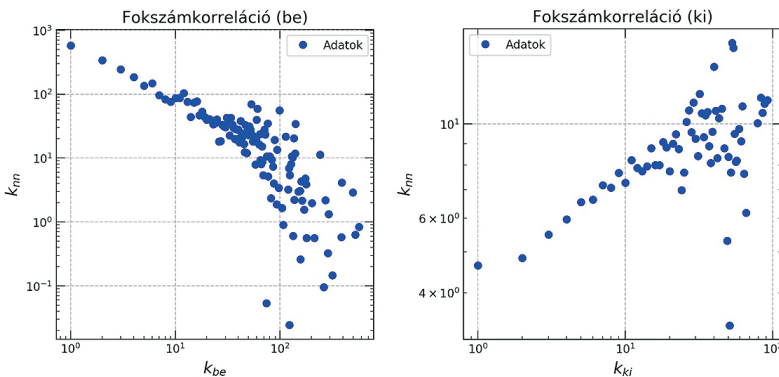
Mostanra ismerjük a hálózatban előforduló középpontokat, és ezek eloszlását is. Azonban nem tudjuk, hogy ezek milyen kapcsolatban vannak egymással, vagyis hogy a különböző fokszámú pontok kapcsolódásában milyen összefüggést lehet találni. Valós hálózatok esetén például megfigyelhetjük, hogy a nagy fokszámú csomópontok ugyancsak a nagy fokszámú csomópontokhoz kapcsolódnak. Ilyen például számos szociális hálózat, mint például a színészek ismeretségi hálózata, ahol a népszerű színészek igen gyakran egymást is ismerik, közös szerepléseken vagy személyesen kapcsolatba kerülnek egymással.

Ezt a tulajdonságot fokszám-korrelációnak nevezzük, ami alapján három típusba lehet sorolni a hálózatokat: asszortatív, diszasszortatív és neutrális hálózatok. A neutrális hálózatokban nincs összefüggés a különböző fokszámú pontok előfordulása között, véletlenszerűen kötődnek egymáshoz a különböző fokszámú csomópontok.

Egy asszortatív hálózatban a hasonló fokszámú pontok egymást hivatkozzák főleg. Ekkor a nagy fokszámú középpontok hivatkozzák egymást és a kis fokszámú pontok is inkább egymás közt létesítenek kapcsolatot.

Az utolsó típus a diszasszortatív hálózat, ami az asszortatív eset ellentéte. Ebben az esetben a kis fokszámú csomópontok a nagy középpontokhoz kapcsolódnak inkább, csillagszerű alakzatokat létrehozva, ahol egy középpontot hivatkozik a sok kis fokszámú csomópont.

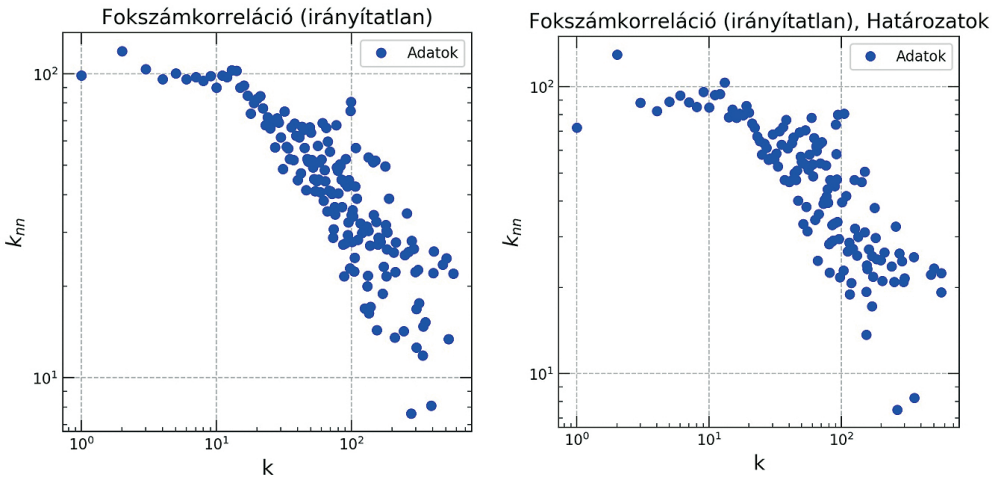
A csomópontok fokszáma közötti összefüggés nagyságának számszerűsítéséhez mértéket érdemes bevezetnünk. Minden csomópontra megadhatjuk, mekkora az egyes csomópontokra a szomszédos pontok átlagos fokszáma. Az egyforma fokszámú pontokra ezt az értéket átlagoljuk, így megkapjuk a korrelációs függvényt, amelyet k_{nn} -nel jelölünk. Ahogy a fokszámeloszlásnál, itt is külön kezelhetjük az élek irányítottságát, ha csak a be- illetve kifelé mutató élek mentén vesszük figyelembe a szomszédok be- és ki-fokszámát. A fokszám-korrelációs függvényt láthatjuk az egyes esetekre az 6a., 6b és 7a. ábrán.



6a. és 6b. ábra: (a) A be-fokszámok mentén számolt (b) A ki-fokszámok mentén számolt fokszám-korrelációs függvény fokszám-korrelációs függvény

Forrás: a szerző szerkesztése

A be-fokszámok esetén látható, hogy növekvő fokszámokra egyre kisebb k_{nn} értékek tartoznak a pontokhoz, a középpontokat átlagosan kis fokszámú pontok veszik körül, ez a diszasszortatív tulajdonság. Ezzel ellentétben a ki-fokszámok esetén, a nagy középpontok inkább az egymáshoz való kapcsolódást preferálják, ahogy a kis fokszámú pontok szintén kis fokszámú pontokhoz kapcsolódnak, ami az asszortativitásnak felel meg. A nagy fokszámú tartományban mindkettő esetben kiszélesedik a függvény, ez ugyan csak a véges méretnek köszönhető, hiszen kevés nagy középpont van a hálózatban.



7a. és 7b. ábra: (a) Az irányítatlan hálózat fokszám-korrelációs függvénye (b) Az irányítatlan fokszám-korrelációs függvény, a határozatok közötti hálózatra

Forrás: a szerző szerkesztése

Érdekes az irányítatlan esetre a fokszám-korrelációs függvényt tovább vizsgálni, hiszen a kis fokszámú pontokra, egészen $k = 10$ -ig neutrális szakaszt láthatunk. Ebbe a tartományba eső pontok átlagosan kisebb fokszámú középpontokhoz kapcsolódnak, mint az az eloszlás későbbi szakaszából következne. Ennek a levágásnak az oka lehet, hogy viszonylag kevés a nagy fokszámú csomópont, és nagyságrendekkel több kis fokszámú pontnak kell közöttük eloszlania, így végül már kénytelen a kisebb fokszámú pontokhoz kapcsolódnak.

A fokszám-korrelációs függvények elemzéséből arra következtethetünk, hogy a hálózatban gyakran előfordulhatnak csillagszerű alakzatok, vagyis egy döntést több ügy is precedensnek tekint, amelyek önmagukban keveset hivatkozott döntések. Egy ilyen struktúrán belül nagy az eltérés két döntés hivatkozásainak számában. Ez alapján érdemes további módszereket keresni a legnagyobb hatású döntések azonosítására.

Természetesen ez nyilvánvaló, hiszen az alapjogi sérelmek között nem lehet rendszerezést leírni, vagy az ügyekben támadott alapjogi sérelmek között sem lehet rendszert alkotni azzal, hogy vannak olyan alapjogi érvelések (például az Alaptörvény B) cikk

(1) bekezdésben szabályozott jogállamiság, vagy a XXVIII. cikk (1) bekezdés, amely a tisztességes eljáráshoz való jog központi klauzulája), amelyek több alapjogi sérelem orvoslására szolgálhatnak, így értelemszerűen többször hivatkoztak. Az elemzésben idáig nem tettünk különbséget határozatok és végzések között. A hipotézis szerint a határozat ügydöntő jellege miatt alapjogi megállapításokat tartalmaz, míg a végzés, főszabály szerint, alapjogi újítást nem tartalmazhat, csak a korábbi határozat megerősítését és citálását. A határozatok olyan új jogi állításokat fogalmaznak meg, amelyek miatt további esetekben is precedensként hivatkozhatnak rá, így növelve a határozat fontosságát és fokszámát. Azonban a végzéseknek nincs ilyen tartalmuk. Emiatt előfordulhatnak csillagszerű alakzatok közepén egy határozattal, amelyet keveset hivatkozott végzések vesznek körül. Ezért indokolt megvizsgálni, hogy mutat-e eltérést a fokszám-korreláció, ha a végzéseket eltávolítjuk a hálózathoz. A 7b. ábra nem mutat eltérést a két hálózatra, így a disszasszortatív tulajdonsághoz a határozatok is hozzájárulnak.

Hierarchia a hálózatban

A komplex rendszerek elemzésekor számos kutatás foglalkozik a rendszerekben megjelenő hierarchia vizsgálatával. Jelentősen különböző rendszerekben is megfigyelhetünk valamilyen hierarchiát. Biológiai hálózatokban, mint például a rendszertani csoportok vagy a tápláléklánc, igen szemléletes az alá-fölé rendeltségi viszony. Azonban más esetekben is fellelhető ez a tulajdonság, mint például technikai vagy szociális hálózatokban.

A tudományos teljesítmény mérésére szintén alkalmazhatjuk a későbbiekben meghatározott *m-reaching centralityt*, amely a jól ismert impakt faktor helyett a folyóiratok közötti hierarchia felállításával teszi lehetővé az egyes folyóiratok minősítését.

A hálózatokban megjelenő hierarchia egyik fontos típusa a *flow* hierarchia, amely csak a rendszer elemei közti kapcsolatokat veszi figyelembe. Hálózatelemzési szempontok alapján érdemes vizsgálni, milyen hatással vannak az egyes pontok a teljes hálózatra, valamint hogyan lehet olyan osztályokba sorolni a csomópontokat, amelyekben belül a pontok hasonló helyet foglalnak el a hálózat hierarchiájában, vagyis azonos hierarchiaszinten vannak. Ezen szempontokat figyelembe véve lehet bevezetni egy mértéket a hálózat hierarchiájának mérésére.

Egy csomópont a kapcsolatain keresztül gyakorolhat hatást a hálózat többi részére, vagyis ezek a pontok elérhetőek a kiindulási pont kapcsolatain keresztül, még ha köztes csomópontokat érintve is jutunk el hozzájuk.

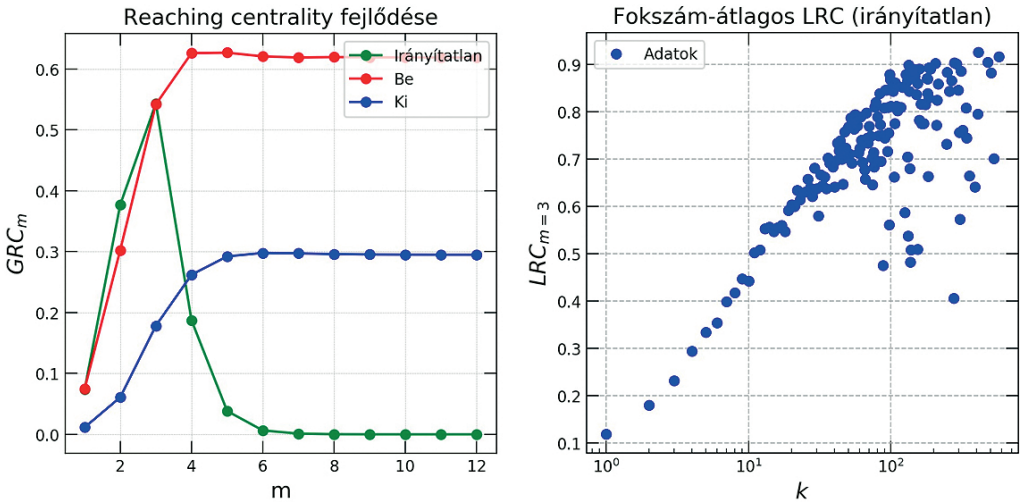
Annak meghatározásához, hogy mekkora hatással van egy csomópont a hálózat többi elemére, meghatározhatjuk minden csomópontra a *local reaching centralityt* ($CR(i)$ vagy LRC). Ennek értékét az i -edig csomópontból elérhető pontok és a hálózat összes csomópontjának hányadosa határozza meg. Amennyiben az elérhető pontokat csak az m lépés távolságon belüliekre szűkítjük, bevezethetjük az *m-reaching centralityt*. Irányított hálózat esetében módosíthatjuk $CR(i)$ definícióját, csak a kimenő vagy bemenő éleket

figyelembe véve. A hálózat hierarchiájának jellemzésére a *global reaching centrality*, az LRC-értékek maximumtól való átlagos eltérését használjuk, vagyis mekkora a pontok átlagos eltérése a hierarchiában elfoglalt pozíciójában.

$$GRC = \frac{\sum_{i \in V} (C_R^{Max} - C_R(i))}{N - 1}$$

Itt V jelöli a hálózat csomópontjainak halmazát és CR^{Max} a maximális LRC-értéket. GRC értéke a 0 és 1 közötti tartományon mozoghat.

Jogi hálózatunkban is lehet definiálni, az előbbieket szerint, egy mértéket a hierarchiára. A hálózat irányítottságát itt is figyelembe vehetjük. Vizsgáljuk most csak az óriáskomponenst ebből a szempontból, ekkor érdemes az *m-reaching centrality* használni, hiszen irányítatlan esetre, az óriáskomponensen belül bármely csomópontból el lehet jutni bármely másikba, így a GRC értéke mindig zérus lenne.



8a. és 8b. ábra: (a) A GRC_m változása m -függvényében (b) Az irányítatlan hálózat adott fokszámú pontjainak átlagos $LRC_{m=3}$ értékei

Megjegyzés: Az m értéke a hálózat átmérőjéig változik.

Forrás: a szerző szerkesztése

Látható, hogy az irányítatlan esetben, a maximális hierarchiát a hálózat $m = 3$ -nál veszi fel a *reaching-centrality*, majd ahogy tovább növeljük a lépésszámot, lecsökken 0-ra. Ez abban az esetben történik meg, ha m egyenlő a hálózat átmérőjével, azaz a legtávolabbi pontok távolságával, bármely pontot elérhetünk bármely pontból. A továbbiakban az $m = 3$ érték mellett fogjuk számolni GRC_m -et, ugyanis itt a legnagyobb a hálózat hierarchiája.

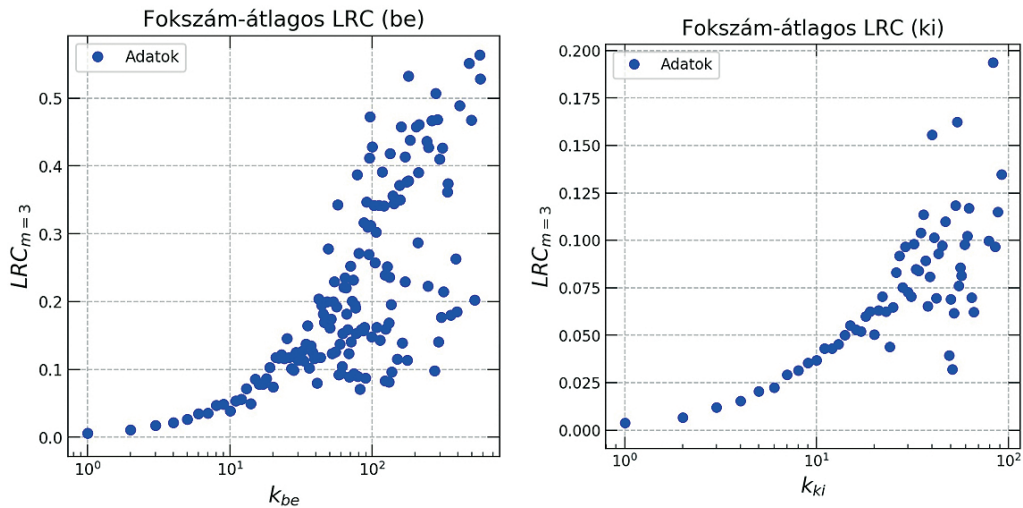
5. táblázat: A $GRCm=3$ értékek az óriáskomponensben

	Irányítatlan	Be	Ki
$GRCm=3$	0.5435	0.5420	0.1783

Forrás: a szerző szerkesztése

Az irányított esetekre $GRCm$ felvesz egy értéket, amely körülbelül állandó marad, hiába növeljük a lépésszámot. Ezt az okozza, hogy a hálózat egyes részei csak adott irányú élekkel kapcsolódnak egymáshoz, csak az irányítatlan esetben érhetőek el mindannyian.

Érdeemes megnézni, milyen a kapcsolat a hierarchia és a fokszám között, hiszen egy pont minél több kapcsolattal rendelkezik, annál több esélye van rá, hogy még több pontot érjen el. Pontosabban mi az összefüggés egy csomópont fokszáma és $LRCm=3$ értéke között. Ahogy a 8b. ábrán látható, ha adott k fokszámú csomópontokra kiszámjuk az átlagos $LRCm=3$ értéket, és a k függvényében ábrázoljuk azt, hatványfüggvényhez hasonlóan emelkedik, majd a magas fokszámú tartományban kiszélesedik. Ezt megismételve az irányított esetekre is (9a. és 9b. ábra), látható, hogy mindegyik esetben, ahogy a fokszám növekszik, úgy növekszik az abból a pontból elérhető csomópontok aránya a hálózatban. Tehát a pontok fokszámával magyarázható a hierarchiában elfoglalt helyük.



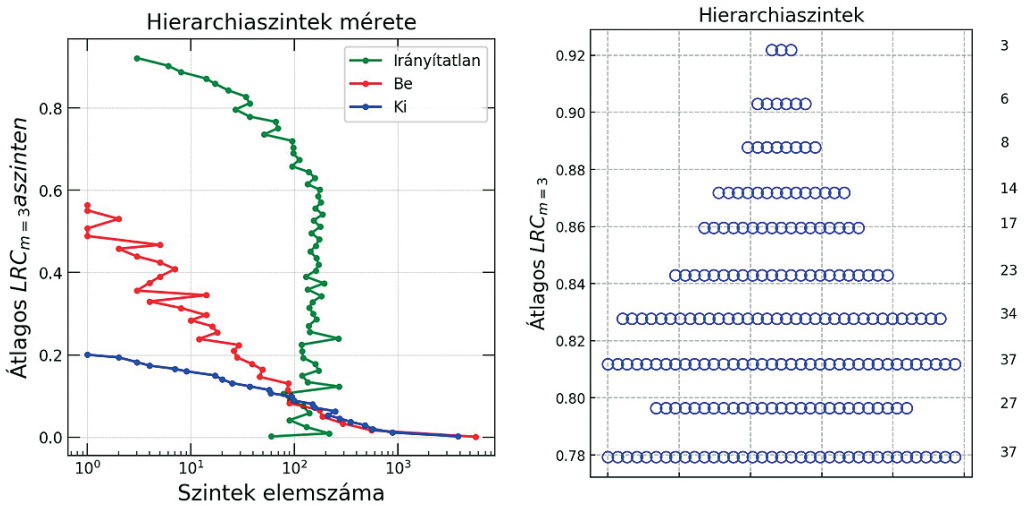
9a. és 9b. ábra: (a) A hálózat adott be-fokszámú pontjainak átlagos $LRCm=3$ értékei (b) A hálózat adott ki-fokszámú pontjainak átlagos $LRCm=3$ értékei

Forrás: a szerző szerkesztése

Hierarchiaszintek

A jogi hálózatban minden csomópont rendelkezik *m*-local reaching centrality értékkel. Ez a tulajdonság egy döntés hatásának nagyságát jellemzi: mekkora jogi területnek adhat alapot, mekkora területet fed le három idézési lépésen belül. Egy döntés úgy is magasabb pozíciót foglalhat el a hierarchiában, hogy bár az idézettsége alacsonyabb, nagy fontosságú döntéseknek nyújt alapot.

A hierarchiában kiválaszthatjuk a hasonló hatású döntéseket, majd a fontosságuk szerint, hierarchiaszintekbe sorolhatjuk őket. Ezt megtehetjük, ha megköveteljük, hogy ne különbözzenek egymástól jelentős mértékben, azaz egy szinten belüli csomópontok $LRCm=3$ értékeinek szórása kisebb legyen egy bizonyos szintnél. Ezt a szintet az összes $LRCm=3$ értékek szórásához hasonlítjuk, egy szint szórása ne legyen nagyobb, mint az összes $LRCm=3$ érték szórásának 8%-a.



10a. és 10b. ábra: (a) A hálózat hierarchiaszintjeinek elemszáma (b) Az irányítatlan hálózat első 10 hierarchiaszintjének elemszáma és átlagos $LRCm=3$ értékük

Forrás: a szerző szerkesztése

Az irányítatlan hálózat első 10 hierarchiaszintje látható a 10b. ábrán, a pontok pozíciója az adott szint átlagos $LRCm=3$ értéke, a jobb oldali tengelyen az adott szint elemszámával. Az irányított esetben is ugyanúgy elkészíthetjük a szintek elemszámainak eloszlását, ugyanezen a módon soroljuk hierarchiaszintekbe a döntéseket, ami a 10a. ábrán látható. A magas hierarchiájú szintekbe csak néhány csomópont tartozik, a legalsó szintbe azonban több ezer pont sorolható.

Az irányítás szerinti három esetben, a ki-éleket figyelembe véve, magas pozíciót foglal el egy döntés a hierarchiában, ha minél több precedenst idéz, és a környezetében is ilyen pontok találhatók.

A be-élek szerinti hierarchia tetején azok a döntések állnak, amelyek sok más ügyben szerepeltek mint precedens, és ezekre az ügyekre is a számos precedens hivatkozása jellemző. Ezek az ügyek alapulnak a legtöbb precedensen, 3 idézési lépést figyelembe véve.

Az irányítatlan esetben a hierarchia tetején lévő pontokat a sok kapcsolat jellemzi, és ezen kapcsolatok mentén is nagyobb középpontokat érhetünk el.

Az első 3 hierarchiaszintbe tartozó döntések határozatszámai, a 6. táblázatban láthatók.

Idézési láncok

A precedens alapú jogalkotás elemi folyamata, hogy egy ügy valamely részletét alá akarjuk támasztani egy korábbi döntéssel. Ekkor közvetlen kapcsolatban áll a két ügy egymással. Azonban gyakran a precedensként felhasznált ügyek is további döntéseken alapulnak, így hivatkozási láncokat alkotnak, amelyekben egy döntés közvetetten korábbi döntéseken is alapszik.

Érdeemes megvizsgálni ezeknek a hivatkozásláncoknak a tulajdonságait. Ezek hosszának eloszlását vizsgálva ismerhetjük meg, hogyan fejlődik a hálózat. Érdekes kérdés, hogy mikor egy lánc elemét hivatkozzák, akkor melyik végéhez van közelebb az idézett döntés. A lánc legújabb elemeit érinti inkább a hivatkozás, vagy a lánc alapját jelentő döntéshez esik inkább közelebb?

A hálózatfejlődés során minden új kapcsolat egy már meglévő döntésre hivatkozik. Az egyes hivatkozásokhoz válasszuk ki azt a hivatkozási láncot, amelyen az éppen hivatkozott döntés is rajta van, és a lánc két vége között ez a lánc a legrövidebb idézési út. Így minden korábbi döntést hivatkozó élhez tartozik egy úthossz, valamint egy sorszám, hogy milyen messze van a hivatkozott döntés az út legújabb csomópontjától.

Nem vesszük figyelembe, ha olyan döntést idéz hivatkozás, ami még nincs benne a hálózatban, hiszen így nem lenne lánc, amit vizsgálhatnánk.

Ha egyetlen csomópontból áll az út, akkor egyben ez a legújabb és legrégebbi döntés is a láncon. Ebben az esetben legyen a döntés pozíciója a láncon 0.

Továbbá bevezethetünk egy mérőszámot, amely a hivatkozott döntés sorszáma és az út hosszának hányadosa, amelyet nevezünk a pozíció arányának. Mindezeket a tulajdonságokat először a teljes hálózaton nézzük meg, ahol a hivatkozások sorrendje figyelembe veszi az ügyek dátumát, ahol a hivatkozás szerepel.

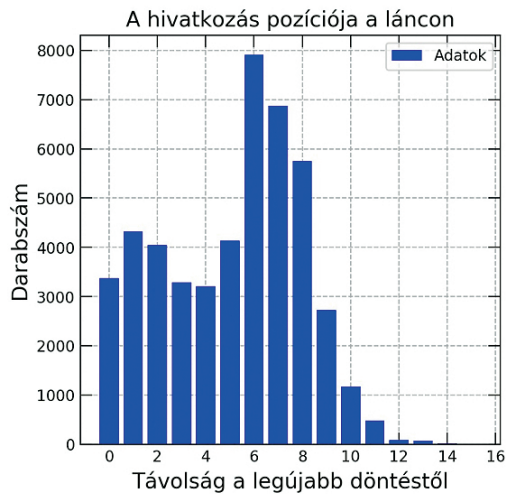
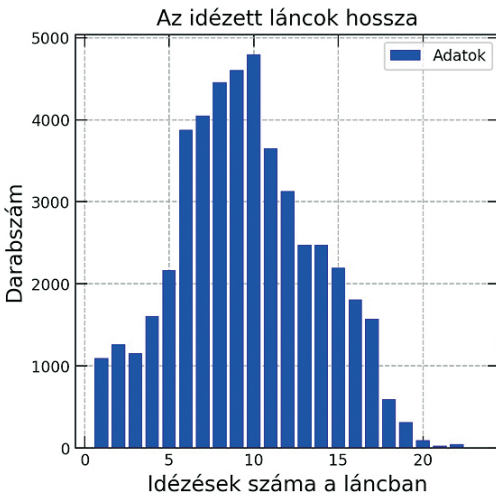
Ez azt jelenti, hogy a hivatkozásokat időben rendezve adjuk hozzá egyesével a hálózathoz. Minden lépésben kiszámoljuk az előbbi mérőszámokat, majd megvizsgáljuk ezek eloszlását.

Az idézési láncok hossza az átlagos lánchossztól nem nagymértékben tér el.

6. táblázat: Az első három hierarchiaszintbe tartozó csomópontok azonosítói

Szint	Irányítatlan	Ki	Be
1.	9/1992. (I. 30.) AB határozat, 21/1990. (X. 4.) AB határozat, 8/2011. (II. 18.) AB határozat	33/2019. (XI. 27.) AB határozat	21/1990. (X. 4.) AB határozat
2.	61/1992. (XI. 20.) AB határozat, 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, 61/2011. (VII. 13.) AB határozat	34/2019. (XI. 29.) AB határozat, 3046/2019. (III. 14.) AB határozat	9/1990. (IV. 25.) AB határozat
3.	42/2005. (XI. 14.) AB határozat, 30/1992. (V. 26.) AB határozat, 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, 54/1993. (X. 13.) AB határozat, 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, 339/B/2003 . AB határozat, 22/1995. (III. 31.) AB határozat, 35/1994. (VI. 24.) AB határozat	3334/2019. (XII. 6.) AB határozat, 3294/2019. (XI. 18.) AB határozat, 3/2020. (I. 3.) AB határozat	64/1991. (XII. 17.) AB határozat, 61/1992. (XI. 20.) AB határozat

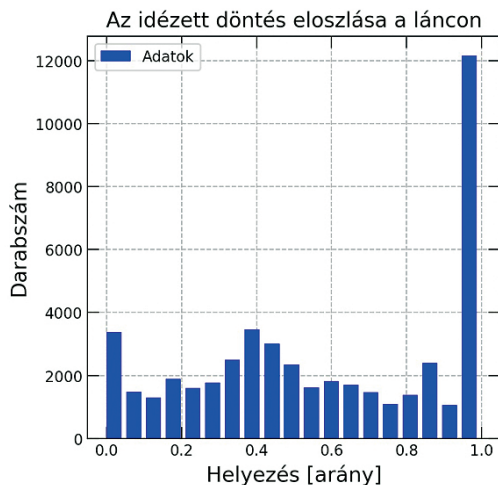
Forrás: a szerző szerkesztése



11a. és 11b. ábra: (a) A hálózat idézési láncok hosszának eloszlása (b) A hálózat idézett döntéseinek pozíciója a láncon

Megjegyzés: A 0 távolság az idézési lánc legfrissebb tagját jelenti.

Forrás: a szerző szerkesztése



12. ábra: Az idézett döntések pozíciójának aránya a láncon

Forrás: a szerző szerkesztése

Előfordul azonban, hogy néhány 20 hivatkozásból álló lánc is kialakul, de ezek jóval ritkábbak a rövidebb láncokhoz képest (11a. ábra). Az idézés pillanatáig kialakult hálózatban ugyancsak többnyire az átlagos, vagy annál alacsonyabb sorszámú csomópontokat hivatkozzák a láncokon, ami látható a 11b. ábrán. Azonban ebből nem derül ki, hogy milyen hosszúak ekkor a hivatkozott láncok, és hogy az újabb vagy a régebbi végéhez esik-e közel a hivatkozott döntés.

Ehhez a helyezés arányának eloszlását kell vizsgálni. Ez a szám folytonosan változhat 0 és 1 között, attól függően, hogy a legújabb vagy a legrégebbi döntésre mutat a hivatkozás, ennek az eloszlásnak a hisztogramját mutatja a 12. ábra. Itt egyértelműen látszik, hogy az idézések többsége a legrégebbi precedenst hivatkozta az idézési láncon. A láncokon a legújabb döntés hivatkozása a lánc növekedésével jár, amit a 0 helyezési arányhoz tartozó élek okoznak.

Változás a jogalkotásban

Az eddig megismert eredmények a rendszer fejlődésének legutolsó állapotán alapultak. Viszont a hálózat fejlődésének megismerése szintén fontos szempont a kutatás során. Már a kiinduló és beérkező élek számának évenkénti eloszlásából is arra következtethetünk, hogy 2012-től változás történt a jogalkotás folyamatában.

Az idézési láncok tulajdonságainak változását szintén érdemes nyomon követni az évek során, amivel észrevehetünk alapvető változásokat a jogalkotási folyamatokban.

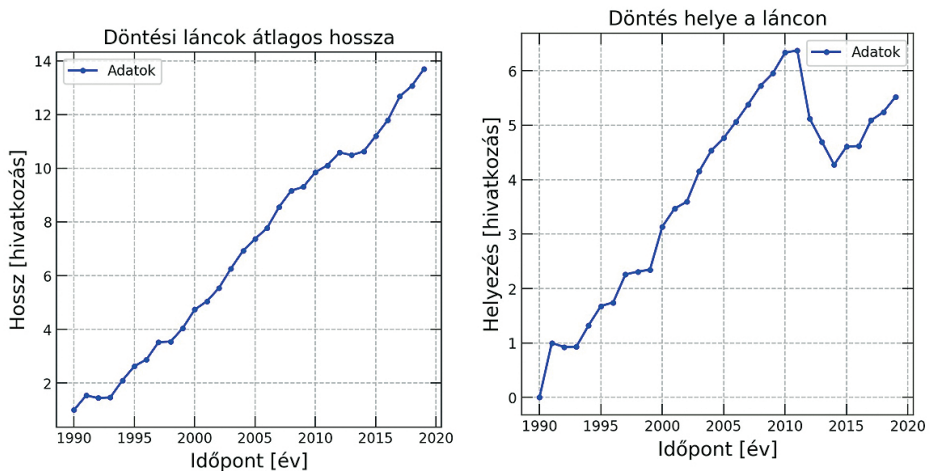
Az időfejlődés jellemezéséhez az 1990-től 2019 végéig tartó időszakban, az évenkénti hivatkozásokból következő hálózati tulajdonságok átlagát érdemes venni az adott évben.

Az idézési láncok hossza nagyjából egyenletesen növekszik a hálózat fejlődésével, ami a 13a. ábrán látható. Tehát ahogy egyre több él adódik a hálózathoz, ezek egy része az idézési hálózatok legújabb döntéseire kapcsolódik, így növelve a láncok hosszát. Csekély visszaesés látható 2012 környékén, azonban ez nem túl szembeötlő. Érdekes jelenség, hogy a későbbiekben részletezett változások ellenére mégsem módosult jelentősen a láncok átlagos hossza, a régebbi idézési láncok végeit ugyanúgy hivatkozták tovább.

Jelentős visszaesés mutatható ki a láncokon történő hivatkozások pozíciójában és helyzetének arányában a láncokon, amit a 13b. és 14a. ábrák mutatnak. Jelentősen csökkent 2012-ben az idézett döntések átlagos pozíciója a láncokon. Ez azt jelenti, hogy a meglévő láncokon az újabban kapcsolódott döntéseket kezdték preferálni a hivatkozások, vagy precedens nélküli döntéseket kezdtek idézni az újabb döntések.

Ugyancsak eltolódott a hivatkozott pontok pozíciójának aránya az újabban kapcsolódott döntések felé.

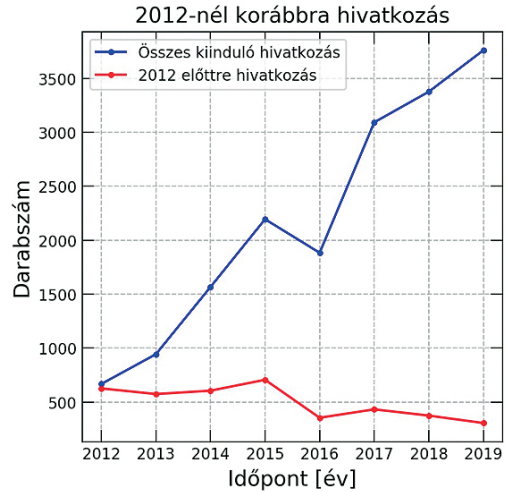
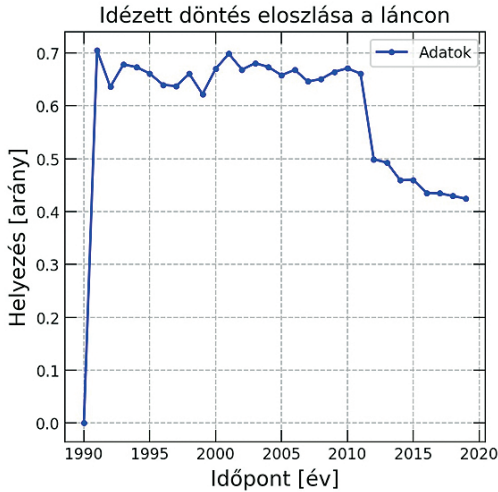
A két tulajdonság ugrásszerű változása 2012-ben azt mutatja, hogy a hivatkozások előnyben kezdték részesíteni precedens választásnál az újabb döntéseket. Ez a szerkezeti változás az Alkotmánybíróság működési körének változásához köthető. Összhangban az Alaptörvény Negyedik Módosításával, 2012-ben esett vissza az 1990 óta egyenletesen növekvő hivatkozási láncrendszer fejlődése. Azonban 2014 után újra növekedni kezdtek az átlagos idézett pozíciók. Ez a 2012-nél korábbi döntések hivatkozásának engedélyezésével függhet össze. Látható, hogy a 2012-nél régebbi ügyet precedensként tekintő hivatkozások nem szűntek meg, amint azt a 14b. ábrán láthatjuk.



13a. és 13b. ábra: (a) A hálózat idézési láncok átlagos hosszának időfejlődése (b) Az idézett döntések átlagos pozíciójának időfejlődése

Megjegyzés: A 0 helyezés az idézési lánc legfrissebb tagját jelenti.

Forrás: a szerző szerkesztése



14. ábra: (a) A helyezés arányának időfejlődése (b) 2012 előttre hivatkozó döntések aránya
 Forrás: a szerző szerkesztése

A 2012-es változás következtében 2012-ben több olyan döntés született, amely nem folytatta a korábbi hivatkozási láncokat. Ellenben 118 döntésnek 2012-nél régebbi precedense van, ezek a korábbi rendszerhez kapcsolják a hálózatot. A 2012-es döntések közül 115-öt precedensként használtak fel a későbbiekben, ebből 57 döntés 2012-ben született úgy, hogy nem idéz korábbi precedenst 2012-nél.

7. táblázat: A 2012-es év kiinduló és beérkező hivatkozásai

Döntés típusa	Előfordulás
2012-ből induló, korábbi precedensű döntések	121
Hivatkozott precedensek 2012-ben	115
Csak 2012-es alapú döntés	46

Forrás: a szerző szerkesztése

Alapjogok környezete

Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség fejezetének I. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. A (2) bekezdés szerint Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait. A (3) bekezdés kimondja továbbá, hogy az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték

védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Az Alkotmánybíróság egyik elsődrendű feladata az alapjogok védelme. Az alapjogok a társadalmi és gazdasági fejlődés eredményei. A szakirodalom ezeket több csoportosításban használja (első generációs, második generációs stb.), a hatályos Alaptörvény döntően a Szabadság és Felelősség fejezetben foglalja össze az alapjogokat.

Lényegében minden alapjog – amely katalógus nem feltétlenül zárt! – az Alaptörvényből fakad, de az Alkotmánybíróság tölti ki tartalommal.

Érdekes külön megvizsgálni azokat az esetek, amikor egy döntés két alapjogot is tartalmaz. Ez a következő lehetőségekben lehet:

- A döntésben eleve két alapjog összemérésére kerül sor. Tipikusan ilyenkor a döntés tartalmazza a két alapjog mértékadó döntéseinek összefoglalását, kiindulópontként. Ilyen lehet, ha egy tulajdont korlátozó döntés esetén a tulajdonhoz való jog mellett a tisztességes eljáráshoz való jogra is hivatkozik az indítvány.
- A másik – tipikus –, hogy az indítványozó két alapjogra hivatkozik. A fenti példában: sérült a tulajdonhoz való jogom és a bíróság ezt a tisztességes eljárás sérelmével bírálta el. Ilyen esetekben az AB-nak, ha arra jut, hogy az ügyben sérült a tulajdonhoz való jog és megsemmisíti a döntést, utána nem kell a már megsemmisített döntést a tisztességes eljáráshoz való jog szempontjából értékelnie. De formálisan mindkettő megjelenik a döntésben.

Érdekes azonosítani olyan döntéseket, amelyek egyetlen alapjoghoz kapcsolódnak csak logikailag. Egy ilyen alapjogcsoporton belül előfordulhat egymás közti idézés is, attól még egy csoportba sorolhatjuk őket.

Továbbá érdekesek lehetnek azon döntések, amelyek egyszerre legalább két alapjogcsoporthoz kapcsolódnak.

Jogi szempontokat figyelembe véve kiválasztható 5 olyan döntés, amelyek alapjogi oldalról jelentősek. Ezek az alapjogok határozatszámával együtt a 8. táblázatban láthatók, megjelölve az alapjogot, amelyre vonatkoznak.

8. táblázat: Az 5 kiválasztott döntés, a bennük megfogalmazott alapjogokkal együtt

A határozat száma	Kód	Tartalom
3064/2014. (III. 26.) AB határozat	1	jogorvoslathoz való jog
3/2013. (II. 14.) AB határozat	2	békés gyülekezéshez való jog
13/2014. (IV. 18.) AB határozat	3	véleménynyilvánítás szabadsága
21/2013. (VII. 19.) AB határozat	4	közérdekű adatok megismeréséhez való jog
3086/2013. (III. 27.) AB határozat	5	törvény előtti egyenlőség hátrányos megkülönböztetés tilalma, esélyegyenlőség

Megjegyzés: A döntésekhez tartozó kód, a hálózatban a csomópontjuk azonosítója

Forrás: a szerző szerkesztése

Ebből a célból definiálhatjuk egy alapjog elsőrendű környezetét. A keresés lépései a következők:

- Egyetlen esetben előfordul hivatkozás két alapjog között, a véleménynyilvánítás szabadságához való jog, a békés gyülekezéshez való jogra hivatkozik. Azaz a 3 → 2 él benne van a hálózatban. Ettől a kapcsolattól eltekintünk az elemzésnél, csak az ábrázolásnál kerül vissza a hálózatba.
- Az elsőrendű környezet csomópontjai közvetlenül hivatkozhatják az alapjogot, valamint egymást idézve közvetetten is kapcsolódhatnak hozzá.

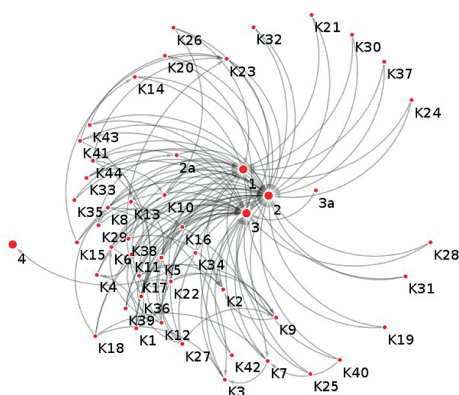
Az ilyen tulajdonságú csomópontokból csak kettő fordul elő a hálózatban, amelyeket a 2a és 3a azonosítókkal jelöltünk a 9. táblázatban, mindkettő hivatkozik egy alapjogot, de nincs őket hivatkozó döntés a hálózatban. Ez azt jelenti, hogy kevés az olyan döntés, amely csak egyetlen alapjogot tekint precedensnek és más döntésre sem hivatkozik.

Érdeemes lehet tovább elemezni, melyek azok az ügyek, amelyek az alapjogokat és elsőrendű környezetük ügyeit tekintik precedensnek. Ezeket a döntéseket *K* betűvel és sorszámval jelöltük a 9. táblázatban.

Az alapjogok hálózata az előbbieken részletezett környezetükkel a 15. ábrán látható. Ebben a hálózatban az első 3 alapjog olyan középpontot alkot, amelyet egy őket hivatkozó döntésekből álló gyűrű vesz körül, amihez egyetlen hivatkozással kapcsolódik a 4. alapjog. Az utolsó alapjog nem látható az ábrán, ugyanis nincsen közös éle a többi csomóponttal.

Az 4-es alapjog csak egyetlen alkalommal hivatkozta a három alapjogot vagy környezetüket, az 5-ös jog pedig nem is áll kapcsolatban velük. Tehát érdemes a közvetett hivatkozásokat is megjeleníteni az ábrán, azaz a 4-es és 5-ös alapjogot idéző döntéseket is a hálózathoz adtuk. Ez alapján három komponenst különböztethetünk meg, az első három alapjogot és környezetüket, illetve a 4-es és 5-ös alapjog első szomszédait. A 16. ábrán látható, hogy a két nagy jogi terület között közvetett kapcsolat áll fenn.

Az előbbieken azonosított döntések az ábrákon látható azonosítójukkal együtt a 9. táblázatban láthatók.



15. ábra: Az alapjogok elsőrendű hálózata, és a köztük kapcsolatot teremtő kötő csomópontok

Forrás: a szerző szerkesztése

9. táblázat: Az alapjogok környezetébe tartozó döntések határozatszámai és a csomópontok kódjai

A határozat száma	Kód	A határozat száma	Kód
3064/2014. (III. 26.) AB határozat	1	13/2019. (IV. 8.) AB határozat	K34
3/2013. (II. 14.) AB határozat	2	3055/2019. (III. 25.) AB határozat	K35
3286/2014. (XI. 11.) AB végzés	2a	3093/2019. (V. 7.) AB végzés	K36
13/2014. (IV. 18.) AB határozat	3	3162/2019. (VII. 10.) AB végzés	K37
3065/2017. (III. 31.) AB végzés	3a	3251/2019. (X. 30.) AB határozat	K38
21/2013. (VII. 19.) AB határozat	4	3294/2019. (XI. 18.) AB határozat	K39
3086/2013. (III. 27.) AB határozat	5	3312/2019. (XI. 21.) AB határozat	K40
3199/2014. (VII. 15.) AB végzés	K1	3322/2019. (XI. 26.) AB határozat	K41
22/2014. (VII. 15.) AB határozat	K2	3351/2019. (XII. 6.) AB végzés	K42
31/2014. (X. 9.) AB határozat	K3	3357/2019. (XII. 16.) AB határozat	K43
3321/2014. (XII. 10.) AB végzés	K4	3374/2019. (XII. 19.) AB határozat	K44
3015/2015. (I. 27.) AB végzés	K5	3299/2019. (XI. 18.) AB határozat	n1
3032/2015. (II. 20.) AB végzés	K6	3252/2016. (XII. 6.) AB határozat	n2
5/2015. (II. 25.) AB határozat	K7	3056/2015. (III. 31.) AB határozat	n3
9/2015. (IV. 23.) AB határozat	K8	8/2016. (IV. 6.) AB határozat	n4
14/2015. (V. 26.) AB határozat	K9	25/2014. (VII. 22.) AB határozat	n5
24/2015. (VII. 7.) AB határozat	K10	5/2014. (II. 14.) AB határozat	n6
3012/2016. (I. 25.) AB végzés	K11	3026/2015. (II. 9.) AB határozat	n7
3078/2016. (IV. 18.) AB végzés	K12	3049/2016. (III. 22.) AB határozat	n8
3117/2016. (VI. 21.) AB végzés	K13	34/2015. (XII. 9.) AB határozat	n9
3147/2016. (VII. 22.) AB végzés	K14	3/2018. (IV. 20.) AB határozat	n10

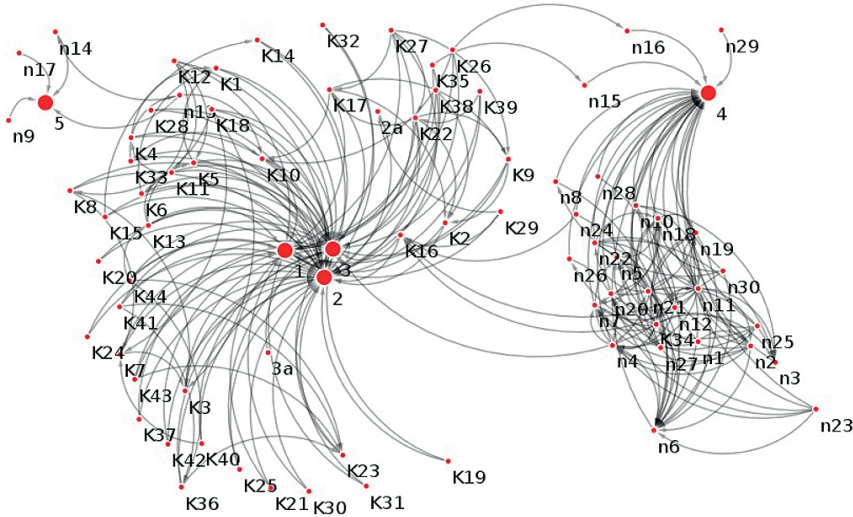
A határozat száma	Kód	A határozat száma	Kód
3244/2016. (XI. 28.) AB végzés	K15	3077/2017. (IV. 28.) AB határozat	n11
21/2016. (XI. 30.) AB határozat	K16	3254/2018. (VII. 17.) AB határozat	n12
11/2017. (V. 26.) AB határozat	K17	30/2017. (XI. 14.) AB határozat	n13
14/2017. (VI. 30.) AB határozat	K18	3142/2015. (VII. 24.) AB határozat	n14
3250/2017. (X. 10.) AB végzés	K19	28/2013. (X. 9.) AB határozat	n15
3249/2017. (X. 10.) AB végzés	K20	24/2014. (VII. 22.) AB határozat	n16
3246/2017. (X. 10.) AB végzés	K21	27/2013. (X. 9.) AB határozat	n17
3285/2017. (XI. 14.) AB határozat	K22	6/2016. (III. 11.) AB határozat	n18
3329/2017. (XII. 8.) AB határozat	K23	4/2015. (II. 13.) AB határozat	n19
3347/2017. (XII. 20.) AB végzés	K24	29/2014. (IX. 30.) AB határozat	n20
3005/2018. (I. 22.) AB határozat	K25	3070/2019. (IV. 10.) AB határozat	n21
3043/2018. (II. 13.) AB végzés	K26	3069/2019. (IV. 10.) AB határozat	n22
3080/2018. (III. 5.) AB határozat	K27	3016/2016. (II. 2.) AB határozat	n23
3083/2018. (III. 5.) AB végzés	K28	3133/2018. (IV. 19.) AB határozat	n24
3093/2018. (III. 26.) AB határozat	K29	3147/2019. (VI. 26.) AB határozat	n25
3249/2018. (VII. 11.) AB végzés	K30	7/2016. (IV. 6.) AB határozat	n26
3346/2018. (X. 26.) AB végzés	K31	3190/2019. (VII. 16.) AB határozat	n27
3030/2019. (II. 13.) AB határozat	K32	3060/2015. (III. 31.) AB végzés	n28
7/2019. (III. 22.) AB határozat	K33	3195/2017. (VII. 21.) AB végzés	n29
13/2019. (IV. 8.) AB határozat	K34	3234/2018. (VII. 2.) AB végzés	n30

Forrás: a szerző szerkesztése

Alapjogok legfontosabb precedensei

Az előző fejezetben megvizsgáltuk az 5 alapjog környezetét. Azonosítottuk azokat a döntéseket, amelyek több alapjogon is alapulnak.

Azonban az alapjogok is rendelkeznek precedensekkel, így korábbi döntések hatását is képviselik a hálózatban. Érdeemes lenne megvizsgálni, hogy az előző fejezetekben azonosított legfontosabb csomópontokkal milyen viszonyban állnak.



16. ábra: Az alapjogok elsődrendű hálózata és a köztük kapcsolatot teremtő kötőcsomópontok, a 4-es és 5-ös alapjogok első be-szomszédai közötti kapcsolatokat kiegészítve

Forrás: a szerző szerkesztése

A tanulmány során három olyan mértéket ismertettünk, amelyekkel kiválaszthatjuk, a legnagyobb hatású precedenseket a hálózatból. Ezek a be-fokszám és a hierarchia mérésére bevezetett *LRC*-értékek irányítatlan és irányított esetre általánosított definíciói. Az irányított esetből csak a be-élek menti értéket használjuk, hiszen ez jellemzi azt, mennyire fontos precedens egy döntés. A hierarchia felső három szintjének elemeit választjuk ki, amelyek a legnagyobb befolyású precedenseket azonosítják.

A három kiválasztott csoport döntései között azonban van átfedés. Ezt feloldhatjuk, ha a tulajdonságok fontossági sorrendjének a következőt vesszük:

- Alapjog (1, 2, 3...)
- Be-fokszám (B1, B2,...)
- Be-*LRC* (BH1, BH2,...)
- Irányítatlan-*LRC* (IH1, IH2,...)

Ebben a sorrendben próbáljuk meg besorolni a kiválasztott döntéseket úgy, hogy egy csoportba csak egyszer kerüljön be egy döntés.

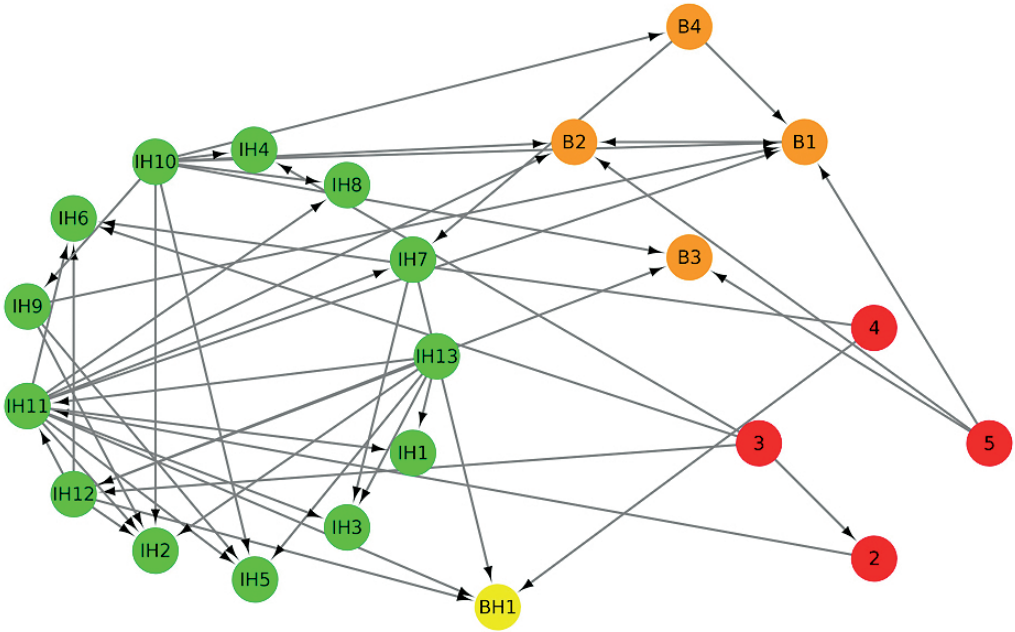
A 17. ábrán látható, hogy négy alapjog a legnagyobb jelentőségű döntéseken közvetlenül alapszik. Az ábrán látható azonosítók a 10. táblázatban láthatók.

10. táblázat: Az alapjogok és a legfontosabb döntések, azonosítójukkal

A határozat száma	Kód
3064/2014. (III. 26.) AB határozat	1
3/2013. (II. 14.) AB határozat	2
13/2014. (IV. 18.) AB határozat	3
21/2013. (VII. 19.) AB határozat	4
3086/2013. (III. 27.) AB határozat	5
21/1990. (X. 4.) AB határozat	B1
9/1990. (IV. 25.) AB határozat	B2
32/1991. (VI. 6.) AB határozat	IH1
64/1991. (XII. 17.) AB határozat	BH1
61/1992. (XI. 20.) AB határozat	B3
11/1992. (III. 5.) AB határozat	IH2
54/1993. (X. 13.) AB határozat	IH3
37/1992. (VI. 10.) AB határozat	IH4
9/1992. (I. 30.) AB határozat	IH5
30/1992. (V. 26.) AB határozat	IH6
21/1994. (IV. 16.) AB határozat	IH7
35/1994. (VI. 24.) AB határozat	B4
22/1995. (III. 31.) AB határozat	IH8
42/2005. (XI. 14.) AB határozat	IH9
339/B/2003. AB határozat	IH10
8/2011. (II. 18.) AB határozat	IH11
61/2011. (VII. 13.) AB határozat	IH12
3325/2012. (XI. 12.) AB végzés	B5
34/2014. (XI. 14.) AB határozat	IH13

Forrás: a szerző szerkesztése

Azon döntések, amelyekre az alapjogi oldalról kiválasztott döntések közvetlenül hivatkoznak a 11. táblázatban találhatóak.



17. ábra: Az alapjogok és a hálózat legfontosabb precedensei közötti hálózat

Megjegyzés: A színezés a következő: alapjogok (piros), be-fokszám (narancs), be-LRC (citromsárga), illetve irányítatlan-LRC (zöld).

Forrás: a szerző szerkesztése

Összegzés

Kutatásunk során létrehoztuk az AB döntései közti hivatkozási hálózatot, amely sikeresen reprezentálja a precedens alapú jogalkotás folyamatát. A rendszer alapvető tulajdonságainak feltárása mellett az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatásait is azonosítottuk, amely az idézési szabályok módosításával szerkezeti változásokat okozott a hálózatban. A kutatás során azonosított döntések elemzése olyan jogi következményeket tárhat fel, amely túlmutat az egyes döntések szerepén.

II. táblázat: Az alapjogi oldalról jelentős döntések által hivatkozott precedensek

Alapjoghoz kapcsolódó döntés	Precedens	Jogi tartalma
3/2013. (II. 14.) AB határozat	8/2011. (II. 18.) AB határozat	tiszteességes eljáráshoz való jog (bírói jogvédelem), emberi méltósághoz való jog, diszkriminációtilalom, jogbiztonság
13/2014. (IV. 18.) AB határozat	30/1992. (V. 26.) AB határozat	véleménynyilvánítás szabadságának alaphatározata
	37/1992. (VI. 10.) AB határozat	véleménynyilvánítás szabadsága másik alaphatározata
	61/2011. (VII. 13.) AB határozat	alkotmánymódosítás alkotmányellenessége számos alkotmányos rendelkezést sérelmére tartalmaz megállapítást – jogállamiság
21/2013. (VII. 19.) AB határozat	30/1992. (V. 26.) AB határozat	véleménynyilvánítás szabadságának alaphatározata
	64/1991. (XII. 17.) AB határozat	emberi méltósághoz való jog (abortusz határozat)
3086/2013. (III. 27.) AB határozat	9/1990. (IV. 25.) AB határozat	diszkriminációtilalom Alkotmány 70/A. §
	61/1992. (XI. 20.) AB határozat	diszkriminációtilalom (általános jogegyenlőség a jogrendszerben)
	21/1990. (X. 4.) AB határozat	diszkriminációtilalom és tulajdonhoz való jog

Forrás: a szerző szerkesztése

Irodalomjegyzék

- BARABÁSI Albert-László (2016): *A hálózatok tudománya*. Budapest, Libri.
- CHRONOWSKI Nóra (2014): *Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása*. MTA Law Working Papers. 2014/8.
- FOWLER, James H. – JEON, Sangick (2008): *The authority of Supreme Court precedent*. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2007.05.001> (A letöltés dátuma: 2020. 09. 10.)
- KUKORELLI István szerk. (2007): *Alkotmánytan 1*. Budapest, Osiris.
- MONES, E. – VICSEK, L. – VICSEK, T. (2012): Hierarchy Measure for Complex Networks. *PLoS ONE* 7(3). e33799. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0033799> (A letöltés dátuma: 2020. 09. 10.)
- PALLA, G. – TIBÉLY, G. – MONES, E. – POLLNER, P. – VICSEK, T. (2015): Hierarchical networks of scientific journals. *Palgrave Communications*, 1. 15016 DOI: <https://doi.org/10.1057/palcomms.2015.16>. (A letöltés dátuma: 2020. 09. 10.)
- SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris.
- TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk. (2014): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG–ORAC.

Vákát oldal

Hálózattudomány a közszolgáltatási felsőoktatásban

Urbanovics Anna – Sasvári Péter

Absztrakt

A hálózattudomány napjaink egyik dinamikusan fejlődő tudományterülete, amely, elsősorban interdiszciplináris jellegének köszönhetően, számos más tudományterület alap- és alkalmazott kutatásainak fontos módszertani eszköztára is. A hálózattudományi oktatás mára elengedhetlenné vált nemcsak a STEM-tudományok és orvostudomány területén, de a társadalomtudományban is. Ezzel összhangban jelen tanulmány célja, hogy esettanulmányokon keresztül mutassa be a hálózattudomány nemzetközi jó gyakorlatait. Ehhez nemcsak a STEM-tudományok képzéseinek példáiból merítettünk, de különös hangsúlyt fektettünk a társadalomtudományok képzéseire is.

Kulcsszavak: *hálózattudomány, társadalomtudományok, oktatás, nemzetközi jó gyakorlatok*

Abstract

Network science is one of the most dynamically growing discipline in current scientific research as due to its interdisciplinary characteristics it serves as the methodology of other disciplines' basic and applied research. Network science education has now become essential not only in STEM sciences and life sciences, but also in the social sciences. Accordingly, the present study aims to present international good practices in network science education through case studies. For this reason, we do not cover only STEM courses but also Master and Doctoral degrees in social sciences providing a valuable insight on the course structures and course materials used.

Keywords: *network science, social sciences, education, international best practices*

Bevezetés

A hálózattudomány napjaink egyik legmeghatározóbb tudományos területe, ezen kívül pedig olyan eszköz, amely alapjaiban változtathatja meg más tudományos területek kutatási témáit és eszközrendszerét. A hálózattudományi módszertannal az utóbbi évtizedekben kezdtek el dolgozni kutatók, világszerte alapkutatásokba és alkalmazott kutatásokba is beépítve azt. Jelentős eredmények születtek így mind a természettudományi (matematika, fizika, biológia), orvostudományi és műszaki tudományi területen (STEM-tudományok), mind a társadalomtudományok területén. Hazánk is prioritásként kezeli a hálózattudománnyal való kutatást, valamint ezekkel az eszközökkel való

további tudományos területi kutatásokat, mind elméleti, mind gyakorlati eredmények előállítására. Ehhez kapcsolódva láthatjuk, ahogy az egyes hazai egyetemek igyekeznek a hálózattudományt mind saját kutatási intézeteikbe és kiválósági központjaikba, mind a kínált képzési programjaikba implementálni.

Jelen tanulmány azt tűzi ki célul, hogy összegyűjti a külföldi egyetemek hálózattudományi oktatásának egyes példáit és jó gyakorlatait, nemzetközi kitekintést és listát adva arról, hogy a hazai intézmények előtt járók hogyan oldják ezt a kérdést meg hatékonyan. Ezenkívül az egyes képzési tematikákat és tankönyveket, oktatási segédleteket is igyekeztünk összegyűjteni, hogy ezeket lefordítva, szervezett keretek között, akár a hazai egyetemek is átvehessék.

A Nemzeti Közszerületi Egyetem jelen tanulmány írásakor is komoly erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy saját képzési rendszerébe implementálja a hálózattudományi képzést. Az egyetemen hálózattudományi kutatási projekt futott sikeresen 2019-ben, amelynek eredménye egy, a társadalomtudományok, főleg az információs társadalom különböző érdekes esettanulmányait összefogó egyetemi jegyzet született. Az intézmény célja, hogy az egyes, az államigazgatás különböző területein tevékenykedő, eltérő hivatásrendekhez tartozó hallgatók egyaránt részesüljenek hálózattudományi oktatásban. Ezzel olyan készségeket és alapvető tudást szereznek, amellyel megszerzett oklevelük is versenyképesebb. A globalizálódó és ezzel egyre több szállal összekapcsolódó világban erre a tudásra és a hálózattudományi eszköztárra egyre nagyobb szükség mutatkozik, így ez talán napjaink egyik elengedhetetlen diszciplínája.

A tanulmány egyes nemzetközi jó gyakorlatokat esettanulmányokként mutatja be, különös tekintettel a társadalomtudományokra, valamint az egyetemhez kapcsolódó hivatásrendek külföldi képzési rendszereinek tematikájára. Ezek előtt fontosnak tartjuk, hogy a hálózattudomány készségeiről, újításairól és fejlődéséről is képet fessünk.

Elméleti háttér

A társadalomtudomány több szempontból is merőben eltér a természettudományoktól, mert eltérő tudományos célkitűzésekkel rendelkezik. A társadalomtudósok arra fókuszálnak, hogy megmagyarázzák, hogyan függenek össze a speciális társadalmi és gazdasági mechanizmusok, ezzel ösztönözve egy hálózat felépítését, és hogy ezek milyen formákat adnak ki eredményül. Ezzel ellentétben a természettudósok elsődlegesen a hálózat jellegzetességeinek modellezésére összpontosítanak, amelyek függetlenek a környezettől. Céljuk meghatározni a rendszer univerzális jellemvonásait, félretéve a környezet egyedi szerkezetét. E kettő megközelítés azonban tartalmaz párhuzamos elemeket, amelyek biztatást jelentenek az összekapcsolhatóságukra.

Az egyes tudományterületek történeti alakulásaiban három korszakot különíthetünk el. Az első kor az *egyszerűség* problémáival foglalkozik, fókuszpontjában azok a rendszerek állnak, amelyek leírhatók görbékkel és külső jegyekkel, tehát kiszámíthatók. A további fejlődés motorját az a kérdés adta, hogy a matematikai problémák nem egyenlők

az összetettséggel, mert az összetettség csak ott tudott felbukkanni, ahol sok interakciós komponens található a rendszerben. Ekkor került képbe a statisztika és a valószínűség-számítás, amivel már vizsgálható volt a második korszak, a *szervezetlen összetettség*. Azonban e korszaknak is megvoltak a maga határai, nem tudott számolni az összetett sémákkal, mint például társadalmi kötelékek, szoros barátságok. A 20. század közepén Warren már látta az új kor kezdetét, a *szervezett összetettséget*. Ez az új tudományos irány arra koncentrált, hogy felfedje, a rendszerben hol vannak szoros kötődések az elemek között, és a köztük lévő kapcsolatok milyen mintát adnak ki, amelyeket többé már nem lehetett háttérbe szorítani. Ekkor kezdett integrálódni a biológia, a társadalomtudomány és a közgazdaságtan. Azonban hiába jelent meg a szervezett összetettség tudománya, a párhuzamos törekvéseket nehéz volt összeegyeztetni, így a hálózatkutatók kettő tudományterületi megközelítésre oszthatjuk. Az első a társadalomtudomány, ahol úttörőként a szociológusok, politológusok és közgazdászok foglalkoznak a hálózatkutatóval. A második megközelítés bázisát a természettudósok adják: fizikusok, számítástechnikusok, matematikusok és biológusok. Az első tudományterület a *hogyan* kérdésre kereste a választ, azt akarták megtudni, hogy hogyan alakulnak ki a szabályszerű modellek. Ehhez képest a természettudományi megközelítés az algoritmusok felállítására helyezte a hangsúlyt, több figyelmet fordítva az *esetekre*. Érdemes kiemelni a társadalomtudomány és a természettudomány közötti kölcsönös megértés fontosságát. Elő kell segíteni a tudósok eredményeinek „lefordítását” egyik tudományág nyelvéről a másikra, vagy egy leegyszerűsített közös nyelvre.

A kapcsolatok a hálózatok esszenciái. A társadalomtudomány felfedezte, hogy markáns különbség mutatkozik a barátság, a munkakapcsolat és a családi kötelékek között, mert a különböző típusú kapcsolatok különböző típusú formákat alkotnak, máshogy hatnak a társadalom differenciált szempontú dinamikáira. A szerző három nagy szociológiai kapcsolati forma mentén vizsgálta a hálózatkutatót: *megosztott társasági gyűjtőpont* (ahol a tevékenység kapcsolja össze az embereket), *lényeges kapcsolatok*, amelyben nincsen fókuszpont, a kapcsolatok ismertségeken alapulnak, és az utolsó a *hasonlóság*, amely azt vizsgálja, hogy az elemeknek milyen hasonló jegyeik vannak, ezzel előre jelezve, hogy milyen gyűjtőpont felé fog közelíteni.¹

A hálózat felrajzolásához a *miért* kérdést teszik fel. Miért kapcsolódnak az emberek a magas kapcsolatszámú csomópontokhoz. A kérdés csupán feltételezi, hogy miként reagálnak, mit fognak tenni a jövőben, s egyben megmagyarázza a hálózat egy jellegzetes tulajdonságát (elosztás mértéke).

Ezzel szemben a természettudományi megközelítés sokkal elvontabb, számszerűsíthetőbb, egyén központibb. Az adatok számukra elsődlegesen kvantitatív jellegűek.² Például a mobiltelefon-hálózatok tanulmányozásában a kapcsolatok fontosságát a gyakoriság és a beszélgetések hossza határozza meg.³ A *miért* kérdés (miért kapcsolódnak a cso-

¹ LAZARSFELD–MERTON 1954; MCPHERSON et al. 2001.

² BARRAT et al. 2002.

³ ONNELLA et al. 2007; HIDALGO – RODRIGUEZ-SICKERT 2008; MIRITELLO et al. 2011.

mópontok a középpontokhoz), amelyet a társadalomtudósoknál láttunk, itt irrelevánsak. Azonban fontos számukra a hálózat formája, amelyben kulcsszerepet játszik a megkettőződés és a szétválás. Ebben az elméletben a kapcsolatok úgy viselkednek, mint a régi csomópontok, s a részhalmazaikból együtt megkettőződnek (például fehérjemolekula), amelyek felvehetnek új jelleget, de akár el is vesztethetnek.⁴

Attól függően, hogy mire akarunk rávilágítani, annak fényében használjuk a modelleket. Milyen alkalmazhatóság érdekli a természettudományokat?

- Magyarazzák a hálózatok alakzatait a sztochasztikus modell szerint (véletlenszerű, valószínűségi változók jellemzik).
- Algoritmusokat dolgoznak ki, amelyek mennyiségileg írják le a hálózat formáját, mértékük eloszlását a közösségi struktúrában.
- Modellezik a betegségek és az információk terjedését a hálózatokban.
- Úgy használják fel a hálózatokat, mint hatalmas egymásba nyúló részeket, s ezáltal térképezik fel az egészet.
- Tanulmányozzák a hálózati szerkezet összekapcsolódásait a játékelmélet eredményeihez viszonyítva (az összekapcsolás fejlődése hogyan változik).

Ezáltal már előrejelzések is adhatók. A természettudományi kérdések arra irányulnak, hogy hol vannak a hálózatok gyengeségei, mely csomópontokat kell eltávolítani hiba vagy betegség következtében.⁵ Másik gyakori vizsgálandó kérdés, hogyan alkalmazható a közösségi média vizsgálata cégek részére: megjósolni az új barátságokat, követőket, klikkeket a hirdetésekre.

A kapcsolatok előrejelzése teljes mértékben természettudományi hozzáállás, azonban a tanulmányok erősen építenek a lényeges kapcsolati modellre, hivatkozás nélkül, ami társadalomtudományi vetület.⁶ (Közös pont a társadalomtudomány és a természettudomány között). Az alap kiindulási pont bármelyik kérdésnél, hogy honnan kapnak az emberek új információkat; ezt matematikai modellek segítségével határozzák meg. Ez a leírás tartalmaz olyan elemeket is, mint például a különböző fogékonyság (nem minden központ egyformán gyenge a kórral szemben, ha a betegségek elterjedésére gondolunk). A társadalomtudósok másrészt arra fókuszálnak, hogy melyik kötelék hordozza azt az információt, melyik az elsődlegesen gyenge kötés, és melyeken keresztül halad át az új információ.⁷

Eddig módszertani különbségeket figyelhettünk meg. A természettudósok ott torpannak meg, amikor társadalmi kérdésekbe botlanak, és nem látják a jól definiált szociális összefüggéseket, vagy nem veszik figyelembe a többszörösen összetett feltételezéseket, amelyeket a társadalomtudomány magában foglal. Másrészt a társadalomtudósoknak gyakran akadnak olyan problémái, hogy nem látják az összefüggé-

⁴ ISPOLATOV et al. 2005; VÁZQUEZ et al. 2002.

⁵ ALBERT et al. 2000; COHEN et al. 2002; ACHLIOPTAS et al. 2009.

⁶ LIBEN-NOWELL – KLEINBERG 2007; LICHTENWALTER et al. 2010.

⁷ GRANOVETTER 1973; BURT 2001.

seket. A két tudományág különböző értelmezést ad arra vonatkozóan, hogy mit jelent válaszolni arra a kérdésre, hogy *miért*. A társadalomtudósok erre a kérdésre jelentős mértékben arra támaszkodnak, hogyan cselednek a résztvevők, attól függetlenül, hogy a céljukhoz önérdek, társadalmi folyamatok, vagy a hatalomért folyó harc vezetett. A természettudósok másrésztől a miéltre adható válaszkérésért arra korlátozzák, hogy hogyan viselkedik a rendszer. Hogyan lehet tehát a két tudományágot ily módon összekapcsolni?

Létre kellene hozni egy csoportot, amely mint előnyt használja ki a szakértelmek különbözőségét a különböző tudományágakból jövő tudósok révén. A másik kapcsolódási elem pedig a közös érdeklődési kör megkeresése, mint például az online társadalmi kölcsönhatások. Ha a két terület összeadja a szakértelmét, az eredmény erőteljes lehet. Társadalomtudósok gyakran elméleti síkon gondolkoznak és nagyszerűek az elméleti vitákban, rávilágítanak olyan megállapításokra is, amelyek társadalmi jelentőségűek. Arra specializálódtak, hogy ok-okozati összefüggésben vizsgálódnak többszörösen összetett láncokon keresztül, tehát az ő erősségük, hogy meghatározzák a lehetséges alapfeltevéseket. A természettudósok ezzel ellentétben az új algoritmusokra teszik a hangsúlyt, gyakran használnak grafikai statisztikai módszereket (null-modell), amelyek megjelenítik az alkalmas technikákat, és ezzel felfedik az általános eloszlást. Ha a két ág együtt dolgozik, akkor nagyobb és hatalmasabb eszköztárunk lehet, mintha elkülönülve próbálkoznak.

A másik út, amely már érintőlegesen felvetődött, a közös téma keresése. Nemrég bukkant fel közös érdeklődési területként a social media és hatásai a társadalomra. Az utóbbi időben több szociológus is felfigyelt erre, s olyan témákat boncolgatnak, mint *a hogyan befolyásolja a social media a társadalmi szerkezetet*. Wellman és Lee Raine felfedezése az egyén „behálózódása”, a feltevés, hogy az egyének többé már nem kötődnek szoros csoportokhoz, ehelyett szórványosan kötődnek globális hálózatokhoz.⁸ A természettudósok szintén érdeklődnek az online társadalmi hálózatok iránt, és jók abban, hogy olyan algoritmusokat fejlesszenek, amelyek segítik analizálni a hatalmas hálózati adatmennyiséget, eseteket. Figyelmük középpontjában az áll, hogy azonosítsák a befolyásoló egyéneket a közösségi médiában,⁹ és igazolják a feltevések helyességét.¹⁰ Tehát az online társadalmi viselkedés lehet az új lehetőség a szakirodalmak összefésülésére. Ennek azonban gátjai vannak.

Az első fal a publikálás kedvelt és elfogadott formája. A formai kritériumok talán csak esztétikai problémának tűnhetnek, de társadalmi (antiszociális) természete az egyenrangú publikálás következtében, félreértésekhez vezethet és végsősoron elutasításhoz. Az egyik markáns különbség a dolgozat bevezetésére vonatkozó szabályokban rejlik. A fizikusoknál a bevezetésnek tartalmaznia kell a korábbi kutatásokat, amelynek többsége irreleváns. Ezzel szemben a társadalomtudósok csak lényegi összefoglalót adnak.

⁸ RAINE–WELLMAN 2012.

⁹ CHA et al. 2010; BAKSHY et al. 2011.

¹⁰ CASTILLO et al. 2011.

Ez pedig tovább vezet minket a másik súrlódáshoz, mégpedig a terjedelmi nézeteltérésekhez. Ezenfelül hivatkozási rendszerük is eltér, mert a természettudomány lábjegyzetelés helyett komplett bekezdéseket alkalmaz. A társadalomtudósok alapos munkát fektetnek abba, hogy megvitassák a megelőző szakirodalmat, mielőtt bemutatnák saját munkájukat. Gyakran visszautasítják őket, ha nem bizonyítják az alapos háttérmunkát. Sajnos ezek összeférhetetlenek. Természettudományi bevezetőt írni társadalomtudósoknak lehetetlen, még azelőtt visszadobják, hogy elolvassák a végeredményt, fordított helyzetben pedig gúny tárgyává válnak.

Másik formai eltérés, hogy hogyan használják a grafikai statisztikai módszereket¹¹ és a többváltozós statisztikákat. Ez félreértelmezéshez, végső esetben hibákhoz vezethet, főleg, ha a társadalomtudósok gyakran abba a hibába esnek, hogy úgy vélik, a grafikai statisztikai módszerek nem fontosak. A természettudósok pedig úgy találják, hogy a grafikai eredménykimutatás helyett lévő táblázatok elnyelik az információt a hálózati formákról, amelyek megítélésük szerint fontosak.

A két tudományterület merőben eltérő, de egyre több kapcsolódási pontjuk van. A közös érdeklődési terület, a társadalmi hálózatok, ilyen példa, ahol a csomópontok az emberek. Bizonyára túlzás lenne azt mondani, hogy a természettudományi hozzáállás csak a kapcsolatok formájának szerkezetével foglalkozik, de nem lennének messze az igazságtól. Az ellentétek feloldására fejlesztették ki a csomópont fitneszt,¹² amely egy kívülről származó paraméter, és a kapcsolódási vonzóságot mutatja a csomópontokhoz. Ez bebizonyította, hogy ahol spontán szerveződés alakul ki, főleg bizalomra épülve, az sikeresebb, mintha állami beavatkozás révén jönne létre¹³.

Képzések kiválasztása

A hálózattudomány oktatására számos példát látunk nemzetközi szinten. Az eltérő tudományterületeken más-más eszközökkel és modulokkal igyekeznek a képzésfejlesztők és döntéshozók átadni ezt az eszköztárat hallgatóiknak. A következőkben erre láthatunk nemzetközi jó gyakorlatokat, különös figyelmet fordítva a társadalomtudományokra, illetve a magyar példákat is kiemelve. A hálózattudományi képzéseket kettő szinten, a graduális és doktori szinteken vizsgáljuk. Általában azt láthatjuk, hogy míg a doktori képzésben a hálózattudományra teljes képzéseket hoztak létre, addig ez még csak bizonyos modulok formájában van jelen a graduális képzésben. Az elemzésbe bevont programok kettő szervezet akkreditált képzései, amelyek teret engednek a nemzetközi együttműködéseknek a résztvevő intézmények között, fórumként szolgálhat a tapasztalatok és jó gyakorlatok megosztására, valamint elősegítheti a közös gondolkodást és képzésfejlesztést is. A szervezetek programjai egyfajta jól meghatározott elméleti

¹¹ HIDALGO et al. 2010.

¹² BIANCONI–BARABÁSI 2001a.

¹³ BIANCONI–BARABÁSI 2001b.

keretrendszer is mutatnak vizsgálataink számára, segítenek az összevetésre érdemes intézmények megtalálásában. A két szervezet mentén a hálózattudományi képzések nagymértékben feltérképezhetők. Az összevetésbe hat graduális szakot és hat doktori programot vontunk be. További esettanulmányokat ezek alapján választottunk ki, elsősorban a Nemzeti Közszolgálati Egyetem vagy a magyar hálózattudományi képzés elősegítése szempontjából jelentős példákából.

Graduális szinten az International Network for Social Network Analysis (INSNA) partneregyetemei körében vetjük össze a képzéseket. Az INSNA szervezetét Barry Wellman alapította 1977-ben, Delaware államban. A szervezet nonprofit módon működik azzal a céllal, hogy platformot teremtsen a társadalmi hálózatok elemzésével foglalkozó kutatók számára. Az INSNA folyóiratot szerkeszt (*Connections* címmel), éves nemzetközi konferenciát szervez (*International Social Networks Conference* címmel), valamint többféle online szolgáltatást is nyújt. Ezek közé tartozik a szervezethez csatlakozott intézmények és kutatók adatbázisának gondozása és fórum működtetése a szakmai jellegű párbeszédnek helyeként.¹⁴

A doktori képzések vizsgálatokor a NetSci akkreditált programjai közül merítettünk. A szervezet azzal a céllal jött létre, hogy fórumként szolgáljon a hálózattudományi kutatásban és oktatásban érdekelt intézmények és stakeholderek számára, tudományterülettől függetlenül. Éves konferenciáik, publikációs lehetőségeik és kapcsolati rendszerük útján a NetSci hozzá kíván járulni a hálózattudományi kutatások és képzések fejlesztéséhez és hirdetéséhez, a hálózattudomány népszerűsítéséhez. A szervezet különböző ösztöndíjakat és pénzügyi alapokat is működtet ugyanilyen felhasználási célokra.¹⁵

A tanulmány végén melléklet kapott helyet, amelyben az esettanulmányként bemutatott képzésekhez tartozó kurzuslisták, valamint a jelen tanulmány szempontjából kiemelkedő társadalmi hálózatok elemzése (Social Network Analysis) kurzushoz használt tankönyvek és tudományos közlemények listája olvasható. Ez utóbbi lista olyan intézményeket is tartalmaz, amelyek az esettanulmányok részben nem szerepelnek, mégis fontosnak tartjuk, hogy az általuk használt oktatási anyagokat közzé tegyük rendezett formában.

¹⁴ INSNA 2020.

¹⁵ NetSci 2018.

Esettanulmányok bemutatása

INSNA-képzések

A big data térnyerésével a társadalomtudósok, informatikusok és természettudósok (fizikusok, matematikusok) új, eddig soha nem látott mértékű együttműködési lehetőségeit láthatjuk. Ez nagymértékben érinti napjaink társadalomtudományi kutatásait, amelyek során a kvantitatív és statisztikai méréseken alapuló projektek terjednek. Egy-egy társadalmi kihívás vagy jelenség jobb és mélyebb megértéséhez szükségessé vált az adatelemzés és a hálózattudományi módszertan használata, ez pedig azt eredményezte, hogy a társadalomtudományi képzések tematikájába is bekerültek ezek a módszertanok modulok formájában.

A társadalomtudományos kutatással foglalkozó szociológia tudományág képzései is sokat merítenek a hálózattudományi módszertanból, beépítve azt mind az alapképzésekben, mind a mesterképzésekbe. A szociológia és hálózattudomány kapcsolódási pontjainak megértése érdekében a szociológia lényeges elemeit szükséges vizsgálnunk. A szociológia az emberek szervezett csoportjainak fejlődésével, szerkezetével és kollektív viselkedésével foglalkozó rendszerezett tudományág. Másik oldalról a szociológia a társadalom intézményrendszerének mint működő egésznek, valamint ennek a társadalomhoz való viszonyának tudományos igényű elemzése.¹⁶ A társadalmi hálózat egy társadalmi struktúra, amely a társadalom egyes szereplőiből épül fel (egyének vagy szervezetek), őket pedig a különböző interakciók kapcsolnak össze. A társadalmi hálózatok elemzése lehetővé teszi teljes társadalmi egységek egészként történő vizsgálatát, valamint ezen egységek szerkezetében fellelhető minták vizsgálatát. A minták feltérképezésével elemezhetővé válnak a helyi és globális aktorok, meghatározó tényezők és a hálózat dinamikája is modellezhető.

Az egyre nagyobb terjedelmű adatokat összegyűjteni és elemezni képes információs technológia lehetővé tette, hogy az eddig elvégzett szociológiai kutatásokat frissítsék, ezek eredményeit pedig ismét tárgyalhassák akadémiai körökben. Ebben segít a hálózattudomány, amely a társadalmi szerkezetek, interakciók és hálózatok feltérképezéséhez biztosít értékes információkat. Az informatikusok ezeket a régebbi társadalomtudományi kutatásokat vizsgálták újra, sokkal nagyobb hangsúlyt fektetve a modellépítésre, hipotézisvizsgálatok elvégzésére, matematikai és szimulációs vizsgálatokra. Különösen hangsúlyos, hogy a hálózattudományi eszközökkel sokkal nagyobb mintákon képesek (large-scale networks) megvalósítani ezeket az újabb méréseket. Az újfajta módszertanok azonnal használható, gyakorlati eredményeket és összefüggéseket mutatnak ki a társadalom általános működésével, szerkezetével és interakcióival kapcsolatban. Egyik ilyen specifikus terület az internetre felkerülő online tartalmak és a közösségi média

¹⁶ Merriam Webster Dictionary 2020.

platformok elemzése, amelyek mára a társadalom egészének jelentős interakciós felületévé váltak.¹⁷

Habár jelen tanulmányban a teljes egészében hálózattudománnyal foglalkozó képzéseket vesszük sorba, érdemes megvizsgálnunk azt is, hogy ez a módszertan hogyan épül be a társadalomtudományi szakokba. Ehhez a QS World University Rankings nemzetközi egyetemi rangsor 2019-ben a szociológia tudományágban kiemelkedő európai intézmények közül válogatunk. Érdekes képet mutat a University of Oxford angol és az Utrecht University holland intézmény is. Az elemzésben magyar példákat is bemutatunk, amelyek szintén nagymértékben hozzájárulnak ahhoz, hogy az oklevelüket megszerző szakemberek a hálózattudományi módszertanra rálátással rendelkezzenek.

Masters in Language and Communication (Nyelvi és Kommunikációs MA)

A mesterszakot a Georgetown University Nyelvészeti Tanszéke hirdeti meg. A képzés lényege, hogy a nyelvészetet valós problémákra adaptálják a hallgatók. A tanszék célul tűzi ki, hogy a hallgatók betekintést kapjanak a nyelvi modellekbe és dialektusába, ezzel feltárva a nyelvészet univerzális és lokális sajátosságait. A szak külön figyelmet fordít ezen elméletek gyakorlatba való átültetésére, különös tekintettel a kulturális, szociológiai és pszichológiai aspektusokra. A tanszék a nyelvészetet nem csak a bölcsészettudományi megközelítésből vizsgálja, figyelembe veszi a társadalomtudományi és természettudományi aspektusait is. A hálózattudományi megközelítés által az egyes nyelvi elemek összekapcsolódásait, egységeit és azok egymással történő interakcióit is feltárhatják a hallgatók.¹⁸

LINKS Center for organizational social network analysis (LINKS szervezeti társadalmi hálózatok elemző központja)

A University of Kentucky Gatton College of Business&Economic intézet elemzői központja is tagja a INSNA szervezetének, habár szervezett graduális képzést nem hirdet. A központ elsődleges tevékenységi köre a kutatás, célja a társadalmi hálózatok elemzése és optimalizációjának elősegítése a szervezetekben. A szervezet kutatási tevékenysége mellett tréningeket,¹⁹ konferenciákat²⁰ és konzultációkat is biztosít²¹.

Graduate Program in Communication (Kommunikáció Graduális Képzés)

¹⁷ MCFARLAND et al. 2015.

¹⁸ Georgetown University 2017.

¹⁹ LINKS Center 2020.

²⁰ University of Kentucky 2016.

²¹ University of Kentucky 2019.

A programot a State University of New York at Buffalo (SUNY) Kommunikáció Tanszéke hirdeti meg. A képzésen nincsenek a hagyományos értelemben vett kommunikációs vagy tömegkommunikációs szakirányok meghirdetve, ehelyett a tanszék kutatási területeire fókuszáló modulokból választhatnak a hallgatók. Ezek közé tartoznak a következők:

- kollektív kognitív folyamatok;
- nemzetközi/interkulturális kommunikációs kérdések;
- kognitív és szociokulturális kérdések matematikai modellezése;
- kommunikációs technológiák;
- kommunikáció és konfliktuskezelés;
- egészségügyi kampányok kommunikációja.

A szak a következő készségekre fektet nagy hangsúlyt:

- a kommunikáció széles spektrumának megértése;
- kommunikáció kutatási módszertan ismerete;
- kommunikációelméletek és kutatás gyakorlati alkalmazhatóságának megértése.²²

Complex Systems and Computational Social Science (CSCS) (Komplex rendszerek és informatikai társadalomtudomány)

A programot a University College Dublin hirdeti, ami, habár nem graduális képzés, az INS-NA-szervezet tagja. A doktori program tematikus, strukturált képzést nyújt a hallgatóknak. A képzés nappali munkarendben 4 éves, részidőben 6 éves. A képzés két részből áll:

- Első szakasz (Stage I):
 - A hallgató az első 12-18 hónapban kiválasztja kutatási témáját, módszertani készségeit fejleszti, és elvégzi a program által előírt kötelező modulokat.
- Második szakasz (Stage II):
 - A második szakasz elsősorban az önálló kutatás időszaka, de ez kiegészülhet további tréningekkel és specifikus modulokkal, valamint oktatási tapasztalatszerzéssel.²³

Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program)

A programot a University of British Columbia at Okanagan Graduális Tanulmányok Tanszéke hirdeti meg. Az egyetem a hallgatók számára szabadon átjárható, interdiszciplináris, tanszékek és karok közötti átjárást biztosító képzést nyújt. A hallgatók saját kutatási területük szerint választhatják ki azt a tanszéket, amelynek kurzusait hallgatni kívánják, a program elvégzését követően pedig tematikus IGS-szakot is elvégezhetnek. A képzés

²² University at Buffalo 2020.

²³ University College Dublin 2015.

folytatásaként az intézmény az egyéni doktori programot ajánlja. A mesterszak elsősorban a módszertanra és a hallgatók kompetenciafejlesztésére fókuszál, ezt mutatja interdiszciplináris jellege is. A képzés legfőbb mérföldkövei a következők: a kurzusok elvégzése, kutatási terv elkészítése, önálló kutatási projekt kidolgozása, adatgyűjtés és adatelemzés, a diplomamunka megírása és megvédése és a kutatási eredmények publikálása. A hallgatók legalább egy félév erejéig oktatói feladatokat is vállalnak, amely során oktatási és hatékony kommunikációs tapasztalatokat szereznek. A választható szakirányok a következők:

- Digitális bölcsészettudományok (Digital Arts&Humanities);
- Társadalmi felelősségvállalás, társadalmi változások és társadalmi egyenlőség (Community Engagement, Social Change, Equity);
- Globális tanulmányok (Global studies);
- Hatalom, konfliktus és irányzatok (Power, Conflict and Ideas);
- Fenntarthatóság (Sustainability);
- Városi, vidéki és regionális fejlődés (Urban, Rural and Regional Dynamics).²⁴

Program in Sociology, Social Network Specialization (Szociológia Program, Társadalmi hálózatok szakirány)

A programot a University of California at Irvine Szociológia Tanszéke hirdeti meg. Az intézmény egyik úttörője volt a hálózattudományi oktatásnak, több mint 30 éve hirdet ilyen témájú graduális képzést. Az intézményben a Szociológia, Antropológia, Közgazdaságtan, Kriminológia, Jog, Információs Társadalom és Informatika Tanszék oktatói is foglalkoznak hálózattudománnyal, ami sokszínű és multidiszciplináris közeg az ilyen érdeklődéssel rendelkező hallgatók számára. Az egyetemen külön a társadalmi hálózatok vizsgálatával is foglalkoznak, amelynek központja a Szociológia Tanszék. A tanszék módszertani, elméleti és gyakorlati kurzusokkal is segíti a hallgatókat, a szervezett graduális képzés mellett. Az intézmény hallgatói a társadalmi hálózatokkal foglalkozó elemzőközpont révén egymással folyamatosan kapcsolatban állnak, heti rendszerességgel workshopokat és megbeszéléseket szerveznek annak érdekében, hogy saját kutatásaik eredményeit megoszthassák egymással. A kutatási témák széles körét lefedi az intézményben kutatók tevékenysége, ebből néhány példa a következő:

- katasztrófavédelem szervezeti megközelítései;
- gazdasági és társadalmi átalakulások hatása a társadalmi hálózatokra;
- bevándorlók társadalmi hálózata;
- városok globális kapcsolódása;
- online társadalmi hálózatok;
- nemzetközi kereskedelmi hálózatok;
- szervezett bűnözés hálózatai.²⁵

²⁴ University of British Columbia 2018.

²⁵ University of California, Irvine 2019.

Doktori képzések

A hálózattudományi oktatás az egyetemi tanulmányok minden szintjén megjelent, így a doktori képzésben is önálló képzési programokat építenek rá. Ezen programok célja, hogy a hálózattudományi eszköztárt mint egyfajta koherens egészet adják át a hallgatók számára, akik később ezt más tudományterületekre tudják majd alkalmazni. Ezen programok esetében már a célkitűzésekben is vázolják, hogy az utóbbi 20 évben az információs technológia elterjedésével és folyamatos fejlődésével, valamint a big data gyűjthetővé és elemezhetővé válásával mind természettudományi, mind társadalomtudományi területeken áttörések érhetők el. Ilyen témák például a kommunikáció, szállítás és logisztika, természeti erőforrások, járványok, politikai és kiber rendszerek. A hálózattudományi módszertan nagyban épít az adatelemzésre, ezen témák elérhető adatait rendszerezi és igyekszik az egyes folyamatok szereplői és interakciói közötti hálózatokat és kapcsolatokat feltérképezni. Az adatelemzés és hálózattudomány viszont nemcsak a tudományos körökben, hanem a versenyszféra és közigazgatás számos intézményénél is elengedhetetlen munkafolyamattá vált. Az ilyen tudással rendelkező szakemberekből hiány alakult ki a munkaerőpiacon, amelyekre a doktori képzések sokkal mélyebb és szerteágazóbb ismeretanyaggal rendelkező munkaerőt képeznek utánpótlásként.

Northeastern University, Network Science PhD

Az Egyesült Államok egyik jelentős hálózattudományi doktori programját a Northeastern University kínálja. Az egyetem egyaránt fókuszál az elméleti és gyakorlati ismeretek átadására, valamint a hálózattudományi módszertanok és hozzájuk kapcsolódó szoftverek és technológiák oktatására is. A PhD-programot a következő egységes sztenderdek mentén alakították ki:

- Erős matematikai, informatikai és elméleti alapok (a képzés első két évének alapozó kurzusai mentén).
- Legfontosabb eszközök és technológiák ismerete, ideértve az adatgyűjtési technikákat, programozási nyelveket, modellezési megközelítéseket, elméleti és problémamegoldó stratégiákat is. Ezen ismeretek választható modulrendszerben kerülnek a programba.
- Az elméleti tudás gyakorlatba való átültetésének képessége a különböző tudományterületekhez tartozó valós problémák és kihívások hálózattudományi problémaként történő megközelítése és megoldása.
- Egyes kutatási témákról való ismeretek mélyítése rendszeres, önálló szakirodalm-feldolgozás segítségével.

Az egyetem minden doktorandusz számára kutatási tapasztalattal rendelkező mentorokat és témavezetőket biztosít. A program egészét tekintve interdiszciplináris, az egyetem számos tanszékének oktatói hozzájárulnak, de a Network Science Institute a program fő koordinátora. A további tanszékek és intézetek a következők:

- College of Science;
- Khoury College of Computer Sciences;

- College of Social Sciences and Humanities;
- Bouvé College of Health Sciences;
- College of Engineering;
- College of Arts, Media and Design.

A doktori program specializációi:

- Informatika;
- Politikatudomány;
- Epidemiológia;
- Fizika;
- Matematika.²⁶

Indiana University Bloomington, Complex Networks and Systems PhD

Az Indiana University at Bloomington által kínált doktori képzés kettő részből áll. A hallgatóknak egyrészt az informatikai jellegű doktori képzés kurzusait szükséges hallgatniuk, másrészt választhatnak a témaspecifikus doktori képzésük kurzusai közül is. Ezen kívül kutatási kötelezettségeik is vannak, amelyek a témájuk szerinti tanszék munkájába kapcsolja be őket. A választható szakirányok a következők:

- Pszichológiai és agyi tudományok (Psychological and Brain Sciences);
- Szociológia (Sociology);
- Politikatudomány (Political Science);
- Kognitív tudomány (Cognitive Science);
- Neurológia (Neuroscience);
- ad hoc jelleggel a közgazdaságtant, fizikát vagy biológiát hallgatók is bekapcsolódhatnak a képzésbe.²⁷

University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT

A University of California at Santa Barbara által kínált hálózattudományi doktori képzés kettő alapvető modulból áll. Az egyik modul a hálózattudomány elméleti alapjaival és algoritmusaival foglalkozik big data kiegészítő ismeretekkel. A modult a vezető kar tartja, főleg az algoritmusokra, modellekre és adatbányászatra fókuszálva. A tematika összefoglalja a hálózatok beágyazottságát, fás szerkezeteit, a hálózatok áramlását, véletlenszerű gráf-modelleket és a hálózatok struktúráját. A második modul a hálózattudomány biológiai és társadalomtudományi gyakorlati aspektusaival foglalkozik. A tematika magában foglalja az internet felhasználói és tartalmak által kialakított

²⁶ Northeastern University 2019.

²⁷ Indiana University Bloomington 2020.

hálózatokat, társadalom alakította szervezeteket, biológiai hálózatokat és kiber-infrastruktúrákat. Az ebben a modulban tárgyalt témák közé tartozik még a társadalmi struktúra elmélete, a biológiai hálózatok evolúciója, a big data-menedzsment és a hálózatok vizualizációja.²⁸

University of Maryland, COMBINE PhD (Computation and Mathematics for Biological Networks)

A University of Maryland COMBINE doktori képzés hallgatói interdiszciplináris ismereteket kapnak. A képzés egyrészt matematikai és fizikai kvantitatív modellezésen alapul, másrészt az adatelemzés és vizualizáció eszköztárát az informatikából nyeri. A hallgatók hálózattudományi, adatközpontú kutatások végzésére lesznek képesek ötvözve a STEM-tudományok és az élettudományok eszközrendszerét és tematikáját. A doktori képzésben résztvevők aktív kutatói tevékenységet folytatnak. A képzés a következőkre fókuszál:

- Interdiszciplináris problémamegoldás.
- A doktori képzés témái a biológiához és élettudományokhoz kötődnek, de a STEM-tudományok széles spektrumát használják fel a hallgatók kutatásaik során.
- Különböző közönség felé való kommunikáció.
- A hallgatók megtanulják hogyan kommunikálják hatékonyan komplex kutatási eredményeiket, különböző társadalmi csoportok felé.
- Csoportmunka és vezetői készségek.
- Alapvető munkavégzési készségek elsajátítása is a program célja.
- Mentorálás.
- A hallgatók mentorálási tapasztalatokat szereznek, mert képzésük során bekapcsolódnak az alapszakos hallgatók mentorálásába.²⁹

Central European University, Doctor of Philosophy in Network Science

A Közép-európai Egyetem által kínált doktori képzés kutatásközpontú program. A komplex hálózatok elméleti és informatikai modellezésének módszerei és nagy adatbázisok hatékony menedzselése a két kiemelt terület. A hallgatók tanulmányaik során nemzetközi kutatási projekteken vesznek részt, a képzés végére önálló tudományos munkára képes kutatók válnak belőlük. A doktori képzés teljes hossza maximum hat év, ebből legfeljebb három éven keresztül kaphat a hallgató ösztöndíjat. A programra fizika, matematika, informatika, szociológia, politológia és közgazdaságtan mesterszakos diplomával rendelkező hallgatók jelentkehetnek.³⁰

²⁸ University of California 2019.

²⁹ University of Maryland 2019.

³⁰ CEU 2019.

United States Military Academy at West Point képzési rendszer

A hálózattudomány alkalmazott megközelítése számos szakmában megjelenik, amelyek egyike a hadtudomány. A United States Military Academy (West Point; USMA) intézménye már alapszakos minor képzésként kínálja a hallgatóinak hálózattudományi programot. A hadtudományok szempontjából nagy jelentőséggel bír a kritikus infrastruktúrák és kiberbiztonság, de az egyes szervezetek vagy más országok haderőinek felméréséhez is szükség van ezen képességekre. Az egyetem célkitűzésében is olvasható, hogy a hálózattudományi képzést mint a valós világ problémáinak feltérképezésére alkalmas új eszköztárt oktatják, habár a hálózattudományi kutatások még napjainkban is dinamikusan alakulnak és fejlődnek, újabb és újabb elméletekkel gyarapítva az eddigi tudásbázist.

Az USMA által kínált hálózattudományi minor szakirány a következő alapvető készségek elsajátítását biztosítja a hallgatóknak:

- Matematikai számítások és dinamikus folyamatok modellezése

A hálózatokat különböző szempontok szerint csoportosíthatjuk, mint például azok összetevői (nodes, links, data, processes), tulajdonságaik (dynamic, functional, layered) és felhasználási területek (logistics, flow, transportation, information transfer, metabolic networks, social networks, organizational networks). Ezen hálózatok mindegyikének kritikus pontja az adatvédelem, ezért a kiberbiztonság és információbiztonság is kiemelt szerepet kap a képzés során.

Az USMA hálózattudományi oktatással foglalkozó Matematikai Tudományok Tanszéke három major szakot nyújt az alapszakos hallgatók (tisztjelöltek) számára:

- *Matematikai tudományok*

A matematikai modellek használata szorosan összefonódott a hadtudományokkal, annak megfelelő elsajátítása elengedhetetlen a katonai vezetők munkájában. A matematika segíthet kezelni a problémák és kihívások széles körét, nemcsak elméleti, de gyakorlati szinten is. Ezek közé tartoznak a technikai, mechanikai és technológiai problémák, az operációkutatás és társadalomtudományi eredetű problémák is.

- *Operációkutatás*

Az operációkutatás a döntéstudomány egyik ága, amely során a hatékony döntéshozatal kerül előtérbe véges erőforrások tudatos beosztásával. A második világháború óta az operációkutatás a matematikatudomány és műszaki tudományok közé ékelődött be, elengedhetetlen a katonai vezetők számára a megfelelő stratégiák és döntések kialakításában. A szak érdekessége, hogy ötvözi a természettudományi, műszaki tudományi és társadalomtudományi (itt elsősorban gazdálkodástudományi) tematikát. A tisztjelölteket felkészíti mind a stratégiai, mind a taktikai szinten történő tervezésre és döntéshozatalra, olyan kérdésköröket érintve, mint a nemzeti

szakpolitikák elemzése, erőforrás allokáció, haderő összeállítás és modernizáció, logisztika, emberi erőforrások és hadművelet tervezés.

• *Alkalmazott statisztika és adattudomány*

A program célja, hogy végigvezesse a tisztjelölteket az adattudományhoz kötődő minden munkafolyamaton, így az adatgyűjtésen, adattisztításon, adatelemzésen, adat vizualizáción és adat értelmezésen. A szak a strukturált és nem strukturált adattömeget egyaránt vizsgálja, matematikai alapokkal támogatva a megfelelő felkészülést.

A három major szak mindegyike tartalmaz hálózattudománnyal kapcsolatos kurzusokat.

Ezek sorrendben a következők:

- Matematikai tudományok major
 - Fundamentals of Network Science
 - Graph Theory and Networks
 - Network Science (kiegészítő óra)
- Operations Research major
 - Graph Theory and Networks
- Alkalmazott statisztika és adattudomány
 - Fundamentals of Network Science
 - Graph Theory and Networks

A Matematikai tudományok Tanszék kettő minor szakirányt kínál, amelyek közül a major szak mellett egyet kell kiválasztania a hallgatóknak:

- Alkalmazott Statisztika minor;
- Hálózattudomány minor.

Jelen tanulmány szempontjából a legkomplexebb ismeretanyagot az utóbbi, Hálózattudomány minor adja. A szak olyan komplex hálózati rendszereket vizsgál, mint a telekommunikáció, számítógépek, biológiai, kognitív és társadalmi hálózatok. Az ezen a programon végző tisztjelöltek képesek lesznek értelmezni a társadalmi hálózatokat mint szervezetek; fizikai rendszereket mint a jelenlegi kommunikációs infrastruktúrák; valamint a természetes hálózatokat mint ökológiai hálók. A program felkészít a hálózattudományi módszertanon alapuló valós problémák megoldására interdiszciplináris jellege miatt. A szociológia, közgazdaságtan, biológia, szakpolitikai ismeretek, villamosmérnöki ismeretek, nemzetközi kapcsolatok, szervezeti elméletek és informatika egyaránt tematikáját képezi a programnak. A szak komplex ismereteket biztosít a hallgatóknak, amelyek elméleti háttere a társadalomtudományi és viselkedéstudományokra épül, de informatikai módszertant használ.

A program alapvetően három szempontra fókuszál szerkezetét tekintve: tudás tágitása, mélyítése és az elméleti és gyakorlati tudás egyesítése. A hálózattudomány minor szakirány ezen kívül specifikus ismeretanyagot is biztosít, amely a hadtudományi terület sajátosságaira és kihívásaira reflektál.

A kínált kurzusok közül jelen tanulmány témáját és elsődleges olvasói körét tekintve kettő kurzus tartalmát érdemes vizsgálni. Az egyik az alapozó *A hálózattudomány alapjai*, a másik a *Hálózattudomány a kiberműveletekben*.

A hálózattudomány alapjai kurzus a hálózattudomány alapvető elméleteit és modelljeit mutatja be a hallgatók számára a valós világ kihívásaival összhangban. A hallgatók így nemcsak az elméleti oldalt, de annak gyakorlati megvalósítását is láthatják. A kurzus emellett a következő alapvető készségeket igyekszik átadni:

alapvető ismeretanyag átadása: a hálózattudomány alapjainak, egyes hálózatok elemeinek és tulajdonságainak megértése;

- technológia alkalmazása: szoftverek kezelése a hálózatok feltérképezésére;
- hatékony kommunikáció: a hallgatók mind szóban, mind írásban javíthatják kommunikációs készségeiket;
- magabiztos és hozzáértő probléma megoldás: valós problémákra a megfelelő modellek megalkotása, elemezhetővé és mérhetővé tétele;
- kognitív képesség fejlesztése: a hallgatók kreativitásának, kritikus gondolkodásának és csapatmunkájának fejlesztésére;
- interdiszciplináris gondolkodásmód kialakítása.

A hálózattudomány a kiberműveletekben című kurzus gyakorlati tudást ad át. A kurzus alapvetően önálló munkára épít, amelyet a hallgatók különböző esettanulmányok és segédletek mentén dolgoznak fel. A kurzus általános részének bevezetője után, amely a hálózattudományi vonatkozásokat mutatja be, három specifikusabb része van, amelyek közül a hallgatóknak egyet szükséges választaniuk. Ezek a következők:

- Kiber szakpolitika, szabályozás és állami szereplők;
- Kriptográfia;
- Internet és más technológiák szerepe a kibertérben.

A kurzus szól még ezen kívül:

- kriptográfia: a kriptográfia hadi alkalmazásai és újdonságai;
- kibermissziók: A Cyber Mission Forces az Egyesült Államok hadseregének új alakulatai, amelyek a kibertér hadi vonatkozású műveleteit végzik;
- Internet of Things;
- társadalomtudományok: kiberbiztonsági szakpolitikák, szabályozások és jogi vonatkozások áttekintése;
- adatelemzés: hálózatok ábrázolása és large-scale hálózatok elemzése.³¹

³¹ West Point 2019.

Társadalomtudományok, különös tekintettel a szociológiára

A University Oxford Szociológia Tanszéke szociológia Master is Science (MSc) szakjában saját modult kapott a hálózattudomány. A képzés egyéves teljes idejű, vagy kétéves részesítésű munkarendben kerül megvalósításra. A szak négy nagyobb komponensből áll:

Szociológiai elemzőmódszertan;

- Kutatómódszertan (kutatás tervezés, kvalitatív módszertan és statisztikai módszertan);
- Választható szakirány 1 (Optional Papers);
- Választható szakirány 2 (Optional Papers).

A választható szakirányok a következők:³²

- Bűncselekmények és kormányzás (Crime and governance);
- Társadalmi egyenlőtlenségek (Social inequality);
- Politikai szociológia (Political sociology);
- Társadalmi nemek és család (Gender and family);
- Egészség és társadalom (Health and society);
- Kvantitatív módszertan (Quantitative methods);
- Longitudinális kutatások (Time use research);
- Regionális tudományok (Area studies) – Kína, Latin-Amerika, Japán koncentrációval;
- Demográfia (Demography);
- Oktatás (Education).

A hálózattudományi módszertan az oktatásba egyrészt az alapozó kurzusok közül a Szociológiai módszertan (Sociological analysis) egyik tárgykörként jelenik meg mint a társadalmi hálózatok elemzése. Másrészt választható kurzusként jelenik meg az *Online Social Networks* és a *Social Movements* kurzusokban is.³³

Az Utrecht University holland egyetem kettő mesterképzést kínál szociológia tudományágban. Az egyik szakmaibb és gyakorlatibb jellegű, míg a másik program a kutatásokra és tudományos vonatkozásokra fókuszál. Mindkettő program esetében megjelenik a hálózattudomány mint a társadalmi hálózatok és interakciók elemzéséhez szükséges módszertani modul.

A szakmaibb jellegű képzés a *Sociology: Contemporary Social Problems* címéhez hűen jelentős társadalmi kihívásokat tárgyal kétéves tematikája során. Az első félévben az alapozó kurzusok elsősorban szakpolitikai vonatkozással működnek, valamint áttekintést adnak a nemzetközi szervezetek működéséről és alapvető szociológiai elméletekről is. A második félévtől a hallgatók, választott szakirányuk szerint, kapnak specifikus

³² University of Oxford 2019a.

³³ University of Oxford 2019b.

ismeretanyagot, amelyhez további szabadon választható kurzusokat választhatnak.³⁴ A második évben pedig a szakmai gyakorlatra és a diplomamunka megírására kerül sor. A képzés választható szakirányai a következők:

- Essentials of Care;
- Kriminológia és biztonság (Criminology and safety);
- Internet, közösségi média és hálózatok (Internet, social media and networks).

A szakirányok közül az *Internet, közösségi média és hálózatok* című tartalmaz hálózattudományi modulokat, valamint itt jelenik meg választható kurzusként az adatelemzés, adatvizualizáció is.³⁵

Az Utrecht University másik szociológiai mesterszakja a kutatásra koncentrál. Ennek címe *Szociológia és társadalomtudományi kutatás* (Sociology and Social Research), amely szintén kétéves program. A módszertani kurzusoknak köszönhetően a hálózattudományi oktatás jelentősebben mutatkozik meg. A második félév kötelező kurzusai a *Társadalmi hálózatok – elmélet és empiria* (Social networks – theory and empirics), illetve a hozzá kapcsolódó kutatói szeminárium a *Társadalmi hálózatok elemzése* (Social Network Analysis).³⁶

A hálózattudomány a magyar társadalomtudományi képzésbe is számos fronton beépült. Ezek közül a Budapesti Corvinus Egyetem szociológia szakját és az Eötvös Loránd Tudományegyetem szociológia és survey statisztika szakjait érdemes vizsgálnunk.

A Budapesti Corvinus Egyetem esetében szociológia tudományágban jelenleg csak angol nyelvű mesterképzés érhető el a hallgatók számára. Kétéves nappali munkarendű képzés, amelynek tematikájában hangsúlyos elemként jelennek meg a napjaink társadalmi kihívásaira és a társadalmi változásokra való reakció és ehhez szükséges kvantitatív és kvalitatív módszertani kurzusok is. A szaknak egy meghirdetett szakiránya van *Globális társadalmi változások* (Global Social Changes) címmel. A szak tematikájában kiemelt szerepet kapnak a társadalmi keretrendszerek és társadalmi interakciók oktatása, a harmadik félévben a *Társadalmi hálózatok elemzése* (Social Network Analysis) kapcsán a hálózattudományi eszközök is tárgyalásra kerülnek.³⁷

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem szociológia mesterszakjának online nyíltan elérhető, 2017-es tantervét tekintjük. A szak az alapozó kurzusok teljesítése után a hallgatók számára három specializációt kínál:

- Társadalmi dinamika és hálózat kutatás;
- Összehasonlító társadalom- és kultúrakutatás;
- Mikroszociológia és szociálpszichológia.

³⁴ Utrecht University 2020a.

³⁵ Utrecht University 2020b.

³⁶ Utrecht University 2020c.

³⁷ Corvinus 2019.

Ezen szakirányok közül a Társadalmi dinamika és hálózat kutatás kínál hálózattudományi modulokat és ismeretanyagot a következő kurzusok formájában:³⁸

- Civil társadalom, civil mozgalmak;
- Hálózat kutatás;
- Kritikai elméletek hálózati megközelítésben;
- Médiadinamika, médiakonstrukció;
- Társadalmi innováció, mintakövetés, evolúció;
- Tudományos hálózatok.

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem másik, jelen tanulmányunk tárgyához illeszkedő programja a Survey Statisztika mesterképzés. Ez a szak szintén a Társadalomtudományi Kar szervezésében került meghirdetésre, de számos matematikai és statisztikai modullal rendelkezik, ezzel ötvözve a társadalomtudományi és természettudományos ismeretek egy statisztikai felmérésekhez szükséges részeit. A képzés kötelező moduljai között találunk *Hálózatelemzés* címmel kurzust. Ezenkívül a választható *Társadalomkutatás* specializáció tartalmaz még hálózattudományhoz köthető kurzust.³⁹

Következtetések

Jelen tanulmányunk a hálózattudományi oktatás nemzetközi és hazai példáit és jó gyakorlatait vizsgálta elsősorban társadalomtudományi fókusszal. A hálózattudomány alapvetően interdiszciplináris jellege miatt kevésbé különválasztható tudományterületenként, inkább mint kutatómódszertani eszköz, mintsem önálló tematika kerül be a legtöbb képzés rendszerébe. A hálózattudomány elméleti és modellezési alapjait a matematika és fizika adja, a vizualizációjához és az adatfeldolgozásához elsősorban informatikai tudásra van szükségünk, ezt követően tudjuk ezek összegét tematikus kérdések köré szervezni, ahol így az orvos- és élettudományok, valamint a társadalomtudományok is bekapcsolódnak. A társadalomtudományi képzések közül láthattuk, hogy elsősorban a társadalomtudományi kutatással foglalkozó szociológia jár az élen.

A hálózattudományi képzéseket kettő nemzetközi akkreditációs rendszer és szervezet köré szerveztük, amelyek graduális szinten az INSNA-tagokból, a doktori szinten pedig a NetSci tagjaiból kerültek ki. Ezt követően a Nemzeti Közszerződési Egyetem és Magyarország számára fontos eseteket is áttekintettünk, mint az amerikai USMA hadtudományi képzései, vagy a hazai BCE és ELTE egyetemek képzései. Az esettanulmányok eredményei azt mutatják, hogy graduális szinten elsősorban módszertani modulokként kerül a hálózattudományi oktatási a képzési rendszerbe, önálló szakként való indítása a doktori szintre jellemző. A hálózattudományi módszertan elsajátítására azonban egyre több példát láthatunk, és egyre inkább előtérbe került az egyetem körében

³⁸ ELTE 2017a.

³⁹ ELTE 2017b.

nemzetközi szinten is. Ebben az Egyesült Államok intézményei dominálnak, de terjednek az európai minták is, mint például a CEU által kínált képzés. A hálózattudományi doktori képzésekről elmondhatják, hogy interdiszciplináris jellegük miatt több intézet és tanszék közös szervezésében valósulnak meg. Ez a társadalomtudományi alkalmazásra is igaz, tehát a hallgatók hálózattudományi módszertant és elméleti háttérrel elsősorban STEM-tudományokhoz kötődő (matematika, fizika, informatika) megközelítésben tanulják meg, majd ezt alkalmazzák saját társadalomtudományi kutatási témájukra.

A tanulmány mellékletében található kurzus- és tankönyvlista szintén érdekességeket tartogat. A tankönyvlisták alapján összeállíthatjuk azokat a köteteket, amelyeket a legtöbb képzés tárgyal. A kurzuslisták pedig a különleges interdiszciplináris jelleget mutatják az esettanulmányok körében. Jelen tanulmányt elsősorban azon intézmények vezetőinek és oktatóinak ajánljuk, ahol már megfogalmazódott a hálózattudományi oktatás igénye. Ők haszonnal forgathatják ezt a példákat felsorakoztató elemzést, illetve hasznos tippeket kaphatnak a megvalósítással kapcsolatban is.

Irodalomjegyzék

- ACHLIOPTAS, D. – D’SOUZA, R. M. – SPENCER, J. (2009): Explosive Percolation in Random Networks. *Science* 323.1453–1455. Elérhető: <https://doi.org/10.1126/science.1167782> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- ALBERT, R. – JEONG, H. – BARABÁSI A-L. (2000): Error and attack tolerance of complex networks. *Nature* 406.378–382. Elérhető: <https://doi.org/10.1038/35019019> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- BAKSHY, E. – HOFMAN, J. M. – MASON, W. A. – WATTS, D. J. (2011): Everyone’s an Influencer: Quantifying Influence on Twitter. In *Proceedings of the Fourth ACM International Conference on Web Search and Data Mining*. New York, ACM. 65–74.
- BARRAT, A. – BARTHÉLEMY M. – PASTOR-SATORRAS, R. – VESPIGNANI, A. (2004): *The architecture of complex weighted networks*. Proc. Natl. Acad. Sci. USA. 101:3747–3752. Elérhető: <https://doi.org/10.1073/pnas.0400087101> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- BIANCONI, G. – BARABÁSI A-L. (2001a): Competition and multiscaling in evolving networks. *EPL Europhys Lett*, 54. 436.
- BIANCONI, G. – BARABÁSI A-L. (2001b): Bose-Einstein condensation in complex networks. *Phys Rev Lett*, 86. 5632.
- BURT, R. (2001): Structural holes versus network closure as social capital. In Burt, R. – Cook, K. – Lin N. eds: *Social Capital: Theory and Research*. Aldine Transaction, Piscataway, 314–356. BURT, RS. (2005): *Brokerage and Closure: An Introduction to Social Capital*. Oxford, New York, Oxford University Press.
- CASTILLO, C. – MENDOZA, M. – POBLETE, B. (2011): Information Credibility on Twitter. In *Proceedings of the 20th International Conference on World Wide Web*. New York, ACM. 675–684.
- CEU (2019): *Courses in Doctor of Philosophy in Network Science*. Elérhető: <https://courses.ceu.edu/node/2922/courses> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- CHA, M. – HADDADI, H. – BENEVENUTO, F. – GUMMADI, P. K. (2010): *Measuring User Influence in Twitter: The Million Follower Fallacy*. ICWSM 10:30
- COHEN, R. – ben-AVRAHAM, D. – Havlin, S. (2002): Percolation critical exponents in scale-free networks. *Phys Rev E* 66:036113. Elérhető: <https://doi.org/10.1103/PhysRevE.66.036113> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)

- ELTE (2017a): *ELTE TáTK KÉPZÉSI TERV 2017-ben felvetteknek.* (Gecser Ottó szakfelelős.) Elérhető: http://tatkold.elte.hu/file/tatk_mintatanterv_szocma_2017_.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- ELTE (2017b): *ELTE TáTK MINTATANTERV (kiegészítve előadáson való részvétellel) 2017-ben felvetteknek.* (Németh Renáta szakfelelős.) Elérhető: http://tatkold.elte.hu/file/tatk_mtt_stat_2017_mn_0615.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- GRANOVETTER, M. S. (1973) The Strength of Weak Ties. *Am J Sociol*, 78. 1360–1380.
- HIDALGO, C. A. et al. (2010): Graphical statistical methods for the representation of the human development index and its components. UNDP.
- HIDALGO C. A. – RODRIGUEZ-SICKERT, C. (2008): The dynamics of a mobile phone network. *Phys Stat Mech Its Appl* 387. 3017–3024. Elérhető: <https://doi.org/10.1016/j.physa.2008.01.073> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- Indiana University Bloomington (2020): *CNS & Domain Coursework.* Elérhető: <https://cns-nrt.indiana.edu/the-program/coursework/index.html#NRT-Specific> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- INSNA (2020): *About INSNA – International Network for Social Network Analysis.* Elérhető: www.insna.org/about-us (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- ISPOLATOV I. – KRAPIVSKY, P. L. – Yuryev, A. (2005): Duplication-divergence model of protein interaction network. *Phys Rev E* 71:061911. Elérhető: <https://doi.org/10.1103/PhysRevE.71.061911> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- LAZARSELD, P.F. – MERTON, R. K. (1954): Social Capital: Theory and Research. In BERGER, M. Abel ed. *Freedom and Control in Modern Society.* New York, Van Nostrand. 184.
- LIBEN-NOWELL, D. – KLEINBERG, J. (2007): The link-prediction problem for social networks. *J Am Soc Inf Sci Technol*, 58. 1019–1031. Elérhető: <https://doi.org/10.1002/asi.20591> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- LICHTENWALTER, R. N. – LUSSIER, J. T. – CHAWLA, N. V. (2010): New Perspectives and Methods in Link Prediction. In *Proceedings of the 16th ACM SIGKDD International Conference on Knowledge Discovery and Data Mining.* New York, ACM. 243–252.
- LINKS Center (2020): *Summer Workshop on Social Network Analysis.* Elérhető: <https://sites.google.com/site/linkscenworkshopsna/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- McFARLAND, D. A. – LEWIS, K. – GOLDBERG, A. (2015): Sociology in the Era of Big Data: The Ascent of Forensic Social Science. *The American Sociologist*, 47(1), 12–35. Elérhető: <https://doi.org/10.1007/s12108-015-9291-8> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- McPHERSON, M. – SMITH-LOVIN, L. – COOK J. M. (2001): Birds of a Feather: Homophily in Social Networks. *Annu Rev Sociol* 27. 415–444. Elérhető: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.27.1.415> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- Merriam-Webster Dictionary (2020. 04. 27.): *sociology.* Elérhető: www.merriam-webster.com/dictionary/sociology<https://mlc.linguistics.georgetown.edu/program-of-study/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- MIRITELLO, G. – MORO, E. – LARA, R. (2011): Dynamical strength of social ties in information spreading. *Phys Rev E* 83:045102. Elérhető: <https://doi.org/10.1103/PhysRevE.83.045102> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- NetSci (2018): *About us – What is NetSci.* Elérhető: <https://netscisociety.net/about> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- Northeastern University (2019): *Network Science, PhD-program.* Elérhető: <http://catalog.northeastern.edu/graduate/science/interdisciplinary/network-science-phd/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- ONNELA, J.–P. – SARAMÄKI, J. – HYVÖNEN, J. et al. (2007) Structure and tie strengths in mobile communication networks. *Proc Natl Acad Sci*, 104. 7332–7336. DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.0610245104> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)

- RAINIE, L. – WELLMAN, B. (2012): *Networked: The New Social Operating System*. Cambridge, The MIT Press.
- The University of British Columbia (2018): *Interdisciplinary Graduate Studies (IGS)*. Elérhető: <https://gradstudies.ok.ubc.ca/igs/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- Utrecht University (2020a): *Sociology: Contemporary Social Problems – Study Programme*. Elérhető: www.uu.nl/masters/en/sociology-contemporary-social-problems/study-programme (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- Utrecht University (2020b): *Sociology: Contemporary Social Problems – Master courses*. Elérhető: www.uu.nl/masters/en/sociology-contemporary-social-problems/courses (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- Utrecht University (2020c): *Sociology and Social Research – Master Courses*. Elérhető: www.uu.nl/masters/en/sociology-and-social-research/courses<http://tarsadalomtudomany.uni-corvinus.hu/index.php?id=28527> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- University at Buffalo (2020): *Graduate Course Descriptions (MA Program)*. Elérhető: www.buffalo.edu/cas/communication/graduate/master-program/courses.html, <https://www.ucd.ie/socscilaw/phdscsccs/programmeoverview/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- University of California, Irvine (2019): *Social Networks – Overview*. Elérhető: www.sociology.uci.edu/research/clusters/networks.php (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- University of California (2019): *Network Science – Coursework*. Elérhető: <https://networkscience.igert.ucsb.edu/education/coursework> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- University of Kentucky (2016): *ION Conferences*. Elérhető: <https://sites.google.com/site/ion8conference/home> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- University of Kentucky (2019): *LINKS Center for Social Network Analysis*. Elérhető: <https://sites.google.com/site/uklinkscenter/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- University of Maryland (2019): *COMBINE – Computation and Mathematics for Biological Networks – Curriculum*. Elérhető: www.combine.umd.edu/curriculum/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- University of Oxford (2019a): *MSc in Sociology*. Department of Sociology. Elérhető: www.sociology.ox.ac.uk/degree/msc-in-sociology.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- University of Oxford (2019b): *Student Handbook: MSC IN SOCIOLOGY 2019–2020*. Elérhető: Department of Sociology: www.sociology.ox.ac.uk/materials/handbook/msc-student-handbook-2019-20-v11.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- VÁZQUEZ, A. – FLAMMINI, A. – MARITAN A. – VESPIGNANI, A. (2002): Modeling of Protein Interaction Networks. *Complexus*, 1. 38–44. DOI: <https://doi.org/10.1159/000067642> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)
- West Point (2019): *Network Science Minor*. Elérhető: www.westpoint.edu/academics/academic-departments/mathematical-sciences/network-science (A letöltés dátuma: 2020. 04. 28.)

Vákát oldal

Melléklet

1. táblázat: Különböző képzések kurzusai

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
1	Georgetown University	INSNA1	Masters in Language and Communication (Nyelvi és Kommunikációs MA)	General Linguistics	kötelező
2	Georgetown University	INSNA1	Masters in Language and Communication (Nyelvi és Kommunikációs MA)	Phonetics	kötelező
3	Georgetown University	INSNA1	Masters in Language and Communication (Nyelvi és Kommunikációs MA)	Phonology	kötelező
4	Georgetown University	INSNA1	Masters in Language and Communication (Nyelvi és Kommunikációs MA)	Syntax I	kötelező
5	Georgetown University	INSNA1	Masters in Language and Communication (Nyelvi és Kommunikációs MA)	Semantics & Pragmatics I	kötelező
6	Georgetown University	INSNA1	Masters in Language and Communication (Nyelvi és Kommunikációs MA)	Sociolinguistic Variation	kötelezően választható
7	Georgetown University	INSNA1	Masters in Language and Communication (Nyelvi és Kommunikációs MA)	Discourse Analysis: Narrative	kötelezően választható
8	Georgetown University	INSNA1	Masters in Language and Communication (Nyelvi és Kommunikációs MA)	Discourse Analysis: Conversation	kötelezően választható
9	Georgetown University	INSNA1	Masters in Language and Communication (Nyelvi és Kommunikációs MA)	Intercultural Communication	kötelezően választható
10	Georgetown University	INSNA1	Masters in Language and Communication (Nyelvi és Kommunikációs MA)	Introduction to Sociolinguistics	kötelezően választható
11	Georgetown University	INSNA1	Masters in Language and Communication (Nyelvi és Kommunikációs MA)	Sociolinguistic Field Methods	kötelezően választható
12	Georgetown University	INSNA1	Masters in Language and Communication (Nyelvi és Kommunikációs MA)	Master's Thesis	kötelező
13	University of Kentucky	INSNA2	LINKS Center for organizational social network analysis (LINKS szervezeti társadalmi hálózatok elemző központja)	Introduction to Social Network Analysis	workshop
14	University of Kentucky	INSNA2	LINKS Center for organizational social network analysis (LINKS szervezeti társadalmi hálózatok elemző központja)	Analyzing Network Data	workshop
15	University of Kentucky	INSNA2	LINKS Center for organizational social network analysis (LINKS szervezeti társadalmi hálózatok elemző központja)	Intermediate SNA	workshop
16	University of Kentucky	INSNA2	LINKS Center for organizational social network analysis (LINKS szervezeti társadalmi hálózatok elemző központja)	Egocentric Network Research	workshop
17	University of Kentucky	INSNA2	LINKS Center for organizational social network analysis (LINKS szervezeti társadalmi hálózatok elemző központja)	Stochastic Models	workshop
18	University of Kentucky	INSNA2	LINKS Center for organizational social network analysis (LINKS szervezeti társadalmi hálózatok elemző központja)	Networks & Communication	workshop

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
19	University of Kentucky	INSNA2	LINKS Center for organizational social network analysis (LINKS szervezeti társadalmi hálózatok elemző központja)	Networks and Education	workshop
20	University of Kentucky	INSNA2	LINKS Center for organizational social network analysis (LINKS szervezeti társadalmi hálózatok elemző központja)	Networks and Health	workshop
21	University of Kentucky	INSNA2	LINKS Center for organizational social network analysis (LINKS szervezeti társadalmi hálózatok elemző központja)	Networks and Organizations	workshop
22	University at Buffalo	INSNA3	Graduate Program in Communication (Kommunikáció Graduális Képzés)	Proseminar in Communication Theory and Research	kötelező
23	University at Buffalo	INSNA3	Graduate Program in Communication (Kommunikáció Graduális Képzés)	Research Methods	kötelező
24	University at Buffalo	INSNA3	Graduate Program in Communication (Kommunikáció Graduális Képzés)	Communication Theories	kötelező
25	University at Buffalo	INSNA3	Graduate Program in Communication (Kommunikáció Graduális Képzés)	Applied Theory-Testing	kötelező
26	University at Buffalo	INSNA3	Graduate Program in Communication (Kommunikáció Graduális Képzés)	Statistics I	kötelező
27	University at Buffalo	INSNA3	Graduate Program in Communication (Kommunikáció Graduális Képzés)	Galileo Theory & Method	választható
28	University at Buffalo	INSNA3	Graduate Program in Communication (Kommunikáció Graduális Képzés)	Mass Communication Theory	választható
29	University at Buffalo	INSNA3	Graduate Program in Communication (Kommunikáció Graduális Képzés)	Nonverbal Communication	választható
30	University at Buffalo	INSNA3	Graduate Program in Communication (Kommunikáció Graduális Képzés)	Persuasion and Social Influence	választható
31	University at Buffalo	INSNA3	Graduate Program in Communication (Kommunikáció Graduális Képzés)	Mass Communication Effects	választható
32	University at Buffalo	INSNA3	Graduate Program in Communication (Kommunikáció Graduális Képzés)	Diffusion of Innovations and Technology	választható
33	University at Buffalo	INSNA3	Graduate Program in Communication (Kommunikáció Graduális Képzés)	Classic Communication Theories	választható
34	University at Buffalo	INSNA3	Graduate Program in Communication (Kommunikáció Graduális Képzés)	Interpersonal Communication	választható
35	University at Buffalo	INSNA3	Graduate Program in Communication (Kommunikáció Graduális Képzés)	Political Communication	választható
36	University at Buffalo	INSNA3	Graduate Program in Communication (Kommunikáció Graduális Képzés)	Technology Mis-utilization & Cybersecurity	választható
37	University at Buffalo	INSNA3	Graduate Program in Communication (Kommunikáció Graduális Képzés)	Communication Technology & Public Policy	választható
38	University at Buffalo	INSNA3	Graduate Program in Communication (Kommunikáció Graduális Képzés)	Special Topics	választható
39	University at Buffalo	INSNA3	Graduate Program in Communication (Kommunikáció Graduális Képzés)	Supervised Teaching	kötelező
40	University at Buffalo	INSNA3	Graduate Program in Communication (Kommunikáció Graduális Képzés)	Communication Internship	kötelező
41	University at Buffalo	INSNA3	Graduate Program in Communication (Kommunikáció Graduális Képzés)	Independent Study	kötelező
42	University at Buffalo	INSNA3	Graduate Program in Communication (Kommunikáció Graduális Képzés)	Thesis Guidance	kötelező
43	University College Dublin	INSNA4	Complex Systems and Computational Social Science (CSCS) (Komplex rendszerek és informatikai társadalomtudomány)	Social Simulation: Methods and Models	kötelező

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
44	University College Dublin	INSNA4	Complex Systems and Computational Social Science (CSCS) (Komplex rendszerek és informatikai társadalomtudomány)	Dynamic Social Networks	kötelező
45	University College Dublin	INSNA4	Complex Systems and Computational Social Science (CSCS) (Komplex rendszerek és informatikai társadalomtudomány)	Quantitative Text Analysis	kötelező
46	University College Dublin	INSNA4	Complex Systems and Computational Social Science (CSCS) (Komplex rendszerek és informatikai társadalomtudomány)	Social Science Methodology	kötelező
47	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), DIGITAL ARTS & HUMANITIES	Digital Arts and Humanities Theme Karis Shearer	kötelező
48	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), DIGITAL ARTS & HUMANITIES	Pro-Seminar Karis Shearer	kötelező
49	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), DIGITAL ARTS & HUMANITIES	Digital Arts Methods Miles Thorogood	kötelező
50	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), DIGITAL ARTS & HUMANITIES	Digital Humanities Methods Emily Murphy	kötelező
51	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), DIGITAL ARTS & HUMANITIES	Digital Media and History: Documentary Filmmaking for Students and Activists Jessica Stites-Mor	kötelező
52	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), DIGITAL ARTS & HUMANITIES	Indigenous Research Methods Margo Tamez	kötelező
53	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), DIGITAL ARTS & HUMANITIES	Special Topics: Interactive Documentary in Canada Daniel Keyes	kötelező
54	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), DIGITAL ARTS & HUMANITIES	Special Topics: Interpretive Centres & Digital Media Hussein Keshani	kötelező
55	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), COMMUNITY ENGAGEMENT, SOCIAL CHANGE, EQUITY	Proseminar in Interdisciplinary Studies	kötelező
56	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), COMMUNITY ENGAGEMENT, SOCIAL CHANGE, EQUITY	Theme Seminar in Community Engagement, Social Change, and Equity	kötelező
57	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), COMMUNITY ENGAGEMENT, SOCIAL CHANGE, EQUITY	One research methods course	kötelező

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
58	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), GLOBAL STUDIES	Proseminar in Interdisciplinary Studies	kötelező
59	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), GLOBAL STUDIES	Theme Seminar in Global Politics, Culture and Theory	kötelező
60	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), GLOBAL STUDIES	Theme Seminar in Global Studies Panorama	kötelező
61	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), GLOBAL STUDIES	One research methods course	kötelező
62	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), POWER, CONFLICT, AND IDEAS	Proseminar in Interdisciplinary Studies	kötelező
63	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), POWER, CONFLICT, AND IDEAS	Theme Seminar in Governance	kötelező
64	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), POWER, CONFLICT, AND IDEAS	Theme Seminar in Power and Ideas	kötelező
65	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), POWER, CONFLICT, AND IDEAS	Theme Seminar in Society and Conflict	kötelező
66	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), POWER, CONFLICT, AND IDEAS	Theme Seminar in History Theory and Method	kötelező
67	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), SUSTAINABILITY	Proseminar in Interdisciplinary Studies	kötelező
68	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), SUSTAINABILITY	Theme Seminar in Sustainability	kötelező
69	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), SUSTAINABILITY	Theme Seminar in Knowledge Mobilization and Sustainability Policy	kötelező
70	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), SUSTAINABILITY	One research methods course	kötelező
71	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), URBAN, RURAL, AND REGIONAL DYNAMICS	Proseminar in Interdisciplinary Studies	kötelező
72	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), URBAN, RURAL, AND REGIONAL DYNAMICS	Theme Seminar in Urban, Rural, and Regional Dynamics	kötelező
73	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), URBAN, RURAL, AND REGIONAL DYNAMICS	A research methods course	kötelező
74	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), DIGITAL ARTS & HUMANITIES	Creative Writing	kutatási terület

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
75	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), DIGITAL ARTS & HUMANITIES	Cultural Studies	kutatási terület
76	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), DIGITAL ARTS & HUMANITIES	Data Visualization	kutatási terület
77	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), DIGITAL ARTS & HUMANITIES	Digital Humanities	kutatási terület
78	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), DIGITAL ARTS & HUMANITIES	Digital Media	kutatási terület
79	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), DIGITAL ARTS & HUMANITIES	Indigenous Media Arts	kutatási terület
80	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), DIGITAL ARTS & HUMANITIES	Media Studies	kutatási terület
81	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), DIGITAL ARTS & HUMANITIES	Visual Arts	kutatási terület
82	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), GLOBAL STUDIES	Anthropology	kutatási terület
83	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), GLOBAL STUDIES	Economics	kutatási terület
84	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), GLOBAL STUDIES	English	kutatási terület
85	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), GLOBAL STUDIES	Cultural studies	kutatási terület
86	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), GLOBAL STUDIES	Gender And women's studies	kutatási terület
87	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), GLOBAL STUDIES	Indigenous studies	kutatási terület
88	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), GLOBAL STUDIES	Nursing	kutatási terület
89	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), GLOBAL STUDIES	Philosophy	kutatási terület
90	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), GLOBAL STUDIES	Politics	kutatási terület
91	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), GLOBAL STUDIES	Sociology	kutatási terület

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
92	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), GLOBAL STUDIES	Social work	kutatási terület
93	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), POWER, CONFLICT, AND IDEAS	Religious thought and secularism	kutatási terület
94	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), POWER, CONFLICT, AND IDEAS	Criminology, law, and legal systems	kutatási terület
95	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), POWER, CONFLICT, AND IDEAS	Social movements	kutatási terület
96	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), POWER, CONFLICT, AND IDEAS	Political ideologies and institutions	kutatási terület
97	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), POWER, CONFLICT, AND IDEAS	Inequality, economic systems, and social policy	kutatási terület
98	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), POWER, CONFLICT, AND IDEAS	Race, class, ability, and gender	kutatási terület
99	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), POWER, CONFLICT, AND IDEAS	Culture and social change	kutatási terület
100	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), POWER, CONFLICT, AND IDEAS	History of ideas	kutatási terület
101	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), SUSTAINABILITY	Ecocriticism	kutatási terület
102	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), SUSTAINABILITY	Human-animal studies	kutatási terület
103	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), SUSTAINABILITY	Culture and climate change	kutatási terület
104	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), SUSTAINABILITY	Sustainability measurement and management	kutatási terület
105	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), SUSTAINABILITY	Industrial ecology	kutatási terület
106	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), SUSTAINABILITY	Ecological economics	kutatási terület
107	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), SUSTAINABILITY	Sustainable food systems	kutatási terület
108	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), SUSTAINABILITY	Green technologies	kutatási terület

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
109	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), URBAN, RURAL, AND REGIONAL DYNAMICS	Ethnic entrepreneurship	kutatási terület
110	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), URBAN, RURAL, AND REGIONAL DYNAMICS	Agriculture and food security	kutatási terület
111	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), URBAN, RURAL, AND REGIONAL DYNAMICS	Urban and regional governance	kutatási terület
112	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), URBAN, RURAL, AND REGIONAL DYNAMICS	Local market development and consumption	kutatási terület
113	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), URBAN, RURAL, AND REGIONAL DYNAMICS	Migration and immigration	kutatási terület
114	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), URBAN, RURAL, AND REGIONAL DYNAMICS	Public policy	kutatási terület
115	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), URBAN, RURAL, AND REGIONAL DYNAMICS	Resource management	kutatási terület
116	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), URBAN, RURAL, AND REGIONAL DYNAMICS	Rural health promotion	kutatási terület
117	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), URBAN, RURAL, AND REGIONAL DYNAMICS	Rural community development	kutatási terület
118	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), URBAN, RURAL, AND REGIONAL DYNAMICS	Social inequality	kutatási terület
119	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), URBAN, RURAL, AND REGIONAL DYNAMICS	Socialist cities	kutatási terület
120	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), URBAN, RURAL, AND REGIONAL DYNAMICS	Sustainable infrastructure	kutatási terület
121	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), URBAN, RURAL, AND REGIONAL DYNAMICS	Urban and regional history	kutatási terület
122	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), URBAN, RURAL, AND REGIONAL DYNAMICS	Urban economics	kutatási terület
123	The University of British Columbia	INSNA5	Interdisciplinary Graduate Studies (Interdiszciplináris Graduális Program), URBAN, RURAL, AND REGIONAL DYNAMICS	Urban planning	kutatási terület

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
124	University of California, Irvine	INSNA6	Program in Sociology, Social Network Specialization (Szociológia Program, Társadalmi hálózatok szakirány)	Proseminar I in Sociology and Social Relations	kötelező
125	University of California, Irvine	INSNA6	Program in Sociology, Social Network Specialization (Szociológia Program, Társadalmi hálózatok szakirány)	Classical Social Theory	kötelező
126	University of California, Irvine	INSNA6	Program in Sociology, Social Network Specialization (Szociológia Program, Társadalmi hálózatok szakirány)	Graduate Statistics I	kötelező
127	University of California, Irvine	INSNA6	Program in Sociology, Social Network Specialization (Szociológia Program, Társadalmi hálózatok szakirány)	Research Design	kötelező
128	University of California, Irvine	INSNA6	Program in Sociology, Social Network Specialization (Szociológia Program, Társadalmi hálózatok szakirány)	Graduate Statistics II	kötelező
129	University of California, Irvine	INSNA6	Program in Sociology, Social Network Specialization (Szociológia Program, Társadalmi hálózatok szakirány)	Contemporary Social Theory	kötelező
130	University of California, Irvine	INSNA6	Program in Sociology, Social Network Specialization (Szociológia Program, Társadalmi hálózatok szakirány)	Graduate Statistics III	kötelező
131	University of California, Irvine	INSNA6	Program in Sociology, Social Network Specialization (Szociológia Program, Társadalmi hálózatok szakirány)	Proseminar II in Sociology and Social Relations	kötelező
132	University of California, Irvine	INSNA6	Program in Sociology, Social Network Specialization (Szociológia Program, Társadalmi hálózatok szakirány)	Introduction to Social Network Analysis	Social Networks Specialization (szakirány)
133	University of California, Irvine	INSNA6	Program in Sociology, Social Network Specialization (Szociológia Program, Társadalmi hálózatok szakirány)	Network Theory	Social Networks Specialization (szakirány)
134	University of California, Irvine	INSNA6	Program in Sociology, Social Network Specialization (Szociológia Program, Társadalmi hálózatok szakirány)	Analysis of Social Network Data	Social Networks Specialization (szakirány)
135	University of California, Irvine	INSNA6	Program in Sociology, Social Network Specialization (Szociológia Program, Társadalmi hálózatok szakirány)	Networks and Organizations	Social Networks Specialization (szakirány)
136	University of California, Irvine	INSNA6	Program in Sociology, Social Network Specialization (Szociológia Program, Társadalmi hálózatok szakirány)	Networks and Information Transmission	Social Networks Specialization (szakirány)
137	University of California, Irvine	INSNA6	Program in Sociology, Social Network Specialization (Szociológia Program, Társadalmi hálózatok szakirány)	Informant Accuracy	Social Networks Specialization (szakirány)
138	Northeastern University	INSNA7	Northeastern University, Network Science PhD	Complex Networks and Applications	kötelező
139	Northeastern University	Doktori1	Northeastern University, Network Science PhD	Network Science Data	kötelező
140	Northeastern University	Doktori1	Northeastern University, Network Science PhD	Dynamical Processes in Complex Networks	kötelező
141	Northeastern University	Doktori1	Northeastern University, Network Science PhD	Network Science Data 2	kötelező
142	Northeastern University	Doktori1	Northeastern University, Network Science PhD	Data Mining Techniques	kötelező

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
143	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD	Social Networks	kötelező
144	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD	Research	kötelező
145	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD, Computer Science	Machine Learning	kötelező
146	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD, Computer Science	Data Mining Techniques	kötelező
147	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD, Computer Science	Large-Scale Parallel Data Processing	kötelező
148	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD, Computer Science	Advanced Algorithms	kötelező
149	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD, Political Science	Perspectives on Social Science Inquiry	kötelező
150	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD, Political Science	Research Design	kötelező
151	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD, Political Science	Quantitative Techniques	kötelező
152	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD, Epidemiology	Introduction to Epidemiology	kötelező
153	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD, Epidemiology	Social Epidemiology	kötelező
154	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD, Physics	Principles of Experimental Physics	kötelező
155	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD, Physics	Statistical Physics	kötelező
156	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD, Physics	Biological Physics 1	kötelező
157	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD, Physics	Computational Physics	kötelező
158	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD, Math	Probability 1	kötelező
159	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD, Math	Graph Theory	kötelező
160	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD, Math	Readings in Graph Theory	kötelező
161	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD	Network Economics	választható
162	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD	Bayesian and Network Statistics	választható
163	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD	Topics	választható
164	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD	Network Science Literature Review Seminar	választható
165	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD	Graph Theory	választható
166	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD	Algorithms	választható
167	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD	Machine Learning	választható
168	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD	Special Topics in Artificial Intelligence	választható
169	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD	Special Topics in Data Visualization	választható
170	Northeastern University	Doktori	Northeastern University, Network Science PhD	Introduction to Computational Statistics	választható

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
171	Northeastern University	Doktori1	Northeastern University, Network Science PhD	Statistical Physics of Complex Networks	választható
172	Northeastern University	Doktori1	Northeastern University, Network Science PhD	Dissertation	kötelező
173	Indiana University	Doktori2	Indiana University Bloomington, Complex Networks and Systems PhD	Introduction to Quantitative Methods in Informatics	kötelező
174	Indiana University	Doktori2	Indiana University Bloomington, Complex Networks and Systems PhD	Human-Centered Research Methods in Informatics	kötelező
175	Indiana University	Doktori2	Indiana University Bloomington, Complex Networks and Systems PhD	Introduction to Complex Systems	kötelező
176	Indiana University	Doktori2	Indiana University Bloomington, Complex Networks and Systems PhD	Network Science	kötelező
177	Indiana University	Doktori2	Indiana University Bloomington, Complex Networks and Systems PhD	Advanced Seminar in Complex Networks& Systems I	kötelező
178	Indiana University	Doktori2	Indiana University Bloomington, Complex Networks and Systems PhD	Advanced Seminar in Complex Networks& Systems II	kötelező
179	Indiana University	Doktori2	Indiana University Bloomington, Complex Networks and Systems PhD, CNS track of the Informatics PhD	Biologically-inspired computing	választható
180	Indiana University	Doktori2	Indiana University Bloomington, Complex Networks and Systems PhD, CNS track of the Informatics PhD	Collective Intelligence	választható
181	Indiana University	Doktori2	Indiana University Bloomington, Complex Networks and Systems PhD, CNS track of the Informatics PhD	Data Visualization	választható
182	Indiana University	Doktori2	Indiana University Bloomington, Complex Networks and Systems PhD, CNS track of the Informatics PhD	Mathematical Modelling of Social Dynamics	választható
183	Indiana University	Doktori2	Indiana University Bloomington, Complex Networks and Systems PhD, CNS track of the Informatics PhD	Mining The Social Web	választható
184	Indiana University	Doktori2	Indiana University Bloomington, Complex Networks and Systems PhD, CNS track of the Informatics PhD	Performance Analytics	választható
185	Indiana University	Doktori2	Indiana University Bloomington, Complex Networks and Systems PhD, CNS track of the Informatics PhD	Computer Vision	választható
186	Indiana University	Doktori2	Indiana University Bloomington, Complex Networks and Systems PhD, CNS track of the Informatics PhD	Introduction To Dynamical Systems	választható
187	Indiana University	Doktori2	Indiana University Bloomington, Complex Networks and Systems PhD, CNS track of the Informatics PhD	Information Visualization	választható
188	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Advanced Numerical Simulation	kurzus
189	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Applied Parallel Computing	kurzus
190	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Advanced Topics in Machine Intelligence	kurzus
191	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Advanced Topics in Database Systems	kurzus
192	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Advanced Topics in Bioinformatics	kurzus
193	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Indexing High-dimensional Data	kurzus

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
194	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Data Mining	kurzus
195	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Matrix Analysis and Computation	kurzus
196	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Game Theory	kurzus
197	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Principles of Optimization	kurzus
198	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Theoretical Population Ecology	kurzus
199	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Modeling Environmental and Ecological Change	kurzus
200	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Evolutionary Theory and Models of Behavioral Processes	kurzus
201	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Levels of Biological Organization 1-2	kurzus
202	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Cooperative Control of Robotic Networks	kurzus
203	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Distributed Systems and Control	kurzus
204	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Introduction To Probability Theory And Stochastic Processes	kurzus
205	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Bayesian Inference	kurzus
206	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Logics of Inquiry	kurzus
207	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	History of Network Theory in Social & Natural Sciences	kurzus
208	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Social Network Analysis	kurzus
209	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Spectral Analysis of Dynamic Graphs	tematikus modul
210	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Analysis of Topic Networks	tematikus modul
211	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Understanding Scalability of Distributed Estimation Algorithms	tematikus modul
212	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Analyzing the Connectome of C. elegans	tematikus modul
213	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Model Reduction of Biochemical Networks	tematikus modul
214	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Modeling Network Evolution in Metric Spaces	tematikus modul
215	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Discovery of the Emerging Dynamical Phenomena in Distributed Systems	tematikus modul
216	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Structure and Stability of Bacterial Transcription Networks	tematikus modul
217	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Determining Polarizing Entities and Opinions in Online Networks	tematikus modul
218	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Network Science of Teams	tematikus modul

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
219	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Symbolic Execution with a Graph Database	tematikus modul
220	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Network Stability in Food Webs	tematikus modul
221	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Modeling Rhetoric	tematikus modul
222	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	An Empirical Analysis of Sexual Networks and Pregnancy in Ghana	tematikus modul
223	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Narrative (Counter-) Mobilizations in U.S. Same-Sex Marriage Struggle	tematikus modul
224	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Learning Path Generation	tematikus modul
225	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Models of Social Power Evolution	tematikus modul
226	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Speeding up graph processes on graphs embedded in latent spaces	tematikus modul
227	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	A Privacy Model for Life Cycle Inventory Databases	tematikus modul
228	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Sociological Approach to Learning Path Generation	tematikus modul
229	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Epidemic Propagation Over Contact Networks	tematikus modul
230	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Information Networks in the Moral Narrative Analyzer (MoNA)	tematikus modul
231	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Approximate Nearest Neighbor Problem in High Dimensions with Constraints	tematikus modul
232	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	The Value of Information in Zero-Sum Games	tematikus modul
233	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Modeling Gene Network Evolution	tematikus modul
234	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Embedding a Network into Latent Space	tematikus modul
235	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Understanding and Modeling Complex Network Processes	tematikus modul
236	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Modeling Structural Balance in Networks	tematikus modul
237	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	FLoRa Framework	tematikus modul
238	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	General Framework for Learning Node Embeddings	tematikus modul
239	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Development of a Reader Network	tematikus modul
240	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	The Dynamics of Functional Brain Networks	tematikus modul
241	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	First Order Linear Temporal Logic as a Query Language	tematikus modul

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
242	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Communication Across Networks and Submodular Function Maximization	tematikus modul
243	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	A Domain-independent Framework for Learning Accurate Models from Time Varying Networks	tematikus modul
244	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Investigating Dynamic Frontoparietal Network Allegiance Under Cognitive and Perceptual Load	tematikus modul
245	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Plant Fungi Interactions	tematikus modul
246	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Modeling Yeast Evolution through Yeast-Fly Interactions	tematikus modul
247	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	A Game-theoretic Approach to Mapping Optimality	tematikus modul
248	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Artificial Intelligence for Autonomous Interstellar Spacecraft Novelty Detection	tematikus modul
249	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Heterosexual network structure and experiences of sexual discrimination ...	tematikus modul
250	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Modeling Alzheimer's Disease State Dynamics	tematikus modul
251	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Semantic Construction Through Twitter in the Colombian Peace Process	tematikus modul
252	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Motif distributions in daily Bitcoin transaction graphs	tematikus modul
253	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Predicting health scores from EEG data	tematikus modul
254	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Reinforcement learning for agent modeling	tematikus modul
255	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Visualizing Unknown Variables at Varying Scales in a GIS	tematikus modul
256	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Mapping slums using machine learning, remote sensing, and volunteered geographic information	tematikus modul
257	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	A Network-based approach to the robotic simulation of bipedal locomotion	tematikus modul
258	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Theoretical Conditions for the Regions of Attraction in Kuramoto Systems	tematikus modul
259	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Interpreting Discourse in the Humanities	tematikus modul
260	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Using Stochastic Simulation to Inform the Design of Emergency Intervention Trials...	tematikus modul

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
261	University of California	Doktori3	University of California, Santa Barbara, Network Science PhD IGERT	Challenging geographic information science perspectives of community structure and boundaries	tematikus modul
262	University of Maryland	Doktori4	COMBINE PhD (Computation and Mathematics for Biological Networks)	Cell Biology from a Biophysical Perspective	kötelezően választható alapozó
263	University of Maryland	Doktori4	COMBINE PhD (Computation and Mathematics for Biological Networks)	Cellular Neurophysiology	kötelezően választható alapozó
264	University of Maryland	Doktori4	COMBINE PhD (Computation and Mathematics for Biological Networks)	Nonlinear Dynamics of Extended Systems	kötelezően választható alapozó
265	University of Maryland	Doktori4	COMBINE PhD (Computation and Mathematics for Biological Networks)	Mathematical Modeling	kötelezően választható alapozó
266	University of Maryland	Doktori4	COMBINE PhD (Computation and Mathematics for Biological Networks)	Programming for Biologists	kötelezően választható alapozó
267	University of Maryland	Doktori4	COMBINE PhD (Computation and Mathematics for Biological Networks)	Scientific Computing	kötelezően választható alapozó
268	University of Maryland	Doktori4	COMBINE PhD (Computation and Mathematics for Biological Networks)	Mathematical Biology	kötelezően választható alapozó
269	University of Maryland	Doktori4	COMBINE PhD (Computation and Mathematics for Biological Networks)	Advanced Topics in Information Processing	kötelezően választható szakirány
270	University of Maryland	Doktori4	COMBINE PhD (Computation and Mathematics for Biological Networks)	Computational and Mathematical Analysis of Biological Networks across Scales	kötelezően választható szakirány
271	University of Maryland	Doktori4	COMBINE PhD (Computation and Mathematics for Biological Networks)	Data practicum at the intersection of the physical, computer, and life sciences	kötelezően választható szakirány
272	Central European University	Doktori5	Doctor of Philosophy in Network Science	Agent Based Models	Kötelezően választható budapesti vagy bécsi campuson
273	Central European University	Doktori5	Doctor of Philosophy in Network Science	Data and Network Visualization	Kötelezően választható budapesti vagy bécsi campuson
274	Central European University	Doktori5	Doctor of Philosophy in Network Science	Data Mining and Big Data Analytics	Kötelezően választható budapesti vagy bécsi campuson
275	Central European University	Doktori5	Doctor of Philosophy in Network Science	Fundamental Ideas in Network Science	Kötelezően választható budapesti vagy bécsi campuson

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
276	Central European University	Doktori5	Doctor of Philosophy in Network Science	Introduction to Computational Social Science	Kötelezően választható budapesti vagy bécsi campuson
277	Central European University	Doktori5	Doctor of Philosophy in Network Science	Introduction to Geospatial Data Visualization	Kötelezően választható budapesti vagy bécsi campuson
278	Central European University	Doktori5	Doctor of Philosophy in Network Science	Quantitative methodology	Kötelezően választható budapesti vagy bécsi campuson
279	Central European University	Doktori5	Doctor of Philosophy in Network Science	Scientific Python 1	Kötelezően választható budapesti vagy bécsi campuson
280	Central European University	Doktori5	Doctor of Philosophy in Network Science	Scientific Python 2	Kötelezően választható budapesti vagy bécsi campuson
281	Central European University	Doktori5	Doctor of Philosophy in Network Science	Social Networks 1	Kötelezően választható budapesti vagy bécsi campuson
282	Central European University	Doktori5	Doctor of Philosophy in Network Science	Social Networks 2	Kötelezően választható budapesti vagy bécsi campuson
283	Central European University	Doktori5	Doctor of Philosophy in Network Science	Statistical Methods in Network Science 1	Kötelezően választható budapesti vagy bécsi campuson
284	Central European University	Doktori5	Doctor of Philosophy in Network Science	Statistical Methods in Network Science 2	Kötelezően választható budapesti vagy bécsi campuson
285	Central European University	Doktori5	Doctor of Philosophy in Network Science	Structure and Dynamics of Complex Networks	Kötelezően választható budapesti vagy bécsi campuson
286	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Vector Calculus and Ordinary Differential Equations	kötelező
287	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Linear Algebra	kötelező
288	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Foundations of Mathematics	kötelező

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
289	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Introduction to Numerical Analysis	kötelező
290	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Mathematical Analysis I	kötelező
291	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Mathematical Modeling	kötelező
292	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Research Seminar in Applied Mathematics	kötelező
293	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Applied Statistics	kötelezően választható (statisztika)
294	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Mathematical Statistics	kötelezően választható (statisztika)
295	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Applied Problems from Math, Science, and Engineering	kötelezően választható (tudományos)
296	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Another Department's Integrative Experience	kötelezően választható (tudományos)
297	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Military IT Systems	kötelezően választható (IT)
298	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Introduction to Discrete Mathematics	választható (matematika)
299	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Applied Statistics	választható (matematika)
300	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Nonlinear Optimization	választható (matematika)
301	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Chaos and Fractals	választható (matematika)
302	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Sabermetrics	választható (matematika)
303	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Fundamentals of Network Science	választható (matematika)
304	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Numerical Methods for the Solution of Differential Equations	választható (matematika)
305	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Graph Theory and Networks	választható (matematika)
306	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Combinatorics	választható (matematika)
307	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Applied Algebra with Cryptology	választható (matematika)

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
308	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Abstract Algebra	választható (matematika)
309	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Mathematical Statistics	választható (matematika)
310	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Linear Optimization	választható (matematika)
311	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Partial Differential Equations	választható (matematika)
312	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Applied Complex Analysis	választható (matematika)
313	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Mathematical Analysis II	választható (matematika)
314	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Special Topics in Mathematics	választható (matematika)
315	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Advanced Individual Study In Mathematics	választható (matematika)
316	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Operational Calculus and Transforms	választható (matematika)
317	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Real Variable Theory	választható (matematika)
318	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Topics in Numerical Analysis	választható (matematika)
319	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Introduction to Topology	választható (matematika)
320	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Topics in Analysis	választható (matematika)
321	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Chemistry II	választható (tudomány)
322	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Biology	választható (tudomány)
323	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Physics II	választható (tudomány)
324	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Computational Mathematics Tools	választható (kiegészítő)
325	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Finance Applications	választható (kiegészítő)
326	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Cyber Applications	választható (kiegészítő)

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
327	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Engineering Applications	választható (kiegészítő)
328	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Network Science	választható (kiegészítő)
329	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Mathematics	Applied Statistics	választható (kiegészítő)
330	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Linear Algebra	kötelező
331	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Applied Statistics	kötelező
332	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Mathematical Statistics	kötelező
333	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Theory & Application of Data Science	kötelező
334	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Generalized Linear Models	kötelező
335	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Mathematical Computation	kötelező
336	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Computer Graphics	választható (tematikus)
337	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Artificial Intelligence	választható (tematikus)
338	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	User Interface Development	választható (tematikus)
339	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Introduction to Discrete Math	választható (tematikus)
340	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Foundations of Math	választható (tematikus)
341	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Intro to Numerical Analysis	választható (tematikus)
342	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Mathematical Analysis	választható (tematikus)
343	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Sabermetrics	választható (tematikus)
344	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Mathematical Modeling	választható (tematikus)
345	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Fundamentals of Network Science	választható (tematikus)

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
346	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Graph Theory and Networks	választható (tematikus)
347	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Combinatorics	választható (tematikus)
348	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Special Topics in Mathematics	választható (tematikus)
349	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Adv Individual Study in Math	választható (tematikus)
350	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Integrative System Design II	választható (tematikus)
351	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Disruptive Innovations	választható (tematikus)
352	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Research Seminar Applied Mathematics	választható (kutatás)
353	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Integrative System Design I	választható (kutatás)
354	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Cyber Foundations	választható (IT)
355	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Cyber Foundations – Computing	választható (IT)
356	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Database Systems	választható (IT)
357	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Computer Aided Systems Engineering	választható (IT)
358	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Applied Statistics & Data Science	Applied Problem from Math, Science, & Engineering	választható (tudományos)
359	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Linear Algebra	kötelező
360	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Applied Statistics	kötelező
361	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Nonlinear Optimization	kötelező
362	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Mathematical Statistics	kötelező
363	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Linear Programming	kötelező
364	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Fundamental Engineering Design and Systems Management	kötelező

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
365	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Decision Analysis	kötelező
366	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Deterministic Models	kötelező
367	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Probabilistic Models	kötelező
368	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Systems Design	kötelező
369	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Systems Design and Engineering Management	kötelező
370	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Theory and Practice of Military IT Systems	kötelezően választható (IT)
371	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Advanced Theory of Military IT Systems	kötelezően választható (IT)
372	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Systems Simulation	kötelezően választható (szimuláció)
373	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Combat Modeling	kötelezően választható (szimuláció)
374	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Engineering Economy	választható (operáció-kutatás)
375	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Project Management	választható (operáció-kutatás)
376	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Production Operations & Systems	választható (operáció-kutatás)
377	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Systems Simulation	választható (operáció-kutatás)
378	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Supply Chain ENG and IM	választható (operáció-kutatás)
379	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Introduction to Discrete Math	választható (operáció-kutatás)
380	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Foundations of Math	választható (operáció-kutatás)
381	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Introduction to Numerical Analysis	választható (operáció-kutatás)
382	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Mathematical Analysis I	választható (operáció-kutatás)
383	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Mathematical Modeling	választható (operáció-kutatás)

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
384	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Graph Theory and Networks	választható (operáció-kutatás)
385	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Combinatorics	választható (operáció-kutatás)
386	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Special Topics in Mathematics	választható (operáció-kutatás)
387	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Advanced Individual Studies in Math	választható (operáció-kutatás)
388	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Research Seminar in Applied Mathematics	választható (operáció-kutatás)
389	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Computer Aided Systems Engineering	választható (operáció-kutatás)
390	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Combat Modeling	választható (operáció-kutatás)
391	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Systems Acquisition Management	választható (operáció-kutatás)
392	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	System Dynamic Simulation	választható (operáció-kutatás)
393	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Data Structures	választható (általános)
394	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Introduction to Artificial Intelligence	választható (általános)
395	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Production Operations & Systems	választható (általános)
396	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Systems Simulation	választható (általános)
397	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Introduction to Numerical Analysis	választható (általános)
398	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Mathematical Modeling	választható (általános)
399	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Graph Theory and Networks	választható (általános)
400	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Special Topics in Mathematics	választható (általános)
401	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Advanced Individual Studies in Math	választható (általános)
402	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Combat Modeling	választható (általános)

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
403	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Advanced Individual Study in Systems Engineering	választható (általános)
404	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Special Topics in Mathematics	választható (általános)
405	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Applied Research Project in Systems Engineering	választható (általános)
406	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Dynamic Systems Analysis	választható (általános)
407	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Microeconomics	választható (általános)
408	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Macroeconomics	választható (általános)
409	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Major in Military Applications of Operations Research	Econometrics II	választható (általános)
410	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Fundamentals of Network Science	kötelező
411	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Linear Algebra	kötelezően választható (elmélet)
412	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Discrete Math	kötelezően választható (elmélet)
413	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Special Topics	kötelezően választható (elmélet)
414	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Graph Theory	kötelezően választható (elmélet)
415	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Sociological Theory	kötelezően választható (elmélet)
416	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Network Engineering & Management	kötelezően választható (elmélet)
417	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Data Structures	választható (modellezés)
418	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Design & Analysis Algorithms	választható (modellezés)
419	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Mathematical Modeling	választható (modellezés)
420	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Deterministic Models	választható (modellezés)
421	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Stochastic Models	választható (modellezés)

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
422	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Systems Simulation	választható (modellezés)
423	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Combat Modeling	választható (modellezés)
424	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	System Dynamics Simulation	választható (modellezés)
425	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Economics of Public Policy	választható (modellezés)
426	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Design of Structure in Theater Opn	választható (alkalmazott)
427	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Topics in Civil Eng: Infrastructure	választható (alkalmazott)
428	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Cybersecurity	választható (alkalmazott)
429	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Computer Networks	választható (alkalmazott)
430	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Comparative Military Systems	választható (alkalmazott)
431	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Supply Chain Eng & Info Mgt	választható (alkalmazott)
432	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Geography of Global Cultures	választható (alkalmazott)
433	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Geographic Info Systems	választható (alkalmazott)
434	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Military Geographic Operations	választható (alkalmazott)
435	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Urban Geography	választható (alkalmazott)
436	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Artificial Intelligence	választható (alkalmazott)
437	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Network Systems Programming	választható (alkalmazott)
438	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Information Warfare	választható (alkalmazott)
439	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Special Topics	választható (alkalmazott)
440	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Leading Teams	választható (alkalmazott)

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
441	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Negotiation for Leaders	választható (alkalmazott)
442	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Experimental Social Psychology	választható (alkalmazott)
443	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Leadership Theory & Development	választható (alkalmazott)
444	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	SNA for Public Policy	választható (alkalmazott)
445	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Human Computer Interface	választható (alkalmazott)
446	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Complex Systems Architecture	választható (alkalmazott)
447	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Econometrics I	választható (alkalmazott)
448	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Cultural & Political Anthropology	választható (alkalmazott)
449	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Terrorism: New Challenges	választható (alkalmazott)
450	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Winning the Peace	választható (alkalmazott)
451	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Seminar in Behavioral Sciences	választható (általános)
452	United States Military Academy at West Point	USMA	United States Military Academy at West Point, Network Science Minor	Advanced Study in Behavioral Sciences	választható (általános)
453	University of Oxford	OXFORD	Oxford University, Master of Science in Sociology	Sociological Analysis	kötelező
454	University of Oxford	OXFORD	Oxford University, Master of Science in Sociology	Qualitative Methods	kötelező
455	University of Oxford	OXFORD	Oxford University, Master of Science in Sociology	Statistical Methods	kötelező
456	University of Oxford	OXFORD	Oxford University, Master of Science in Sociology	Research Design	kötelező
457	University of Oxford	OXFORD	Oxford University, Master of Science in Sociology	Advanced Quantitative Methods	választható
458	University of Oxford	OXFORD	Oxford University, Master of Science in Sociology	Causality: Methods of Causal Inference in the Social Sciences	választható
459	University of Oxford	OXFORD	Oxford University, Master of Science in Sociology	Online Social Networks	választható
460	University of Oxford	OXFORD	Oxford University, Master of Science in Sociology	Political and Civil Conflict	választható
461	University of Oxford	OXFORD	Oxford University, Master of Science in Sociology	Social Movements	választható
462	University of Oxford	OXFORD	Oxford University, Master of Science in Sociology	Sociology of China	választható

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
463	University of Oxford	OXFORD	Oxford University, Master of Science in Sociology	Sociology of Japan	választható
464	University of Oxford	OXFORD	Oxford University, Master of Science in Sociology	Sociology of the Family	választható
465	University of Oxford	OXFORD	Oxford University, Master of Science in Sociology	Sociology of Latin America	választható
466	University of Oxford	OXFORD	Oxford University, Master of Science in Sociology	Sociology of Mafias	választható
467	University of Oxford	OXFORD	Oxford University, Master of Science in Sociology	Sociogenomics	választható
468	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	POLICY RESEARCH AND ADVICE	kötelező
469	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	ORGANISATIONS THEORY AND RESEARCH	kötelező
470	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	ACADEMIC PROFESSIONAL CSP	kötelező
471	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	CRIMINOLOGY AND SAFETY: THEORIES, TRENDS, AND POLICIES	kötelező
472	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	Internet, social media and networks	választható
473	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	Essentials of Care	választható
474	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	Neighbourhoods and Crime (Geo Sciences)	választható
475	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	Security, Violence and Sovereignty (Cultural Anthropology: Sustainable Citizenship)	választható
476	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	Nudging (Social, Health and Organisational Psychology)	választható
477	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	INTERNET SOCIAL MEDIA AND NETWORKS	kötelező
478	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	Essentials of Care	választható
479	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	Criminology and safety	választható
480	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	Digital Media and Youth (Youth, Education and Society)	választható
481	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	Social Influence, Public Communication and Advertising (Social, Health & Organizational Psychology)	választható
482	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	Data Analysis and Visualisation (M&S for Behavioural, Biomedical & Social Sciences)	választható
483	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	CARE POLICY AND ORGANISATIONS	kötelező
484	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	Internet, social media and networks	választható

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
485	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	Criminology and safety	választható
486	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	Loss & Psychotrauma (Clinical Psychology)	választható
487	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	Health Cities (Human Geography)	választható
488	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	Organisational Development (Social, Health and Organisational Psychology)	választható
489	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	INTERNSHIP AND LABOURMARKET PREPARATION	kötelező
490	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	MASTER'S THESIS CONTEMPORARY SOCIALE PROBLEMS	kötelező
491	Utrecht University	UTRECHT	Sociology: Contemporary Social Problems	ACADEMIC PROFESSIONAL CSP	kötelező
492	Utrecht University	UTRECHT	Sociology and Social Research	SOCIOLOGICAL THEORY CONSTRUCTION AND MODEL BUILDING	kötelező
493	Utrecht University	UTRECHT	Sociology and Social Research	FAMILY AND SOCIAL INEQUALITY	kötelező
494	Utrecht University	UTRECHT	Sociology and Social Research	METHODS AND STATISTICS 1: REGRESSION ANALYSIS AND ITS GENERALIZATIONS	kötelező
495	Utrecht University	UTRECHT	Sociology and Social Research	RESEARCH PRACTICUM 1: WORK-FAMILY ISSUES, ORGANIZATIONS, AND INEQUALITY	kötelező
496	Utrecht University	UTRECHT	Sociology and Social Research	SOCIAL NETWORKS – THEORY AND EMPIRICS	kötelező
497	Utrecht University	UTRECHT	Sociology and Social Research	STARTING WITH YOUR THESIS – LITERATURE REVIEW	kötelező
498	Utrecht University	UTRECHT	Sociology and Social Research	METHODS AND STATISTICS 2: STRUCTURAL EQUATION MODELLING AND MULTILEVEL ANALYSIS	kötelező
499	Utrecht University	UTRECHT	Sociology and Social Research	RESEARCH PRACTICUM 2: SOCIAL NETWORK ANALYSIS	kötelező
500	Utrecht University	UTRECHT	Sociology and Social Research	ELECTIVES AND RESEARCH EXPERIENCES	kötelező
501	Utrecht University	UTRECHT	Sociology and Social Research	RESEARCH SEMINAR 1: BUILDING A THEORY	kötelező
502	Utrecht University	UTRECHT	Sociology and Social Research	MASTER'S THESIS: A PUBLISHABLE ARTICLE	kötelező

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
503	Utrecht University	UTRECHT	Sociology and Social Research	RESEARCH SEMINAR 2: ANALYSING, REPORTING AND DISCUSSING YOUR FINDINGS	kötelező
504	Utrecht University	UTRECHT	Sociology and Social Research	MASTER'S THESIS: A PUBLISHABLE ARTICLE	kötelező
505	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Academic Writing and Presentation	kötelező
506	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Statistical Methods for Comparative Research	kötelező
507	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Theories of Global Social Change	kötelező
508	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Approaches to Technology and Society	kötelező
509	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Computer-assisted Qualitative Methods	kötelező
510	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Multilevel and Longitudinal Data Analysis	kötelező
511	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Designing Social Research	kötelező
512	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Evaluating Social Interventions	kötelező
513	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Social Network Analysis	kötelező
514	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Thesis Writing I.	kötelező
515	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Internship	kötelező
516	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Participatory Research Methods	kötelező
517	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Thesis Writing II. (Thesis Work)	kötelező
518	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Global Markets and National Development	kötelező
519	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Global Data on Economic Development, Population and Migration	kötelező
520	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	National Identities in Global Contexts	kötelező
521	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Gender and Work in Comparative Perspective	kötelező

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
522	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	A FÁK térség államai 1991-től 2018-ig	választható
523	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	A kérdézés tudománya a véleménykutatásban	választható
524	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	A piacgazdaság intézményei és kultúrája	választható
525	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Aktuális nemzetközi kérdések	választható
526	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Alternative Future Images	választható
527	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Az amerikai lobbiz érdekcsoportok és befolyásuk az Egyesült Államokban	választható
528	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Az emberi jogok Ázsiában	választható
529	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Az emberi méltóság filozófiája	választható
530	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Balkán-tanulmányok	választható
531	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Banktörténet	választható
532	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Bevezetés a mediációba	választható
533	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Borkommunikáció	választható
534	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	British Politics: Consensus, Brexit and Populism	választható
535	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Business Strategies in CEE	választható
536	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Central and Eastern Europe from a Global Perspective	választható
537	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Communication, Living, Art	választható
538	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Contemporary Geopolitics around the World	választható
539	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Contemporary Hungarian Politics	választható
540	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Development Economics II – Institutions and Development	választható

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
541	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Digitális stúdió szerkesztés	választható
542	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Economic, Political and Social Processes in Latin-America	választható
543	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Egészségsszociológia	választható
544	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Environmental History	választható
545	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Environmental Protection and International Relations	választható
546	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	EU aktuális kérdések	választható
547	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	EU és Kelet-Ázsia kapcsolatrendszere	választható
548	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	EU közös politikái	választható
549	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	EU Negotiations Simulation	választható
550	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	EU-támogatások, pályázatiírás és menedzsment	választható
551	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Európai Unió tagállamok makrogazdasági politikái	választható
552	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	European Economic Governance	választható
553	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Felsőoktatás-politika	választható
554	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Film- és olvasószeminárium IV.	választható
555	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Film- és olvasószeminárium V.	választható
556	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Filozófia-episztemológia	választható
557	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Financial Statement Analysis	választható
558	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Foreign Policy of China	választható
559	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Francia-tanulmányok	választható

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
560	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Gazdaság- és fejlesztéspolitika a világ gazdaságában	választható
561	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Global Security Studies: An Integrated Approach	választható
562	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Globális, nemzeti és helyi értékek védelme és hasznosítása	választható
563	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Haladó fejlesztéspolitikai programozás és pályázatírás	választható
564	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Hatalomelméletek	választható
565	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Health and Ageing	választható
566	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Hegemónia a XIX. és XX. században	választható
567	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Human Development and Security	választható
568	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Innovation Management	választható
569	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Institutions, Elites, Entrepreneurship	választható
570	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	International Criminal Law	választható
571	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	International Development and Assistance	választható
572	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	International Development and Conflict	választható
573	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	International Economic Policies	választható
574	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	International NGOs and the UN	választható
575	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	International Relations in Practice III	választható
576	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	International Trade Policy	választható
577	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Izrael és/vagy Palesztina?	választható
578	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Jobboldali európai radikalizmus	választható

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
579	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Jövő kutatás	választható
580	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Keleti és nyugati civilizációk összehasonlítása	választható
581	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Kommunikáció, életmód, művészet	választható
582	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Komplex retorikai gyakorlatok, prezentáció	választható
583	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Közel-keleti politikai rendszerek	választható
584	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Közép-európai regionális együttműködési formák	választható
585	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Közlekedéscélrajz, közlekedéstudomány	választható
586	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Kritikai kultúrakutatás	választható
587	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Kultúr diplomácia	választható
588	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Külképviselési kurzus	választható
589	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Külpolitikai döntéshozatal a gyakorlatban	választható
590	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Latin-Amerika gazdasági-társadalmi és politikai folyamatai – mítoszok és valóság	választható
591	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Magyarország külkapcsolati rendszere	választható
592	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Magyarország szerepe a globális fenntarthatósági és klímacélok elérésében	választható
593	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Médiavállalkozás	választható
594	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Metaphor, Media and Culture	választható
595	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Migration Studies	választható
596	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Modern idők 1500-2000	választható
597	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Munka- és szerveztpsychológia, munkaerő-kiválasztás	választható

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
598	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Munkakörök a médiában	választható
599	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Nations, Minorities and Minority policies in ECE	választható
600	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Németország az EU-ban	választható
601	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Nemzetközi kapcsolatok a gyakorlatban III.	választható
602	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Nemzetközi vállalatok a világgazdaságban	választható
603	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Nemzetstratégia és a Kárpát-medence geopolitikája	választható
604	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Női vezetők-szerepmODELLEK	választható
605	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Önismereti tréning	választható
606	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Parliaments in East-Central Europe	választható
607	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Political Discourse Analysis	választható
608	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Politics of Transition in East Central Europe	választható
609	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Politikai filmklub mesterfokon	választható
610	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Politikai szituációk, döntések, játszmák	választható
611	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Politikai vezetők és vezetés	választható
612	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Protecting and managing global, national and local heritage	választható
613	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Reading & Film IV	választható
614	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Reading & Film V	választható
615	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Regional Economic Studies	választható
616	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Regionális világgazdaságtan	választható

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
617	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Reklámkommunikáció	választható
618	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Sajtó és politika: nemzetközi áttekintés	választható
619	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Small State Studies	választható
620	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Spatial development and regionalization	választható
621	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Start-up vállalkozások jogi keretei	választható
622	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Studies on Men and Masculinities	választható
623	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Success to Leadership	választható
624	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Szociálpszichológia	választható
625	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Társadalmi kommunikációs doktori iskola proszeminárium	választható
626	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Társadalom- és környezetpszichológia	választható
627	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Technológia, hatalom, üzlet a világgazdaságban	választható
628	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	The Globalization of World Politics	választható
629	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	The Political Economy of EU Decision-Making	választható
630	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	The rise of China in the world economy	választható
631	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Theories of International Relations	választható
632	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Trade Wars and Globalization	választható
633	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Tréningvezetési gyakorlat	választható
634	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Tréningvezetési ismeretek	választható
635	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Új generáció és civil szerveződések – kutatási projektszeminárium	választható

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
636	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	US Presidential Speeches	választható
637	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Üzleti retorika: a személyes eladás gyakorlata	választható
638	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Vállalkozástörténet	választható
639	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Válságok és konfliktusok a Közel-Keleten	választható
640	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Világvallások	választható
641	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Vizuális szociológia	választható
642	Budapesti Corvinus Egyetem	BCE	Budapesti Corvinus Egyetem, Sociology Master of Arts, Global Social Change	Women in Politics	választható
643	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Szociológiatörténet	kötelező
644	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Társadalmi tagolódás, társadalmi szerveződés	kötelező
645	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Történeti szociológia I	kötelező
646	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Kortárs szociológiai megközelítések	kötelező
647	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Történeti szociológia II	kötelező
648	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	A szociálpszichológia új trendjei	kötelező
649	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Kvantitatív kutatási módszerek és alkalmazásaik	kötelező
650	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Kvalitatív kutatási módszerek és alkalmazásaik	kötelező
651	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Többváltozós elemzések	kötelezően választható
652	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Komplex survey adatelemzések	kötelezően választható
653	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Adatelemzési feltételek	kötelezően választható
654	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Elmélet és empiria	kötelezően választható
655	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Interjúkészítés	kötelezően választható
656	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Interjúelemzési technikák	kötelezően választható
657	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Történeti dokumentumok elemzése	kötelezően választható
658	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Fókuszcsoport	kötelezően választható
659	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Szövegelemzési módszerek	kötelezően választható

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
660	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Idegen nyelvű szakkommunikáció	kötelezően választható
661	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Pályázatiírási gyakorlat	kötelezően választható
662	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Civil társadalom, civil mozgalmak	kötelezően választható
663	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Hálózat kutatás	kötelezően választható
664	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Kritikai elméletek hálózati megközelítésben	kötelezően választható
665	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Médiadinamika, médiakonstrukció	kötelezően választható
666	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Társadalmi innováció, mintakövetés, evolúció	kötelezően választható
667	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Tudományos hálózatok	kötelezően választható
668	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	A digitális jelenségek szociológiája	kötelezően választható
669	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	A magyar szociológia és a nyilvánosság	kötelezően választható
670	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	A mindennapi élet története	kötelezően választható
671	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	A terrorizmus szociológiája	kötelezően választható
672	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Civilizációs folyamatok	kötelezően választható
673	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Haladás és társadalmi feszültségek: a szociológia és a közönség	kötelezően választható
674	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Kommunikáció a késő modernitásban	kötelezően választható
675	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	A nemek szociológiája	kötelezően választható
676	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Egyéni és csoportos identitás	kötelezően választható
677	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Emlékezés – identitás – narratíva olvasószeminárium	kötelezően választható
678	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Múltértelmezések és laikus kardiagnózikus, avagy a társadalmi változások fenomenológiája	kötelezően választható
679	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Pszichoanalitikus olvasószeminárium	kötelezően választható
680	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Szocializáció és társas fejlődés	kötelezően választható
681	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Szakkolozati prozeminárium	kötelező
682	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Szakkolozati prozeminárium I	kötelező
683	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Szakkolozati prozeminárium II	kötelező
684	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Szociológia mesterszak	Szakmai gyakorlat	kötelező
685	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Matematikai alapvetés I	kötelező
686	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Lineáris algebra és analízis (előadás)	kötelező

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
687	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Lineáris algebra és analízis (gyakorlat)	kötelező
688	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Valószínűségszámítás (előadás)	kötelező
689	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Valószínűségszámítás (gyakorlat)	kötelező
690	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Matematikai alapvetés II	kötelező
691	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Matematikai statisztika (előadás)	kötelező
692	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Matematikai statisztika (gyakorlat)	kötelező
693	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Mintavétel	kötelező
694	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Adatgyűjtési módszerek	kötelező
695	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Survey adatfeldolgozás	kötelező
696	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Társadalomismeret	kötelező
697	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Kutatástervezés	kötelező
698	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Piackutatás I	kötelező
699	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Piackutatás II	kötelező
700	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Kvalitatív módszerek	kötelező
701	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Kommunikáció és adatvizualizáció	kötelező
702	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Programozás I	kötelező
703	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Programozás II	kötelező
704	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	SPSS programozás	választható
705	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Többváltozós valószínűségszámítás és statisztika	kötelező
706	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Adatelemzés I	kötelező
707	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Adatelemzés II	kötelező
708	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Adattudomány előadás	kötelező
709	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Adattudomány gyakorlat	kötelező
710	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Hálózatelemzés	kötelező
711	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Kategoriális változók elemzése	kötelező
712	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Corporate economics	kötelezően választható
713	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Üzleti elemzés	kötelezően választható
714	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Idősorok ökonometriája	kötelezően választható

Sorszám	Egyetem neve	Kód	Szint, program	Kurzus neve	Kurzus státusz
715	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Optimization and game theory for decision making	kötelezően választható
716	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Oksági következtetés a társadalomtudományokban	kötelezően választható
717	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Statisztikatörténet és közgazgatási adatgyűjtési rendszerek	kötelező
718	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Biostatisztika	kötelezően választható
719	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Meta-analysis	kötelezően választható
720	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Térinformatika a társadalomtudományokban	kötelezően választható
721	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Elmélet és empiria	kötelezően választható
722	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Hálózat kutatás	kötelezően választható
723	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Szakmai gyakorlat	kötelező
724	Eötvös Loránd Tudományegyetem	ELTE	Survey statisztika, mesterképzés	Szakdolgozat konzultáció	kötelező

Forrás: a szerző szerkesztése

2. táblázat: Kurzusokhoz, tárgyakhoz használt irodalmak jegyzéke

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
1	University of Oxford	Sociological Analysis	Elster, J. (2015). <i>Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences (2nd ed.)</i> . Cambridge University Press
2	University of Oxford	Sociological Analysis	Collins, R. (1994). <i>Four Sociological Traditions</i> . Oxford University Press
3	University of Oxford	Qualitative Methods	Arksey, H. & Knight, P. (1999). <i>Interviewing for Social Scientists</i> . London, UK.: Sage
4	University of Oxford	Qualitative Methods	Burgess, R. G. (1984). <i>In the Field: An Introduction to Field Research</i> . Routledge
5	University of Oxford	Qualitative Methods	King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). <i>Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research</i> . Princeton, NJ: Princeton University Press
6	University of Oxford	Qualitative Methods	Krippendorff, K. (2004). <i>Content Analysis: An introduction to its methodology (second ed.)</i> . Thousand Oaks, Calif: Sage
7	University of Oxford	Qualitative Methods	Whyte, W. F. (1993). <i>Street corner society: the social structure of an Italian slum (4th Edition)</i> . Chicago; London: University of Chicago Press
8	University of Oxford	Research Design	King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). <i>Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research</i> . Princeton, NJ: Princeton University Press
9	University of Oxford	Research Design	Judd, C. M., Smith E. R., & Kidder, L. H. (2001). <i>Research Methods in Social Relations (International Edition)</i> . Fort Worth: Holt, Rinehart and Winston
10	University of Oxford	Research Design	Elster, J. (1989). <i>Nuts and Bolts for the Social Sciences</i> . Cambridge University Press
11	University of Oxford	Advanced Quantitative Methods	Angrist, J. D., & Pischke, J.-S. (2009). <i>Mostly Harmless Econometrics</i> . Princeton: Princeton University Press
12	University of Oxford	Advanced Quantitative Methods	Mood, C. (2010). Logistic Regression: Why We Cannot Do What We Think We Can Do, and What We Can Do About It. <i>European Sociological Review</i> , 26(1), 67–82.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
13	University of Oxford	Advanced Quantitative Methods	Allison, P. D. (2009). <i>Fixed Effect Regression Models</i> . Sage
14	University of Oxford	Advanced Quantitative Methods	Halaby, C. N. (2009). Panel models in sociological research: Theory into practice. <i>Annual Review of Sociology</i> , (30), 507–544.
15	University of Oxford	Advanced Quantitative Methods	Long, J. S., & Freese, J. (2014). <i>Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata (3rd ed.)</i> . College Station, TX: Stata Press
16	University of Oxford	Advanced Quantitative Methods	Rabe-Hesketh, S., & Skrondal, A. (2012). <i>Multilevel and Longitudinal Modeling Using Stata. Volume I: Continuous Responses (3rd ed.)</i> . College Station, TX: Stata Press
17	University of Oxford	Advanced Quantitative Methods	Rabe-Hesketh S., & Skrondal, A. (2012). <i>Multilevel and Longitudinal Modeling Using Stata. Volume II: Categorical Responses, Counts, and Survival (3rd ed.)</i> . College Station, TX: Stata Press
18	University of Oxford	Advanced Quantitative Methods	Allison, P. D. (2004). Using panel data to estimate the effects of events. <i>Sociological Methods and Research</i> , 23(2), 174–199.
19	University of Oxford	Advanced Quantitative Methods	Montgomery, D. C., Peck, E. A., & Vining, G. G. (2012). <i>Introduction to Linear Regression Analysis</i> . John Wiley & Sons [e-book, available from Bodleian through SOLO].
20	University of Oxford	Advanced Quantitative Methods	Richard, B., Holm, A., & Karlson, K. B. (2014). Correlations and Nonlinear Probability Models. <i>Sociological Methods & Research</i> , 43(4), 571–605.
21	University of Oxford	Advanced Quantitative Methods	Bryan, M. L., & Jenkins, S. P. (2016). Multilevel Modelling of Country Effects: A Cautionary Tale. <i>European Sociological Review</i> , 32(1), 3–22.
22	University of Oxford	Causality: Methods of Causal Inference in the Social Sciences	Fox John (2008): <i>A Mathematical Primer for Social Statistics</i> . QASS, 159. Sage
23	University of Oxford	Causality: Methods of Causal Inference in the Social Sciences	Stephen L. M., & Winship, C. (2014). <i>Counterfactuals and Causal Inference: Methods and Principles for Social Research (2nd edition)</i> . New York, NY: Cambridge University Press
24	University of Oxford	Causality: Methods of Causal Inference in the Social Sciences	Angrist, J. D., & Pischke, J.-S. (2009). <i>Mostly Harmless Econometrics</i> . Princeton: Princeton University Press
25	University of Oxford	Political and Civil Conflict	Kalyvas, S. N. (2006). <i>The Logic of Violence in Civil War</i> . Cambridge University Press
26	University of Oxford	Political and Civil Conflict	Kapuściński, Ryszard, & Brand, W. R. (2001). <i>Another Day of Life London. Penguin Classics. (New edition)</i> . London, UK: Penguin Books
27	University of Oxford	Political and Civil Conflict	Petersen, R. D. (2002) <i>Understanding Ethnic Violence: Fear, Hatred, and Resentment in Twentieth Century Eastern Europe</i> . New York: Cambridge University Press
28	University of Oxford	Political and Civil Conflict	Tilly, C. (2003). <i>The Politics of Collective Violence</i> . Cambridge: Cambridge University Press
29	University of Oxford	Political and Civil Conflict	Weinstein, J. (2006). <i>Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence</i> . Cambridge: Cambridge University Press
30	University of Oxford	Social Movements	Tilly C., & Tarrow, S. G. (2015). <i>Contentious Politics</i> . (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press
31	University of Oxford	Social Movements	Opp, K.-D. (2009). <i>Theories of Political Protest and Social Movements: A Multidisciplinary Introduction, Critique, and Synthesis</i> . Abingdon: Routledge
32	University of Oxford	Social Movements	Staggenborg, S. (2012): <i>Social Movements. (2nd. ed.)</i> . Oxford: Oxford University Press
33	University of Oxford	Sociology of China	Goodman, D. S. G. (2014). <i>Class in Contemporary China</i> . Cambridge: Polity Press
34	University of Oxford	Sociology of China	Jacka, T. A., Kipnis, A. B., & Sargeson, S. (2013). <i>Contemporary China: Society and Social Change</i> . Cambridge: Cambridge University Press
35	University of Oxford	Sociology of China	Gries, P.H., & Rosen, S. eds. (2004). <i>State and Society in 21st Century China: Crisis, Contention and Legitimation</i> . London: Routledge

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
36	University of Oxford	Sociology of China	Chan A., Madsen, R., & Unger, J. (2009). <i>Chen village: Revolution to globalization</i> . Berkeley: Univ. of California Press
37	University of Oxford	Sociology of China	Perry, E.J., & Selden, M. eds. (2003). <i>Chinese Society: Change, Conflict and Resistance</i> . London: Routledge
38	University of Oxford	Sociology of China	Gold T., Guthrie, D., & Wank, D. L. eds. (2002). <i>Social connections in China: Institutions, culture, and the changing nature of guanxi</i> . Cambridge: Cambridge Univ. Press
39	University of Oxford	Sociology of China	Walder, A. G. (1986). <i>Communist neotraditionalism: Work and authority in Chinese industry</i> . Berkeley: Univ. of California Press
40	University of Oxford	Sociology of Japan	Sugimoto, Y. (2003). <i>An introduction to Japanese society</i> . Cambridge: Cambridge University Press
41	University of Oxford	Sociology of Japan	Kariya, T., & Burtcher, M. (2013). <i>Education Reform and Social Class in Japan</i> . London: Routledge.
42	University of Oxford	Sociology of Japan	Brinton, M. C. (2011). <i>Lost in Transition</i> . Cambridge: Cambridge University Press
43	University of Oxford	Sociology of Japan	Mouer, R., & Kawanishi, H. A. (2005). <i>Sociology of Work in Japan</i> , Cambridge: Cambridge University Press
44	University of Oxford	Sociology of Japan	Schoppa, L. J. (2006). <i>Race for the exits: the unraveling of Japan's system of social protection</i> , Ithaca, N.Y., London: Cornell University Press
45	University of Oxford	Sociology of Japan	Ishida, H., & Slater, D. H. eds. (2010). <i>Social Class in Contemporary Japan</i> , London, UK: Routledge
46	University of Oxford	Sociology of Japan	Yoichi, F., & Kushner, B. eds. (2015). <i>Examining Japan's lost decades</i> . London, UK: Routledge
47	University of Oxford	Sociology of the Family	Bergstrom, T. C. (1997). A survey of theories of the family. In Rosenzweig, M.R. & Stark, O. (Eds). <i>Handbook of Population and Family Economics</i> . Vol. 1. Part A. (pp. 21-79). Amsterdam, NL: Elsevier Science.
48	University of Oxford	Sociology of the Family	Esping-Andersen, G. (2009). <i>The Incomplete revolution: Adapting welfare states to women's new roles</i> . Cambridge: Polity Press
49	University of Oxford	Sociology of the Family	McLanahan, S. (2004). Diverging destinies: How children are faring under the second demographic transition. <i>Demography</i> , 41, 607–627.
50	University of Oxford	Sociology of the Family	Raymo, J. M., Park, H., Xie Y., & Yeung, W. J. J. (2015). Marriage and family in East Asia: Continuity and change. <i>Annual Review of Sociology</i> , 41, 471–492.
51	University of Oxford	Sociology of the Family	Thomson, E. (2014). Family complexity in Europe. <i>The Annals of the American Academy of Political and Social Science</i> , 654, 245–258.
52	University of Oxford	Sociology of the Family	Zaidi, B., & Morgan, S.P. (2017). The Second Demographic Transition Theory: A Review and Appraisal. <i>Annual Review of Sociology</i> , 43, 473–492.
53	University of Oxford	Sociology of the Family	Cohen, P. N. (2019). The Coming Divorce Decline. <i>Socius</i> , 5, 1–6.
54	University of Oxford	Sociology of Mafias	Pistone, J. D., & Woodley, R. (1988). <i>Donnie Brasco: My Undercover Life in the Mafia</i> . New York: NAL Books
55	University of Oxford	Sociology of Mafias	Calderone, A., Arlacchi, P., & Romano, M. (1993). <i>Men of Dishonor: Inside the Sicilian Mafia: An Account of Antonino Calderone (First Edition)</i> . New York: Morrow & Co
56	University of Oxford	Sociology of Mafias	Maas, P. (1997). <i>Underboss: Sammy the Bull Gravano's Story of Life in the Mafia</i> , Harper Perennial (1st Ed., 9th Printing ed.). Harper Collins publ.
57	University of Oxford	Sociology of Mafias	Escobar, R. (2010). <i>Escobar: The Inside Story of Pablo Escobar</i> , Hodder Paperback
58	University of Oxford	Sociology of Mafias	Leeson, P. T. (2011). <i>The Invisible Hook: The Hidden Economics of Pirates</i> . Princeton University Press
59	University of Oxford	Sociology of Mafias	Poulsen, K. (2011). <i>Kingpin: How One Hacker Took Over the Billion-Dollar Cybercrime Underground</i> . Crown
60	University of Oxford	Sociology of Mafias	Glenny, M. (2015). <i>Nemesis: One Man and the Battle for Rio Hardcover</i> . Bodley Head

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
61	University of Oxford	Sociology of Mafias	Gambetta, D. (1993). <i>The Sicilian Mafia</i> . Harvard University Press
62	University of Oxford	Sociology of Mafias	Varese, F. (2017). <i>Mafia Life: Love, Death and Money at the Heart of Organised Crime</i> . Profile and Oxford University Press
63	University of Oxford	Sociology of Mafias	Varese F. (2010). <i>Organized Crime. Critical Concepts in Criminology</i> . Routledge
64	University of Oxford	Sociogenomics	Belsky, D. W., & Israel, S. (2014). Integrating genetics and social science: genetic risk scores. <i>Biodemography and Social Biology</i> , 60(2), 137–155. DOI: 10.1080/19485565.2014.946 591
65	University of Oxford	Sociogenomics	Cesarini, D., & Visscher, P. M. (2017). Genetics and educational attainment. <i>Npj Science of Learning</i> , 2(1), 4. DOI: 10.1038/s41539-017-0005-6
66	University of Oxford	Sociogenomics	Courtiol, A., Tropf, F. C., & Mills, M. C. (2016). When genes and environment disagree: Making sense of trends in recent human evolution. <i>Proceedings of the National Academy of Sciences</i> , 113(28), 7693–7695.
67	University of Oxford	Sociogenomics	Harmon, A. (2018). <i>Why White Supremacists are Chugging Milk (and Why Geneticists are Alarmed)</i> . <i>The New York Times</i> . Elérhető: www.nytimes.com/2018/10/17/us/white-supremacists-science-dna.html
68	University of Oxford	Sociogenomics	Khan, R., & Mittelman, D. (2018). Consumer genomics will change your life, whether you get tested or not, <i>Genome Biology</i> , 19(120) DOI: 10.1186/s13059-018-1506-1
69	University of Oxford	Sociogenomics	Mills M.C. (2019): How do genes affect same-sex behaviour? <i>Science</i> , 365(6456), 869–870.
69	University of Oxford	Sociogenomics	Mill, M. C., & Tropf, F. C. (2020). Sociology, Genetics and the Coming of Age of Sociogenomics. <i>Annual Review of Sociology</i> , (forthcoming, available upon request).
70	University of Oxford	Sociogenomics	Mills, M.C. [et al.] (2020): Ethical Issues in Genomics Research. In <i>An Introduction to Applied Statistical Genetic Analysis</i> . (pp. 359–376). Cambridge, MA: The MIT Press
71	University of Oxford	Sociogenomics	Mills, M.C., & Rahal, C. (2019): A scientometric review of genome-wide association studies, <i>Communications Biology</i> , 2, DOI:10.1038/s42003-018-0261-x.
72	University of Oxford	Sociogenomics	Plomin, R., & von Stumm, S. (2018). The new genetics of intelligence. <i>Nature Review Genetics</i> , 19, 148–159.
73	University of Oxford	Sociogenomics	Torkamani, N.E [et al.] (2018). The personal and clinical use of polygenic risk scores. <i>Nature Review Genetics</i> , 19, 582–590.
74	University of Oxford	Sociogenomics	Zimmer, C. (2018). Genetic intelligence tests are next to worthless. <i>Atlantic</i> . <i>The Atlantic</i> , 05.29. Elérhető: www.theatlantic.com/science/archiv_e/2018/05/genetic-intelligence-tests-arenext-to-worthless/561392/
75	University of Oxford	Sociogenomics	Conley, D., & Fletcher, J. (2017). <i>Genome Factor. What the Social Genomics Revolution Reveals about Ourselves, Our History and the Future</i> . Princeton, Oxford: Princeton University Press.
76	University of Oxford	Sociogenomics	Conley, D. (2009). The promise and challenges of incorporating genetic data into longitudinal social science surveys and research. <i>Biodemography and Social Biology</i> , 55(2), 238–251.
77	University of Florida	Social Network Analysis	Borgatti, S., Everett, M., & Johnson, J. (2013). <i>Analyzing Social Networks (First Edition)</i> . Sage
78	University of Florida	Social Network Analysis	Johnson, J. C. (1994). <i>Anthropological Contributions to the Study of Social Networks: A Review</i> . In <i>Wasserman, S., & Galaskiewicz, J. (eds.), Advances in Social Network Analysis: Research in the Social and Behavioral Sciences</i> . (DOI: 10.4135/9781452243528.n5) Newbury Park: Sage
79	University of Florida	Social Network Analysis	Scott, J. (2000). <i>Network Analysis: A Handbook (Second Edition)</i> . Newbury Park CA: Sage
80	University of Florida	Social Network Analysis	Valente, T. (2010). <i>Social Networks and Health: Models, Methods and Applications (First Edition)</i> . Oxford University Press
81	University of Florida	Social Network Analysis	Kadushin, C. (2011). <i>Understanding Social Networks: Theories, Concepts and Findings (First Edition)</i> . Oxford University Press

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
82	University of Florida	Social Network Analysis	Wasserman, S., & Faust, K. (1994). <i>Social Network Analysis: Methods and Applications (First Edition)</i> . Cambridge University Press
83	University of Florida	Social Network Analysis	UCINET. Letöltés dátuma: 2020. 05.07. Elérhető: www.analytictech.com/downloaduc6.htm Egonet: freely available at. Letöltés dátuma: 2020.05.07. Elérhető: http://sourceforge.net/projects/egonet/
84	University of Florida	Social Network Analysis	Hanneman, B., & Riddle, M. Ucinet tutorial. Letöltés dátuma:2020.05.07. Elérhető: is available at: http://faculty.ucr.edu/~hanneman/nettext/
85	Carnegie Mellon University	Introduction to Social Network Analysis	Scott, J. (2007). <i>Social network analysis: A handbook (2nd Ed.)</i> . Newbury Park, CA: Sage
86	Carnegie Mellon University	Introduction to Social Network Analysis	Knoke, D., & Yang, S. (2008). <i>Social Network Analysis, (2nd Ed)</i> . Los Angeles: Sage
87	Athens University of Economics and Business	Social Network Analysis	Easley, D., & Kleinberg, J. (2010). <i>Networks, crowds, and markets</i> . Cambridge University Press
88	Athens University of Economics and Business	Social Network Analysis	Leskovec, J., Rajaraman, A., & Ullman, J. D. (2014). <i>Mining of massive datasets</i> . Cambridge University Press
89	National Research University Higher School of Economics	Social Network Analysis	Easley, D., & Kleinberg, J. (2010). <i>Networks, Crowds, and Markets: Reasoning About a Highly Connected World</i> . Cambridge University Press
90	National Research University Higher School of Economics	Social Network Analysis	Kolaczyk, E., & Csardi, G. (2014). <i>Statistical Analysis of Network Data with R (UseR!)</i> . Springer
91	National Research University Higher School of Economics	Social Network Analysis	Wasserman, S., & Faust, K. (1994). <i>Social Network Analysis. Methods and Applications</i> . Cambridge University Press
92	National Research University Higher School of Economics	Social Network Analysis	van Steen, M. (2010). <i>Graph Theory and Complex Networks: An Introduction</i> . Maarten van Steen
93	National Research University Higher School of Economics	Social Network Analysis	Zafarani, R., Abbasi, M. A., & Liu, H. (2014). <i>Social Media Mining: An Introduction</i> . Cambridge University Press
94	National Research University Higher School of Economics	Social Network Analysis	Tsvetovat, M., & Kouznetsov, A. (2011). <i>Social Network Analysis for Startups</i> . O'Reilly Media
95	National Research University Higher School of Economics	Social Network Analysis	Knell, R. (2013). <i>Introductory R: A Beginner's Guide to Data Visualisation, Statistical Analysis and Programming in R</i> . Kindle
96	National Research University Higher School of Economics	Social Network Analysis	Zuur, A., Ieno, E., & Meesters, E. (2009). <i>A Beginner's Guide to R (Use R!)</i> . Springer
97	National Research University Higher School of Economics	Social Network Analysis	Kabacoff, R. (2015). <i>R in action. Data Analysis and graphics with R</i> . Manning Publications
98	National Research University Higher School of Economics	Social Network Analysis	Barabasi, A-L. (2002). <i>Linked: The New Science Of Networks Science Of Networks</i> . Basic Books

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
99	National Research University Higher School of Economics	Social Network Analysis	Watts, D. (2004). <i>Six Degrees: The Science of a Connected Age</i> . W. Norton & Company
100	The University of Jordan	Social Network Analysis	McCulloh, I., Armstrong, H., & Johnson, A. (2013). <i>Social Network Analysis with Applications</i> . Hoboken: Wiley
101	The University of Jordan	Social Network Analysis	Zafarani, R., Abbasi, M. A., & Liu, H. (2014). <i>Social Media Mining: An Introduction</i> . Cambridge University Press
102	The University of Jordan	Social Network Analysis	Han, J., Kamber, M., & Pei, J. (2011). <i>Data Mining: Concepts and Techniques</i> . Elsevier
103	Columbia University	Social Network Analysis	Easley, D. & Kleinberg, J. (2010). <i>Networks, Crowds, and Markets: Reasoning about a highly connected world</i> . Cambridge Univ. Press
104	Columbia University	Social Network Analysis	Newman, M. (2010). <i>Networks: An introduction</i> . Oxford: Oxford Univ. Press
105	Columbia University	Social Network Analysis	Jackson, M. O. (2008). <i>Social and Economic Networks</i> . Princeton Univ. Press
106	University of Central Florida	Social Network Analysis	Tang, L., & Liu, H. (2010). <i>Community Detection and Mining in Social Media</i> . Morgan & Claypool Publishers
107	University of Central Florida	Social Network Analysis	Kumar, S., Morstatter, F., & Liu, H. (2014). <i>Twitter Data Analytics</i> . New York: Springer-Verlag
108	Michigan State University	Social Network Analysis	Carrington, P. J. (2005). <i>Models and Methods in Social Network Analysis</i> . Cambridge University Press
109	Michigan State University	Social Network Analysis	Wasserman S., & Faust, K. (2005). <i>Social networks analysis: Methods and applications</i> . New York: Cambridge University Press
110	Michigan State University	Social Network Analysis	Freeman, L. C. (2004). <i>The Development of Social Network Analysis: A Study in the Sociology of Science</i> . Vancouver, BC: Empirical Press
111	Michigan State University	Social Network Analysis	Kadushin, C. (2012). <i>Understanding Social Networks: Theories, Concepts, and Findings</i> . Oxford: Oxford University Press
112	Michigan State University	Social Network Analysis	Scott, J. (1992). <i>Social Network Analysis</i> . Newbury Park, CA: Sage
113	Michigan State University	Social Network Analysis	Wellman, B., & Berkowitz, S. D. (1997). <i>Social Structures: A Network Approach</i> . Greenwich, CT: JAI Press
114	University of Cambridge	Social Network Analysis	Easley, D., & Kleinberg, J. (2010). <i>Networks, crowds, and markets: reasoning about a highly connected world</i> . Cambridge University Press
115	University of Cambridge	Social Network Analysis	Newmann, M. (2010). <i>Networks</i> . Oxford University Press
116	Bocconi University	Social Network Analysis	Hanneman, R. H., Riddle, M. (2005). <i>Introduction to social network methods</i> . Riverside, CA: University of California
117	Bocconi University	Social Network Analysis	Borgatti, S. P., Brass, D. J., & Halgin, D. S. (2014). Social network research: confusions, criticisms, and controversies. In Brass, D. J., Labianca, G., Mehra, A., Halgin, D. A., & Borgatti, S. P. (Eds.), <i>Research in the Sociology of Organizations</i> . Vol. 40. (1–29). Bradford, UK: Emerald Publishing
118	Bocconi University	Social Network Analysis	Kilduff, M., & Brass, D. J. (2010). <i>Organizational social network research: Core ideas and key debates. The Academy of Management Annals. Band 4</i> . Philadelphia: Routledge, Taylor & Francis Gr.
119	Bocconi University	Social Network Analysis	Borgatti, S. P., Foster, P. C. (2003). The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Typology. <i>Journal of Management</i> , 29(6), 991–1013.
120	Bocconi University	Social Network Analysis	Powell, W. W., Smith-Doerr, L. (1994). Networks and Economic Life. In Smelser, N. J., & Swedberg, R. (Eds.), <i>Handbook of Economic Sociology</i> (pp. 368–402). Princeton University Press
121	Bocconi University	Social Network Analysis	Brass, D.J., Galaskiewicz, J., Greve, H.R., & Tsai, W. (2004). Taking stock of networks and organizations: a multilevel perspective. <i>Academy of Management Journal</i> , 47(6), 795–817.
122	Bocconi University	Social Network Analysis	Provan, K. G., Fish, A., & Sydow, J. 2007. Interorganizational networks at the network level: a review of the empirical literature on whole networks. <i>Journal of Management</i> , 33, 479–516.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
123	Bocconi University	Social Network Analysis	Grandori, A. & Soda, G. (1995). Inter-Firm Networks: Antecedents, Mechanisms and Forms. <i>Organization Studies</i> , 16(2), 183–214.
124	Bocconi University	Social Network Analysis	Nahapiet, J., & Ghoshal, S. (1998). Social Capital, Intellectual Capital, and the Organizational Advantage. <i>Academy of Management Review</i> , 23(2), 242–266.
125	Bocconi University	Social Network Analysis	Adler, P.S., & Kwon, S.W. (2002). Social capital: prospects for a new concept. <i>Academy of Management Review</i> , 27(1), 17–40.
126	Bocconi University	Social Network Analysis	Tsai, W., & Ghoshal, S. (1998). Social capital and value creation: The role of intra-firm networks. <i>Academy of Management Journal</i> , 41(4), 464–476.
127	Bocconi University	Social Network Analysis	Podolny, J.M. & Baron, J. (1997). Resources and relationships: Social networks and mobility in the workplace. <i>American Sociological Review</i> , 62(5), 673–693.
128	Bocconi University	Social Network Analysis	Moran, P. (2005). Structural vs. relational embeddedness: social capital and managerial performance. <i>Strategic Management Journal</i> , 26(12), 1129–1151.
129	Bocconi University	Social Network Analysis	Soda, G., & Zaheer, A. (2012). A Network Perspective on Organizational Architecture: Performance Effects of the Interplay of Formal and Informal Organization. <i>Strategic Management Journal</i> , 33(6), 751–771.
130	Bocconi University	Social Network Analysis	Koka, B., & Prescott, J., (2002). Strategic alliances as social capital: a multidimensional view. <i>Strategic Management Journal</i> , 23(9), 795–816.
131	Bocconi University	Social Network Analysis	Oh, H., Chung, M-H., & Labianca, G. (2004). Group social capital and group effectiveness: the role of informal socializing ties. <i>Academy of Management Journal</i> , 47(6), 860–875.
132	Bocconi University	Social Network Analysis	Kenis, P., & Knoke, D. (2002). How organizational field networks shape interorganizational tieformation rates. <i>Academy of Management Journal</i> , 27(2), 275–293.
133	Bocconi University	Social Network Analysis	Perry-Smith, J. E. (2006). Social yet creative: The role of social relationships in facilitating individual creativity. <i>Academy of Management Journal</i> , 49(1), 85–101.
134	Bocconi University	Social Network Analysis	Broschak, J. P. (2004). Managers' mobility and market interface: The effect of managers' career mobility on the dissolution of market ties. <i>Administrative Science Quarterly</i> , 49(4), 608–640.
135	Bocconi University	Social Network Analysis	McPherson, M., Smith-Lovin, L., & Brashears, M. E. (2006). Social isolation in America: changes in core discussion networks over two decades. <i>American Sociological Review</i> , 71(3), 353–375.
136	Bocconi University	Social Network Analysis	Coleman, J. S. (1990). Social Capital. In Coleman, J. S., <i>Foundations of Social Theory</i> (pp. 300–324). Harvard University Press
137	Bocconi University	Social Network Analysis	Baker, W.E., & Obstfeld, D. (1999). Social capital by design: Structures, strategies, and institutional context. In Leenders & Gabbay (eds.), <i>Corporate Social Capital and Liability</i> (pp. 88–105). Boston: Kluwer
138	Bocconi University	Social Network Analysis	Portes, A. (2000). The two meanings of social capital. <i>Sociological Forum</i> , 15(1), 1–12.
139	Bocconi University	Social Network Analysis	Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. <i>American Journal of Sociology</i> , 94, S95–S120.
140	Bocconi University	Social Network Analysis	Burt, R. S. (2000). The network structure of social capital. <i>Research in Organizational Behavior</i> , 22, 345–423.
141	Bocconi University	Social Network Analysis	Borgatti, S. P. & Halgin, D. S. (2011). On Network Theory. <i>Organization Science</i> , 22(5), 1168–1181.
142	Bocconi University	Social Network Analysis	Fleming, L., Mingo, S., & Chen, D. (2007). Collaborative brokerage, generative creativity, and creative success. <i>Administrative Science Quarterly</i> , 52, 443–475.
143	Bocconi University	Social Network Analysis	Burt, R.S. (2004). Structural holes and good ideas. <i>American Journal of Sociology</i> , 110(2), 349–399.
144	Bocconi University	Social Network Analysis	Ahuja, G. (2000). Collaboration networks, structural holes, and innovation: A longitudinal study. <i>Administrative Science Quarterly</i> , 45(3), 425–455.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
145	Bocconi University	Social Network Analysis	Reagans, R., & B. Mc Evily. (2003). Network Structure and Knowledge Transfer: The Effects of Cohesion and Range. <i>Administrative Science Quarterly</i> , 48(2), 240–267.
146	Bocconi University	Social Network Analysis	Soda, G., Tortoriello, M., & Iorio, A. (2017). Harvesting Value from Brokerage: Individual Strategic Orientation, Structural Holes, and Performance. <i>Academy of Management Journal</i> , 61(3), 896–918.
147	Bocconi University	Social Network Analysis	Soda, G., Pedersen, T., & Stea, D. (2017). Network Structure, Collaborative Context, and Individual Creativity. <i>Journal of Management</i> , 45(4), 1739–1765.
148	Bocconi University	Social Network Analysis	Burt, R. S. (2006). Second-hand brokerage: Evidence on the importance of local structure for managers, bankers, and analysts. <i>Academy of Management Journal</i> , 50(1), 119–148.
149	Bocconi University	Social Network Analysis	Burt, R. S. (1997). The contingent value of social capital. <i>Administrative Science Quarterly</i> , 42(2), 339–365.
150	Bocconi University	Social Network Analysis	Soda, G., Usai, A., & Zaheer, A. (2004). Network memory: The influence of past and current networks on performance. <i>Academy of Management Journal</i> , 47(6), 893–906.
151	Bocconi University	Social Network Analysis	Xiao, Z., & Tsui, A. S. (2007). When brokers may not work: the cultural contingency of social capital in Chinese high-tech firms. <i>Administrative Science Quarterly</i> , 52(1), 1–31.
152	Bocconi University	Social Network Analysis	McEvily, B., Soda, G., & Tortoriello, M. (2014). More Formally: Rediscovering the Missing Link between Formal Organization and Informal Social Structure. <i>The Academy of Management Annals</i> , 8(1): 299–345.
153	Bocconi University	Social Network Analysis	Gargiulo, M. & Benassi, M. (2000). Trapped in your own net? Network cohesion structural holes, and the adaptation of social capital. <i>Organization Science</i> , 11(2), 183–196.
154	Bocconi University	Social Network Analysis	Granovetter, M. (1973). The strength of weak ties. <i>American Journal of Sociology</i> , 78(6), 1360–1380.
155	Bocconi University	Social Network Analysis	Soda, G., Zaheer A., & Carlone A. (2008). Imitative Behavior: Network Antecedents and Performance Consequences. In Baum, J. A. C., & Rowley, T. J. (Ed.), <i>Network Strategy. Advances in Strategic Management</i> , Vol. 25. (pp. 531–560.) Bingley: Emerald Group Publishing Limited
156	Bocconi University	Social Network Analysis	Nelson, R. E. (1989) The strength of strong ties: Social networks and intergroup conflict in organizations. <i>Academy of Management Journal</i> , 32(2), 377–401.
157	Bocconi University	Social Network Analysis	Burt, R. S. (1992). The social structure of competition. In Burt, R. S., <i>Structural holes: The social structure of competition</i> (pp. 57–92). Cambridge, MA: Harvard
158	Bocconi University	Social Network Analysis	Ahuja, G., Soda, G., & Zaheer, A. (2012). Genesis and Dynamics of Organizational Networks, <i>Organization Science</i> , 23(2), 434–448.
159	Bocconi University	Social Network Analysis	Zaheer, A. & Soda, G. (2009). The Evolution of Network Structure: Where Do Structural Holes Come From? <i>Administrative Science Quarterly</i> , 1–55.
160	Bocconi University	Social Network Analysis	Gulati, R., & Gargiulo, M. (1999). Where do interorganizational networks come from? <i>American Journal of Sociology</i> , 104(5), 1439–1493.
161	Ohio State University	Social Network Analysis	Luke, D. (2015). <i>A User's Guide to Network Analysis in R</i> . Cham: Springer International Publishing
162	University of Maryland	Social Network Analysis	Golbeck, J. (2013). <i>Analyzing the Social Web</i> . Morgan Kaufmann
163	Stockholm University	Social Network Analysis	Nooy, W. de, Mrvar, A. & Batagelj, V. (2005). <i>Exploratory Social Network Analysis with Pajek</i> . Cambridge: Cambridge University Press
164	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Barabasi, A.-L. (2003). <i>Linked: How Everything Is Connected to Everything Else and What It Means</i> . Plume Publishing.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
165	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Degenne, A., & Forse, M. (1999). <i>Introducing Social Networks</i> . SagePublications.
166	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Wasserman, S., & Faust, K. (1999). <i>Social Network Analysis: Methods and Applications</i> . Cambridge University Press.
167	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Bonachich, P. (1987). Power and centrality: A family of measures. <i>American Journal of Sociology</i> 92(5), 1170–1182.
168	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Carley, K. M., Lee, J. S. & Krackhardt, D. (2001). <i>Destablizing Networks</i> . <i>Connections</i> , 24(3), 79–92.
169	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Erickson, B. (1980). Secret Societies and Social Structure. <i>Social Forces</i> , 60(1), 188–210.
170	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Frank, K. A. & Yasumoto, J. Y. (1998). Linking Action to Social Structure Within a System: Social Capital Within and Between Subgroups. <i>American Journal of Sociology</i> , 104(3), 642–686.
171	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Freeman, L. C. (1979). Centrality in Social Networks: Conceptual Clarification. <i>Social Networks</i> , 1(3), 215–239.
172	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Granovetter, M. S. (1973). The Strength of Weak Ties. <i>American Journal of Sociology</i> , 78(6), 1360–1380.
173	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Klerks, P. (2001). The Network Paradigm Applied to Criminal Organization Theoretical nitpicking or a relevant doctrine for investigators? <i>Recent developments in the Netherlands</i> . <i>Connections</i> 24(3), 53–65.
174	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Krebs, V. E. (2001). Mapping Networks of Terrorist Cells. <i>Connections</i> 24(3), 43–52.
175	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Lamertz, K., & Aquino, K. (2004). Social Power, Social Status and Perceptual Similarity of Workplace Victimization: A Social Network Analysis of Stratification. <i>Human Relations</i> , 57(7), 795–822.
176	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Laumann, E. [et al.] (1993). Monitoring AIDS and Other Rare Population Events: A Network Approach. <i>Journal of Health and Social Behavior</i> , 34(1), 7–22.
177	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Levendosky, A. A., G. [et al.] (2004). The Social Networks of Women Experiencing Domestic Violence. <i>American Journal of Community Psychology</i> , 34(1-2), 95–109.
178	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Lin, N. (2001). Building a Network Theory of Social Capital. In Lin, N., Cook, K. & Burt, R. S. eds., <i>Social Capital: Theory and Research</i> (pp. 3–30). New York: Aldine de Gruyter
179	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Lin, N. (1999). Social Networks and Status Attainment. <i>Annual Review of Sociology</i> , 25, 467–87.
180	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Moody, J. (2001). Peer Influence Groups: Identifying dense clusters in large networks. <i>Social Networks</i> , 23(4), 261–283.
181	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: Americas declining social capital. <i>Journal of Democracy</i> , 6(1), 65–78.
182	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Ruble, N. M. & Turner, W. L. (2000). A Systemic Analysis of the Dynamics and Organization of Urbn Street Gangs. <i>American Journal of Family Therapy</i> , 28(2), 117–132.
183	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Schreck, C. J, Fischer, B. S. & Miller, J. M. (2004). The Social Context of Violent Victimization: A Study of the Delinquent Peer Effect. <i>Justice Quarterly</i> , 21(1), 23–47.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
184	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Simmel, G. 1906. The Sociology of Secrecy and of Secret Societies. <i>American Journal of Sociology</i> , 11(4), 441–498.
185	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Smith, S.S. (2005). Don't Put My Name on It": Social Capital Activation and Job-Finding Assistance among the Black Urban Poor. <i>American Journal of Sociology</i> , 111(1), 1–57.
186	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Van Meter, K. M. (2001). <i>Terrorists/Liberators: Researching and dealing with adversary social networks</i> . <i>Connections</i> , 24(3), 66–78.
187	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Wellman, B. & Wortley, S. (1990). Different Strokes From Different Folks: Community Ties and Social Support. <i>American Journal of Sociology</i> , 96(3), 558–588.
188	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Martin, P. Y. (2005). <i>Rape Work: Victims, Gender, and Emotions in Organization and Community Context (Perspectives on Gender)</i> . Routledge
189	Virginia Commonwealth University	Social Network Analysis	Burt, R. S. (1992). <i>The Social Structure of Competition. Structural Holes</i> . Harvard Univ. Press.
190	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Newman, M. E. J. (2010). <i>Networks: An Introduction</i> . Oxford University Press
191	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Bishop, C. M. (2006). <i>Pattern Recognition and Machine Learning (1st ed.)</i> . Springer
192	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Newman, M. E. J. (2003) The structure and function of complex networks. <i>SIAM Review</i> , 45(2), 167–256.
193	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Breiman, L. (2001). Statistical Modeling: The Two Cultures. <i>Statistical Science</i> , 16, 199–231.
194	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Newman, M. E. J. (2005). Power laws, Pareto distributions and Zipf's law. <i>Contemporary Physics</i> 46(5), 323–351.
195	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Mitzenmacher, M. (2004). A Brief History of Generative Models for Power Law and Lognormal Distributions." <i>Internet Mathematics</i> , 1(2), 226–251.
196	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Clauset, C.R. S., & Newman, M. E. J. (2009). Power-law distributions in empirical data. <i>SIAM Review</i> 51(4), 661–703.
197	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Borgati, S. (2005). Centrality and network flow. <i>Social Networks</i> , 27(1), 55–71.
198	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Ball, B. & Newman, M. E. J. (2013). Friendship networks and social status. <i>Network Science</i> , 1, 16–30.
199	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Fosdick, B. K. [et al.] (2018). Configuring Random Graph Models with Fixed Degree Sequences. <i>SIAM Review</i> , 60(2), 315–355.
200	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	D.S. Callaway [et al.] (2001) Are randomly grown graphs really random? <i>Physical Review</i> , 64, 041902.
201	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Hackl, J. and Adey, B. T. (2016). Random representation of spatially embedded complex transportation networks. Preprint, 2016.09.12. arxiv:1609.03324
202	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	McPherson, M., Smith-Lovin, L. & Cook, J. M. (2001) Birds of a Feather: Homophily in Social Networks. <i>Annual Reviews of Sociology</i> , 27, 415–444.
203	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Newman, M.E.J. (2003). Mixing patterns in networks. <i>Physical Review</i> , E 67, 026126.
204	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Peel, L., Delvenne, J.-C., & Lambiotte, R. (2018) Multiscale mixing patterns in networks. <i>PNAS</i> , 115(16), 4057–4062.
205	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Clauset, A., Newman, M.E.J., & Moore, C. (2004). Finding community structure in very large networks. <i>Physical Review</i> , E 70, 066111.
206	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Good, B.H., Y.-A. de Montjoye, Y.-A. & Clauset, A. (2010). Performance of modularity maximization in practical contexts. <i>Physical Review</i> , E 81, 046106.
207	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Karrer, B. & Newman, M.E.J. (2011). Stochastic blockmodels and community structure in networks. <i>Physical Review</i> , E 83, 016107.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
208	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Clauset, A., Moore, C., & Newman, M. E. J. (2008). Hierarchical structure and the prediction of missing links in networks. <i>Nature</i> , 453, 98–101.
209	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Ball, B. Karrer, B., & Newman, M. E. J. (2011). An efficient and principled method for detecting communities in networks. <i>Physical Review</i> , E 84, 036103.
210	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Peixoto, T. P. (2014). Efficient Monte Carlo and greedy heuristic for the inference of stochastic block models. <i>Phys. Rev.</i> , E 89, 012804.
211	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Goel, S. [et al.] (2015). The Structural Virality of Online Diffusion. <i>Management Science</i> , 62(1), 180–196.
212	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	J. Cheng [et al.] (2014) Can cascades be predicted? In Chung, C. [et al.] eds., WWW '14: Proceedings of the 23rd international conference on World wide web (pp. 925-936.). New York, NY: Association for Computing Machinery
213	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Watts, J. & Dodds, P. S. (2007). Influentials, Networks, and Public Opinion Formation. <i>J. Consumer Research</i> , 34(4), 441–458.
214	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Dodds, P. S. (2017) Slightly generalized Generalized Contagion: Unifying simple models of biological and social spreading. In Lehmann, S., Ahn, J-J. ed., <i>Complex Spreading Phenomena in Social Systems: Influence and Contagion in Real-World Social Networks</i> (pp. 67–80.). Cham: Springer
215	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Brockmann, D., & Helbing, D. (2013). The hidden geometry of complex, network-driven contagion phenomena. <i>Science</i> , 342(6), 1337–1342.
216	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Peel, L., Larremore, D. B., & Clauset, A. (2017). The ground truth about metadata and community detection in networks. <i>Science Advances</i> , 3(5), e1602548.
217	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Newman, M. E. J., & Clauset, A. (2016). Structure and inference in annotated networks. <i>Nature Communications</i> , 7, 11863.
218	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Peixoto, T. P. (2014). Hierarchical block structures and high-resolution model selection in large networks. <i>Phys. Rev. X</i> , 4(2), 011047.
219	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Peixoto, T. P. (2017). Nonparametric Bayesian inference of the microcanonical stochastic block model. <i>Phys. Rev. E</i> , 95(1), 012317.
220	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Orbanz, P. (2017). Subsampling large graphs and invariance in networks. Preprint, arxiv:1710.04217.
221	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Thomas, C. & Blitzstein, J. K. (2011). Valued Ties Tell Fewer Lies: Why not to dichotomize network edges with thresholds. <i>Computing Research Repository</i> , abs/1101.0788.
222	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Ahmed, N. K. [et al.] (2014). Graph Sample and Hold: A Framework for Big-Graph Analytics. In Macskassy, S., KDD '14: <i>Proceedings of the 20th ACM SIGKDD international conference on Knowledge discovery and data mining</i> (pp. 1446–1455.). New York: Association for Computing Machinery
223	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Ribeiro, B., & Towsley, D. (2012). On the Estimation Accuracy of Degree Distributions from Graph Sampling. In <i>Proceedings of the IEEE Conference on Decision and Control</i> (pp. 5240–5247.)
224	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Blumenstock, J. [et al.] (2015). Predicting poverty and wealth from mobile phone metadata. <i>Science</i> , 350(6264), 1073–1076.
225	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Milo, R. [et al.] (2002). Network Motifs: Simple Building Blocks of Complex Networks. <i>Science</i> , 298(5594), 824–827.
226	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	M. Middendorf, M. [et al.] (2005). Inferring network mechanisms: The <i>Drosophila melanogaster</i> protein interaction network <i>Proc. Natl. Acad. Sci. USA</i> , 102(9), 3192–3197.
227	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Karrer, B. & Newman, M.E.J. (2010). Random graphs containing arbitrary distributions of subgraphs. <i>Physical Review</i> , E 82, 066118.
228	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Gorochowski, T. E., Grierson, C. S., & M. di Bernardo, M di (2018). Organization of feed-forward loop motifs reveals architectural principles in natural and engineered networks. <i>Science Advances</i> , 4(3), eaap9751.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
229	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Milgram, S. (1967). The Small-World Problem. <i>Psychology Today</i> , 1(1), 61–67.
230	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Watts & Strogatz, S. (1998). Collective dynamics of 'small-world' networks. <i>Nature</i> , 393, 440–442.
231	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Kleinberg, J. (2000). The Small-World Phenomenon, an Algorithmic Perspective. In Yao, F., Luks, E. M. ed., STOC '00: Proceedings of the thirty-second annual ACM symposium on Theory of computing (pp. 167–170.). New York: Association for Computing Machinery
232	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Liben-Nowell [et al.] (2005). Geographic routing in social networks. <i>PNAS</i> , 102(33), 11623–11628.
233	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Barthelemy, M. (2011). Spatial Networks. <i>Physics Reports</i> , 499(1-3), 1–101.
234	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Redner, S. (2005). Citation statistics from 110 years of Physical Review. <i>Physics Today</i> , 58(6), 49–54.
235	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Newman, M.E.J. (2009). The first-mover advantage in scientific publication. <i>European Physics Letters</i> , 86(6), 68001.
236	Santa Fe Institute	Social Network Analysis	Vazquez, A., Flammini, A., Maritan, A., & Vespignani, A. (2003). Modeling of protein interaction networks. <i>Complexus</i> , 1(1), 38–44.
237	Università degli Studi di Milano	Social Network Analysis	Zafarani, R., Abbasi, M. A., & Liu, H. (2014). <i>Social Media Mining</i> . Cambridge University Press
238	Northwestern University	Social Network Analysis	Hanneman, R. A. & Riddle, M. (2005). <i>Introduction to social network methods</i> . Riverside, CA: University of California
239	Northwestern University	Social Network Analysis	Monge, P. R. & Contractor, N. S. (2003). <i>Theories of communication networks</i> . New York: Oxford University Press
240	Northwestern University	Social Network Analysis	Easley, D. & Kleinberg, J. (2010). <i>Networks, Crowds, and Markets: Reasoning About a Highly Connected World</i> . New York: Cambridge University Press
241	Northwestern University	Social Network Analysis	Wasserman, S. & Faust, K. (1994). <i>Social network analysis: Methods and applications</i> . New York: Cambridge University Press
242	Northwestern University	Social Network Analysis	Newman, M.E.J. (2010). <i>Networks: An Introduction</i> . Oxford University Press
243	Princeton University	The connected age and the small world problem	Watts, Preface and Chapter 1.
244	Princeton University	The connected age and the small world problem	Milgram, S. (1967). The small world problem. <i>Psychology Today</i> , 1(1), 62–67.
245	Princeton University	The connected age and the small world problem	Travers, J. & Milgram, S. (1969). An experimental study of the small world problem. <i>Sociometry</i> , 32(4), 425–443.
246	Princeton University	The connected age and the small world problem	Kleinfeld, J. S. (2002). The small world problem. <i>Society</i> , 39(2), 61–66.
247	Princeton University	More on the small world problem and some history	Granovetter, M. (2003). Ignorance, knowledge, and outcomes in a small world. <i>Science</i> , 301(5634), 773–774.
248	Princeton University	More on the small world problem and some history	Dodds, P.S., Muhamad, R., & Watts, D. J. (2003). An experimental study of search in a global social networks. <i>Science</i> , 301(5634), 827–829.
249	Princeton University	More on the small world problem and some history	Watts, Chapter 2.
250	Princeton University	More on the small world problem and some history	Wilensky, U. Erdos-Reyni random graph animation
251	Princeton University	Understanding the small world phenomena	Watts, Chapter 3.
252	Princeton University	Understanding the small world phenomena	Watts, D. J. & Strogatz, S. H. (1998). Collective dynamics of 'small-world' networks. <i>Nature</i> , 393, 440–442.
253	Princeton University	Understanding the small world phenomena	Watts, D. J. (1999). Networks, dynamics, and the small world phenomenon. <i>American Journal of Sociology</i> , 105(2), 493–527.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
254	Princeton University	Understanding the small world phenomena	Eytan Bakshy and Lada Adamic. Watts-Strogatz small world model animation
255	Princeton University	Degree distributions and power laws	Watts, Chapter 4, 101–114.
256	Princeton University	Degree distributions and power laws	Barabasi, A.L. & Bonabeau, E. (2003). Scale-free networks. <i>Scientific American</i> , 288(5), 60–69.
257	Princeton University	Degree distributions and power laws	Barabasi, A. L. & Albert, R. (1999). The emergence of scaling in random networks. <i>Science</i> , 286, 509–512.
258	Princeton University	Degree distributions and power laws	Barabasi-Albert random graph animation by Eytan Bakshy and Lada Adamic. (optional)
259	Princeton University	Degree distributions and power laws	Liljeros, F. [et al.] (2001). The web of human sexual contacts. <i>Nature</i> , 411, 907–908. with comment and rejoinder.
260	Princeton University	Degree distributions and power laws	Gladwell, M. (1999). Six degrees of Lois Weisberg. <i>The New Yorker</i> , (01.11), 52.
261	Princeton University	Degree distributions and power laws	Watts, Chapter 4, 114–129.
262	Princeton University	Degree distributions and power laws	Feld, S. L. (1981). The focused organization of social ties. <i>American Journal of Sociology</i> , 86(5), 1015–1035.
263	Princeton University	Social search	Watts, Chapter 5.
264	Princeton University	Social search	Lee, N. H. (1969). <i>The Search for an Abortinonist</i> . Chicago: Univ.of Chicago Press
265	Princeton University	Spread of disease in networks	Watts, Chapter 6.
266	Princeton University	Spread of disease in networks	Bearman, P. S., Moody, J. M., & Stovel, K. (2004). Chains of affection: The structure of adolescent romantic and sexual networks. <i>American Journal of Sociology</i> , 110(1), 44–91.
267	Princeton University	Spread of disease in networks	Helleringer S., & Kohler, H. P. (2007). Sexual network structure and the spread of HIV in Africa: evidence from Likoma Island, Malawi. <i>AIDS</i> , 21, 2323–2332. with comment and reply.
268	Princeton University	The madness of crowds	Watts, Chapter 7.
269	Princeton University	The madness of crowds	Asch, S. E. (1955). Opinions and social pressure. <i>Scientific American</i> , 193(5), 31–35. (Available on Blackboard)
270	Princeton University	The madness of crowds	Easley, D., & Kleinberg, J. (2010). <i>Networks, Crowds, and Markets: reasoning about a highly connected world</i> . Cambridge: Cambridge Univ. Press
271	Princeton University	The madness of crowds	Tierney, J. (2007). <i>Diet and fat: A severe case of mistaken consensus</i> . New York Times.
272	Princeton University	Thresholds, cascades, and predictability	Gladwell, M. (1996). <i>The tipping point</i> . The New Yorker.
273	Princeton University	Thresholds, cascades, and predictability	Watts, Chapter 8.
274	Princeton University	Thresholds, cascades, and predictability	Granovetter, M. (1978). Threshold models of collective behavior. <i>American Journal of Sociology</i> , 83(6), 1420–1433.
275	Princeton University	Thresholds, cascades, and predictability	Watts, D. J. (2002). A simple model of global cascades on random networks. <i>PNAS</i> , 99, 5766–5771. (skim)
276	Princeton University	Cascades and fads in cultural markets	Hedstrom, P. (2006). Experimental macro sociology: Predicting the next best seller. <i>Science</i> , 311, 786–787.
277	Princeton University	Cascades and fads in cultural markets	Salganik, M.J., Dodds, P.S., and Watts, D.J. (2006). Experimental study of inequality and unpredictability in an artificial cultural market. <i>Science</i> , 311, 854–856.
278	Princeton University	Cascades and fads in cultural markets	Salganik, M. J., & Watts, D. J. (2008). Leading the herd astray: Experimental study of self-fulfilling prophecies in an artificial cultural market. <i>Social Psychology Quarterly</i> , 71, 338–355.
279	Princeton University	Strength of weak ties	Granovetter, M. (1973). The strength of weak ties. <i>American Journal of Sociology</i> , 78(6), 1360–1380.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
281	Princeton University	Strength of weak ties	Centola, D. & Macy, M. W. (2007). Complex contagion and the weakness of long ties. <i>American Journal of Sociology</i> , 113(3), 702–734.
282	Princeton University	Strength of weak ties	Centola, D. (2010). The spread of behavior in an online social network experiment. <i>Science</i> , 329(5996), 1194–1197.
283	Princeton University	Core discussion networks of Americans	Fountain, H. (2006). The lonely American just got a bit lonelier. <i>The New York Times</i> , July 2.
284	Princeton University	Core discussion networks of Americans	McPherson, M., Smith-Lovin, L., & Brashears, M.E. (2006). Social isolation in America: Changes in core discussion networks over two decades. <i>American Sociological Review</i> , 71(3), 353–375.
285	Princeton University	Core discussion networks of Americans	Fischer, C. (2009). The 2004 GSS finding of shrunken social networks: An artifact? <i>American Sociological Review</i> , 74(4), 657–669.
286	Princeton University	Core discussion networks of Americans	McPherson, M., Smith-Lovin, L., & Brashears, M. E. (2009). Models and marginals: Using survey evidence to study social networks. <i>American Sociological Review</i> , 74(4), 670–681.
287	Princeton University	Friends of friends	Strogatz, S. (2012). Friends you can count on. <i>New York Times</i> , September 17.
288	Princeton University	Friends of friends	Feld, S. (1981). Why your friends have more friends than you. <i>American Journal of Sociology</i> , 96(6), 1464–1477.
289	Princeton University	Friends of friends	Christakis, N. A. (2010). How social networks predict epidemics. TED Talk.
290	Princeton University	Friends of friends	Christakis, N. A. & Fowler, J. H. (2010). Social network sensors for early detection of contagious outbreaks. <i>PLoS ONE</i> , 5(9), e12948.
291	Princeton University	Know your epidemic: Networks, sampling, and the sizes of the groups most at-risk for HIV/AIDS	Bernard, H.R. [et al.] (2010). Counting hard-to-count populations: The network scale-up method for public health. <i>Sexually Transmitted Infections</i> , 86, ii11–ii15.
292	Princeton University	Know your epidemic: Networks, sampling, and the sizes of the groups most at-risk for HIV/AIDS	Salganik, M. J. [et al.] (2011). Assessing network scale-up estimates for groups most at risk of HIV/AIDS: Evidence From a multiple-method study of heavy drug users in Curitiba, Brazil. <i>American Journal of Epidemiology</i> , 174(10), 1190–1196.
293	Princeton University	Know your epidemic: Networks, sampling, and the characteristics of the groups most at-risk for HIV/AIDS	Salganik, M. J. & Heckathorn, D. D. (2004). Sampling and estimation in hidden populations using respondent-driven sampling. <i>Sociological Methodology</i> , 34, 193–239. (skim)
294	Princeton University	Know your epidemic: Networks, sampling, and the characteristics of the groups most at-risk for HIV/AIDS	Salganik, M. J. (2012). Commentary: Respondent-driven sampling in the real world. <i>Epidemiology</i> , 23(1), 148–150.
295	Princeton University	Know your epidemic: Networks, sampling, and the characteristics of the groups most at-risk for HIV/AIDS	McCresh, N. [et al.] (2012). Evaluating respondent-driven sampling. <i>Epidemiology</i> 23(1), 138–147.
296	Princeton University	Digital traces of communication	Wuchty, S. (2009). What is a social tie? <i>PNAS</i> , 106(36), 15099–15100.
297	Princeton University	Digital traces of communication	Eagle, N., Pentland, A., & Lazer, D. (2009). Inferring social network structure using mobile phone data. <i>PNAS</i> , 106(36), 15274–15278. with comment and reply.
298	Princeton University	Digital traces of communication	Jones, J. J., [et al.] (2013). Inferring tie strength from online directed behavior. <i>PLoS One</i> , 8(1), e521168.
299	Princeton University	Obesity is contagious... Maybe	Thompson, C. (2009). Are your friends making you fat? <i>New York Times Magazine</i> , September 13.
300	Princeton University	Obesity is contagious... Maybe	Watch James Fowler on The Colbert Report.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
301	Princeton University	Obesity is contagious... Maybe	Christakis, N. A. & Fowler, J. H. (2007). The spread of obesity in a large social network over 32 years. <i>New England Journal of Medicine</i> , 357, 370–379.
302	Princeton University	Obesity is contagious... Maybe	Kolata, G. (2011). Catching obesity from friends may not be so easy. <i>New York Times</i> , August 8.
303	Princeton University	Obesity is contagious... Maybe	Lyons, R. (2011). The spread of evidence-poor medicine via flawed social-network analysis. <i>Statistics, Politics and Policy</i> , 2(1), Article 2.
304	Princeton University	Experimental studies of contagion	Nickerson, D.W. (2008). Is voting contagious? Evidence from two field experiments. <i>American Political Science Review</i> , 102(1), 49–57.
305	Princeton University	Experimental studies of contagion	Sacerdote, B. (2001). Peer effects with random assignment: Results for Dartmouth roommates. <i>Quarterly Journal of Economics</i> , 116(2), 681–704.
306	Princeton University	What Facebook knows	Simonite, T. (2012). What Facebook knows. <i>MIT Technology Review</i> , June 12.
307	Princeton University	What Facebook knows	Bakshy, E., Rosen, I., Marlow, C., & Adamic, L. (2012). The role of social networks in information diffusion. In Alain Mille [et al.] ed., <i>Proceedings of the 21st international conference on World Wide Web (WWW)</i> (pp. 519–528.). New York: Association for Computing Machinery
308	Princeton University	What Facebook knows	Bakshy, E. Eckles, D., Yan, R., & Rosenn, I. (2012). Social influence in social advertising: Evidence from field experiments. In Boi Faltings [et al.] ed., <i>Proceedings of the 13th ACM Conference on Electronic Commerce (EC)</i> . (pp. 146–161.). New York: Association for Computing Machinery
309	Princeton University	Friendship formation	Small, M. L. (2010). <i>Unanticipated Gains: Origins of Network Inequality in Everyday Life</i> : Preface, Chapter 1, Chapter 3 (excluding postscript), Chapter 8. (Available from Blackboard). Oxford: Oxford Univ. Press
310	Princeton University	Friendship formation	Uzzi, B. & Dunlap, S. (2005). How to build your network. <i>Harvard Business Review</i> , 83(12), 53–60.
311	Princeton University	Homophily	Kossinets, G. & Watts, D. J. (2009). Origins of homophily in an evolving social network. <i>American Journal of Sociology</i> , 115(2), 405–450.
312	Princeton University	Homophily	Wimmer, A. & Lewis, K. (2010). Beyond and below racial homophily: ERG models of a friendship network documented on Facebook. <i>American Journal of Sociology</i> , 116(2), 583–642.
313	University of Michigan	Social Network Analysis	David Easley & Jon Kleinberg. (2010). <i>Networks, Crowds, and Markets</i> . Cambridge University Press
314	University of Michigan	Social Network Analysis	Newman, M. E. J. (2003). The Structure and Function of Complex Networks. <i>SIAM Review</i> , 45, 167–256.
315	University of Michigan	Social Network Analysis	Nooy, W. de, Mrvar, A. & Batagelj, V. (2005). <i>Exploratory Social Network Analysis with Pajek</i> . Structural analysis in the social sciences. New York: Cambridge University Press
316	University of Michigan	Social Network Analysis	Mislove [et al.] (2007). Measurement and analysis of online social networks. In Constantine Dovrolis, Matthew Roughan ed., <i>IMC '07: Proceedings of the 7th ACM SIGCOMM conference on Internet measurement</i> (pp. 29–42.). New York: Association for Computing Machinery
317	University of Michigan	Social Network Analysis	Ahn [et al.] (2007) Analysis of topological characteristics of huge online social networking services. In Carey Williamson [et al.] ed., <i>WWW'07: 16th International World Wide Web Conference</i> (pp. 835–844.). New York: Association for Computing Machinery
318	University of Michigan	Social Network Analysis	Wilson et al. 2009 “User interactions in social networks and their implications. In Wolfgang Schröder-Preikschat [et al.] ed., <i>EuroSys '09: Proceedings of the 4th ACM European conference on Computer systems</i> (pp. 205–218.). New York: Association for Computing Machinery
319	University of Michigan	Social Network Analysis	Kwak, H. [et al.] (2010). What is twitter, a social network or a news media? In Michael Rappa [et al.] ed., <i>WWW '10: Proceedings of the 19th international conference on World wide web</i> (pp. 591–600.). New York: Association for Computing Machinery

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
320	University of Michigan	Social Network Analysis	Kwak, H. [et al.] (2010). What is twitter, a social network or a news media? In Michael Rappa [et al.] ed., WWW '10: Proceedings of the 19th international conference on World wide web (pp. 591–600.). New York: Association for Computing Machinery
321	University of Michigan	Social Network Analysis	Mislove [et al.] (2007). Measurement and analysis of online social networks. In Dovrolis, C., Roughan, M. ed., IMC '07: Proceedings of the 7th ACM SIGCOMM conference on Internet measurement (pp. 29–42.). New York: Association for Computing Machinery
322	University of Michigan	Social Network Analysis	Ahn [et al.] (2007) Analysis of topological characteristics of huge online social networking services. In Carey Williamson [et al.] ed., WWW'07: 16th International World Wide Web Conference (pp. 835–844.). New York: Association for Computing Machinery
323	University of Michigan	Social Network Analysis	Wilson, C., Boe, B., Sala, A., Puttaswamy, K., & Zhao, B. Y. (2009). User interactions in social networks and their implications." In Wolfgang Schröder-Preikschat [et al.] ed., EuroSys '09: Proceedings of the 4th ACM European conference on Computer systems (pp. 205–218.). New York: Association for Computing Machinery
324	University of Michigan	Social Network Analysis	Baker, W. E., & Faulkner, R. R. (1993). The Social Organization of Conspiracy: Illegal Networks in the Heavy Electrical Equipment Industry. <i>American Sociological Review</i> . 58(6), 837–860.
325	University of Michigan	Social Network Analysis	Friedkin, N. E. (1993). Structural Bases of Interpersonal Influence in Groups: A Longitudinal Case Study. <i>American Sociological Review</i> . 58(6), 861–872.
326	University of Michigan	Social Network Analysis	Wilson, C., Boe, B., Sala, A., Puttaswamy, K., & Zhao, B. Y. (2009). User interactions in social networks and their implications." In Wolfgang Schröder-Preikschat [et al.] ed., EuroSys '09: Proceedings of the 4th ACM European conference on Computer systems (pp. 205–218.). New York: Association for Computing Machinery
327	University of Michigan	Social Network Analysis	Wasserman, S., Faust, K. (1994). Social Network Analysis: Methods and Applications. (Structural analysis in the social sciences, 8.) Chapter 5: Centrality and prestige. Cambridge: Cambridge University Press
328	University of Michigan	Social Network Analysis	Friedkin, N. E. (1993). Structural Bases of Interpersonal Influence in Groups: A Longitudinal Case Study. <i>American Sociological Review</i> . 58(6), 861–872.
329	University of Michigan	Social Network Analysis	Baker, W. E., & Faulkner, R. R. (1993). The Social Organization of Conspiracy: Illegal Networks in the Heavy Electrical Equipment Industry. <i>American Sociological Review</i> . 58(6), 837–860.
330	University of Michigan	Social Network Analysis	Watts D. J., & Strogatz, C. H. (1998). Collective Dynamics of 'small-World' Networks. <i>Nature</i> , 393(6684), 440-442.
331	University of Michigan	Social Network Analysis	Travers, J., & Milgram, S. (1969). An Experimental Study of the Small World Problem. <i>Sociometry</i> , 32(4), 425–443.
332	University of Michigan	Social Network Analysis	Dodds, P. S., Muhamad, R., & Watts, D. J. (2003). An experimental study of search in global social networks. <i>Science</i> , 301(5634), 827–829.
333	University of Michigan	Social Network Analysis	Watts, D. J., Dodds, P. S., & Newman, M. E. J. (2002). Identity and Search in Social Networks. <i>Science</i> , 296, 1302–1305.
334	University of Michigan	Social Network Analysis	Backstrom, L. [et al.] (2012). Four degrees of separation. In Contractor, N., WebSci '12: <i>Proceedings of the 4th Annual ACM Web Science Conference</i> (pp. 33–42.). New York: Association for Computing Machinery
335	University of Michigan	Social Network Analysis	Newman, M. E. J. (2005). Power laws, Pareto distributions and Zipf's law. <i>Contemporary Physics</i> , 46(5), 323–351.
336	University of Michigan	Social Network Analysis	Barabasi, A-L., & Albert, A. (2000). Topology of Evolving Networks: Local Events and Universality. <i>Physical Review Letters</i> , 85(24), 5234–5237.
337	University of Michigan	Social Network Analysis	Barabasi, A-L., & Albert, A. (1999). Emergence of Scaling in Random Networks. <i>Science</i> , 286(5439), 509–512. DOI: 10.1126/science.286.5439.509

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
338	University of Michigan	Social Network Analysis	Broido, A. D. & Clauset, A. (2019). Scale-free networks are rare. <i>Nature Communications</i> , 10(1), 1017. DOI: 10.1038/s41467-019-08746-5
339	University of Michigan	Social Network Analysis	Kossinets, G. & Watts, D. J. (2006). Empirical Analysis of an Evolving Social Network. <i>Science</i> , 311(5757), 88–90. DOI: 10.1126/science.1116869
340	University of Michigan	Social Network Analysis	Guimerà, R., Uzzi, B., Spiro, J. & Nunes Amaral, L. A. (2005). Team Assembly Mechanisms Determine Collaboration Network Structure and Team Performance. <i>Science</i> , 308(5722), 697-702. DOI: 10.1126/science.1106340
341	University of Michigan	Social Network Analysis	Backstrom, L., Huttenlocher, D., Kleinberg, J., & Lan, X. (2006). Group Formation in Large Social Networks: Membership, Growth, and Evolution. In Eliassi-Rad, T. ed., <i>KDD ,06: Proceedings of the 12th ACM SIGKDD international conference on Knowledge discovery and data mining</i> (pp. 44–54.). New York: Association for Computing Machinery. DOI: 10.1145/1150402.1150412
342	University of Michigan	Social Network Analysis	Leskovec, J., Kleinberg, J., & Faloutsos, C. (2005). Graphs over Time: Densification Laws, Shrinking Diameters and Possible Explanations. In Grossman, R. ed., <i>KDD ,05: Proceedings of the eleventh ACM SIGKDD international conference on Knowledge discovery in data mining</i> (pp. 177–187). New York: Association for Computing Machinery. DOI: 10.1145/1081870.1081893
343	University of Michigan	Social Network Analysis	Ugander, J. [et al.] (2011). The Anatomy of the Facebook Social Graph Cornell University. [Submitted on 18 Nov 2011]. arXiv:1111.4503.
344	University of Michigan	Social Network Analysis	Adamic, L. A., & Eytan, A. (2003). Friends and Neighbors on the Web. <i>Social Networks</i> , 25(3), 211–230. DOI: 10.1016/S0378-8733(03)00009-1
345	University of Michigan	Social Network Analysis	Adamic, L. & Glance, N. (2005). The Political Blogosphere and the 2004 U.S. Election: Divided They Blog. In <i>KDD ,05: Proceedings of the 3rd international workshop on Link discovery</i> (pp. 36–43.). DOI: 10.1145/1134271.1134277
346	University of Michigan	Social Network Analysis	Adamic, L., Eytan, A., & Buyukkotken, O. (2003). A Social Network Caught in the Web. <i>First Monday</i> , 8(6). DOI: 10.5210/fm.v8i6.1057
347	University of Michigan	Social Network Analysis	Clauset, A., Newman, M. E. J. & Moore, C. (2004). Finding community structure in very large networks. <i>Physical Review</i> , E 70(6 Pt 2), 066111. DOI: 10.1103/PhysRevE.70.066111
348	University of Michigan	Social Network Analysis	Girvan, M. & Newman, M. E. J. (2002). Community structure in social and biological networks. <i>PNAS</i> , 99(12), 7821-7826. DOI: 10.1073/pnas.122653799
349	University of Michigan	Social Network Analysis	Tang, L. & Liu, H. (2010). Community Detection and Mining in Social Media. <i>Synthesis Lectures on Data Mining and Knowledge Discovery</i> , 2(1), 1–137. DOI: 10.2200/S00298ED1V01Y201009DMK003
350	University of Michigan	Social Network Analysis	Leskovec, J., Lang, K., Dasgupta, A., Mahoney, M. Statistical Properties of Community Structure in Large Social and Information Networks. In Huai, J. [et. al.] ed., <i>WWW ,08: Proceedings of the 17th international conference on World Wide Web</i> (pp. 695–704). New York: Association for Computing Machinery. DOI: 10.1145/1367497.1367591
351	University of Michigan	Social Network Analysis	Adamic, L., & Glance, N. (2005). The Political Blogosphere and the 2004 U.S. Election: Divided They Blog. In Adibi, J. ed., <i>LinkKDD ,05: Proceedings of the 3rd international workshop on Link discovery</i> (pp. 36–43.). New York: Association for Computing Machinery. DOI: 10.1145/1134271.1134277
352	University of Michigan	Social Network Analysis	Clauset, A., Newman, M. E. J., & Moore, C. (2004). Finding community Structure in Very Large Networks. <i>Phys. Rev</i> , E70, 066111. DOI: 10.1103/PhysRevE.70.066111

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
353	University of Michigan	Social Network Analysis	Peel, L., Larremore, D. B., & Clauset, A. (2007). The ground truth about metadata and community detection in networks. <i>Science Advances</i> , 3(5), e1602548. DOI: 10.1126/sciadv.1602548
354	University of Michigan	Social Network Analysis	Erkan, G., & Radev, D. R. (2004). LexRank: Graph-based Lexical Centrality as Salience in Text Summarization. <i>Journal of Artificial Intelligence Research</i> , 22, 457–479.
355	University of Michigan	Social Network Analysis	Fowler, J. H., & Jeon, S. (2008). The authority of Supreme Court precedent. <i>Social Networks</i> , 30(1), 16–30.
356	University of Michigan	Social Network Analysis	Broder, A. [et al.] (2000). Graph Structure in the Web: experiments and models. <i>Computer Networks</i> , 33(1-6), 309–320.
357	University of Michigan	Social Network Analysis	Neville, J., & Jensen, D. (2000). Iterative Classification in Relational Data. In <i>Proceedings of the AAAI 2000 Workshop Learning Statistical Models from Relational Data</i> (pp. 42–49). AAAI Press.
358	University of Michigan	Social Network Analysis	Bhagat, S., Cormode, G., & Muthukrishnan, S. (2011). Node classification in social networks. In Aggarwal, C. C. ed., <i>Social Network Data Analytics</i> , (pp. 115–148.). Boston, MA: Springer Science+Business Media
359	University of Michigan	Social Network Analysis	Leskovec, J., Huttenlocher, D., & Kleinberg, J. (2010). Predicting Positive and Negative Links in Online Social Networks. In Rappa, M., WWW ,10: Proceedings of the 19th international conference on World wide web (pp. 641–650.). New York: Association for Computing Machinery. DOI: 10.1145/1772690.1772756
360	University of Michigan	Social Network Analysis	Mei, Q., Zhou, D., & Church, K. (2008). Query Suggestion Using Hitting Time. In Shanahan, J. G. ed., CIKM ,08 Proceedings of the 17th ACM conference on Information and knowledge management (pp. 469–478.). New York: Association for Computing Machinery.
361	University of Michigan	Social Network Analysis	Salganik, M. J., Sheridan Dodds, P., & Watts, D. J. (2006). Experimental Study of Inequality and Unpredictability in an Artificial Cultural Market. <i>Science</i> , 311(5762), 854–856. DOI: 10.1126/science.1121066
364	University of Michigan	Social Network Analysis	Rogers, E. M. (2003). <i>Diffusion of Innovations</i> (5th ed.). Free Press
365	University of Michigan	Social Network Analysis	Watts, D. J. (2002). A simple model of global cascades on random networks. <i>PNAS</i> , 99(9), 5766–5771.
366	University of Michigan	Social Network Analysis	Watts, D. J., & Dodds, P. S. (2007). Influentials, Networks, and Public Opinion Formation. <i>Journal of Consumer Research</i> , 34(4), 441–458. DOI: 10.1086/518527
367	University of Michigan	Social Network Analysis	Bakshy, E. [et al.] (2011). Everyone's an influencer: Quantifying Influence on Twitter. In King, I. ed., WSDM ,11: Proceedings of the fourth ACM international conference on Web search and data mining (pp. 65–74.). New York: Association for Computing Machinery. DOI: 0.1145/1935826.1935845
368	University of Michigan	Social Network Analysis	Goel, S. [et al.] (2016). The structural of Virality of Online Diffusion. <i>Management Science</i> , 62(1), 180–196.
369	University of Michigan	Social Network Analysis	Gruhl, D., Guha, R., Liben-Nowell, D., & Tomkins, A. (2004). Information diffusion through blogspace. In Feldman, S., WWW ,04: Proceedings of the 13th international conference on World Wide Web (pp. 491–501. New York: Association for Computing Machinery. DOI: 10.1145/988672.988739
370	University of Michigan	Social Network Analysis	Cosley, D., Huttenlocher, D. P., Kleinberg, J. M., Lan, X., & Suri, S. (2010). Sequential Influence Models in Social Networks. In 4th INTERNATIONAL AAAI CONFERENCE ON BLOGS AND SOCIAL MEDIA ICWSM 2010 (pp. 1–8.)
371	University of Michigan	Social Network Analysis	Leskovec, J., Adamic, L. A., & Huberman, B. A. (2007). The dynamics of viral marketing. <i>ACM Transactions on the Web</i> , 1(1), DOI: 10.1145/1232722.1232727

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
372	University of Michigan	Social Network Analysis	Kempe, D., Kleinberg, J., & Tardos, E. (2003). Maximizing the Spread of Influence Through a Social Network. In Lise Getoor ed., <i>KDD ,03: Proceedings of the ninth ACM SIGKDD international conference on Knowledge discovery and data mining</i> , (pp. 137–146.) New York: Association for Computing Machinery
373	University of Michigan	Social Network Analysis	Leskovec, J. [et al.] (2007). Cost-Effective Outbreak Detection in Network. <i>KDD ,07: Proceedings of the 13th ACM SIGKDD international conference on Knowledge discovery and data mining</i> (pp. 420–429). New York: Association for Computing Machinery. DOI: 10.1145/1281192.1281239
374	University of Michigan	Social Network Analysis	Aris Anagnostopoulos, A., Kumar, R., Mahdian, M. (2009). Influence and Correlation in Social Networks. In Proceedings of the 14th ACM SIGKDD International Conference on Knowledge Discovery and Data Mining
375	University of Michigan	Social Network Analysis	Aral, S., Muchnik, L., & Sundararajan, A.(2009). Distinguishing influence-based contagion from Homophily-driven diffusion in dynamic networks. <i>PNAS</i> , 106(51), 21544–21549. DOI: 10.1073/pnas.0908800106
376	University of Michigan	Social Network Analysis	La Fond, T., & Neville, J. (2010). Randomization tests for distinguishing social influence and homophily effects. In Rappa, M. ed., <i>WWW ,10: Proceedings of the 19th international conference on World wide web</i> (pp. 601–610). New York: Association for Computing Machinery. DOI: 10.1145/1772690.1772752
377	University of Michigan	Social Network Analysis	Kossinets, G., & Watts, D. J. (2009). Origins of Homophily in an Evolving Social Network. <i>American Journal of Sociology</i> , 115(2), 405–450.DOI: 10.1086/599247
378	University of Michigan	Social Network Analysis	Anagnostopoulos, A., Kumar, R. & Mahdian, M. (2009). Influence and Correlation in Social Networks. In Li, Y. ed., <i>KDD ,08: Proceedings of the 14th ACM SIGKDD international conference on Knowledge discovery and data mining</i> (pp. 7–15.). New York: Association for Computing Machinery. DOI: 10.1145/1401890.1401897
380	University of Michigan	Social Network Analysis	Feld, S. L. (1982). Social Structural Determinants of Similarity among Associates. <i>American Sociological Review</i> , 47(6), 797–801.
381	University of Michigan	Social Network Analysis	Russell, S. & Norvig, P. (1995). <i>Artificial Intelligence: A Modern Approach</i> . Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall
382	University of Zurich	Social Network Analysis	Ripley, R., Snijders, T., & Preciado, P., (2012). <i>Manual for RSiena</i> . University of Oxford: Department of Statistics; Nuffield College.
383	University of Zurich	Social Network Analysis	Snijders, T., van de Bunt, G., & Steglich, C., (2010). Introduction to stochastic actor-based models for network dynamics. <i>Social Networks</i> , 32(1), 44–60.
384	University of Zurich	Social Network Analysis	Steglich, C., Snijders, T., & Pearson, M. (2010). Dynamic Networks and Behavior: Separating Selection from Influence. <i>Sociological Methodology</i> , 40, 329–393.
385	Stanford University	Social Network Analysis	Jackson, M. O. (2008). <i>Social and Economic Networks</i> . Princeton; Oxford: Princeton University Press https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691148205/social-and-economic-networks
386	Indian Institute of Technology Madras India	Social Network Analysis	Sangameshwar, P., & Balaraman, R. (2020). Predicting software defect type using concept-based classification. <i>Empirical Software Engineering</i> , 25, 1341–1378.
387	Indian Institute of Technology Madras India	Social Network Analysis	Sudarsanam, N., Kumar, N., Sharma, A., Ravindran, B. (2020). Rate of change analysis for interestingness measures. <i>Knowl. Inf. Syst.</i> , 62, 239–258.
388	Indian Institute of Technology Madras India	Social Network Analysis	Manjalvil, M. M., Gitakrishnan Ramadurai, G., & Ravindran, B. (2019). Temporal Analysis of a Bus Transit Network. In <i>Complex Networks and Their Applications VIII – Volume 2. Proceedings of the Eighth International Conference on Complex Networks and Their Applications COMPLEX NETWORKS 2019</i> , Lisbon, Portugal, December 10-12, 2019., <i>Studies in Computational Intelligence</i> , Vol 882, (pp.944–954)

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
389	Indian Institute of Technology Madras India	Social Network Analysis	Tarun Kumar, T., Vaidyanathan, S., Ananthapadmanabhan, H., Parthasarathy, S., & Ravindran, B. (2019). A New Measure of Modularity in Hypergraphs: Theoretical Insights and Implications for Effective Clustering. In <i>Complex Networks and Their Applications VIII – Volume 1. Proceedings of the Eighth International Conference on Complex Networks and Their Applications COMPLEX NETWORKS 2019, Lisbon, Portugal, December 10-12, 2019., Studies in Computational Intelligence</i> , Vol. 881. (pp. 286–297.)
390	Indian Institute of Technology Madras India	Social Network Analysis	Nema, P., Mohankumar, A. K., Khapra, M. M., Srinivasan, B. V., & Ravindran, B. (2019). Let's Ask Again: Refine Network for Automatic Question Generation. In Proceedings of the 2019 Conference on Empirical Methods in Natural Language Processing and the 9th International Joint Conference on Natural Language Processing, EMNLP-IJCNLP 2019, Hong Kong, China, November 3–7. (pp. v3312-3321)
391	Oregon State University	Social Network Analysis	Robins, G. (2015). <i>Doing Social Network Research: Network-based research design for social scientists</i> . SAGE Press. ISBN: 978-1-4462-7613-6
392	Oregon State University	Social Network Analysis	Luke, D. A. (2015). <i>A User's Guide to Network Analysis in R</i> . Springer International. ISBN: 978-3-319-23882-1
393	Oregon State University	Social Network Analysis	Barabási, A.-L. (2012). The Network Takeover. <i>Nature Physics</i> , 8, 14–16.
394	Oregon State University	Social Network Analysis	Goodreau, S. M., Kitts, J. A. & Morris, M. (2009). Birds of a Feather, or Friend of a Friend? Using Exponential Random Graph Models to Investigate Adolescent Social Networks. <i>Demography</i> , 46(1), 103–125.
395	Oregon State University	Social Network Analysis	Jasny, L. & Lubell, M. (2015). Two-mode Brokerage in Policy Networks. <i>Social Networks</i> , 41, 36–47.
396	Oregon State University	Social Network Analysis	Rosvall, M. & Bergstrom, C. T. (2008). Maps of Random Walks on Complex Networks Reveal Community Structure. <i>Proceedings of the National Academy of Sciences</i> , 105(4), 1118–1123.
397	Oregon State University	Social Network Analysis	Scott, J. G. & Carrington, P. (2011). <i>The SAGE Handbook of Social Network Analysis</i> . SAGE Press
398	Georgia Institute of Technology	Social Network Analysis	Barabási, A.-L., & Pósfai, M. (2016). <i>Network Science</i> . Cambridge, UK: Cambridge University Press
399	Georgia Institute of Technology	Social Network Analysis	Newman, M.E.J. (2010). <i>Networks – An introduction</i> . Oxford Univ Press
400	Georgia Institute of Technology	Social Network Analysis	Easley, D. & Kleinberg, J. (2010). <i>Networks, Crowds and Markets</i> . Cambridge Univ Press
401	Georgia Institute of Technology	Social Network Analysis	Cohen, R. & Havlin, S. (2010). <i>Complex Networks – Structure, Robustness and Function</i> . Cambridge Univ. Press, 2010.
402	Georgia Institute of Technology	Social Network Analysis	Jackson, M. O. (2008). <i>Social and Economic Networks</i> . Princeton Univ Press
403	Georgia Institute of Technology	Social Network Analysis	Barrat, M. B. & Vespignani, A. (2008). <i>Dynamical Processes on Complex Networks</i> . Cambridge Univ Press
404	Georgia Institute of Technology	Social Network Analysis	E. Kolaczyk, E. (2009). <i>Statistical analysis of network data</i> . Springer
405	Georgia Institute of Technology	Social Network Analysis	S. Wasserman, S., Faust, K., (1994). <i>Social Network Analysis: Methods and Applications</i> . Cambridge Univ Press
406	Georgia Institute of Technology	Social Network Analysis	Van Mieghem, P. (2011). <i>Graph Spectra for Complex Networks</i> . Cambridge Univ Press
407	Georgia Institute of Technology	Social Network Analysis	Diestel, R. (2010). <i>Graph Theory (4th edition)</i> . Springer
408	Georgia Institute of Technology	Social Network Analysis	Ahuja, R. K. & Magnanti, T. I. (1993). <i>Network Flows: Theory, Algorithms, and Application</i> . Pearson
409	Ram Pages (for VCU)	Social Network Analysis	Barabasi, A.-L. (2003). <i>Linked: How Everything Is Connected to Everything Else and What It Means</i> . Plume Press.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
410	Ram Pages (for VCU)	Social Network Analysis	Christakis, N. A. & Fowler, J. H. (2009). <i>Connected: The Surprising Power of Our Social Networks and How They Shape Our Lives – How Your Friends' Friends' Friends Affect Everything You Feel, Think, and Do</i> . Back Bay Books
411	Emory University	Social Network Analysis	Hanneman, R. A. & Riddle, M. (2005). <i>Introduction to Social Network Methods</i> . Riverside, CA: University of California. https://faculty.ucr.edu/~hanneman/nettext/
413	Emory University	Social Network Analysis	Caldarelli, G. & Catanzano, M. (2012). <i>Networks: A Very Short Introduction</i> . Oxford University Press
415	Emory University	Social Network Analysis	Wasserman, S. & Faust, K. (1994). <i>Social Network Analysis: Methods and Applications</i> . Cambridge: Cambridge Univ. Press
416	Emory University	Social Network Analysis	Jackson, M. O. (2008). <i>Social and Network Methods</i> . Princeton, NJ: Princeton Univ. Press
417	Emory University	Social Network Analysis	Estrada, E. (2012). <i>The Structure of Complex Networks</i> . Oxford University Press
418	Emory University	Social Network Analysis	Valente, T. W. (2010). <i>Social Networks and Health: Models, Methods, and Applications</i> . Oxford University Press
419	Emory University	Social Network Analysis	Watts, D. J. (2003). <i>Six Degrees: The Science of a Connected Age</i> . New York, NY: Norton
420	Emory University	Social Network Analysis	Barabasi, A-L. (2003). <i>Linked: How Everything Is Connected to Everything Else, and what it means for business, science, and everyday life</i> . New York, NY: Plume
421	Emory University	Social Network Analysis	Barabasi, A-L. (2011). <i>Bursts: The Hidden Patterns Behind Everything We Do, from Your E-mail to Bloody Crusades</i> . London: Plume
422	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Wasserman, S. & Faust, K. L. (1994). <i>Social Network Analysis: Methods and Applications</i> . New York: Cambridge University Press.
423	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Carrington, P. J., Scott, J., & Wasserman, S. (eds). (2005). <i>Models and Methods in Social Network Analysis</i> . New York: Cambridge University Press
424	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Degenne, A. & Forsé, M. (1999). <i>Introducing Social Networks</i> . Thousand Oaks, CA: Sage
425	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Publications. Knoke, David. (1990). <i>Political Networks: The Structural Perspective</i> . New York: Cambridge University Press.
426	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Knoke, D. & Kuklinski, J. H. (1982). <i>Network Analysis</i> . Beverly Hills: Sage.
427	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Scott, J. (1991). <i>Social Network Analysis: A Handbook</i> . Newbury Park, CA: Sage
428	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Burt, R. S. and Minor, M. J. (eds.). (1983). <i>Applied Network Analysis: A Methodological Introduction</i> . Beverly Hills: Sage.
429	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Freeman, L. C., White, D. R. & Romney, A. K. (eds.). (1989). <i>Research Methods in Social Network Analysis</i> . Fairfax, VA: George Mason University Press.
430	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Holland, P. W. & Leinhardt, W. (eds.). (1979). <i>Perspectives on Social Network Research</i> . New York: Academic.
431	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Leenders, R. Th. A. J. & Gabbay, S. M. (1999). <i>Corporate Social Capital and Liability</i> . Boston: Kluwer Academic Publishers.
432	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Leinhardt, S. ed. (1977). <i>Social Networks: A Developing Paradigm</i> . New York: Academic.
433	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Marsden, P. V. & Nan, L. eds. (1982). <i>Social Structure and Network Analysis</i> . Beverly Hills: Sage.
434	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Mitchell, J. C. ed. (1969). <i>Social Networks in Urban Situations</i> . Manchester, UK: Manchester University Press
435	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Mizruchi, M. S. & Schwartz, M. (1987). <i>Intercorporate Relations: The Structural Analysis of Business</i> . New York: Cambridge University Press.
436	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Nohria, N., & Eccles, D. (1992). <i>Networks and Organizations: Structure, Form, and Action</i> . Boston: Harvard Business School Press.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
437	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Wasserman, S. & Galaskiewicz, J. eds. (1994). <i>Advances in Social Network Analysis: Research in the Social and Behavioral Sciences</i> . Newbury Park, CA: Sage Publications.
438	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Watts, D. J. (2003). <i>Six Degrees – The Science of a Connected Age</i> . New York/London: W.W. Norton & Company.
439	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Weesie, J. eds. (1990). <i>Social Networks Through Time</i> . Utrecht, NL: ISOR/University of Utrecht
440	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Wellman, B. & Berkowitz, S. D. (eds.). (1988). <i>Social Structures: A Network Approach</i> . New York: Cambridge University Press
441	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Anderson, C. J., Wasserman, S., & Crouch, B. (1999). A p*-primer: Logit models for social networks. <i>Social Networks</i> , 21(1), 37–66.
442	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Crouch, B., & Wasserman, S. (1998). A practical guide to fitting p* social network models. <i>Connections</i> , 21, 87–101.
443	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Robins, G., Pattison, P., Kalish, Y., & Lusher, D., (2007). An introduction to exponential random graph (p*) models for social networks. <i>Social Networks</i> , 29(2), 173–191
444	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Snijders, T. A. B., van de Bunt, G. G., & Steglich, C. E. G. (2010). Introduction to stochastic actor-based models for network dynamics. <i>Social Networks</i> , 32, 44–60.
445	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Simpson, W. (2001). The quadratic assignment procedure (QAP). In North American Stata Users' Group Meetings.
446	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Park, H. H. & Rethemeyer, K. The politics of connections: Assessing the determinants of social structure in policy networks. <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> , 24(2), 349–379.
448	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Robins, G., Snijders, T. A. B., Wang, P., Handcock, M., & Pattison, P. (2007). Recent developments in exponential random graph (p*) models for social networks. <i>Social Networks</i> , 29(2), 192–215.
449	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Snijders, T. A. B. (2002). Markov chain monte carlo estimation of exponential random graph models. <i>Journal of Social Structure</i> , 3(2), 1–40.
450	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Wasserman, S. & Robbins, G. (2005). An Introduction to Random Graphs, Dependence Graphs, and p*. In Carrington, P. J., Scott, J. & Wasserman, S. eds., <i>Models and Methods in Social Network Analysis</i> (pp. 148–161). New York: Cambridge University Press
451	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Andrew, S. A. (2009). Regional integration through contracting networks: An empirical analysis of institutional collection action framework. <i>Urban Affairs Review</i> , 44, 378–402.
452	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Park, H., Rethemeyer, R. K., Bryce, K., Andersen, D., & Kim, K. (2011). Making friends and influencing careers: Social integration, homophily, and cohort-wide MPA courses. <i>Journal of Public Affairs Education</i> , 17, 417–446.
453	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Snijders, T. A. B. (2005). Models for longitudinal network data. In Carrington, P. J., Scott, J. & Wasserman, S. ed., <i>Models and methods in social network analysis</i> (215–247). New York: Cambridge University Press.
454	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Snijders, T. A. B., Steglich, C. E. G., & Van de Bunt, G. G. (2010). Introduction to actor-based models for network dynamics. <i>Social Networks</i> , 32, 44–60.
455	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Van Duijn, M. A. J., Zeggelink, E. P. H., Huisman, M., Stokman, F. N. & Wasseur, F. W. (2003). Evolution of sociology freshmen into a friendship network. <i>Journal of Mathematical Sociology</i> , 27, 153–191.
456	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Steglich, C., Snijders, T. A. B., & Pearson, M. (2010). 8. Dynamic Networks and Behavior: Separating Selection from Influence. <i>Sociological Methodology</i> , 40(1), 329–393.
457	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	de Klepper, M., Sleenbos, E., van de Bunt, G., & Agneessens, F. (2010). Similarity in friendship networks: Selection or influence? The effect of constraining contexts and non-visible individual attributes. <i>Social Networks</i> , 32(1), 82–90.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
458	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Mercken, L., T., Snijders, A. B., Steglich, C., E. Vartiainen, E., & de Vries, H. (2010). Dynamics of adolescent friendship networks and smoking behavior. <i>Social Networks</i> , 32(1), 72–81.
459	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Zalk, V., Walter, M. H., Kerr, M., Branje, S. J. T., Stattin, H., & Meeus, W. H. J. (2010). It takes three: selection, influence, and de-selection processes of depression in adolescent friendship networks. <i>Developmental psychology</i> , 46(4), 927–938.
460	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Ellwardt, L., Steglich, C., & Wittek, R. (2012). The Co-evolution of Gossip and Friendship at Work: Studying the Dynamics of Multiplex Social Networks, 34, 623–633.
461	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Koskinen, J., & Edling, C. (2012). Modeling the evolution of a bipartite network-Peer referral in interlocking directorates. <i>Social Networks</i> , 34(3), 309–322.
462	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Robins, G. L. & Alexander, M. (2004). Small worlds among interlocking directors: Network structure and distance in bipartite graphs. <i>Computational & Mathematical Organization Theory</i> , 10, 69–94.
463	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Wang, P., Pattison, P., & Robins, G. (2012). Exponential random graph model specifications for bipartite networks – A dependence hierarchy. <i>Social Networks</i> , 35(2), 211–222.
464	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Wang, P., Sharpe, K., Robins, G. L., & Pattison, P. E. (2009). Exponential random graph (p^*) models for affiliation networks. <i>Social Networks</i> , 31(1), 12–25.
465	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Agnnessens, F. & Roose, H. (2008) Local Structural Properties and Attribute Characteristics in 2-mode Networks: p^* Models to Map Choices of Theater Events, <i>Journal of Mathematical Sociology</i> , 32(3), 204–237.
466	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Opsahl, T. (2011). Triadic closure in two-mode networks: Redefining the global and local clustering coefficients. <i>Social Networks</i> . 35(2), 159–167.
467	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Lubell, M. N., Robins, G. & Wang, P. (2011). Policy Coordination in an Ecology of Water Management Games. Carbondale: Southern Illinois University
468	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Barabási, A.-L. & Albert, R.. (1999). Emergence of Scaling in Random Networks. <i>Science</i> , 286, 509–512.
469	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Anderson, C. J., Wasserman, S. & Faust, K. (1992). Building stochastic blockmodels. <i>Social Networks</i> , 14, 137–161.
470	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Snijders, T. A. B., & Nowicki, K. (2007). Manual for BLOCKS version 1.8. Chapter 2 – Theory. Chapter 9 – Example. Kapferer’s Tailor Shop.
471	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Snijders, T. A. B., Nowicki, K. (1997). Estimation and Prediction for Stochastic Blockmodels for Graphs with Latent Block Structure. <i>Journal of Classification</i> , 14, 75–100.
472	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Palla, G., Derényi, I., Farkas, I., & Vicsek, T. (2005). Uncovering the overlapping community structure of complex networks in nature and society. <i>Nature</i> , 435, 814–818.
473	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Airoldi, E. M., Bei, D. M., Fienberg, S. E. & Xing, E. P. (2008). Mixed Membership Stochastic Blockmodels. <i>Journal of Machine Learning Research</i> , 9, 1981–2014.
474	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Latouche, P., Birmelé, E. & Ambroise, C. (2011). Overlapping Stochastic Block Models with Application to the French Political Blogosphere. <i>The Annals of Applied Statistics</i> , 5(1), 309–336.
475	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Checkley, M., & Steglich, C. (2007). Partners in power: Job mobility and dynamic deal-making. <i>European Management Review</i> , 4, 161–171.
476	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Contractor, N. S., Wasserman, S. & Faust, K. (2006). Testing multitheoretical, multilevel hypotheses about organizational networks: An analytic framework and empirical example. <i>Academy of Management Review</i> , 31(3), 681–703.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
477	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Orsenigo, L., Pammolli, F., Riccaboni, M., Bonaccorsi, A., & Turchetti, G. (1997). The evolution of knowledge and the dynamics of an industry network. <i>Journal of Management and Governance</i> , 1(2), 147–175.
478	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Pearson, M., Steglich, C., & Snijders, T. A. B. (2006). Homophily and assimilation among sport-active adolescent substance users. <i>Connections</i> , 27 (1), 47–63.
479	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Schaefer, D. R., Light, J. M., Fabes, R. A., Hanish, L. D., & Martin, C. L. (2010). Fundamental principles of network formation among preschool children. <i>Social Networks</i> , 32(1), 61–71.
480	SUNY University at Albany	Social Network Analysis	Thurner, P. W., & Binder, M. (2009). European union transgovernmental networks: The emergence of a new political space beyond the nation-state? <i>European Journal of Political Research</i> 48 (1):80–106.
481	Rutgers University	Social Network Analysis	Wasserman, S. & Faust, K. (1994). <i>Social Network Analysis: Methods and Applications</i> . Cambridge: Cambridge Univ. Press
482	Rutgers University	Social Network Analysis	Martin, J. L. (2009). <i>Social Structures</i> . Princeton University Press
483	Rutgers University	Social Network Analysis	Barabási, A.-L., & Frangos, J. (2002) <i>Linked: The New Science of Networks</i> . Perseus Books
484	Rutgers University	Social Network Analysis	Borgatti, S. P., Mehra, A., Brass, D. J., & Labianca, G. (2009). Network Analysis in the Social Sciences. <i>Science</i> , 323(5916), 892–895. DOI: 10.1126/science.1165821
485	Rutgers University	Social Network Analysis	Simmel, G. (1971). The Problem of Sociology. In Don Levine (ed.), <i>Georg Simmel on Individuality and Social Forms</i> (pp. 23–35.) University of Chicago Press
486	Rutgers University	Social Network Analysis	Wellman, B. (1988). Structural Analysis: From Method and Metaphor to Theory and Substance. In Wellman, B. & Berkowitz, S. D. eds., <i>Social Structures: A Network Approach</i> (pp. 19–61.). Cambridge University Press
487	Rutgers University	Social Network Analysis	Emirbayer, M. (1997). Manifesto for a Relational Sociology. <i>American Journal of Sociology</i> , 103(2). 281–317.
488	Rutgers University	Social Network Analysis	Butts, C. T.(2009). Revisiting the Foundations of Network Analysis, <i>Science</i> , 325(5939), 414–416. DOI: 10.1126/science.1171022
489	Rutgers University	Social Network Analysis	McPherson, J. M., Smith-Lovin, L., & Brashears, M. (2006). Social Isolation in America: Changes in Core Discussion Networks over Two Decades. <i>American Sociological Review</i> , 71(3), 353–375.
490	Rutgers University	Social Network Analysis	Bearman, P. S. & Parigi, P. (2004). Cloning Headless Frogs and Other Important Matters: Conversation Topics and Network Structure. <i>Social Forces</i> , 83(2), 535–557.
491	Rutgers University	Social Network Analysis	Erickson, B. (1988). The Relational Basis of Attitudes. In Wellman, B. & Berkowitz, S. D. eds. <i>Social Structures: A Network Approach</i> (pp. 99–121.). Cambridge University Press
492	Rutgers University	Social Network Analysis	Joyner, K. & Kao, G. (2005). Interracial Relationships and the Transition to Adulthood. <i>American Sociological Review</i> , 70(4), 563–581.
493	Rutgers University	Social Network Analysis	Gueorgi Kossinets, G & Watts, DF. J. (2009). Origins of Homophily in an Evolving Social Network. <i>American Journal of Sociology</i> , 115(2), 405–450
494	Rutgers University	Social Network Analysis	Faris, R. & Felmlee, D. (2011). Status Struggles: Network Centrality and Gender Segregation in Same- and Cross-Gender Aggression, <i>American Sociological Review</i> , 76(1), 48–73.
495	Rutgers University	Social Network Analysis	Bearman, P. S., Stovel, K., & Moody, J. (2004). Chains of Affection: The Structure of Adolescent Romantic and Sexual Networks. <i>American Journal of Sociology</i> , 110, 44–91.
496	Rutgers University	Social Network Analysis	Baker, W. & Faulkner, R. (1993). The Social Organization of Conspiracy: Illegal Networks in the Heavy Electrical Equipment Industry. <i>American Sociological Review</i> , 58(6), 837–860.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
497	Rutgers University	Social Network Analysis	Burris, V. (2004). The Academic Caste System: Prestige Hierarchies in PhD Exchange Networks. <i>American Sociological Review</i> , 69, 239–264.
498	Rutgers University	Social Network Analysis	Brian Uzzi, B. & Spiro, J.(2005). Collaboration and Creativity: The Small World Problem. <i>American Journal of Sociology</i> , 111(2), 447–504.
499	Rutgers University	Social Network Analysis	Moody, J. The Structure of a Scientific Collaboration Network. <i>American Sociological Review</i> , 69, 213–238.
500	Rutgers University	Social Network Analysis	Nadel, S. F. (2004).The Theory of Social Structure. London: Routledge. 1–9, 62–73, 79–92, 97–104, 147–152.
501	Rutgers University	Social Network Analysis	Bearman, P. (1997). Generalized Exchange. <i>American Journal of Sociology</i> , 102(5), 1383–1415.
502	Rutgers University	Social Network Analysis	Yakubovich, V. (2005). Weak Ties, Information, and Influence: How Workers Find Jobs in a Local Russian Labor Market. <i>American Sociological Review</i> , 70(3), 408–421.
503	Rutgers University	Social Network Analysis	Vedres, B. & Stark, D. (2010). Structural Folds: Generative Disruption in Overlapping Groups, <i>American Journal of Sociology</i> , 115(4), 1150–1190.
504	Rutgers University	Social Network Analysis	Burt, R. S. (2004). Structural Holes and Good Ideas, <i>American Journal of Sociology</i> , 110(2), 349–399.
505	Rutgers University	Social Network Analysis	Padgett, J. F. & Ansell, C. K. (1993). Robust Action and the Rise of the Medici, 1400-1434. <i>American Journal of Sociology</i> , 98(6), 1259–1319.
506	Rutgers University	Social Network Analysis	Beckfield, J. (2010). The Social Structure of the World Polity. <i>American Journal of Sociology</i> , 115(4), 1018–1068.
507	Rutgers University	Social Network Analysis	Centola, D. & Macy, M. (2007). Complex Contagions and the Weakness of Long Ties. <i>American Journal of Sociology</i> , 113(3), 702–734.
508	Rutgers University	Social Network Analysis	Christakis, N. A. & Fowler, J. H. (2007). The Spread of Obesity in a Large Network over 32 Years. <i>New England Journal of Medicine</i> , 357, 370–379.
509	Rutgers University	Social Network Analysis	Liu, K-Y., King, M. & Bearman, P. S. (2010). Social Influence and the Autism Epidemic. <i>American Journal of Sociology</i> , 115(5), 1387–1434.
510	Rutgers University	Social Network Analysis	Mische, A. (2003). Cross-Talk in Movements: Reconceiving the CultureNetwork Link. In Mario Diani, M. & McAdam, D. eds., <i>Social Movement Analysis: The Network Perspective</i> (pp. 258–280.). Oxford University Press
511	Rutgers University	Social Network Analysis	Vaisey, S. & Lizardo, O. (2010). Can Cultural Worldviews Influence Network Composition? <i>Social Forces</i> , 88(4), 1595–1618.
512	Rutgers University	Social Network Analysis	Mohr, J. (2004). Soldiers, Mothers, Tramps, and Others: Discourse Roles in the 1907 New York City Charity Directory. <i>Poetics</i> , 22(4), 327–357.
513	Rutgers University	Social Network Analysis	Powell, W. W., White, D. R., Koput, K. W. & Smith, J. O. (2005). Network Dynamics and Field Evolution: The Growth of Interorganizational Collaboration in the Life Sciences. <i>American Journal of Sociology</i> , 110(4), 1132–1205.
514	Rutgers University	Social Network Analysis	Gondal, N. & McLean, P. D. Discerning Meaning in Complex Structure: Varieties of Personal Lending in a Multiple-Network Ecology
515	University of Rochester	Social Network Analysis	Kolaczyk, E. D. (2009). <i>Statistical Analysis of Network Data: Methods and Models</i> . New York, NY: Springer
516	University of Rochester	Social Network Analysis	Newman, M. E. J. (2010). <i>Networks: An Introduction</i> . Oxford University Press.
517	University of Rochester	Social Network Analysis	D. Easley, D. & Kleinberg, J. (2010). <i>Networks, Crowds, and Markets: Reasoning About a Highly Connected World</i> . Cambridge University Press.
518	University of Rochester	Social Network Analysis	J. Leskovec, J., Rajaraman, A. & Ullman, J. D.(2014). Mining of Massive Datasets. Cambridge University Press.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
519	University of Southern California	Social Network Analysis	Wilkinson, D. (2008). Strong regularities in online peer production. In Fortnow, L. [et al.] eds., EC '08: Proceedings of the 9th ACM conference on Electronic commerce (pp. 302–309.) New York: Association for Computing Machinery
520	University of Southern California	Social Network Analysis	Anagnostopoulos, A., Kumar, R., Mahdian, M. (2008). Influence and correlation in social networks. In Li, Y. [et al.] eds., <i>Proceeding of the 14th ACM SIGKDD international conference on Knowledge discovery and data mining</i> (pp. 7–15.). New York: Association for Computing Machinery
521	University of Southern California	Social Network Analysis	Lerman, K. (2007) Social Information Processing in Social News Aggregation IEEE Internet Computing, Social Search, 11(6: special issue), 16–28.
522	University of Southern California	Social Network Analysis	Blei, D. M. (2012). Probabilistic topic models. Communications of the ACM, 55(4):77–84. http://www.cs.princeton.edu/~blei/papers/Blei2012.pdf
523	University of Southern California	Social Network Analysis	Koren, Y., Bell, R. & Volinsky, C. (2009). Matrix Factorization Techniques For Recommender Systems. <i>Computer</i> , 42(8), 30–37.
524	University of Southern California	Social Network Analysis	Golder, S. & Macy, M. (2011). Diurnal and Seasonal Mood Vary with Work, Sleep, and Daylength Across Diverse Cultures, <i>Science</i> , 333(6051), 1878–1881.
525	University of Southern California	Social Network Analysis	A Pak, A. & Paroubek, P (2010). Twitter as a corpus for sentiment analysis and opinion mining. In Proceedings of International Conference on Language Resources and Evaluation (LREC-2010), Valletta, Malta, May 17–23.
526	University of Southern California	Social Network Analysis	B Pang, B. & Lee, L. (2005). Seeing stars: Exploiting class relationships for sentiment categorization with respect to rating scales. In Proceedings of the 43rd Annual Meeting on Association for Computational Linguistics (ACL 2005) (pp. 1–10.)
527	University of Southern California	Social Network Analysis	Sood, S. O. & Vasserman, L. (2009). ESSE: Exploring Mood on the Web In <i>Data Challenge Workshop – Papers from the 2009 ICWSM Workshop, Technical Report</i> . (pp. 32–39.)
528	University of Southern California	Social Network Analysis	Barabasi, A-L. Network Science, Chapters 2 and 4.
529	University of Southern California	Social Network Analysis	Austin, D. (2012). It's a small world after all. <i>Feature Column</i> , American Mathematical Society. http://www.ams.org/samplings/feature-column/fc-2012-08
530	University of Southern California	Social Network Analysis	Backstrom, L., Boldi, P., Rosa, M., Ugander, J. & Vigna, S. (2012). Four Degrees of Separation. In Contractor, N. ed., <i>WebSci '12: Proceedings of the 4th Annual ACM Web Science Conference</i> (pp. 33–42.). New York: Association for Computing Machinery. DOI: 10.1145/2380718.2380723
531	University of Southern California	Social Network Analysis	Freeman, L. (1979). Centrality in Social Networks: Conceptual Clarification, <i>Social Networks</i> , 1(3), 215–239.
532	University of Southern California	Social Network Analysis	Franceschetti, M. (2011). PageRank: standing on the shoulders of giants Commun. <i>ACM</i> , 54, 92–101.
533	University of Southern California	Social Network Analysis	Bakshy, E., Hofman, J. M., Mason, W. A., Watts, D. J. (2011) Everyone's an influencer: quantifying influence on Twitter In WSDM '11: Proceedings of the fourth ACM international conference on Web search and data mining (pp. 5–74.). New York: Association for Computing Machinery. DOI: 10.1145/1935826.1935845
534	University of Southern California	Social Network Analysis	Cha, M., Haddadi, H., Benevenuto, F., & Gummadi, K. P. (2010). Measuring User Influence in Twitter: The Million Follower Fallacy, In 4th International AAAI Conference on Weblogs and Social Media (pp. 10–17.). ICWSM 2010 – Washington, DC, United States
535	University of Southern California	Social Network Analysis	Bonacich, P. (1987). Power and Centrality, a family of measures. The American Journal of Sociology, 92(5), 1170–1182.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
536	University of Southern California	Social Network Analysis	Ghosh, R., & Lerman, K. (2010). Predicting Influential Users in Online Social Networks. In Proceedings of KDD workshop on Social Network Analysis (SNA-KDD), July.
537	University of Southern California	Social Network Analysis	Borge-Holthoefer, J., Banos, R., Gonzalez-Bailon, S., & Moreno, Y. (2013). Cascading Behavior in Complex socio-technical networks. <i>Journal of Complex Networks</i> , 1(1), 3–24.
538	University of Southern California	Social Network Analysis	Y Wang, Y., Chakrabarti, D., Wang, C., Faloutsos, C. (2003) Epidemic Spreading in Real Networks: An Eigenvalue Viewpoint. In Proceedings of the IEEE Symposium on Reliable Distributed Systems, 10(13), 25–34.
539	University of Southern California	Social Network Analysis	Ver Steeg, G., Lerman, K & Ghosh, R. (2011). What stops social epidemics? In Proc. 5th International AAAI Conference on Weblogs and Social Media (ICWSM). Information Sciences Institute. https://arxiv.org/pdf/1102.1985.pdf
540	University of Southern California	Social Network Analysis	Goel, S., Watts, D., & Goldstein, D.G. (2012). The structure of online diffusion networks In Faltings, B. [et al.] ed., <i>EC '12: Proceedings of the 13th ACM Conference on Electronic Commerce</i> (pp. 623–638.). DOI: 10.1145/2229012.2229058
541	University of Southern California	Social Network Analysis	Romero, D. M., Meeder, B. & Kleinberg, J. (2011). Differences in the Mechanics of Information Diffusion Across Topics: Idioms, Political Hashtags, and Complex Contagion on Twitter. In Proceedings of the 20th International Conference on World Wide Web. DOI: 10.1145/1963405.1963503
542	University of Southern California	Social Network Analysis	N. Hodas, N. & Lerman, K. (2012). How limited visibility and divided attention constrain social contagion. In ASE/IEEE International Conference on Social Computing (SocialCom-2012). DOI: 10.1109/SocialCom-PASSAT.2012.129
543	University of Southern California	Social Network Analysis	M Granovetter, M. (1976). The Strength of weak ties. <i>American Journal of Sociology</i> , 78(6), 1360–1380.
544	University of Southern California	Social Network Analysis	Onnela, J. P., Saramäki, J., Hyvönen, J., Szabó, G., Lazer, D., Kaski, K., Kertész, J. & Barabási, A.-L. (2007). Structure and tie strength in mobile communication networks. In PNAS, 104(18), 7332-7336. DOI: 10.1073/pnas.0610245104
545	University of Southern California	Social Network Analysis	Bakshy, E. [et al.] (2012). The role of social networks in information diffusion. In Mille, A. [et al.] ed., <i>WWW '12: Proceedings of the 21st international conference on World Wide Web</i> (pp. 519–528.). New York: Association for Computing Machinery. DOI: 10.1145/2187836.2187907
546	University of Southern California	Social Network Analysis	Liben-Nowell, D. & Kleinberg, J. (2007). The link prediction problem for social networks. <i>Journal of the American Society for Information Science and Technology</i> , 58(7), 1019–1031.
547	University of Southern California	Social Network Analysis	Lu, L. & Zhou, T. (2011). Link prediction in complex networks: a survey. <i>Physica A</i> , 390(6), 11501170.
548	University of Southern California	Social Network Analysis	Grier, C., Thomas, K., Paxson, V. & Zhang, M. (2010).@spam: the underground on 140 characters or less. In CCS '10: Proceedings of the 17th ACM conference on Computer and communications security (pp. 27–37.). New York: Association for Computing Machinery. DOI: 10.1145/1866307.1866311
549	University of Southern California	Social Network Analysis	Markines, B., Cattuto, C., Menczer, F. (2009). Social spam detection. In Fetterly, D., Zoltán, Gy. ed., Proceedings of the 5th International Workshop on Adversarial Information Retrieval on the Web (pp. 41–48.). New York: Association for Computing Machinery. DOI: 10.1145/1531914.1531924
550	University of Southern California	Social Network Analysis	Ghosh, R., Surachawala, T. & Lerman, K. (2011). Entropy-based Classification of ‘Retweeting’ Activity on Twitter. In Proceedings of KDD workshop on Social Network Analysis (SNA-KDD). https://arxiv.org/abs/1106.0346

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
551	University of Southern California	Social Network Analysis	Budak, C., Agrawal, D., and El Abbadi, A. (2011). Limiting the spread of misinformation in social networks. In Proceedings of the 20th International Conference on World Wide Web, WWW ,11. (pp. 665–674.). New York, NY, USA. ACM.
552	University of Southern California	Social Network Analysis	Ratkiewicz, J., Conover, M., Meiss, M., Gonçalves, B., Patil, S., Flammini, A., and Menczer, F. (2011). Detecting and tracking the spread of astroturf memes in microblog streams. In Proceedings of the 20th international conference companion on World wide web, (pp. 249–252.) DOI: 10.1145/1963192.1963301
553	University of Southern California	Social Network Analysis	Ferrara, E., Varol, O., Davis, C., Menczer, F., & Flammini, A. (2014). The rise of social bots. http://arxiv.org/abs/1407.5225
554	University of Southern California	Social Network Analysis	Rattenbury, T., Naaman, M. (2009). Methods for extracting place semantics from Flickr tags” ACM Trans. Web, 3(1), 1–30.
555	University of Southern California	Social Network Analysis	Intagorn, S., Plangprasopchok, A. & Lerman, K. (2010). Harvesting Geospatial Knowledge from Social Metadata. In Proceedings of 7th International Conference on Information Systems for Crisis Response and Management. (pp. 1–10.). Seattle, USA
556	University of Southern California	Social Network Analysis	Crandall, D. J., Backstrom, L., Huttenlocher, D., Kleinberg, J. (2009). Mapping the world’s photos. In Quemada, J. [et al.] ed., Proceedings of the 18th international conference on World Wide Web (pp. 761–770). New York: Association for Computing Machinery. DOI: 10.1145/1526709.1526812
557	University of Southern California	Social Network Analysis	Bo Han [et al.] (2014). Text-based User Twitter Geolocation Prediction. <i>J. Artificial Intelligence Research</i> , 49, 451–500. http://www.jair.org/media/4200/live-4200-7781-jair.pdf
558	University of Southern California	Social Network Analysis	Cheng, Z., Caverlee, J. & Lee, K. (2010.). You Are Where You Tweet: A ContentBased Approach to Geo-locating Twitter Users. In CIKM ,10: Proceedings of the 19th ACM international conference on Information and knowledge management (pp. 759–768.). New York: Association for Computing Machinery. DOI: 10.1145/1871437.1871535
559	University of Southern California	Social Network Analysis	Backstrom, L., Sun, E., Marlow, C. (2010). Find me if you can: improving geographical prediction with social and spatial proximity. In WWW ,10: Proceedings of the 19th international conference on World wide web. pp. (61–70.). DOI: 10.1145/1772690.1772698
560	University of Southern California	Social Network Analysis	Scellato, S., Noulas, A., Lambiotte, R., & Mascolo, C. (2011). Sociospatial Properties of Online Location-based Social Networks. In Proceedings of the 5th International AAAI Conference on Weblogs and Social Media (ICWSM)
561	University of Southern California	Social Network Analysis	Kosinski, M., Stillwell, D., & Graepel, T. (2013). Private traits and attributes are predictable from digital records of human behavior. Proceedings of the National Academy of Sciences, 110(15), 5802–5805.
562	University of Southern California	Social Network Analysis	Backstrom, L. & Kleinberg, J. (2013). Romantic partnerships and the dispersion of social ties: A network analysis of relationship status on facebook. In Proceedings of the 17th ACM conference on Computer supported cooperative work & social computing – CSCW ,14, CSCW ,14, pages 831–841, New York, NY, USA. ACM Press.
563	University of Southern California	Social Network Analysis	Jennifer Golbeck, “The Curly Fries Conundrum” http://www.ted.com/talks/jennifer_golbeck_the_curly_fry_conundrum_why_social_media_likes_say_more_than_you_might_think
564	University of Southern California	Social Network Analysis	Golbeck, J., Robles, C., Turner, K. (2011). Predicting personality with social media. In Conference on Human Factors in Computing Systems (pp 253–262). Vancouver, BC, Canada. ACM 978-1-4503-0268-5/11/05.
565	University of Southern California	Social Network Analysis	Gosling, S. D., Augustine, A. A., Vazire, S., Holtzman, N., & Gaddis, S. (2011). Manifestations of personality in online social networks: self-reported facebook-related behaviors and observable profile information. <i>Cyberpsychology, behavior and social networking</i> , 14(9), 483–488.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
566	University of Southern California	Social Network Analysis	Goel, S., Hofman, J., Lahaie, S., Pennock, D., Watts, D. (2010). Predicting consumer behavior with Web search. <i>PNAS</i> , 107(41) 17486–17490. DOI: 10.1073/pnas.1005962107
567	University of Southern California	Social Network Analysis	Tumasjan, A., Sprenger, T. O., Sandner, P. G., & Welpe, I. M. (2010). Predicting Elections with Twitter: What 140 Characters Reveal about Political Sentiment. In Proceedings of the Fourth International AAAI Conference on Weblogs and Social Media. (pp. 1–8.)
568	University of Southern California	Social Network Analysis	Ginsberg, J., Mohebbi, M. H., Patel, R. S., Brammer, L., Smolinski, M.S. & Brilliant, L. (2009) Detecting influenza epidemics using search engine query data. <i>Nature</i> , 457(7232), 1012-4. DOI: 10.1038/nature07634
569	University of Southern California	Social Network Analysis	Lazer, D., Kennedy, R., King, G., and Vespignani, A. (2014). The parable of google flu: Traps in big data analysis. <i>Science</i> , 343(6176), 1203–1205.
570	University of Southern California	Social Network Analysis	Gayo-Avello, D. (2012). I wanted to predict elections on Twitter, but all I got was this lousy paper. http://arxiv.org/abs/1204.6441
571	University of Southern California	Social Network Analysis	Coviello, L., Sohn, Y., Kramer, A. D. I., Marlow, C., Franceschetti, M., Christakis, N. A., & Fowler, J. H. (2014). Detecting emotional contagion in massive social networks. <i>PLoS ONE</i> , 9(3), e90315.
572	University of Southern California	Social Network Analysis	Kramer, A. D. I., Guillory, J. E., & Hancock, J. T. (2014). Experimental evidence of massive-scale emotional contagion through social networks. <i>Proceedings of the National Academy of Sciences</i> , 111(24), 8788–8790.
573	University of Southern California	Social Network Analysis	Garcia-Herranz, M., Egido, E. M., Cebrian, M., Christakis, N. A., & Fowler, J. H. (2012). Using friends as sensors to detect Global-Scale contagious outbreaks. <i>PLoS ONE</i> , 9(4), e92413. https://doi.org/10.1371/journal.pone .
574	University of Southern California	Social Network Analysis	Kooti, F., Hodas, N. O., & Lerman, K. (2014). Network weirdness: Exploring the Origins of Network Paradoxes. In Proceedings of 8th International Conference on Weblogs and Social Media. (pp. 266–274.) http://arxiv.org/abs/1403.7242
575	University of Southern California	Social Network Analysis	R Snow, R., O'Connor, B., Jurafsky, D. & Ng., A. (2008) Cheap and Fast - But is it Good? Evaluating non-expert annotations for natural language tasks. In Proceedings of the conference on Empirical Methods in Natural Language Processing (pp. 254–263.). (EMNLP-08), Honolulu, HI
576	University of Southern California	Social Network Analysis	K Fort, K., Adda, G. & Cohen, K. B. (2011). Amazon Mechanical Turk: Gold Mine or Coal Mine? <i>Journal of Computational Linguistics</i> , 27(2), 413–420.
577	University of Southern California	Social Network Analysis	Golder, S. & Huberman, B. (2005). The Structure of Collaborative Tagging Systems. <i>Journal of Information Science</i> , 32(2), 1–8.
578	University of Southern California	Social Network Analysis	Chi, E. & Mytkowicz, T. (2008). Understanding the efficiency of social tagging systems using information theory. In HT '08: Proceedings of the nineteenth ACM conference on Hypertext and hypermedia (pp. 81–88.). New York: Association for Computing Machinery. DOI: 10.1145/1379092.1379110
579	University of Southern California	Social Network Analysis	Schmitz, P. (2006). Inducing Ontologies from Flickr Tags. In Proc. of WWW Collaborative Web Tagging workshop at the 15th WWW Conference. Edinburgh, Scotland
580	University of Helsinki	Social Network Analysis	Borgatti, S. P., Mehra, A., Brass, D. J., & Labianca, G. (2009). Network Analysis in the Social Sciences. <i>Science</i> , 323(5916), 892–895.
581	University of Helsinki	Social Network Analysis	Garton, L., Haythornthwaite, C., & Wellman, B. (1997). Studying Online Social Networks. <i>Journal of Computer-Mediated Communication</i> , 3(1), DOI: 10.1111/j.1083-6101.1997.tb00062.x
582	University of Helsinki	Social Network Analysis	Cross, R., Borgatti, S. P., & Parker, A. (2002). Making Invisible Work Visible: Using Social Network Analysis to Support Strategic Collaboration. <i>California Management Review</i> , 44(2), 25–46.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
583	University of Helsinki	Social Network Analysis	Hellsten, I., & Leydesdorff, L. (2019). Automated analysis of actor–topic networks on Twitter: New approaches to the analysis of socio-semantic networks. <i>Journal of the Association for Information Science and Technology</i> , 71(1), 3–15.
584	University of Helsinki	Social Network Analysis	Garimella, K., De Francisci Morales, G., Gionis, A., & Mathioudakis, M. (2016). Quantifying Controversy in Social Media. In Proceedings of the Ninth ACM International Conference on Web Search and Data Mining – WSDM '16 (pp. 33–42). New York, New York, USA: ACM Press.
585	University of Helsinki	Social Network Analysis	Karikoski, J., & Nelimarkka, M. (2010). Measuring Social Relations: Case OtaSizzle. In 2010 IEEE Second International Conference on Social Computing (pp. 257–263). IEEE.
586	University of Helsinki	Social Network Analysis	Wu, Y., Pitipornvivat, N., Zhao, J., Yang, S., Huang, G., & Qu, H. (2016). egoSlider: Visual Analysis of Egocentric Network Evolution. <i>IEEE Transactions on Visualization and Computer Graphics</i> , 22(1), 260–269.
587	University of Toronto	Social Network Analysis	Travers, J. & Milgram, S. (1969). An experimental study of the small world problem. <i>Sociometry</i> , 32(4), 425–443.
588	University of Toronto	Social Network Analysis	Watts, D.J. (1999). Networks, dynamics, and the small world phenomenon. <i>American Journal of Sociology</i> , 105(2), 493–527.
589	University of Toronto	Social Network Analysis	Konnikova, M. (2014). The Limits of Friendship. The New Yorker, October 7, 2014. www.newyorker.com/science/maria-konnikova/social-media-affect-math-dunbar-number-friendships
590	University of Toronto	Social Network Analysis	Young, C. & Lim, C. (2014). Time as a network good: Evidence from unemployment and the standard workweek. <i>Sociological Science</i> , 1, 10–27. DOI 10.15195/v1.a2
591	University of Toronto	Social Network Analysis	Marsden, P. V. & Campbell, K. E. (1984). Measuring tie strength. <i>Social Forces</i> , 63(2), 482–501, DOI: 10.1093/sf/63.2.482
592	University of Toronto	Social Network Analysis	Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. <i>American Journal of Sociology</i> , 78(6), 1360–1380.
593	University of Toronto	Social Network Analysis	Feld, S. L. (1981). The focused organization of social ties. <i>American Journal of Sociology</i> , 86(5), 1015–1035.
594	University of Toronto	Social Network Analysis	McPherson, M., Smith-Lovin, L., & Cook, J. (2001). Birds of a feather: Homophily in social networks. <i>Schlüsselwerke der Netzwerkforschung</i> , 395–398.
595	University of Toronto	Social Network Analysis	Kossinets, G. & Watts, D. J. (2006). Empirical analysis of an evolving social network. <i>Science</i> , 311(5757), 88–90. DOI: 10.1126/science.1116869
596	University of Toronto	Social Network Analysis	Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. <i>American Journal of Sociology</i> , 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, S95–S120.
597	University of Toronto	Social Network Analysis	Smith, S. S. (2005). Don't put my name on it': Social Capital Activation and Job-Finding Assistance among the Black Urban Poor. <i>American Journal of Sociology</i> , 111(1), 1–57.
598	University of Toronto	Social Network Analysis	Centola, D. (2010). "The Spread of Behavior in an Online Social Network Experiment. <i>Science</i> , 329(5996), 1194-1197. DOI: 10.1126/science.1185231
599	University of Toronto	Social Network Analysis	Gladwell, M. (2010) Small change: Why the revolution will not be tweeted. <i>The New Yorker: Annals of Innovation</i> , October 4, 2010. https://thecurrent.educatorinnovator.org/resource/small-change-why-the-revolution-will-not-be-tweeted-malcolm-gladwell
600	University of Toronto	Social Network Analysis	Cowan, S. K. (2014). Secrets and misperceptions: The creation of selffulfilling illusions. <i>Social Sci.</i> , 466–492.
601	University of Toronto	Social Network Analysis	Shi, F., Shi, Y., Dokshin, F. A. Evans, J. A. & Macy, M. W. (2017). Millions of online book co-purchases reveal partisan differences in the consumption of science. <i>Nature Human Behaviour</i> , 1, 0079.
602	University of Toronto	Social Network Analysis	Bearman, P. S., Moody, J. & Stovel, K. (2004). Chains of affection: The structure of adolescent romantic and sexual networks. <i>American Journal of Sociology</i> , 110(1), 44–91.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
603	University of Toronto	Social Network Analysis	DiMaggio, P. & Garip, F. (2012). Network Effects and Social Inequality. <i>Annual Review of Sociology</i> , 38, 93–118.
604	University of Toronto	Social Network Analysis	Small, M. L. (2009). <i>Unanticipated Gains: Origins of Network Inequality in Everyday Life</i> . Oxford University Press
605	Southern University and A&M College	Social Network Analysis	Kommers, P. A. M. Isaias, P. & Issa, T. ed. (2014). <i>Perspectives on Social Media: A Yearbook</i> . Routledge
606	Western Washington University	Social Network Analysis	Barabasi, A-L. (2003). <i>Linked: How everything is connected to everything else and what it means for business, science, and everyday life</i> . Cambridge, MA: Plume.
607	Western Washington University	Social Network Analysis	Kadushin, C. (2012). <i>Understanding social networks</i> . New York: Oxford University Press.
608	Western Washington University	Social Network Analysis	Hoffman, C. (2000). Introduction to sociometry. <i>Sociometry</i> , 6, 1–13.
609	Western Washington University	Social Network Analysis	Moreno, J. L., Jennings, H., & Stockton, R. (1943). Sociometry in the classroom. <i>Sociometry</i> 6(4), 425–428.
610	Western Washington University	Social Network Analysis	Borgatti, S.P., Mehra, A., Brass, D. & Labianca, G. (2009). Network analysis in the social sciences.” <i>Science</i> , 323(5916), 892–895.
611	Western Washington University	Social Network Analysis	Kirke, D. M. (2007). Social network analysis and psychological research. <i>The Irish Journal of Psychology</i> , 28(1-2), 53–61.
612	Western Washington University	Social Network Analysis	Stevenson, W., Davidson, B., Manev, I., & Walsh, K. (1997). The small world of the university: A classroom exercise in the study of networks. <i>Connections</i> , 20(2), 23–33.
613	Western Washington University	Social Network Analysis	Freeman, L. C. (2000). See you in the funny papers: Cartoons and social networks. <i>Connections</i> , 23(1), 32–42.
614	Western Washington University	Social Network Analysis	Burt, R. S. (2004). Structural holes and good ideas. <i>American Journal of Sociology</i> , 110(2), 349–399.
615	Western Washington University	Social Network Analysis	Fowler, J. H., & Christakis, N. A. (2008). Dynamic spread of happiness in a large social network: Longitudinal analysis over 20 years in the Framingham Heart Study. <i>BMJ</i> , 337, 2338.
616	Western Washington University	Social Network Analysis	Johns, D. (2011). <i>Disconnected: We've heard that obesity and divorce can be passed from one person to another</i> . Critics now wonder how the “social contagion” studies ever passed peer review. Slate.
617	Western Washington University	Social Network Analysis	Freeman, L. C. (2000). Visualizing social networks. <i>Journal of Social Structure</i> , 1(1), 1–22. [Retrieved November 22, 2005]
618	Western Washington University	Social Network Analysis	Kleinfeld, J. S. (2002). The small world problem, <i>Society</i> , 39, 61-66.
619	Western Washington University	Social Network Analysis	Cacioppo, J. T., Fowler, J. H., Christakis, N. A. (2009). Alone in the crowd: The structure and spread of loneliness in a large social network. <i>Journal of Personality and Social Psychology</i> , 97(6), 977–991.
620	Western Washington University	Social Network Analysis	Travers, J. & Milgram, S. (1969). An experimental study of the small world problem. <i>Sociometry</i> , 32(4), 425–443.
621	Western Washington University	Social Network Analysis	Granovetter, M. (2003). Ignorance, knowledge, and outcomes in a small world. <i>Science</i> , 301, 773–774.
622	Western Washington University	Social Network Analysis	Korte, C. & Milgram, S. (1970). Acquaintance networks between racial groups – application of the small world method. <i>Journal of Personality and Social Psychology</i> , 15(2), 101.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
623	Western Washington University	Social Network Analysis	Fountain, H. (2006). The lonely American just got a bit lonelier. <i>The New York Times</i> , July 2. www.nytimes.com/2006/07/02/weekinreview/02fountain.html
624	Western Washington University	Social Network Analysis	Feld, S. J. (1991). Why your friends have more friends than you do. <i>American Journal of Sociology</i> , 96, 1464–1477.
625	Western Washington University	Social Network Analysis	McPherson, M., Smith-Lovin, L., & M Cook, J.M. (2001). Birds of a feather: Homophily in social networks. <i>Annual Rev. Sociol.</i> , 27, 415–444.
626	Western Washington University	Social Network Analysis	Zuckerman, E.W. & Jost, J. T. (2001). What makes you think you're so popular? Self-evaluation maintenance and the subjective side of the "friendship paradox." <i>Social Psychology Quarterly</i> , 64(3), 207–223.
627	Western Washington University	Social Network Analysis	Kossinets, G. & Watts, D. J. (2009). Origins of homophily in an evolving social network. <i>American Journal of Sociology</i> , 115(2), 405–450.
628	Western Washington University	Social Network Analysis	Valente, T. W. (2003). Social network influences on adolescent substance use: An introduction. <i>Connections</i> , 25(2), 11–16.
629	Western Washington University	Social Network Analysis	Bearman, P. S., Moody, J. M., & Stovel, K. (2004). Chains of affection: The structure of adolescent romantic and sexual networks. <i>American Journal of Sociology</i> , 110(1), 44–91.
630	Western Washington University	Social Network Analysis	Young, J. T. N. (2011). How do they 'End Up Together'? A social network analysis of self-control, homophily, and adolescent relationships. <i>J. Quant Criminol</i> , 27, 251–273
631	Western Washington University	Social Network Analysis	Barabasi, A-L. Chapters. The Eighth Link, The Ninth Link, The Tenth Link, The Eleventh Link, The Twelfth Link, The Thirteenth Link, The Fourteenth Link.
632	Western Washington University	Social Network Analysis	Granovetter, M. (1973). The strength of weak ties. <i>American Journal of Sociology</i> , 78(6), 1360–1380.
633	Western Washington University	Social Network Analysis	Shields, N., & Kane, J. (2011). Social and psychological correlates of Internet Use among college students. <i>Cyberpsychology: Journal of Psychosocial Research on Cyberspace</i> , 5(1), article 2. https://cyberpsychology.eu/article/view/4242/3288
634	Western Washington University	Social Network Analysis	Kleinberg, J. & Lawrence, S. (2001). The structure of the web. <i>Science</i> , 294(5548), 1849–1850. DOI: 10.1126/science.1067014
635	Western Washington University	Social Network Analysis	Reuell, P. (2011). Nice guys can finish first: Social networks aid cooperation, punish opposition. <i>The Harvard Gazette</i> , November 14, 2011. Retrieved from http://news.harvard.edu/gazette/?p=95822&utm_source
636	Western Washington University	Social Network Analysis	Adams, R.G., Blieszner, R., & DeVries, B. (2000). Definitions of friendship in the third age: Age, gender, and study location effects. <i>Journal of Aging Studies</i> , 14(1), 117–133.
637	Western Washington University	Social Network Analysis	Rogers, E. M. (1976). New product adoption and diffusion. <i>Journal of Consumer Research</i> , 2, 290–301.
638	Western Washington University	Social Network Analysis	Christakis, N., & Fowler, J. H. (2007). The spread of obesity in a large social network over 32 years. <i>The New England Journal of Medicine</i> , 357, 370–379.
639	Western Washington University	Social Network Analysis	Centola, D. (2011). An experimental study of homophily in the adoption of health behavior. <i>Science</i> , 334, 1269–1272.
640	Western Washington University	Social Network Analysis	Gladwell, M. (1996). The tipping point. <i>The New Yorker</i> , May 27. www.newyorker.com/magazine/1996/06/03/the-tipping-point
641	Western Washington University	Social Network Analysis	Christakis, N. A, Fowler J. H. (2010). Social network sensors for early detection of contagious outbreaks. <i>PLoS ONE</i> , 5(9), e12948. DOI: 10.1371/journal.pone.0012948.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
642	Western Washington University	Social Network Analysis	Ryan, B. & Gross, N. C. (1943). The diffusion of hybrid seed corn in two Iowa communities. <i>Rural Sociology</i> , 8(1), 15–24.
643	Western Washington University	Social Network Analysis	Coleman, J. S., Katz, E., & Menzel, H. (1957). The diffusion of an innovation among physicians. <i>Sociometry</i> , 20(4), 253–270.
644	Western Washington University	Social Network Analysis	Rosnow, R. L. & Foster, E. K. (2005). The unraveling of rumour and gossip. <i>Arts & Opinion</i> , 7(5), 1–6.
645	York University Canada	Social Network Analysis	Easley, D., & Kleinberg, J. <i>Networks, Crowds, and Markets: reasoning about a highly connected world</i> (freely available online). Cambridge: Cambridge Univ. Press
646	York University Canada	Social Network Analysis	Newman, M. (2011). <i>Networks: An introduction</i> . Oxford: Oxford Univ. Press
647	York University Canada	Social Network Analysis	Jackson, M. O. (2010). <i>Social and Economic Networks: Models and Analysis</i> . Stanford University Press
648	York University Canada	Social Network Analysis	Leskovec, J., Rajaraman, A., Ullman, J. D. (2014) Mining of Massive Datasets (2nd Edition) (freely available online). Cambridge: Cambridge Univ. Press
649	York University Canada	Social Network Analysis	Newman, M. E. (2003). The structure and function of complex networks. <i>Computer Physics Communications</i> 147(1-2), 40–45. DOI: 10.1016/S0010-4655(02)00201-1
650	York University Canada	Social Network Analysis	Zafarani, R., Abbasi, M. A., & Liu, H. (2014). <i>Social Media Mining</i> . Cambridge University Press
651	University of California at Berkeley	Social Network Analysis	Wasserman, S., Faust, K. (1994). <i>Social Network Analysis</i> . Cambridge University Press
652	York University Canada	Social Network Analysis	White, H. C. (2008). <i>Identity and Control: How Social Formations Emerge (Second Edition)</i> . Princeton University Press
653	University of California at Berkeley	Social Network Analysis	Bearman, P. S. (1993). <i>Relations into Rhetorics: Local Elite Social Structure in Norfolk, England, 1540–1640</i> . New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press
654	York University Canada	Social Network Analysis	Mizruchi, M. S. (1992). <i>The Structure of Corporate Political Action: Interfirm Relations and Their Consequences</i> , Harvard University Press
655	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Wasserman, S. & Faust, K. (1994). <i>Social network analysis: Methods and applications</i> . New York: Cambridge University Press.
656	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Jackson, M. O. (2008) <i>Social and Economic Networks</i> . Princeton University Press
657	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Watts, D. (2004). <i>Six Degrees: The Science of a Connected Age</i> , W. W. Norton & Company
658	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Hanneman, R. A. & Riddle, M. (2005). <i>Introduction to social network methods</i> . Riverside, CA: University of California, Riverside
659	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Valente, T. W. (2010). <i>Social Networks and Health: Models, Methods, and Applications</i> . Oxford University Press
660	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Watts, D. J. (2004). The „new” science of networks. <i>Annual review of sociology</i> ,30, 243–270. DOI: 10.1146/annurev.soc.30.020404.104342
661	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Emirbayer, M. (1997). Manifesto for Relational Sociology. <i>American Journal of Sociology</i> , 103, 281–317.
662	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Valente Chapter 1 Granovetter, M. [2005]. The impact of social structure on economic outcomes. <i>Journal of Economic Perspectives</i> , 19(1), 33–50.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
663	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Moody, J. (2004). The structure of a social science collaboration network: Disciplinary cohesion from 1963 to 1999. <i>American sociological review</i> , 69(2), 213–238.
664	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Barabasi, A. L. & Bonabeau, E. (2003). Scale-free networks. <i>Scientific American</i> , 288(5), 60–69.
665	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Barabasi, A. L. & Albert, R. (1999) The emergence of scaling in random networks. <i>Science</i> , 286, 509–512.
666	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	McPherson, M., Smith-Lovin, L. & Cook, J. M. (2001). Birds of a Feather? Homophily in Social Networks. <i>Annual Review of Sociology</i> , 27, 415–444.
667	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Watts, D. J. “Small World Problem” in Chapter 1 Watts Chapter 3
668	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Milgram, S. (1967). The small world problem. <i>Psychology Today</i> , 1, 62–67.
669	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Burt, R. S. (2004). Structural holes and good ideas. <i>American Journal of Sociology</i> . 110(2), 349–399.
670	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Kossinets, G. & Watts, D. J. (2009). Origins of homophily in an evolving social network. <i>American Journal of Sociology</i> , 115(2,)405–450.
671	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Watts, D. J. (1999). Networks, Dynamics, and the Small World Phenomenon. <i>American Journal of Sociology</i> , 105, 493–527.
672	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Watts, D. J. & Strogatz, S. H. (1998). Collective Dynamics of ‘Small-World’ Networks. <i>Nature</i> , 393, 440–442.
673	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Moody, J. (2001). Race, School Integration, and Friendship Segregation in America. <i>AJS</i> , 107(3), 679–716.
674	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Massen, J. J. M., & Koski, S. E. (2014). Chimps of a feather sit together: chimpanzee friendships are based on homophily in personality. <i>Evolution and Human Behavior</i> , 35(1), 1–8.
675	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Bearman, P. (1997). Generalized Exchange. <i>American Journal of Sociology</i> , 102(5), 1383–1415.
676	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Padgett, J. F., & Ansell, C. A. (1993). Robust Action and the Rise of the Medici, 1400-1434. <i>American journal of sociology</i> , 98(6), 1259–1319.
677	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Rauch, J. E. (2010). Does Network Theory Connect to the Rest of Us? A Review of Matthew O. Jackson’s Social and Economic Networks. <i>Journal of Economic Literature</i> 48, 980–986.
			Buskens, V. & van de Rijdt, A. (2008). Dynamics of Networks if Everyone Strives for Structural Holes. <i>American Journal of Sociology</i> , 114(2), 371–407.
678	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Currarini, S., Jackson, M. O. & Pin, P. (2010). Identifying the Roles of Choice and Chance in Network Formation: Racial Biases in High School Friendships. <i>PNAS</i> , 107(11), 4857–4861. DOI: 10.1073/pnas.0911793107
679	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Saramaki, J. [et al.] (2014). Persistence of social signatures in human communication. <i>PNAS</i> , 111(3), 942–947. DOI: 10.1073/pnas.1308540110
680	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Robins, G. [et al.] (2007). An introduction to exponential random graph (p*) models for social networks. <i>Social networks</i> , 29(2), 173–191

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
681	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Fletcher, J. M., Ross, S. M., & Zhang, Y. (2014). Determinants and Consequences of Friendships. Working Papers 2014-016, Human Capital and Economic Opportunity Working Group.
682	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Marmaros, D. & Sacerdote, B. (2006). How Do Friendships Form?, <i>Quarterly Journal of Economics</i> , 121 (1), pp. 79–119.
683	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Wimmer, A. & Lewis, K. (2010). Beyond and below racial homophily: ERG models of a friendship network documented on Facebook. <i>American Journal of Sociology</i> , 116(2), 583–642.
684	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Goodreau, S. M., Kitts, J. A., Morris, M. (2009). Birds of a Feather or Friend of a Friend? <i>Demography</i> , 46(1), 103–125. DOI: 10.1353/dem.0.0045
685	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Sacerdote, B. (2014). Experimental and Quasi-Experimental Analysis of Peer Effects: Two Steps Forward? <i>Annual Review of Economics</i> , 6, 253–272.
686	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Christakis, N. A. & Fowler, J. H. (2007). The Spread of Obesity in a Large Social Network Over 32 Years. <i>New England Journal of Medicine</i> , 357(4), 370–379.
687	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Cohen-Cole, E. & Fletcher, J. M. (2008). Is Obesity Contagious? Social Networks vs. Environmental Factors in the Obesity Epidemic. <i>Journal of Health Economics</i> , 27, 1382–1387.
688	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Shalizi, C. R. & Thomas, A. C. (2011). Homophily and Contagion Are Generically Confounded in Observational Social Network Studies. <i>Sociological Methods & Research</i> , 40(2), 211–239.
689	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Manski, C. F. (1993). Identification of Endogenous Social Effects: The Reflection Problem. <i>Review of Economic Studies</i> , 60(3), 531–542.
690	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Mas, A. & Moretti, E. (2009). Peers at work. <i>American Economic Review</i> , 99, 112–145.
691	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Sacerdote, B. (2001). Peer Effects with Random Assignment: Results for Dartmouth Roommates. <i>Quarterly Journal of Economics</i> , 116 (2), 681–704.
692	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Centola, D. (2010). The Spread of Behavior in an Online Social Network Experiment. <i>Science</i> , 329, 1194–1197.
693	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Fletcher, J. M. (2010). Social Interactions and Smoking. <i>Health Economics</i> , 19(4), 466–484.
694	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Aral, S., Muchnik, L. & Arun Sundararaja, A. (2009). Distinguishing Influence based Contagion from Homophily-driven Diffusion in Dynamic Networks. <i>PNAS</i> , 106(51), 21544–21549.
695	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Frank, K. A., Muller, C., Mueller, A. S. (2013). The Embeddedness of Adolescent Friendship Nominations: The Formation of Social Capital in Emergent Network Structures, <i>AJS</i> , 119(1), 216–253. DOI: 10.1086/672081
696	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Lyons, R. (2011). The spread of evidence-poor medicine via flawed social-network analysis. <i>Statistics, Politics and Policy</i> , 2(1), Article 2. DOI: 10.2202/2151-7509.1024
697	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Chuang, Y. & Schechter, J. (2015) Social Networks in Developing Countries. <i>Annual Review of Economics</i> , 7, 451–472.
698	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Glaeser, E. L., Scheinkman, J. A. & Sacerdote, B. I. (2003): The Social Multiplier. <i>Journal of the European Economic Association</i> , 1 (2-3), 345–353.
699	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Carrell, S. E., Sacerdote, B. I., & West, J. E. (2003). From Natural Variation to Optimal Policy? The Importance of Endogenous Peer Group Formation. <i>Econometrica</i> , 81(3), 855–882.

Sorszám	Egyetem neve	Tárgy	Forrás
700	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Ballester C., Calvo-Armengol, A. & Zenou, Y. (2006). Who's who in networks. Wanted: the key player. <i>Econometrica</i> , 74, 1403–1417.
701	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Valente, T. W. & Pumpuang, P. (2007). Identifying Opinion Leaders to Promote Behavior Change. <i>Health Education and Behavior</i> , 34, 881–896.
702	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Glaeser, E. L., Sacerdote, B. & Scheinkman, J. A. (1996). Crime and Social Interactions. <i>Quarterly Journal of Economics</i> , 111 (2), pp. 507–548
703	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Angrist, J. (2014). The Perils of Peer Effects. <i>Labour Economics</i> , 30, 98-108.
704	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Granovetter, M. S. (1973): The Strength of Weak Ties, <i>American Journal of Sociology</i> , 78(6), 1360–1380.
705	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Centola, D. & Macy, M.W. (2007). Complex contagion and the weakness of long ties. <i>American Journal of Sociology</i> , 113(3), 702–734.
706	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Montgomery, J. D. (1991). Social Networks and Labor-Market Outcomes: Toward an Economic Analysis, <i>American Economic Review</i> , 81(5), 1407–1418.
707	University of Wisconsin-Madison	Social Network Analysis	Christakis, N. A. & Fowler, J. H. (2010). Social Network Sensors for Early Detection of Contagious Outbreaks. <i>PLoS ONE</i> , 5(9), e12948. DOI: 10.1371/journal.pone.0012948
708	Londol School of Economics and Political Science (LSE)	Social Network Analysis	Newman, M.E.J. (2010). <i>Networks: An introduction</i> . Oxford, UK: Oxford University Press.
709	Londol School of Economics and Political Science (LSE)	Social Network Analysis	Scott, J. (2017). <i>Social Network Analysis. 4th edition</i> . Los Angeles: SAGE.
710	Londol School of Economics and Political Science (LSE)	Social Network Analysis	Easley, D., and Kleinberg, J. (2010). <i>Networks, Crowds, and Markets: Reasoning about a highly connected world</i> . New York: Cambridge University Press.
711	University of Surrey	Social Network Analysis	Borgatti, S. P., Mehra, A., Brass, D. J. and Labianca, G. (2009). Network Analysis in the Social Sciences. <i>Science</i> , 323, 892–895.
712	University of Ottawa	Social Network Analysis	Börner, K., & Polley, D. E. (2014). <i>Visual Insights. A Practical Guide to Making Sense of Data</i> . Cambridge, MA: MIT Press.
713	University of Ottawa	Social Network Analysis	Borgatti, S. P., Everett, M. G., & Johnson, J. C. (2013). <i>Analyzing Social Networks (2nd ed.)</i> . London: Sage Publications.
714	University of Ottawa	Social Network Analysis	Munzner, T. (2015). <i>Visualization Analysis and Design</i> . Boca Raton, FL: CRC Press.
715	University of Ottawa	Social Network Analysis	Rendgen, S. (2012). <i>Information Graphics</i> . Cologne: Taschen.
716	University of Ottawa	Social Network Analysis	Tufte, E. (1983). <i>The Visual Display of Quantitative Information (2nd ed.)</i> . Cheshire, CT: Graphics Press.
717	University of Ottawa	Social Network Analysis	Tufte, E. (2006). <i>Beautiful Evidence</i> . Cheshire, CT: Graphics Press.
718	University of Ottawa	Social Network Analysis	Scott, J. (1991). <i>Social Network Analysis (4th ed.)</i> . London: Sage Publications
719	Trinity College Dublin	Social Network Analysis	Watts, D.J (2004) <i>Six Degrees: The Science of a Connected Age</i> , London: Vintage Books
720	Trinity College Dublin	Social Network Analysis	Christakis, N. (2011) <i>Connected: The Amazing Power of Social Networks and How They Shape Our Lives</i> . London: Harper Press

V. FENNTARTHATÓ TEHETSÉGGONDOZÁS

Hallgatói tudományos kötet

Szerzők

Bagi Nikoletta Dóra, Csizmadia Martin,
Fehérvári Dávid, Hazafi Zoltán,
Kakuk Gabriella, Kenyeres Zoltán,
Kiss Rebeka, Majdik Dávid,
Mészáros Tamás, Metzker Erika,
Noszkó Anna, Pintér Nikolett,
Varga Márk, Varga-Kocsicska Aleksandra,
Weninger Sándor

Szerkesztők

Orbán Anna, Fási Csaba

Szakmai lektor

Peres Zsuzsanna

Az NKFIH-830-8/2019 megállapodásban foglalt, „Biztonságos társadalom és környezet” tématerület „Fenntartható biztonság és társadalmi környezet” című kiadvány a 2019. évi Tématerületi Kiválósági Program keretében készült el.

Vákát oldal

Előszó

A fenntartható fejlődés témája az egész világ számára kiemelt fontosságú. A jelen szükségleteinek kielégítése során tudatosan elemezni kell a hosszabb távú hatásokat, törekedve arra, hogy tetteink ne járjanak káros következményekkel a jövőre nézve. A természeti, társadalmi és gazdasági rendszerek folyamatai, azok fejlődése nagymértékű bizonytalanság mellett tervezhetők. A világunkat befolyásoló komplex jelenségek kezelése, jövőbemutató megoldási javaslatok megfogalmazása a kormányzat, az állampolgárok és vállalatok számára elképzelhetetlen tudományos támogatás nélkül.

Számos nemzetközi egyezmény, stratégia és program támogatja a fenntartható fejlődést. Bár az egyes országok eltérő adottságokkal rendelkeznek, az állam feladata a helyi sajátosságoknak megfelelően az ország értékeinek a megőrzése, a természet, a társadalom és a gazdaság harmonikus működésének a biztosítása. A sokrétű, egymással átfedésben levő, több ágazatra is kiterjedő feladatok ellátása, a komplex problémák megoldása rendszerszintű kezelést, széles körű társadalmi részvételt igényel. Jelen kutatás a társadalmi jóllét átfogó koncepciójából kiindulva vizsgálja annak egymással szorosan összekapcsolódó aspektusait. A kötet tanulmányai a fenntarthatóság témakörének számos vonatkozását mutatják be, a nemzetközi és hazai kezdeményezéseket, stratégiákat, politikai vonatkozásokat, ágazati, szakpolitikai kihívásokat, a kormányzat és közigazgatás előtt álló feladatokat és javaslatokat. A szerzők célja a fenntarthatósági alapismeretek átadása mellett a szemléletformálás és a készségek alakítása is.

*Bagi Nikolett*a Dóra tanulmánya bevezetésként az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) által 2015-ben kidolgozott *Fenntartható Fejlődési Célok*at, a célkitűzések kialakításához vezető utat mutatja be. A szerző a célkitűzések közül kiemeli a *szegénység felszámolását, az egészség és jóllét, valamint a minőségi oktatás* kérdésköreit, elemzi a rész-célkitűzések teljesítését Magyarországon.

Kiss Rebeka a *Fenntartható Fejlődési Célok* magyarországi megvalósulását elemzi.

Majdik Dávid a nemzetközi és a magyar célkitűzések kapcsolódását mutatja be a *Széchenyi Terv* fenntartható fejlődésről azon belül is a társadalmi fenntarthatóságról szóló része és a *Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv* alapján. A kutatás két nagy témaköre az *energia- és a hulladékgazdálkodás*.

Kenyeres Zoltán és *Noszkó Anna* az *Európai Unió* és az *Egyesült Nemzetek Szervezete* együttműködését vizsgálja. Mindkét szervezet kiemelt figyelmet szentel az *ifjúságpolitikának* és támogatják, hogy a fiatalok beleszólhassanak a jövőjüket érintő kérdésekbe. A dolgozat a *környezetvédelem*, illetve a *klímavédelem* kihívásaira összpontosít, hangsúlyozva a jövő generációjának bevonását a környezet megővését célzó döntésekbe.

Kakuk Gabriella szintén a *környezetvédelem* és a *migráció* kapcsolatát elemzi. A tanulmány felhívja a figyelmet a negatív környezeti hatásokra, az éghajlatváltozás szerepére a migráció alakulásában. Az *Európai Unió* és az *Egyesült Nemzetek Szervezete* egyaránt elemzi a jelenségeket, törekszik az okok feltárására és fogalmaz meg iránymutatásokat, de a témakör *jogi szabályozása* még hiányosságokat mutat.

Varga-Kocsicska Aleksandra a szerb nemzeti identitást vizsgálja az európai uniós integráció szemszögéből. A szerző hangsúlyozza a nemzeti értékek elismerésének, a társadalmi egyensúly megteremtésének az igényét.

Fehérvári Dávid tanulmánya a hulladékgazdálkodást, azon belül kiemelten az illegális hulladéklerakások témakörét tárja fel. A szerző az okokat vizsgálja, hogy kik állhatnak az illegális szemétkerakások mögött, és milyen megoldások alkalmazhatók a megelőzésre, valamint a már meglévő lerakások felszámolására.

Metzker Erika dolgozatában a szociális rendszer fejlesztésére összpontosít. A méltányos életkörülmények, a szociális jólét elérése és megtartása a koronavírus-járvány hatására napjainkban kiemelt aktualitást kapott. A szerző Magyarország európai uniós csatlakozásától kezdve áttekinti az egyes programidőszakok kezdeményezéseit, programjait és eredményeit.

Hazafi Zoltán és Pintér Nikolett tanulmánya a közszolgálati HR-tevékenységet érintő globális és hazai kihívásokat, az átalakuló HR-szerepeket, valamint a HR Tudásbázis és szakértői hálózat fejlesztését és annak az „Egészséges Szervezet Modell” kialakításban betöltött szerepét elemzi és értékeli.

Csizmadia Martin tanulmánya az oktatás és társadalom kapcsolatát, a fejlődés lehetőségeit és nehézségeit tekinti át. Az oktatás-tanulás egyike a fenntartható fejlődés kulcskérdéseinek, biztosítva a megújulást, az alkalmazkodást a változó környezethez.

Weninger Sándor Magyarország kétpólusú turizmusát (Budapest és vidék) elemzi. A tanulmány bemutatja a city branding, a településimázs és a turizmus alapjait, kitérve a célválasztást befolyásoló tényezőkre – köztük a koronavírus-járvány miatti veszélyhelyzetre – és az ágazat aktuális helyzetére. Cél, hogy a fővárosi turizmussal összhangban a vidék fenntartható szimbiózisban működve tudja kiaknázni az ország adta lehetőségeket.

Varga Márk a földügyi igazgatás, azon belül az ingatlan-nyilvántartás fejlesztését mutatja be. A fenntartható közigazgatás jelentős átalakítást igényel. Az eljárás, a szabályozás és digitalizáció összehangolt reformja napjaink egyik kihívása.

Mészáros Tamás tanulmánya szintén a közigazgatás megújulásával foglalkozik. A kutatások alapján a fenntartható, megújuló közigazgatás a közmenedzsment fejlesztését igényli.

Az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljai Magyarország viszonylatában

*Bagi Nikoletta Dóra*¹

Bevezetés

A fenntartható fejlődés fogalmáról manapság egyre többet hallhatunk, hiszen az egész világ számára kiemelkedő fontosságú témáról van szó. Napjainkban már erősen kirajzolódni látszanak a fenntarthatatlanság jelei. Leküzdésére országhatárokon átívelő és politikai érdekeken felülemelkedő nemzetközi összefogásra van szükség.

„A fenntartható fejlődés olyan fejlődési folyamat, amely kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy csökkentené a jövő generációk képességét, hogy kielégítsék a saját szükségleteiket.” – szerepel az Egyesült Nemzetek Szervezetének 1987-es Brundtland-jelentésében.²

A fenntarthatóság különböző aspektusait ismerjük, tudjuk, hogy fontos alapelve komplex megközelítéssel, egyszerre figyelembe venni a három legfontosabb dimenziót. A fenntartható fejlődés három pillére a gazdasági, környezeti és társadalmi fenntarthatóság, ám fontos kiemelni, hogy a fejlődés csak mindhárom pillér együttes meglétével következhet be.

A környezeti ügyek, társadalmi igények és a gazdasági fejlődés kapcsán természetesen külön-külön saját célokat határoztak meg, ám látnunk kell, hogy ezek a területek szorosan összekapcsolódnak, s mozaikszerűen alkotnak egészet.

Jelen dolgozat a három érintett szegmens közül a társadalmi fenntarthatóság egyes részterületeire, célkitűzéseire fókuszál. Az elemzés fókuszában az Egyesült Nemzetek Szervezetének Fenntartható Fejlődési Céljai állnak. A Fenntartható Fejlődési Célokhoz vezető út bemutatása után kulcsfontosságú szerepet kapnak a célkitűzések közül a szegénység felszámolása, az egészség és jóllét, valamint a minőségi oktatás kérdéskörei, mivel úgy vélem, ezen célok egymással szorosan összefüggenek, s kiemelkedő jelenőséggel bírnak. Az említett célok körbejárása és bemutatása után egyes rész-célkitűzéseket vizsgállok Magyarország viszonylatában, feltárva az egyes társadalmi célkitűzésekkel összefüggésben álló indikátorokat és a magyar mutatókat.

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, nemzetközi igazgatási alapképzés 3. évfolyam, Nemzetközi Kapcsolatok és Diplomácia Tudományos Diákkör.

² Our Common Future 1987.

A Fenntartható Fejlődési Célokhoz vezető út

Az Egyesült Nemzetek Szervezete alapítása óta arra törekszik, hogy az egyes részes államok között elősegítse a nemzetközi együttműködést, s ehhez a szükséges feltételeket biztosítsa. A gazdasági és szociális ügyeket érintő együttműködés már a szervezet megalapításakor központi szerepet játszott. Erre találhatunk utalást mind az *Emberi jogok egyetemes nyilatkozatában*,³ mind a *Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányában*,⁴ ám a fenntartható fejlődés szempontjából a legfontosabb célkitűzést a szervezet Alapokmányában találjuk. A szervezet Alapokmányában a következőképp vélekedik:

„mi, az Egyesült Nemzetek népei, elhatározván azt... nemzetközi szervezet segítségével előmozdítjuk valamennyi nép gazdasági és szociális előrehaladását, megállapodtunk abban, hogy e célok megvalósítására erőfeszítéseinket egyesítjük.”⁵

Az Alapokmányban kitűzött célok megvalósítása mögött, a részes államok többek között a szervezet általi együttműködés révén létrejövő gazdasági és szociális előrehaladást látta mögöttes mozgatórugóként.

Már az 1940-es évek végén, 1950-es évek elején kirajzolódott, hogy a tagállamok között jelentős különbségek vannak többek között a gazdasági és szociális helyzetüket illetően. Ezen országok megsegítésére olyan határozatokat fogadtak el, amelyek az élet-színvonal javítását szolgálták, s nemzetközileg támogatták az érintett országok gazdasági fejlesztéseit. Az 1960-as évek elején a szervezet elindította az *ENSZ Fejlesztési Évtized*⁶ című tervet, amely azzal a céllal jött létre, hogy a fejlődő országoknak⁷ tíz évre meghatározottan nemzetközi programokat készítenek.

Az *ENSZ Fejlesztési Évtized* program kapcsán az akkori ENSZ főtitkár, U Thant kiemelte, hogy a szervezetben kezdetét vette a fejlődésre, fejlesztésre való szándék, és ez nem csupán az ember anyagi szükségleteire, sokkal inkább az életük és lehetőségeik szociális körülményeinek fejlesztésére utal. Megjegyezte továbbá, hogy a program kapcsán a fejlődő országoknak a fejlesztések lehetősége nem csupán a gazdasági növekedést hozza magával, hanem a változás lehetőségét is.⁸

Az első, a környezet problémáival és a fenntarthatósággal kapcsolatos ENSZ konferenciára 1972-ben, Stockholmban került sor „Az Emberi Környezet ENSZ Konferen-

³ Universal Declaration of Human Rights 1948.

⁴ International Convent on Economic, Social and Cultural Rights 1966.

⁵ Egyesült Nemzetek Alapokmány 1945, 2.

⁶ The UN Development Decade.

⁷ A gazdaságilag jelentősen elmaradott és kiszolgáltatott, főképp a volt gyarmati és félgymarmati országok összefoglaló elnevezése.

⁸ „At the opening of the United Nations development decade, we are beginning to understand the real aims of development and the nature of the development process. We are learning that development concerns not only man's material needs, but also the improvement of the social conditions of his life and his broad human aspirations. Development is not just economic growth, it is growth plus change.”

CORDIER–HARRELSON szerk. 1976, 141.

ciája” néven.⁹ A stockholmi környezetvédelmi konferencia volt az első, az úgy nevezett Föld-csúcsok közül, s jelentősége kiemelkedőnek tekinthető. A konferencia többek között a környezetvédelemmel, a tengeri élővilág védelmével, valamint a természeti erőforrásokkal való gazdálkodással kapcsolatban fogadott el dokumentumokat, s javaslatot tett egy új intézmény, az ENSZ Környezeti Programja¹⁰ létrehozására. Ezekkel az intézkedésekkel a világ vezetői olyan folyamatot indítottak el, amely mai napig hatással van a szervezet életére.

A fenntartható fejlődési célokhoz vezető úton a következő mérföldkő 1986 volt, amikor az ENSZ égisze alatt elfogadták a *Nyilatkozat a fejlődésre való jogról*¹¹ című dokumentumot, amelyben harmadik generációs jogként¹² elismerték a fejlődéshez való jogot mint a fejlesztési együttműködés alapját.

Stockholm után, a következő ENSZ Konferenciára 1992-ben került sor Rio de Janeiróban. Ekkor már észlelhető volt a szervezeten belül létrejött szemléletváltás, a környezet védelmének a gazdasági fejlődéssel való összekötése, ugyanis a rendezvény a Környezet és Fejlődés ENSZ Konferenciája nevet kapta. A konferencia keretein belül aláírásokkal hitelesítették *Az ENSZ éghajlatváltozási keretegyezményét*,¹³ valamint *A biológiai sokféleségről szóló egyezményt*¹⁴. Elfogadták az erdőgazdálkodás egyes alapelveit, valamint megalkották a *Feladatok a XXI. századra*¹⁵ című dokumentumot, amelyben szociális és gazdasági dimenziókról, s a fejlődéshez szükséges erőforrásokról esik szó. A konferencián a fejlett országok felajánlásokkal éltek a fejlődő országok gazdasági megsegítésére, segélyezésére, valamint megerősítésre került a Globális Környezeti Alap,¹⁶ amelyből a részes államok pályázati úton igényelhetek környezetfejlesztési programokhoz támogatást.¹⁷ Létrehozták a Fenntartható Fejlődés Bizottságát,¹⁸ amely a konferencián elfogadott dokumentumokban foglaltak végrehajtásának figyelemmel kísérésére hivatott.

A következő Föld-csúcsra 1997-ben, New Yorkban került sor, amelynek középpontjában a riói konferencia ajánlásai végrehajtásának értékelése állt. A riói állapothoz képest pozitív változás nem említhető meg globális szinten, ám nemzeti szinten születtek sikerek.^{19,20}

⁹ BOUDES 2014.

¹⁰ United Nations Environment Programme (UNEP).

¹¹ Declaration on the Right to Development 1986.

¹² Az egyéni túlmutató, kollektív jogok, amelyek a nemzetközi közösség szolidaritására építenek, s a globális problémákra kívánnak választ adni.

¹³ United Nations Framework Convention on Climate Change 1992.

¹⁴ Convention on Biological Diversity 1992.

¹⁵ Agenda 21. 1992.

¹⁶ Global Environment Facility.

¹⁷ United Nations Conference on Environment and Development 1998.

¹⁸ Commission on Sustainable Development.

¹⁹ KERESZTY szerk. 1998.

²⁰ Nemzeti sikernek könyvelhető el Magyarország viszonylatában a Fenntartható Fejlődés Bizottság megalakulása, amely tárcaközi jelleggel működik.

Az 1997-es év még a szempontból is fontos, hogy ekkor fogadták el a *Kiotói Protokollt*,²¹ amelyben az azt ratifikáló fejlett országok vállalást tettek arra, hogy az 1990-es bázisévhez képest, a 2008–2012-es időszakra átlagosan 5,2%-kal csökkentik az üvegházhatású gázok kibocsátásának mértékét. A *Kiotói Protokollt* hatalmas mérföldkőnek tekinthetjük a klímaváltozás elleni küzdelemben, ugyanakkor elköteleződésnek is a fenntartható fejlődés mellett.

2000-ben a világ vezetői New Yorkban Millenniumi Csúcstalálkozót tartottak, amelynek keretén belül elfogadták a 2000 és 2015 közötti intervallumra vonatkozó *Millenniumi Fejlesztési Célokat*.²² A *Millenniumi Fejlesztési Célok* keretében globális partnerség mellett kötelezték el magukat, amely célul tűzte ki a mélyszegénység csökkentését világszerte. A célok megvalósítása meghatározott időponthoz és mennyiséghez volt kötve, amelyek többek között az egyenlőség, az egészségügy, illetve az oktatás témaköre köré csoportosultak. A szóban forgó célkitűzések – amelyeket egyértelműen a *Fenntartható Fejlesztési Célok* előzményeinek tekinthetünk – a következők:²³

1. a mélyszegénység és éhezés megszüntetése;
2. a mindenkire kiterjedő alapfokú oktatás elérése;
3. a nemek közötti egyenlőség és a nők felemelkedésének előmozdítása;
4. a gyermekhalandóság csökkentése;
5. az anyai egészség fejlesztése;
6. a HIV/AIDS, malária és más betegségek elleni küzdelem;
7. a környezeti fenntarthatóság biztosítása;
8. globális partnerség kiépítése a fejlesztés érdekében.

A *Millenniumi Fejlesztési Célokról* szóló jelentés alapján az MDG-k a történelem leg-sikeresebb mélyszegénység elleni harcát hajtották végre, ám sajnálatos módon emberek milliói éltek továbbra is nélkülözésben. A cél teljesítése, s számos más meg nem valósuló célkitűzés végett került megalkotásra és elfogadásra az új fenntartható fejlődési keretrendszer²⁴ New Yorkban. Az *Agenda 30* néven közismertté vált dokumentumban az ENSZ-tagállamok átfogó jövőképet alkotnak, s ehhez rendelik hozzá a különböző feladatokat, megvalósítandó célokat. A program központjában a *Fenntartható Fejlesztési Célok*²⁵ állnak, minden nemzetre érvényesen, senkit sem kizárva abból. A célok egy időben felvázolják, s megoldást keresnek a világ előtt álló kihívásokra. A *Fenntartható Fejlesztési Célok* között szereplő 17 célkitűzés a következő:

1. A szegénység felszámolása;
2. Az éhezés megszüntetése;
3. Egészség és jóllét;

²¹ Kyoto Protocol 1997.

²² Millennium Development Goals (MDG).

²³ MDG.

²⁴ The 2030 Agenda 2015.

²⁵ Sustainable Development Goals (SDG).

4. Minőségi oktatás;
5. Nemek közötti egyenlőség;
6. Tiszta víz és alapvető köztisztaság;
7. Megfizethető és tiszta energia;
8. Tisztességes munka és gazdasági növekedés;
9. Ipar, innováció és infrastruktúra;
10. Egyenlőtlenségek csökkentése;
11. Fenntartható városok és közösségek;
12. Felelős fogyasztás és termelés;
13. Fellépés az éghajlatváltozás ellen;
14. Óceánok és tengerek védelme;
15. Szárazföldi ökoszisztémák védelme;
16. Béke, igazság és erős intézmények;
17. Partnerség a célok eléréséért.

A felvázolt célkitűzésekből tisztán kitűnik, hogy a fenntartható fejlődés mindhárom pillérét – úgy a gazdaságit, a környezetit és a társadalmi egyaránt – érintik, és hangsúlyt fektetnek rá. A következőkben a három pillér közül a társadalmi elemzem Magyarország viszonylatában. Habár Magyarország nem tartozik azon országok közé, akiket közvetlenül az összes célkitűzésben felvázolt probléma fenyeget, a fenntartható struktúra és világ létrehozásához mindenkire szükség van. Magyarország tekintetében a szegénység felszámolása, az egészség és jóllét, illetve a minőségi oktatás olyan célkitűzések, amelyek nemzeti szinten is kiemelkedő fontossággal bírnak, minden korosztályt érintenek, éppen ezért számunkra is jelentősek a megfogalmazott célok, s az azokhoz kapcsolódó programok. Az egyes elemzendő célok kiválasztásánál fokozott figyelmet szenteltem arra, hogy a célok az egész társadalomra kiterjedőek, illetve Magyarországon nemzeti szinten meghatározóak legyenek.

A szegénység felszámolása

Több mint 700 millió ember, azaz a világ népességének 10%-a még mindig extrém szegénységben²⁶ él, s mindennapi harcot folytat többek között olyan alapvető szükségletekért, illetve szolgáltatásokért, mint az egészség, az oktatás, vagy a víz. A szubszaharai térségben az emberek többsége kevesebb, mint 1,90 dollárból él naponta. 2018-ban, a munkavállalók 8%-a élt családjával extrém szegénységben, amely azt bizonyítja, hogy a munkahely megléte sem garantál biztos megélhetést. Öt gyermekből egy biztosan extrém szegénységben él. Ez csak pár adat²⁷, amelyből tisztán kitűnik a cél fontossága,

²⁶ Azon élethelyzet, amelyben a létfenntartáshoz szükséges alapvető ételhez, ruházódáshoz, lakhatáshoz való hozzájutás nem, vagy alig megoldott. Forrás: SMITH–TODARO 2012.

²⁷ Facts and Figures. Goal 1.

s hogy miért is szükséges mindenképp a szegénység felszámolásával globális szinten foglalkozni.

A szegénységnek számos dimenziója van, amely magába foglalja a munkanélküliséget, a szociális kirekesztődést, vagy a lakosság magas kitettségét a katasztrófáknak, betegségeknek vagy egyéb jelenségeknek, amelyek megakadályozzák, hogy produktív munkát végezhessek. A növekvő egyenlőtlenségek káros hatással vannak a gazdasági növekedésre, aláássák a társadalmi kohéziót, valamint növelik a politikai és társadalmi feszültségeket, bizonyos körülmények között instabillá teszik a vezetést, s konfliktusokhoz vezetnek.

Csak néhány tény az ENSZ hivatalos oldalán fellelhető információk közül, amelyek egy részét a tanulmány végén az 1. számú melléklet is szemlélteti.

A *Fenntartható Fejlődési Célok* között minden célkitűzés esetében meghatároztak részcélokat is, amelyek a szegénység felszámolásában a következők:²⁸ mélyszegénység felszámolása; nemzeti meghatározások szerinti szegénységben élő nők, férfiak, gyermekek arányának felére csökkentése; a nemzetek sajátosságait figyelembe vevő szociális biztonsági rendszer megvalósítása, amely átfogja a szegények és sebezhető társadalmi csoportok egy részét; a gazdasági erőforrások felett egyenlő jogokkal való rendelkezés; az alapvető szolgáltatások mindenki számára elérhetővé tétele; a szegények és kiszolgáltatott helyzetben lévők életkörülményeinek állóképessé és alkalmazkodásra képesé tétele. A közösség továbbá célul tűzte ki az erőforrások mozgósítását annak érdekében, hogy a kevésbé fejlett országokban megfelelő eszközök álljanak rendelkezésre a szegénység minden formájának leküzdéséhez; valamint megbízható politikai keretek megteremtése, amelyek elősegítik a szegénység felszámolására irányuló programok fokozott támogatását.

A *Millenniumi Fejlesztési Célokban* meghatározott célkitűzésekkel a 2000-es évek elején a szervezet a mélyszegénység ellen folytatott küzdelem legsikeresebb harcát hajtott végre,²⁹ ám globális szinten még mindig hatalmas problémát jelent a szegénységben élők magas száma.

A szegénység egyes dimenziói

A következőkben a szegénység egyes dimenzióit mutatom be, s azt, hogy Magyarországon miként valósul meg a szegénység elleni küzdelem. Bázisévként a 2015-ös évet veszem alapul, a *Fenntartható Fejlődési Célok* elfogadásának évét és a legfrissebb adatokat szolgáltató évvel – jelen esetben a 2018-as év – vetem össze.

Magyarországon a következőképp alakult a szegénység mutatószáma a vizsgált években:

²⁸ The 2030 Agenda 2015.

²⁹ United Nations (2015): *The Millennium Development Goals Report 2015*.

1. táblázat: A szegénység és társadalmi kirekesztődés mutatószámai Magyarországon 2015-ben és 2018-ban

A népességen belüli %-os arány		A népességen belül (ezer fő)	
2015	2018	2015	2018
28,2	16,9	2730	1887

Forrás: The share of persons at risk and poverty or social exclusion in the EU back to its pre-crisis level (2016); Downward trend in the share of persons at risk of poverty or social exclusion in the EU (2019)

Az 1. táblázat jól szemlélteti, hogy a *Fenntartható Fejlődési Célok* elfogadása óta Magyarországon csökkent a szegénység aránya a népességen belül. A vizsgált évek között majd 1 millió fővel kevesebb a szegények száma. Ahhoz, hogy teljes képet kaphassunk a szegénységi mutatókkal kapcsolatban, érdemes az AROPE³⁰-mutatót megvizsgálni, amely összetett indikátor a szegénységnek 3 dimenzióját különíti el.

2. táblázat: Az AROPE 3 dimenziója

	Elnevezés	Definíció
Európa 2020 összetett indikátor ³¹	Szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának kitétek aránya (AROE)	Azon személyek aránya, akik a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés három dimenziója közül legalább az egyikben érintettek.
dimenzió	Relatív jövedelmi szegénység arány	Azon személyek aránya, akik a medián ekvivalens jövedelem 60%-ánál (szegénységi küszöb) kevesebb jövedelemmel rendelkező háztartásban élnek.
dimenzió	Súlyos anyagi depriváció	Azon személyek aránya, akik olyan háztartásban élnek, amelyekre a meghatározott 9 tétel közül legalább 4 vonatkozik. ³²
dimenzió	Nagyon alacsony munkaintenzitás mutató	Azon 0–59 éves személyek aránya, akik olyan háztartásban élnek, ahol a munkaképes korúak (18–59 évesek) a lehetséges munkaidejüknek legfeljebb egyötödét töltötték munkával a megelőző egy évben.

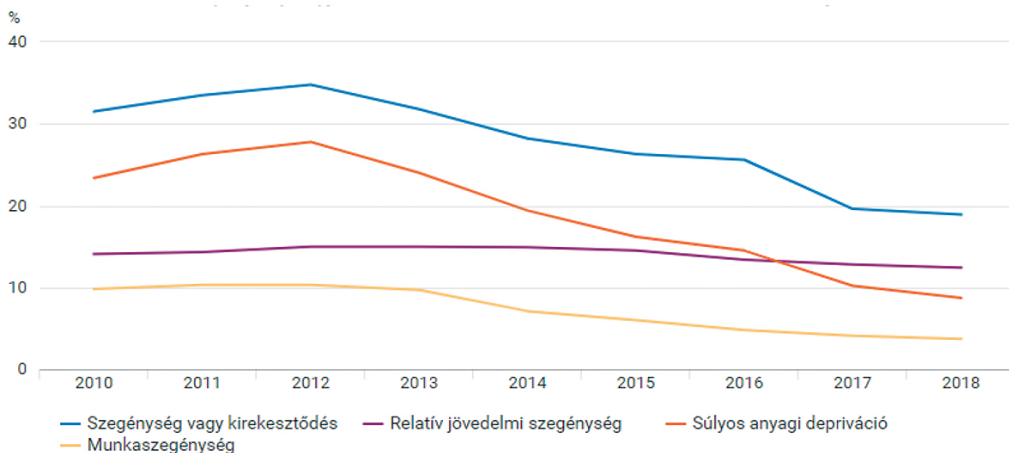
Forrás: KSH 2015, 18.

A szegénység és társadalmi kirekesztődés három dimenziójának ismertetése után, az 1. ábra szemlélteti az indikátorok alakulását Magyarországon. Látható, hogy az évtized kezdetéhez képest minden indikátorban jelentős csökkenés következett be.

³⁰ At risk of poverty or social exclusion.

³¹ Az AROPE-indikátor az Európai Unió által kidolgozott *Európa 2020 stratégia* része. Magyarországon általánosan használatos indikátor a szegénység mérésére.

³² 1. hiteltörlesztéssel vagy lakással kapcsolatos fizetési hátraléka van; 2. a lakás megfelelő fűtésének hiánya; 3. váratlan kiadások fedezetének hiánya; 4. kétnaponta hús, hal, vagy azzal egyenértékű tápanyag fogyasztásának hiánya; 5. évi egyhetes, nem otthon töltött üdülés hiánya; 6. anyagi okból nem rendelkezik személygépkocsival; 7. anyagi okból nem rendelkezik mosógéppel; 8. anyagi okból nem rendelkezik színes televízióval; 9. anyagi okból nem rendelkezik telefonnal.



1. ábra: A szegénység és társadalmi kirekesztődés három dimenziójának változásai (%) Magyarországon 2010 és 2018 között

Forrás: KSH 2019

Magyarországon 2018-ban a legtöbbeket a relatív jövedelmi szegénység fenyeget, ezt követi a súlyos anyagi depriváció, majd a nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásokban élők száma. Számszerűsítve a 3. táblázat mutatja be az adatokat.

3. táblázat: A szegénység és társadalmi kirekesztődés három dimenziójában bekövetkezett változások

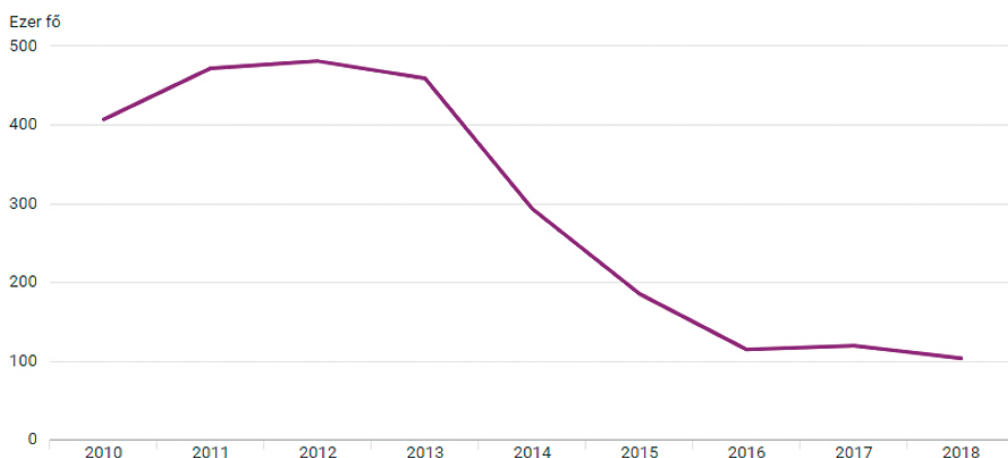
Relatív jövedelmi szegénységben élők (%)		Súlyos anyagi deprivációban élők (%)		Alacsony munkaintenzitású háztartásban élők (%)	
2015	2018	2015	2018	2015	2018
14,5	12,4	16,2	8,7	6,0	3,7

Forrás: KSH 2019

Magyarországon a legnagyobb problémát 2018-ra a relatív jövedelmi szegénységben élők száma okozza, amely a teljes lakosságon belül 12,4%. Ezt követi a súlyos anyagi depriváció (8,7%), majd az alacsony munkaintenzitású háztartásokban élők (3,7%). Jól látható azonban, hogy 2015 óta a szegénységben élők számában pozitív változások következtek be, hiszen az említett évben a népesség 26,3%-át, míg 2018-ra a népesség 18,9%-át fenyegette szegénység vagy társadalmi kirekesztődés.

Összességében elmondhatjuk, hogy Magyarországon a szegénység és társadalmi kirekesztődés elleni küzdelemben vannak elért részsikerek. A Fenntartható Fejlődési Célok meghatározása óta Magyarországon csökkent a szegénységben élők száma, és azok száma, akik mindhárom dimenzióban érintettek, alig több mint 100 000 fő, amelyet

a 2. ábra szemléltet. A 3 év alatt bekövetkezett javulás háttérében több tényező szerepel. Elsősorban a foglalkoztatottsági ráta növekedése áll a növekvő tendencia mögött, amellyel egyidejűleg csökkent a munkanélküliségi ráta. Ezenkívül megemlíthető a hazai közmunkaprogram megreformálása, illetve az Európai Unió támogatásai, amelyek különböző operatív programokon keresztül próbálják a szegénység elleni küzdelemmel felvenni a harcot.



2. ábra: Mindhárom dimenzióban érintettek száma

Forrás: KSH 2019

Egészség és jóllét

Az ENSZ *Fenntartható Fejlődési Célok* harmadik célkitűzése az egészség és jóllét elérése. A cél a következő részcélokat is magába foglalja: az anyák gyermekágyi halálozási rátájának csökkentése; az újszülöttek, valamint az 5 év alatt gyermekek halálozási számának csökkentése; a HIV-fertőzés, malária és az elhanyagolt trópusi betegségek felszámolása; a hepatitisz, a vízzel terjedő járványok, valamint az egyéb fertőző betegségek ellen való fellépés; a nem fertőző betegségek okozta korai halálozás megelőzése; a kábítószerrel való visszaélés és a káros alkoholfogyasztás megelőzése, kezelése; a közúti balesetekből származó elhalálozások és sérülések számának csökkentése; a szexuális és reprodukív egészségügyi szolgáltatások általános elérhetőségének biztosítása; az egyetemes egészségügyi ellátás biztosítása; a veszélyes vegyi anyagok, a levegő-, víz- és talajszennyezés/szennyezettég által okozott betegségek, elhalálozások számának csökkentése. Fokozott figyelmet fordítanak az Egészségügyi Világszervezet dohányzásellenőrzési keretegyezményének végrehajtására, támogatják a gyógyszerek és védőoltások kutatását és fejlesztését, fokozzák az egészségügyi finanszírozás mértékét, és támogatják

az egészségügyi dolgozói állomány létszámának növekedését, emellett vállalják, hogy megerősítik valamennyi ország képességét és felkészültségét a nemzeti és globális egészségügyi kockázatok korai előrejelzésére.³³ Az említett célok egy részét a 2. melléklet szemlélteti a tanulmány végén.

A felsorolt részcélok közül a közúti balesetekből származó elhalálozásokat, sérüléseket vizsgálom, mivel úgy vélem, Magyarországon meglehetősen sokan esnek áldozatául közúti baleseteknek, mégsem esik szó a témáról olyan mélységben, amely elindíthatná az indikátor csökkenését.

A közúti balesetekből származó elhalálozások, sérülések számának csökkentése

A közúti balesetek vizsgálata kiemelkedően fontos, hiszen mind társadalmi, mind gazdasági veszteségekkel jár. Elsősorban Magyarországon a közlekedési balesetekből származó sérülések, elhalálozások számát és okait vizsgálom, valamint kitérek az Egészségügyi Világszervezet³⁴ témával kapcsolatos ajánlásaira. A vizsgálat tárgyát a 2015-ös év, valamint a legfrissebb adatokat szolgáltató, 2018-as év alkotják.

4. táblázat: A közúti balesetek száma Magyarországon

	2015	2018
A balesetek száma összesen	16 331	16 951
Ebből halálos végkimenetelű	585	567
Súlyos sérüléssel járó	4 913	4 896

Forrás: KSH, Személy sérüléssel járó közúti balesetek, 2015–2018

A 4. táblázat alapján látható, hogy Magyarországon a legtöbb közúti baleset könnyű sérüléssel végződött, ám nem elhanyagolható, hogy mind 2015-ben, mind 2018-ban majd 1/3-uk végződött súlyos sérüléssel, s az összes balesetnek több mint 3,3%-a volt halálos végkimenetelű. A 4. ábrán továbbá megfigyelhető, hogy 2015 óta a bekövetkezett közúti balesetek számában néhány százalékos növekedést figyelhetünk meg. A közúti balesetek mögött álló okok Magyarországon a következők: számos esetben a vezető nem az útra figyel, gondolatai egészen máshol járnak, hiszen az utat rendszeresen megteszi. Ellenkező esetben a sofőr ismeretlen helyen vezet, s így a telefonját/térképét pásztazza az út és a közlekedési táblák helyett, amely szintén balesethez vezethet. Problémát okoz a köd, csúszós utak vagy épp a romló látási viszonyok, hiszen ilyen esetekben előfordul, hogy a járművezető nem az időjárási, látási és útviszonyoknak megfelelően közlekedik. Fontos megemlíteni mindemellett a sebességkorlátozás túllépését, a nem megengedett telefonhasználatot, vagy az ittas vezetést is.

³³ ZLINSZKY–BALOGH szerk. 2016.

³⁴ World Health Organization – WHO.

A WHO nyilvántartása alapján 2019-ben 1 354 840 fő vesztette életét közúti balesetben, beleértve a gépkocsiban utazókat, motorkerékpárosokat, kerékpárosokat, illetve gyalogosokat.³⁵ Az Egészségügyi Világszervezet álláspontja szerint a következők a legfőbb kockázati tényezők, amelyek miatt a balesetek bekövetkeznek³⁶: az emberi tényező mint hibázási lehetőség, gyorsajtás, alkoholfogyasztás vagy egyéb pszichoaktív anyagok befolyása alatti autóvezetés. Ezen kívül a bukósisak viselésének, a biztonsági öv becsatolásának, illetve a motorkerékpárosoknál a bukósisak használatának hiánya szintén nagy esélyt hordoz magában egy esetleges balesetből származó súlyos sérülésre. A zaklatott vezetést is megemlíti a szervezet, amelynek kapcsán leginkább a mobiltelefon említi mint figyelemelterelési eszközt. A nem biztonságos közúti infrastruktúrák, illetve járművek szintén hozzájárulnak a magas kockázathoz. Problémát lát még a nem megfelelő bűnüldözésben, a közlekedési szabályok be nem tartásában, valamint az esetleges baleset bekövetkezését követő ellátás gyorsaságában is.

Ezekre a problémákra reagálva a WHO a következő megoldási lehetőségeket veszi számításba³⁷, amelyek megoldást jelenthetnek mind globális, mind nemzeti szinten a közúti balesetek számának megfékezésére.

A WHO együttműködik országszerte, több ágazatban – mind nemzeti, mind nemzetközi szinten – az érintett partnerekkel, annak érdekében, hogy támogassa a tagállamokat a közlekedésbiztonsági politika tervezésében, végrehajtásában, illetve értékelésében. A szervezet kooperál olyan partnerekkel, amelyek műszaki támogatást tudnak nyújtani az országoknak. Erre példa a *Bloomberg Kezdeményezés a Globális Közúti Biztonságért*³⁸ nevű stratégia, amellyel a WHO együttesen igyekszik visszaszorítani a halálos végkimenetelű, illetve súlyos sérüléssel járó, valamint egyéb közúti közlekedési balesetek számát az alacsony és közepes jövedelmű országokban. Ezen felül 2017-ben kialakításra került a *Save LIVES* közlekedésbiztonsági technikai csomag, amely egységbe foglalja a tapasztalatok alapján szükséges intézkedéseket, amelyekkel csökkenthető a közúti forgalomban bekövetkezett balesetek száma. A *Save LIVES* csomag elnevezésének betűiből kirakható, hogy mi áll a stratégia középpontjában.³⁹ Eszerint a sebességkorlátozás, a vezetés, az infrastruktúra javítása és tervezése, a járműbiztonsági előírások, a közlekedési törvények érvényre juttatása, valamint a balesetet követő túlélés játsszák a kulcsfontosságú szerepet.

A csomag 6 stratégiát és 22 beavatkozási lehetőséget javasol a fent említett kockázati tényezők kezelésére, valamint iránymutatást ad a tagállamok számára, hogyan ériék el, hogy a halálesetek, sérülések és közúti közlekedési balesetek száma globálisan a felére csökkenjen 2020-ig.

³⁵ Death on the road.

³⁶ Road traffic injures.

³⁷ WHO 2020.

³⁸ Bloomberg Initiative for Global Road Safety (BIRGS) 2015–2019.

³⁹ Speed management, Leadership, Infrastructure design and improvement, Vehicle safety standards, Enforcement of traffic law and post-crash Survival.

Úgy vélem, a közúti balesetekből származó sérülések, halálozások számára is kellő figyelmet kell fordítani, hiszen nem történt előrelépés a *Fenntartható Fejlődési Célok* elfogadása óta. A WHO ajánlásai s programjai átvételével csökkenthetők a sérülések, halálozások száma, ám ehhez mind komoly szabályozásokra, mind felelősségteljes vezetőkre, közúti használókra van szükség.

Minőségi oktatás

A *Fenntartható Fejlődési Célok* negyedik célkitűzése és e tanulmányban a harmadikként tárgyalt téma az esélyegyenlőség, az általános hozzáférés biztosítása a minőségi oktatáshoz és a mindenki számára elérhető élethosszig tartó tanulás.

Világszerte megközelítőleg 265 millió gyermek marad ki az iskolából, akiknek 22%-a általános iskolás korú. A becslések szerint ezen gyermekek fele konfliktus sújtotta területeken él. Továbbá a gyermekek, akik részt vesznek az iskolai oktatásban, olyan alapvető készségeket nem sajátítanak el, mint az olvasás, vagy a matematikai készségek.

Az előző évtizedben azonban jelentős előrelépést tapasztalhattunk: minden szinten növekedtek a beiskolázási arányok, különös tekintettel a nők és a lányok körében. Javultak az írás-olvasási készségek. Ám még ennél is nagyobb erőfeszítésekre van szükség ahhoz, hogy ez a javulás elérje az egyetemes oktatási célokat. A világban létrejött az egyenlőség az alapfokú oktatásban fiúk és lányok között, s vannak olyan országok, ahol mostanra az oktatás minden szintje elérhető. Azonban jelenleg is kimagaslóan nagy az olvasni nem tudók aránya a szubszaharai Afrikában, valamint Közép- és Dél-Ázsiában, ahol az oktatásra vonatkozó célkitűzés megvalósítása mögött többek között olyan háttérkörülmények állnak, mint az elektromos áram, a számítógépek, valamint az internet hiánya.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete honlapján a következő sorokkal hívja fel a figyelmet a minőségi oktatás fontosságára. „A minőségi oktatás, mint célkitűzés továbbra is kiemelkedően fontos, hiszen sok országban még mindig hiányzik a megfelelő oktatás, a tanárok nincsenek megfelelő módon felkészítve, rosszak a munkakörülmények, s nem szabad megfélemlíteni a vidéki iskolákról sem, ahol sem a szülők anyagi helyzete, sem az iskola felszereltsége nem teszi lehetővé a minőségi oktatást. Ahhoz, hogy a minőségi oktatás megvalósulhasson, többek között biztosítani kell a szegényebb családok számára a tanulás lehetőségét, oktatási ösztöndíjakra van szükség, képzési műhelyekre, az iskolaépület javítására/felújítására, valamint a víz- és villamos energia hozzáférésre az iskolák számára.”⁴⁰

A minőségi oktatás célkitűzésének rész céljai a következők. Minden fiú és lánygyermek számára a minőségi, ingyenes, egyenlő esélyekkel végezhető általános és középiskolai oktatás biztosítása, s az ehhez szükséges korai gondozás, fejlesztés, oktatásra való felkészülés garantálása. Minden férfi és nő számára megfizethető és minőségi szakképzés, illetve a felsőfokú oktatáshoz való hozzáférés garantálása. A munkavállalásra, tisztességes munkára és vállalkozói létre alkalmas fiatalok számának növelése. Az oktatás területén a nemek

⁴⁰ Quality Education.

közötti egyenlőtlenségek felszámolása, valamint esélyegyenlőség teremtése a fogyatékkal élők, őshonos népek és kiszolgáltatott helyzetben lévők számára. A fiatal férfiak és nők jelentős hányadának az írás- és olvasáskészségek elsajátításának biztosítása. Az oktatásba a fenntartható fejlődés, az emberi jogok, az egyenlőség, az erőszakmentes társadalom, a kulturális sokszínűség beemelése. A célok eléréséhez hatékony oktatási környezet megteremtését, az ösztöndíjasok körének kiszélesítését, valamint a tanárok utánpótlását garantálják.⁴¹

Óvodai nevelés és gondozás

A felsorolt rész célkitűzések közül a korai gondozást, fejlesztést, oktatásra való felkészülést emelem ki, mivel úgy gondolom, az általános, közép-, majd felsőfokú oktatásra való felkészítés már az óvodai szinten megkezdődik.

Korai gyermekkorunkat nevezzük a születéstől 8 éves korig tartó periódust, ebben az időben növekszik jelentősen a gyermek agya, s éri el fejlődése csúcspontját. Ebben a periódusban a gyermeket nagymértékben befolyásolja a környezete és az őt körülvevő emberek. A korai gyermekkorban lévő gondozás és nevelés több mint az általános iskolára való felkészítés. Célja a gyermek szociális, érzelmi és kognitív fejlesztése, amely mindenképpen szükséges egy szilárd alap felépítéséhez, és segítségül szolgál az élethosszig tartó tanuláshoz és jólléthez. A korai gyermekkorai gondozás és nevelés lehetőséget biztosít egy felelősségteljes generáció nevelésére. A korai gyermekgondozás az egyik legjobb „beruházás”, amelyet egy ország megtehet az emberi erőforrások fejlesztése, a nemek közötti egyenlőség és társadalmi kohézió előmozdítása és a későbbi felzárkóztató programok költségének csökkentése érdekében. A hátrányos helyzetű gyermekeknél is kiemelkedő szerepet játszik a korai gondozás és nevelés, hiszen a családi háttér adta hátrányokat kompenzálja, és segít leküzdeni az oktatási egyenlőtlenségeket.⁴²

Éppen ezért az óvodák számát, férőhelyeit s az óvodás gyermekek számát elemzem Magyarországon, hogy miként változott a *Fenntartható Fejlődési Célok* elfogadása óta. A vizsgált tanévek a 2015/2016-os, valamint a 2018/2019-es⁴³ tanévek.

5. táblázat: Az óvodai nevelésre vonatkozó adatok

Tanév	Óvodák száma	Férőhelyek száma	Óvodás gyermekek száma
2015/2016	4 564	379 671	321 012
2018/2019	4 598	382 691	326 588

Forrás: Óvodai nevelés (1990-)*

Az 5. táblázat mutatja, hogy az óvodák számában a vizsgált tanévekben nem történt jelentős változás, ám a férőhelyek száma növekedett, s az óvodás gyermekek számában is növekvő tendenciát figyelhetünk meg. Ez mindenképpen pozitív, hiszen az óvodás korban megkezdett nevelés, s szocializáció kiemelkedően fontos a gyermek későbbi fejlődésére, s kihat az oktatás egyéb fokozataira is.

⁴³ A legfrissebb, a témára vonatkozó adat 2020. 04. 14-én.

Összegzés, konklúzió

A *Fenntartható Fejlődési Célok* kidolgozásával az Egyesült Nemzetek Szervezete a közösség középpontjába állította a fenntartható fejlődést, s annak környezeti, gazdasági és társadalmi dimenzióit. A dolgozat centrumában álló társadalmi célkitűzések terén Magyarország számos részkitűzést teljesített, azonban ahhoz, hogy fenntartható társadalmi struktúrát tudjon kialakítani, még számos célkitűzés megvalósítása áll előtte. Ehhez segítséget nyújtanak az ENSZ egyes szakosított szerveinek ajánlásai, iránymutatásai, amelyekkel közös erővel, együttesen kialakítható a fejlődési folyamat.

Hajlamosak vagyunk megfélekedezni arról, hogy a bolygó, ahol élünk, s az erőforrások, amelyeket használunk, végesek. Egyéni céljaink elérése közben természeti erőforrásokat használunk fel, kimerítjük, s szennyezzük a környezetet. Ahhoz, hogy meg tudjuk óvni Földünket, változunk s változtatnunk kell. Takarékosabban kell bánnunk a nyersanyagokkal, energiaforrásokkal, át kell alakítani a természeti erőforrások rendszerét. Az előttünk álló kihívásokat, mint az éghajlat és klímaváltozás, a termelés és fogyasztás fenntarthatóbbá tétele, természeti kincseink megóvása, az egészségügyi veszélyek kiküszöbölése, a szociális és gazdasági feszültségek kezelése csak összefogással oldhatjuk meg, együttes erővel. Ehhez szükség van mind az egyes nemzetek, mind az egyének felelős viselkedésére s tudatos gondolkodására. Jelen műben a *Fenntartható Fejlődési Célok* társadalmi aspektusai közül mutattam be a Magyarország számára kiemelkedő jelentőséggel bíró célokat. Látnunk kell, hogy a kitűzött célok egymással összefüggenek, s kihatással vannak egymásra. Habár egyes célkitűzések megvalósításában az egyén közvetlenül nem tud szerepet vállalni, amiben tud, abban szerepet kell vállalnia annak érdekében, hogy az út, amelyet közösen járunk, továbbra is járható legyen, s a bolygó, amelyen élünk, a jövőben is élhető legyen.

Irodalomjegyzék

Szakirodalmak, folyóiratok

- CORDIER, Andrew W. – HARRELSON, Max szerk. (1976): U Thant 1961–1964. In *Public Papers of the Secretaries – General of the United Nations*. Vol. 6. New York–London, Columbia University Press. 141.
- Downward trend in the share of persons at risk of poverty or social exclusion in the EU (2019). *Eurostat-Newsrelease*, No. 158. 1.
- KERESZTY András szerk. (1998): *Zöld*. Elérhető: www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/TenyekKonyvetenyek-konyve-1/zold-19B21/fuggelek-1ADBI/a-fold-csucsok-1ADD3/new-york-1997-1ADF8/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 29.)
- BOUDES, Philippe (2014): *United Nations Conference on the Human Environment*. *Encyclopaedia Britannica*. Elérhető: www.britannica.com/topic/United-Nations-Conference-on-the-Human-Environment (A letöltés dátuma: 2020. 03. 29.)
- SMITH, Stephen C. – TODARO, Michael P. (2012): *Economic Development*. Boston, Addison-Wesley.
- The share of persons at risk and poverty or social exclusion in the EU back to its pre-crisis level (2016). *Eurostat-Newsrelease*, No. 199. 2.

United Nations Conference on Environment and Development (1998). Encyclopaedia Britannica. Elérhető: www.britannica.com/event/United-Nations-Conference-on-Environment-and-Development (A letöltés dátuma: 2020. 04. 23.)

ZLINSZKY János – BALOGH Dorka szerk. (2016): *Világunk átalakítása – A fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja*. Budapest, Pázmány Press.

Szerződések

Agenda 21. Rio de Janeiro, 1992.

Charter of the United Nations. San Francisco, 1945.

Convention on Biological Diversity, Rio de Janeiro, 1992.

International Convention on Economic, Social and Cultural Rights, New York, 1966. Elérhető: www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 08. 12.)

Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. Kyoto, 1997.

Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development, New York, 2015.

Universal Declaration of Human Rights, New York, 1948.

United Nations Framework Convention on Climate Change, Rio de Janeiro, 1992.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete hivatalos megjelenései

Egyesült Nemzetek Alapokmánya 1945. június 26.

Death on the road. World Health Organization. Elérhető: https://extranet.who.int/roadsafety/death-on-the-roads/#ticker/all_road_users (A letöltés dátuma: 2020. 04. 05.)

Early childhood care and education. United Nations Education, Scientific and Cultural Organization. Elérhető: <https://en.unesco.org/themes/early-childhood-care-and-education> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)

Education. Sustainable Development Goals. United Nations. Elérhető: www.un.org/sustainabledevelopment/education/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 12.)

Facts and Figures. Goal 1: End poverty in all its forms everywhere. F Elérhető: www.un.org/sustainable-development/poverty/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 07.)

Millennium Development Goals. United Nations Development Programme. Elérhető: www.undp.org/content/undp/en/home/sdgoverview/mdg_goals.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 07.)

Quality Education. Sustainable Development Goals. United Nations. Elérhető: www.un.org/sustainable-development/education/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 12.)

Road traffic injures. World Health Organization. 2020. 02. 07. Elérhető: www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/road-traffic-injuries (A letöltés dátuma: 2020. 04. 12.)

United Nations (2015): *The Millennium Development Goals Report 2015*. Elérhető: [www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 04. 07.)

A Központi Statisztikai Hivatal hivatalos megjelenései

A háztartások életszínvonala, 2014 (2015). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. 18. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/hazteletszinv/hazteletszinv14.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 08.)

A háztartások életszínvonala, 2018 (2019). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/hazteletszinv/2018/index.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)

Személyesüléses közúti balesetek 2015–2018. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. Elérhető: www.ksh.hu/interaktiv/storytelling/balesetek/index.html?f2016=f&f2017=f&f2018=f&scatterplot=t&severity=4 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

Óvodai nevelés (1990-)* Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zoi001.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 14.)

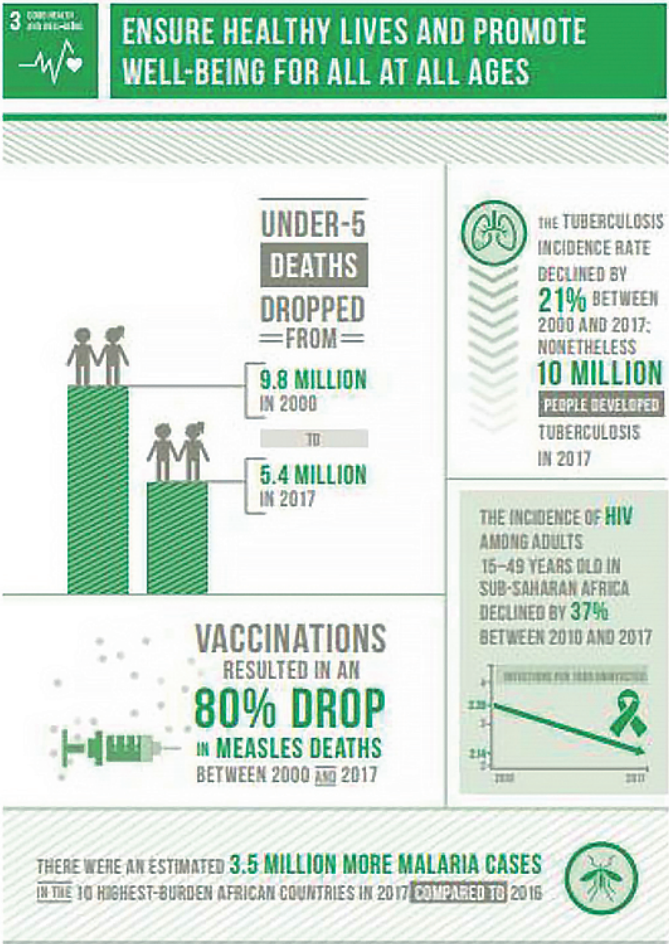
Mellékletek

1. melléklet: A szegénység felszámolása



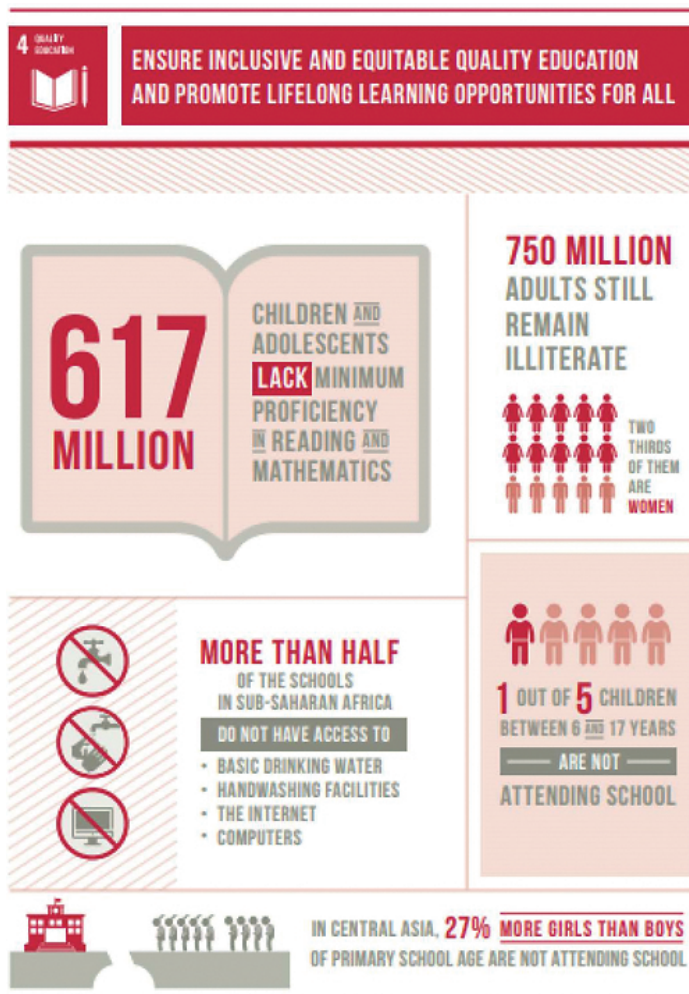
Forrás: Goal 1: End of poverty in all its forms everywhere, Sustainable Development Goals, United Nations, Elérhető: www.un.org/sustainabledevelopment/poverty/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 08.)

2. melléklet: Egészség és jóllét



Forrás: Goal 3: Ensure healthy lives and promote well-being for all at ages, Sustainable Development Goals, United Nations. Elérhető: www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/07/E_Infographic_03.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

3. melléklet: Minőségi oktatás



Forrás: Goal 4: Ensure Inclusive and Equitable Education and promote Lifelong Learning Opportunities for all. Sustainable Development Goals. United Nations. Elérhető: www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/07/E_Infographic_04.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 12.)

A Fenntartható Fejlődési Célok (SDG) érvényesülése Magyarországon

*Kiss Rebeka*¹

Témafelvetés

Véges világban nem képzelhető el végtelen növekedés, azonban a jelenlegi gazdasági és népességbeli növekedés, az ember által megalkotott globalizált világ gazdasági rendszere – amelynek középpontjában a folyamatos növekedés áll – olyan globális mértékű változásokat generál, amelyek lényeges hatással vannak környezetünk, valamint a Föld mint rendszer működésére, végső soron ökológiai összeomláshoz vezethet.²

Az éghajlatváltozás hatásáról, természeti környezetünk pusztulásáról, épített környezetünk minőségének fenntarthatatlanságáról, a népességünk stabilitásának fontosságáról, a pazarló túlfogyasztásról, a felesleges felhalmozásról, a lerakott hulladék csökkentésének szükségességéről, az oktatási vagy egészségügyi rendszereink kihívásairól, a tiszta ivóvízhez való stabil hozzáférés nehézségéről, a szegénység és éhínség okozta kihívásokról szóló hírek mindennapivá váltak. Éppen ezért nyilvánvalóvá, hogy különösen fontos a fenntarthatóságról való gondolkodás és szemléletformálás kialakítása, a fenntarthatóságot szolgáló értékek előtérbe helyezése, valamint nemzetközi együttműködés kialakítása,³ hiszen a társadalmi-gazdasági tevékenységek nemcsak egy adott térség természeti és környezeti állapotában járnak következményekkel, hanem azok globális szinten is érzékeltetik hatásukat.⁴ A kialakított nemzetközi összefogás pedig felül kell, hogy emelkedjen a különböző hatalmi-politikai érdekeken is.⁵ Mindezeket túl azonban a nemzetállami beavatkozás is elengedhetetlen, különböző cselekvési tervek meghozatalára és megfelelő intézkedések megtételére van szükség, hogy a globálisan jelentkező jelenségek hatása visszaszorítható legyen.⁶

Az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ) felismerve a környezeti problémák fontosságát és azok együttes megközelítésének szükségességét, Közgyűlésének 1983-ban hozott határozatával megalapította az ENSZ a Környezet és Fejlődés Világbizottságát, amelyet Gro Harlem Brundtland, akkori norvég miniszterelnök veze-

¹ Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, államtudományi osztatlan mesterképzés, Magyary Zoltán Szakkollégium. A hallgatót a téma kidolgozásában dr. habil. Boros Anita LL.M., a Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszékének egyetemi docense mentorálta.

² STEFFEN et al. 2005, 203–254.

³ BARTUS szerk. 2019, 5.

⁴ BULLA–FARAGÓ–NATHON szerk. 1992, 3.

⁵ LÜKŐ 2017, 7.

⁶ BARTUS 2019, 5.

tett. A bizottság munkája nyomán 1987-ben jelent meg a *Közös Jövőnk* című jelentés.⁷ A dokumentum szerint a fenntartható fejlődés „olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné az eljövendő generációk lehetőségét arra, hogy ők is kielégíthessék a szükségleteiket”.⁸ A meghatározásból is jól látszik, hogy nem igényekről, hanem szükségletekről van szó. „Egyik generációnak sem lehet elsődleges igénye a Föld erőforrásaihoz, mert azokat nem az ember alkotta, hanem örökölte.”⁹ A fogalom megértését segíti Ban Ki-moon, az ENSZ volt főtitkárának 2007-ben elhangzott gondolata is: „A jövő a mi kezünkben van. Együtt mindent meg kell tennünk annak érdekében, hogy az unokáinknak ne kelljen majd megkérdézniük tőlünk, miért nem sikerült helyesen cselekednünk, és nem szabad hagynunk, hogy a mi hibáink következményeit ők szenvedjék el.”¹⁰ A fenntartható fejlődés fogalmának számos definíciójában közös az a meghatározás, hogy a fenntartható fejlődés egy folyamat, amely meghatározott érték- és célrendszer mentén biztosíthatja az erőforrások rendelkezésre állását és azok hosszú távú igénybevételének lehetőségét.¹¹

A gazdasági növekedés és a környezeti, ökológiai terhelés kapcsolatának vizsgálatával több tudományterület foglalkozik. A Simon Kuznets által megfogalmazott uralkodó közgazdaságtani szemlélet szerint a legnagyobb globális problémákra gyakorlati megoldást jelent a folyamatos gazdasági növekedés, vagyis a jólét szintjének emelkedése.¹² A Kuznets-görbe szerint a gazdasági növekedéssel járó modernizáció hatására a termelés egyre kevesebb károsanyag-kibocsátással jár együtt, vagyis a növekedés következtében több erőforrást fordíthat a társadalom a környezetben okozott károk helyreállítására és megelőzésére. Összegezve tehát a legtöbb környezeti problémára megoldást jelenthet a gazdasági növekedés.¹³ Kuznets elméletét számos tudományos mű vitatta. Az viszont biztos, hogy a gazdasági és népességbeli növekedés visszafogásában egyetlen állam sem érdekelt,¹⁴ ahhoz azonban, hogy az ökológiai összeomlás elkerülhető legyen, a fenntartható fejlődés fogalmát ki kellett egészíteni, úgy, hogy azzal a jelen generációk számára egyértelmű legyen egy objektíven létező ökológiai korlát, a környezet eltartóképességének határa. Erre Herman Daly tett kísérletet: „A fenntartható fejlődés a folytonos szociális jólét elérése, anélkül, hogy az ökológiai eltartóképességet meghaladó módon növekednénk.”¹⁵ A fenntarthatóság vagy az újabban fenntartható fejlesztésnek és fenntartható átmenetnek nevezett jelenség közös jellemzője, hogy mindegyik a gazdasági fejlődés, a környezet védelme és egyes szociális megfontolások valamilyen egyensúlyát tűzik ki

⁷ FLEISCHER 2014, 15.

⁸ Our Common Future 1987, 16.

⁹ ANTON–SHELTON 2011, 91–92.

¹⁰ DARVAY–NEMCSÓK–FERENCZY 2016.

¹¹ BOROS 2020.

¹² DALY 2004, 406–407.

¹³ DALY 2004, 406–407.

¹⁴ KUN 2019.

¹⁵ GYULAI 2012, 2.

célul, mindezt teszi a jövő nemzedékekért való felelősség fontosságának hangsúlyozása mellett.¹⁶

2015. szeptember 25-én New Yorkban, hosszas előkészítő munka eredményeként az ENSZ mint az alapokmányában meghatározott, az egyes nemzetek által kitűzött közös célok – így a nemzetközi fejlesztési együttműködés megerősítésének és megvalósításának – elérése érdekében kifejtett tevékenységek összehangolására hivatott központ¹⁷ égisze alatt, a 193 tagállam egyhangúlag fogadta el a történelmi, új, globális fenntartható fejlődési és fejlesztési keretrendszert, a „Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig szóló programját” az *Agenda 2030-at*.¹⁸ Ez a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos nemzetközi együttműködési program határozza meg a világ minden országára vonatkozó cselekvési irányokat és célokat, valamint a célok eléréséhez szükséges feladatokat. Mindezzel a fejlődés új, egyetemes mércéje került felállításra, annak ígéretével, hogy senkit sem hagynak magára a célok megvalósítása során.¹⁹ A Keretrendszer 17 célt, ezeken belül pedig összesen 169 részcélt és közel 230 indikátort tartalmaz, amelyek a fenntartható fejlődés több aspektusát kívánják felmérni. Az indikátorok kialakításáért az ENSZ – erre a célra létrehozott – kormányközi munkacsoportja²⁰ a felelős.²¹

A fenntartható fejlődés Magyarországon

Magyarország a 21. században számos globális kihívással kell, hogy szembenézzon, amelyek közül az egyik meghatározó elem a fenntartható fejlődés kérdésköre. Hazánk a kezdetektől fogva szerepet vállalt és kiemelkedő eredményekkel rendelkezik a fenntarthatóság területén, hiszen Magyarország a jelentkező globális kihívásokra központi szinten is egyezszik reagálni.²²

Az elért eredmények kapcsán elmondható, hogy azokban az egyes hazai szakpolitikai, a jogi és programalkotási, valamint a kialakított intézményi rendszerek játszottak hangsúlyos szerepet, olyan módon, hogy azokat mind az Országgyűlésben képviselt pártok, mind a szakterület képviselői konstruktív együttműködéssel támogatták.²³ A nemzetközi politikai közösség számára követendő ENSZ *Fenntartható Fejlődési Célok* (Sustainable Development Goals – SDGs) kijelölésében, így az *Agenda 2030* kialakításában és formálásában is meghatározó szerepet vállalt Magyarország.²⁴ Részben hazánk látta el annak az ENSZ Nyílt Munkacsoportnak (OWG) a társelnöki feladatait, amely a *Fenntartható*

¹⁶ BARANYAI–CSERNUS szerk. 2019, 78–79.

¹⁷ Charter of the United Nations. Chapter I.: Purposes and Principles. Article I. 4.

¹⁸ Megjegyzés: Hivatalos neve: Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development. (A továbbiakban: Agenda 2030.)

¹⁹ The Sustainable Development Goals Report 2016.

²⁰ Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators: Tier Classification for Global SDG Indicators.

²¹ Voluntary National Review 2018.

²² MÉSZÁROS 2017, 21.

²³ Ehhez lásd részletesen FARAGÓ 2013.

²⁴ BARTUS 2019, 8.

Fejlesztési Célok kidolgozásával foglalkozott.²⁵ Az *Agenda 2030* alapján Magyarországon is újra kellett gondolni és meg kellett határozni a fenntartható fejlődéssel és ezzel összefüggésben a nemzetközi együttműködésben való részvétellel kapcsolatos feladatokat és teendőket. Ennek kapcsán mind nemzetközi, mind nemzeti szinten erős, kormányzati és nem-kormányzati szervezetek közötti hatékony együttműködésre van szükség, hiszen a megfelelő célok csak így határozhatók meg, és azok csak ezáltal érhetők el. Az *Agenda 2030* cselekvésre, nemzeti programok megalkotására, egy sor akció megtételére szólítja fel a világ minden nemzetét, mind a fejlődő, mind a fejlett országokat, a keretrendszer pedig az abban foglalt célok megvalósítása révén jobb jövőt, gazdasági növekedést és a jólét fokozását kínálja az embereknek és a bolygónak.²⁶

Hazánkban a fenntartható fejlődési alapelveket, az egyes célkitűzéseket, a Nemzetközi Fenntarthatósági Célok implementálását és a fenntarthatósághoz szükséges szemléletváltást, a 2008. október 10-én öt párti kongresszussal, az Országgyűlés kezdeményezése révén megalakult, független nemzeti intézmény, a Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Tanács (a továbbiakban: NFFT) hivatott elősegíteni.²⁷ Az NFFT dolgozta ki az új magyar *Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Keretstratégiát* (a továbbiakban: NFFS), amelyet az Országgyűlés 2013. március 25-én, a 18/2013. (III. 28.) OGY határozat megalkotásával fogadott el, megállapítva ezzel a globális és a nemzeti célkitűzéseket és feladatokat is. Míg az NFFS generális keretet, elméleti alapot és iránymutatást nyújt, addig egy másik joganyag – amelyet az NFFS preambuluma is hivatkozik –, nevezetesen Magyarország Alaptörvénye, konkrétumok mentén²⁸ meghatározza a fenntartható fejlődés elvét, a környezethez való jogot mint államcél, a jövő nemzedékek lehetőségeinek védelmét, a nemzeti erőforrásainkkal való hosszú távú felelős gazdálkodást, természeti és kulturális örökségünk védelmét.^{29,30} Az NFFS szűkebben értelmezi a fenntarthatóság fogalmát,

²⁵ Voluntary National Review 2018.

²⁶ Alapvető Jogok Biztosának Hivatala: ENSZ Fenntartható Fejlesztési Célok (Sustainable Development Goals – SDGs).

²⁷ A Tanács létrehozásáról a Magyar Köztársaság hosszú távú fenntartható fejlődésével kapcsolatos tervezési és egyeztetési folyamat feladatairól szóló 100/2007. (XI. 14.) OGY határozat 5. pontja rendelkezik. Az NFFT közjogi jogállását, jogkörét, összetételét, feladatait és működési kereteit az 57/2008. (V. 22.) OGY határozat határozza meg.

²⁸ BÁNDI 2013, 67–68.

²⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.). Nemzeti Hitvallás: Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.

³⁰ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) P) cikk (1) bekezdés: A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

a fenntartható fejlődési politika a keretstratégia értelmezésében elsősorban hosszú távú erőforrás-gazdálkodási tevékenység.³¹

Az egyes Fenntartható Fejlődési Célok hazai teljesülésének vizsgálata

A *Fenntartható Fejlődési Célok* rendszere egyetemes jellegéből kifolyólag holisztikus megközelítést és politikai támogatást igényel, hiszen a célok valamennyi ágazati és tagállami szakpolitikára kiterjedő, összefüggő rendszert alkotnak. Az SDG-célok és az NFFS nem értelmezhető külön célrendszerként, hanem csak integráló szemlélettel.³² A 17 célkitűzés és a hozzájuk kapcsolódó alcélok egységet képeznek, és egymástól elválaszthatatlanok, valamint egyensúlyt teremtenek a fenntartható fejlődés három dimenziója – a gazdaság, a társadalom és a környezet³³ – között. Jellegüket tekintve globálisak és egyetemesen alkalmazandók, figyelembe veszik a különböző nemzeti sajátosságokat, kapacitásokat és fejlettségi szinteket és tiszteletben tartják a nemzeti szakpolitikákat és prioritásokat. Az alcélok ambiciózusak és globálisak, minden egyes kormány a globális ambíciószint iránymutatása alapján, de a nemzeti körülményeket figyelembe véve határozza meg saját nemzeti célkitűzéseit, továbbá a célok beépítésének módját a nemzeti tervezési folyamatokba, szakpolitikákba és stratégiákba.³⁴

A célok az alábbi csoportokba sorolhatók:

- a méltányos emberi élettel összefüggő egyetemes jogok és célok (szegénység, éhínség, víz, egészség, lakhatás, oktatás, foglalkozás, energia, közlekedés, egyenlőtlenségek);
- a társadalmi, gazdasági és települési környezet (társadalmi „feltételek”, gazdaságfejlesztés, ágazatok, települések);
- globális jelentőségű környezeti folyamatok és feladatok (víz, talaj, erdők, vegyi anyagok, hulladékok, természeti katasztrófák, ökológiai rendszerek, éghajlatváltozás);
- Nemzetközi eszközök és intézmények (finanszírozás, technológia, nemzetközi kereskedelem, végrehajtás nemzetközi koordinálása és eszközei).³⁵

A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiáról kétévente előrehaladási jelentés készül, amelynek célja, hogy nyomon kövesse a nemzeti erőforrások állapotát, különböző minőségi elemzések és indikátorok segítségével, valamint, hogy összefoglalja a vizsgált időszakban tett különböző lépéseket és intézkedéseket, továbbá, hogy visszacsatolást nyújtson a fenntarthatósági átmenet tekintetében eszközölt eredményekről a társadalom

³¹ BARTUS 2013, 842–869.

³² Ehhez lásd BÁNDI 2017, 2.

³³ BELL–MORSE 2018.

³⁴ A Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030 – Agenda 2030.

³⁵ FARAGÓ 2016, 3–24.

számára, amely megfelelő módon tudja megmutatni azt, hogy mely területeken és milyen szintű előrelépés történt, illetve, hogy mely területeken van szükség további jelentős intézkedések és beavatkozás megtételére.³⁶



1. ábra: A 17 Fenntartható Fejlődési Cél

Forrás: Agenda 2030

A szegénység valamennyi formájának felszámolása világszerte

A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia szerint a szegénység vagy az etnikai alapú társadalmi kirekesztettség az egyik legsúlyosabb akadálya a szolidáris, tudásalapú, egészséges társadalom megteremtésének, éppen ezért társadalmi kohézióra, a leszakadó csoportok integrációjára van szükség.³⁷

A szegénység elleni küzdelem nemcsak az NFFS-ben, hanem az *Európa 2020* stratégiai dokumentumban is prioritásként szerepel. Az általános szegénységi helyzet jelentősen javult, a cél vonatkozásában az *Európa 2020* stratégia szerinti nemzeti célok közül Magyarország jól teljesít a relatív szegénység visszaszorítása tekintetében.³⁸ Elmondható, hogy Magyarország elérte a 2020-ra kitűzött EU2020 célkitűzését, hiszen hazánkban 2016 óta folyamatosan csökken a szegénység vagy társadalmi kirekesztettség kockázatának kitett személyek aránya, (2017-ben EU: 22,4%; HU: 25,6%; 2018-ban pedig már EU: 21,9%; HU:19,6%) a teljes népességhez viszonyítva. 2016 és 2018 között 26,3%-ról

³⁶ A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia harmadik előrehaladási jelentése 2017–2018. (A továbbiakban: NFFS 2017–2018.)

³⁷ 18/2013. (III. 28.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról.

³⁸ Európai Bizottság: 2020. évi országjelentés, 6.

19,6%-ra csökkent a társadalmi kirekesztődés kockázata, ezzel 2018-ban a magyarok egyötöde (1,89 millió fő) volt kitéve a szegénység vagy a társadalmi kirekesztődés kockázatának, ami elmaradt az uniós átlagtól.³⁹ Azonban a súlyos anyagi nélkülözésben (EU: 5,9%; HU: 10,1%), valamint az anyagi és szociális nélkülözésben (EU: 12,8%; HU: 20,1%) élők aránya továbbra is meghaladja az uniós átlagot. Míg a szegénység vagy a társadalmi kirekesztődés kockázatának kitétek száma csökkent, a szegénységi rés, amely a szegénység mélységét méri, a 2017. évi 17%-ról 2018-ra 24%-ra nőtt.

A javuló tendencia ellenére a magyar társadalom európai összehasonlításban továbbra is a viszonylag magas depriváltságúak közé tartozik. A lakosság 3,4%-a él még mindig olyan háztartásban, ahol sem kád, sem zuhany, sem beltéri öblítős WC nem található. A lakosság 22,5%-ának otthonában szivárgó tetővel, nedves falakkal, padlóval, alapokkal vagy rothadó ablakkerettel találkozhatunk. A magyar emberek 20,1%-a él túlszűfolt körülmények között, ami például azt jelenti, hogy a szülők és a gyermekek egy hálószobában osztoznak. Pozitív eredmény, hogy az összes többi alcél esetén az EU-s átlagnak eleget téve, vagy azt túlhaladva teljesítünk.⁴⁰

A szegénység valamennyi formájának felszámolása érdekében javasolt az oktatási rendszer munkaerőpiac-konform átalakítása, a szakképzés, felnőttképzés támogatása különösen az elvándorlással sújtott szakmákban, segítve ezzel a magyar emberek személyes boldogulását, a gazdaság fejlődését és a munkaerő-utánpótlás fenntartását. Célszerű a korai iskolaelhagyás mértékének redukálása, hiszen a jelenség munkanélküliséghez, társadalmi kirekesztéshez és szegénységhez vezethet. Szükségszerű a lakhatási feltételek javítása, valamint az ezeket célzó stabil szakpolitikai keretek nemzeti, regionális és nemzetközi szinten történő létrehozása.

Az éhezés megszüntetése, az élelmezésbiztonság és a jobb táplálkozás megteremtése, valamint a fenntartható mezőgazdaság támogatása, előmozdítása

A földhasználat országos struktúrája az utóbbi nyolc évben nem változott jelentősen, a 2018. év végi adatok szerint a művelés alól kivont területek méretének növekedése megállt, tovább csökkent azonban a konyhakertek jelentősége.⁴¹ Pozitív fejlemény, hogy az előző monitoring jelentés óta a biogazdálkodás elterjedtsége viszont növekvő tendenciát mutat.⁴² (A biogazdálkodás alatt álló területek aránya 2017-ben EU: 7,03%; HU: 3,73%.) A biogazdálkodásba bevont területek mezőgazdasági területen belüli aránya a 2015-től induló Vidékfejlesztési Program hatására az utóbbi évben jelentősen, 54%-kal nőtt.⁴³ A statisztikai adatok vizsgálata során megállapítható, hogy annak ellenére, hogy a bio-

³⁹ Európai Bizottság: 2020. évi országjelentés, 35.

⁴⁰ Európai Bizottság: 2020. évi országjelentés, 85.

⁴¹ NFFS 2017–2018, 20.

⁴² NFFS 2017–2018, 19.

⁴³ A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon 2018, 104.

gazdálkodások növekvő számával csökkennie kellene a műtrágya-felhasználásnak, ez is bővül – valószínűsíthető, hogy a biogazdálkodások műtrágya-megtakarítását „felülírja” az intenzív mezőgazdasági művelésű területek dinamikus emelkedő felhasználása.⁴⁴ Társadalmi szempontból kritikus terület a lakosság elhízottsága, amelynek értéke jelenleg az uniós országok között az egyik legmagasabb (EU: 15,9%; HU: 21,2%⁴⁵).⁴⁶

Célszerű a vizsgált fenntartható fejlődési cél érdekében a befektetések növelése – többek között a nemzetközi együttműködés fokozása által – a vidéki infrastruktúra, a mezőgazdasági kutatások és az ismeretterjesztési szolgáltatások, a technológiai fejlesztés, a növényi és állati génbankok területén, továbbá az élelmiszerárak piacainak és azok származékos piacainak megfelelő működését biztosító intézkedések meghozatala, valamint a piaci információkhoz történő gyors hozzáférés támogatása.

*Az egészséges élet biztosítása és a jóllét előmozdítása minden korosztály
valamennyi tagjának*

A születéskor egészségesen várható élettartam folyamatos javulása tapasztalható hazánkban az elmúlt közel 15 évben (2002: 72,6 év; 2016: 76,2 év).⁴⁷ 2016-ban a férfiak várható élettartama 72,4, a nők 79,2 év. 2017-ben a férfiak esetében 72,4 év, a nők esetében 79,0 év volt.⁴⁸ Ennek ellenére az értékek így is elmaradnak az uniós átlagtól, és az országok közötti rangsorban középmezőnybe tartozó értéket jelentenek. 2009 óta jelentősen csökkent a magukat dohányosként megjelölők aránya (2009: 38%; 2017: 27%), miközben az egészségi állapotukat jónak vagy kiválóan értékelők száma növekvő tendenciát mutat (2005: 45,4%; 2017: 59,3%).⁴⁹

Az egészségi állapothoz képest elég magas a halandóság, 2017-ben a legtöbb ember keringési rendszeri, illetve daganatos megbetegedésben halt meg.⁵⁰ Továbbra is problémát jelent az elmaradott egészségügyi infrastruktúra és az egészségügyi létszámihiány, amelyek közvetett hatással bírnak a halandóságra. Tény, hogy az utóbbi kapesán történtek pozitív változások az előző monitoring jelentés óta nőtt az egészségügyi dolgozók létszáma, a kivándorlók aránya csökkent, továbbá a bérek is emelkedtek.⁵¹ Magyarországon a leginkább elterjedt egészségkárosító magatartások közé sorolható a dohányzás, az alkoholfogyasztás, a kábítószer-fogyasztás mellett az egészségtelen étkezés, a túlsúly és a mozgáshiányos életmód.⁵²

⁴⁴ NFFS 2017–2018, 101.

⁴⁵ Megjegyzés: 2014-es az elérhető legfrissebb adat.

⁴⁶ NFFS 2017–2018, 63–64.

⁴⁷ A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon 2018, 38.

⁴⁸ A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon 2018, 38.

⁴⁹ Európai Bizottság: 2020. évi országjelentés 85.

⁵⁰ A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon 2018, 53.

⁵¹ NFFS 2017–2018, 15.

⁵² NFFS 2017–2018, 14.

Az egészséges élet biztosítása és a jóllét előmozdítása érdekében célszerű a munkahelyi és az iskolai egészségprogramok ösztönzése, támogatása, valamint az Egészségügyi Világszervezet *Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezményének* hazai végrehajtása, továbbá az egyes nemzeti és globális egészségügyi kockázatok korai előrejelzése, csökkentése és kezelése. Javasolt a fertőző és nem fertőző betegségek elleni oltóanyagok és gyógyszerek kutatásának és fejlesztésének támogatása, valamint a hozzáférés biztosítása a megfizethető, alapvető gyógyszerekhez és oltóanyagokhoz. Szükségszerű az egészségügyi dolgozók felvételének, képzésének és megtartásának növelése.

Az inkluzív, méltányos és minőségi oktatás biztosítása, valamint az élethosszig tartó tanulás lehetőségeinek elősegítése mindenki számára

Annak érdekében, hogy javuljon az oktatás színvonala, az elmúlt években a magyar oktatási rendszer számos átalakításon esett át. A pedagógusok béremelése és az életpályamodell bevezetése enyhítette az oktatási rendszerben lévő bérfeszültséget, de a tanárok jövedelme még így is alacsony, ezért számos helyen pedagógushiány jelentkezik.⁵³ A minőségi oktatás mutatói kapcsán megállapítható, hogy a tanulók tudásgyarapítása és problémamegoldó képessége tovább romlott, jelenleg is elmarad az EU-s átlagtól.⁵⁴ A felsőoktatásban részt vevő hallgatók és a beiratkozók száma is csökkent, a diplomások aránya stagnál – uniós összehasonlításban azon országok között helyezkedünk el, ahol a legkevesebb a diplomások aránya.⁵⁵ Tovább növekedett a korai iskolaelhagyók aránya (12,5%). Mindez azt is jelenti, hogy egyre több fiatal kerül ki képzetlenül a munkaerőpiacra, amely a megélhetésüket és továbblépési lehetőségeiket nehezíti.⁵⁶ A felnőttképzési programban részt vevők aránya csökkent az elmúlt időszakban (6%); ugyanakkor pozitív fejlemény, hogy a munkanélküliek és az inaktívak körében egyaránt nőtt a felnőttképzésben való részvétel.⁵⁷ További eredmény, hogy a foglalkoztatási területen számos tekintetben az uniós átlag felett teljesítünk (például a felsőfokú végzettségű, 20–34 éves személyek foglalkoztatottsága: EU: 81,7%; HU: 87,5% 2018-as adatok szerint). Nő a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya.⁵⁸

A magyar továbbra is a világ egyik legszelektívebb iskolarendszere, abban az értelemben, hogy már korán külön iskolákba irányítja a különböző helyzetű diákokat. A 2015-ös PISA-felmérés eredményei szerint Magyarországon képes az iskola legkevésbé kiegyenlíteni a társadalmi-gazdasági különbségeket. Az oktatási kiadások az elmúlt időszakhoz képest fokozatosan növekednek.⁵⁹

⁵³ NFFS 2017–2018, 12.

⁵⁴ NFFS 2017–2018, 12.

⁵⁵ NFFS 2017–2018, 77.

⁵⁶ NFFS 2017–2018.

⁵⁷ NFFS 2017–2018, 14.

⁵⁸ Európai Bizottság: 2020. évi országjelentés, 86.

⁵⁹ NFFS 2017–2018, 13.

Az *Európa 2020* stratégia szerinti nemzeti célok közül Magyarország jól teljesít a foglalkoztatási ráta növelése tekintetében. Több erőfeszítésre van azonban szükség a felsőfokú végzettséggel rendelkezők arányának növelése, valamint a korai iskolaelhagyás arányának csökkentése érdekében.⁶⁰

A fenti cél teljesítése érdekében szintén javasolt az oktatási rendszer munkaerőpiac-konform átalakítása, valamint a tudás jobb hasznosítása a társadalomban és a gazdaságban. Célszerű továbbá a képezett oktatók számának növelése. Mindemellett szükséges a korai iskolaelhagyók arányának csökkentése (2018: 12,5%, uniós és magyar célérték 10%). Támogatandó az olyan oktatási létesítmények kiépítése és korszerűsítése, amelyek figyelembe veszik a gyerekek, a fogyatékkal élők és a nemek sajátosságait, és mindenki számára biztonságos, erőszakmentes, befogadó és hatékony eredmények elérésére ösztönző tanulási környezetet biztosítanak.

*A nemek egyenlőségének megvalósítása,
minden nő és lány társadalmi szerepének megerősítése*

A hazai közpolitikai munkamegosztásban a nemek közötti egyenlőség javítása nem az NFFS része, a Keretstratégia erre vonatkozó specifikus fenntarthatósági célt nem tartalmaz, a cél más stratégiákban kapott helyet. Az ENSZ vonatkozó indikátorai szerint Magyarország a nemek közötti egyenlőtlenség területén a globális átlagnál jobban teljesít. Az uniós országok között, illetve az ENSZ legjobb humán fejlettségű országai között a gyengébben teljesítők közé tartozik, aminek elsődleges forrása, hogy a gazdasági és politikai vezető pozíciókban a nők reprezentációja nagyon alacsony annak ellenére, hogy az utóbbi években jelentős javulás figyelhető meg ezen a téren (2011: 5,3%; 2018: 14,9%).⁶¹

Célszerű a támogató jellegű, különösen az információs és kommunikációs technológia használatának fokozása a nők társadalmi szerepének megerősítése céljából, valamint a megalapozott szakpolitikák és végrehajtható jogszabályok elfogadása és megerősítése, amivel elősegíthető és megerősíthető a nemek egyenjogúsága, valamint minden nő és lány minden szinten betöltött társadalmi szerepe.

*A vízhez és az alapvető higiéniai ellátásokhoz való hozzáférés biztosítása
mindenki számára*

Magyarországon az egy főre jutó hazai vízkészlet nagyjából 12 000 m³/fő/év (118 km³/10 millió), ezzel az egyik legmagasabb érték a kontinensen. Ez főként abból adódik, hogy hazánk területén igen nagy arányban vannak átfolyó vizek. Hazánk kifolyó vizeinek 95%-a külföldről érkezik, tehát az ország alvízi jellegből származó kiszolgáltatottsága mind a mennyiségi, mind a minőségi szempontot figyelembe véve igen magas. Vízkészleteink ökológiai és kémiai állapota romló tendenciát mutat mind a felszíni, mind

⁶⁰ Európai Bizottság: 2020. évi országjelentés 6.

⁶¹ NFFS 2. sz. melléklet, 3.

az alvízi készletek vonatkozásában. A szennyvízben lévő foszfor és nitrogén túl nagy mennyisége a víz elalgásodásához vezet, így az eutrofizáció továbbra is az egyik legfontosabb vízminőségi probléma Magyarországon.⁶²

Pozitív eredmény, hogy a hazai fürdőhelyek vízminőségi mutatói 2013 óta jelentős javulást értek el és évről évre magas értékeket mutatnak (2013: 53,11%; 2017: 70,82%), ami azt jelenti, hogy hazánkban kiváló vízminőségű fürdőhelyek találhatóak.⁶³

Magyarország kormányzati szinten számos lépést tesz a vizsgált fenntartható fejlődési cél teljesítése érdekében. 2020. február 19-én jelentette be a *Klíma- és Természetvédelmi Akciótervet*, amelynek keretében megkezdik az illegális hulladéklerakók felszámolását, és létrehozzák a hulladékgazdálkodási hatóságot, azzal a céllal, hogy a hulladékgazdálkodási ágazat megfelelő ellenőrzését lássa el, felkutassa az illegális hulladéklerakókat és büntesse, illetve az ingatlanulajdonosokat kényszerítse, együttműködésben az önkormányzatokkal, a hulladék eltávolítására.⁶⁴ Emellett – összhangban az egy évvel ezelőtt hatályba lépett az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/904 irányelvvel (single-use plastics – SUP), amely az egyes műanyagtermékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről rendelkezik, és amelynek fő célja az unió területén, tengerpartjain illegálisan elhelyezett, vagy az uniós terminológiával élve elhagyott, hulladék összetételének vizsgálata, és ez alapján a leggyakrabban eldobált termékek vonatkozásában a használatukat korlátozó intézkedések bevezetése – betiltja az egyszer használatos műanyagok forgalmazását.⁶⁵ Mindemellett kitűzött cél a hazai vizek, folyók külföldről ide érkező hulladékoktól való védelme.

Célszerű a megfogalmazott kormányzati stratégiák kidolgozása és végrehajtása, így az illegális hulladéklerakók felszámolása, javuló hatékonyság és minőség elérése a víziközmű-szolgáltatásban, mindemellett a nemzetközi együttműködés és a kapacitásépítési támogatás kiterjesztése, beleértve a víz összegyűjtését, sótalánítását, a hatékony vízhasználatot, a szennyvízkezelést, az újrahasznosítást és az újrahasználatot elősegítő technológiákat és a hazai vízkészletek megóvását, a vízbőséges időkben a vízkészletek raktározását, a későbbi például öntözési célú felhasználhatóság érdekében.⁶⁶

*Megfizethető, megbízható, fenntartható és modern energiához való hozzáférés
biztosítása mindenki számára*

„Az energiaforrásokkal való gazdálkodás ésszerűsítése és integrálása megköveteli, hogy alaposan megértsük e problémakör összetettségét, az alternatív megoldások sokféleségét, és legyenek adatok a különböző energiarendszerek környezeti következményeiről.”⁶⁷

⁶² NFFS 2. sz. melléklet, 3.

⁶³ Európai Bizottság: 2020. évi országjelentés, 86.

⁶⁴ Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv.

⁶⁵ T/10862. irományszámon benyújtott, az „egyes egyszer használatos műanyagok forgalomba hozatalának betiltásáról” szóló törvényjavaslat.

⁶⁶ KEREKESNÉ STEINDL 2019.

⁶⁷ Action Plan for the Human Environment 1972.

Az energiafelhasználás 2014-től kezdve növekedésnek indult. Hazánkban a megújuló energiaforrások hasznosításának tendenciája vegyes képet mutat. Egyrésről a hasznosítás aránya 2013 óta csökken, 2017-ben nem érte el a végső energiafelhasználás a 13,5%-ot, holott az EU2020 célkitűzés uniós szinten 20%-ot, Magyarország esetében pedig 2020-ra 14,65%-ot, 2030-ra pedig 20%-ot határoz meg. A végső energiafelhasználás növekedése meghaladja a megújulóenergia-hasznosítás bővülését, ami az utóbbi években az energia hasznosításának visszaeséséhez vezetett. A megújulóforrás-összetétel aránytalan képet mutat, amely a fenntarthatóság felé való átmenet szempontjából aggodalomra adhat okot.⁶⁸

Megfizethető, megbízható, fenntartható és modern energiához való hozzáférés biztosításának elérése érdekében a Nemzeti Energiastratégia öt nagyon fontos törekvést fogalmaz meg. Ezek „az energiatakarékosság és energiahatékonyság fokozása, a megújuló energiák részarányának a növelése, a közép-európai vezetékhálózat integrálása és az ehhez szükséges határkeresztező kapacitások kiépítése, az atomenergia jelenlegi kapacitásainak megőrzése, valamint a hazai szén- és lignitvagyon környezetbarát módon való felhasználása a villamosenergia-termelésben”.⁶⁹

A tiszta, okos- és megfizethető energia biztosítása érdekében a Nemzeti Energiastratégia a magyar fogyasztót helyezi a középpontjába. Elengedhetetlen az energiaszektor klímabarát átalakítása. Szükségszerű az energiaellátás biztonságának megerősítése, valamint az infrastruktúra kiterjesztése és a technológia korszerűsítése modern és fenntartható energiaszolgáltatások nyújtása céljából. Ki kell használni az energetikai innovációban és a klímaváltozásban rejlő gazdaságfejlesztési lehetőségeket.

A tiszta energiaforrások kutatásához és technológiáihoz való hozzáférés elősegítése érdekében a nemzetközi együttműködés fokozására van szükség. Szükségszerű az infrastruktúra kiterjesztése és a technológia korszerűsítése modern és fenntartható energiaszolgáltatások nyújtása céljából.

Tartós, befogadó és fenntartható gazdasági növekedés, teljes és termelékeny foglalkoztatás és méltányos munka elősegítése mindenki számára

Hazánk gazdasági mutatóit 2010 óta folyamatos javulási tendencia jellemzi, uniós szinten az elmúlt évek során Magyarország az egyik leggyorsabb GDP-növekedést mutatta. Az egy főre jutó GDP 2010-ben 9900 euró, míg 2018-ban 12560 euró volt. 2016 és 2018 között a GDP-arányos államadósság 76 százalékról 70,9 százalékra mérséklődött.⁷⁰ Előrejelzések szerint, további mérséklődés várható.⁷¹ A foglalkoztatási ráta mutatói is kedvezően alakulnak, a népesség 20–64 éves közötti korosztályának foglalkoztatottsági

⁶⁸ NFFS 2. sz. melléklet, 4.

⁶⁹ Nemzeti Energiastratégia 2030.

⁷⁰ NFFS 2. sz. melléklet, 4.

⁷¹ Megjegyzés: Magyar Nemzeti Bank 2020. márciusi inflációs jelentése alapján.

rátája 2010 óta fokozatosan emelkedik Magyarországon. Az *EU2020* stratégia 75%-os vállalást ír elő, amelynek eléréséhez a hazai foglalkoztatási ráta egyre inkább közelít. 2018-ban ez a ráta 74,4% volt, ami meghaladta az uniós tagállamok átlagát (73,2%). A foglalkoztatottak létszám növekedése 2017-től már kizárólagosan a hazai elsődleges munkaerőpiacon ment végbe. Mindemellett, habár a pályakezdekők foglalkoztatása is javuló tendenciát mutat, a pályakezdekők körében tapasztalt munkanélküliség hazánkban továbbra is problémát jelent, amely a fenntarthatóság kérdését különösen érinti.⁷²

Éppen ezért célszerű egy, a fiatalok foglalkoztatásáról szóló globális stratégia kidolgozása és megvalósítása, valamint az ENSZ Nemzetközi Munkaügyi Szervezete Globális Foglalkoztatási Egyezményének végrehajtása.

Ellenállóképes infrastruktúra kiépítése, az inkluzív és fenntartható iparosítás támogatása és az innováció ösztönzése

A kutatás és fejlesztések (K+F) kapcsán a GDP-arányos ráfordítások terén 2015-től enyhe növekedés volt tapasztalható, ez a növekedés azonban főként az uniós források felgyorsított előlegfizetéseinek volt köszönhető.⁷³ GDP-arányosan 2000-ben 0,79%; 2017-ben 1,33%,⁷⁴ és 2005-höz képest körülbelül másfélszeresére nőtt a K+F területen dolgozók aránya (aktív lakossághoz viszonyítva 2005: 0,56%; 2017: 0,89%).⁷⁵ Az adatok azonban jól mutatják, hogy hazai K+F-beruházások elmaradnak az *EU2020* stratégiában meghatározott 1,8%-os céltől. A nemzetközi összehasonlításban alacsony K+F-ráfordítás nem csupán a gazdasági fejlettség felzárkózásának hátráltatója, hanem a magasan képzett munkaerő külföldre vándorlását is ösztönözheti.

Továbbra is néhány nagy külföldi tulajdonú vállalatnál összpontosulnak az üzleti célú K+F-tevékenységek. A *Nemzeti Kutatás-fejlesztési és Innovációs Stratégia* egyik célkitűzése 2013–2020 között, hogy nemzetközileg is versenyképes kutatóbázisokat és kutatóműhelyeket alakítson ki annak érdekében, hogy a hazai kutatók a korábbiaknál nagyobb eséllyel kapcsolódjanak be a nemzetközi kutatói életbe és kapcsolatrendszerekbe. A 2016-ban létrejött Ipar 4.0 Nemzeti Technológiai Platform célja, hogy meghatározza a kutatóintézeti és ipari kutatás-fejlesztési munka irányait.⁷⁶

Ennek következtében 19 magyar egyetem és 16 tematikusan szerveződő kutatás jött létre és alakult meg uniós támogatások segítségével.⁷⁷

A vizsgált célkitűzés megvalósítása érdekében szükséges a kulcsiparágák fejlesztése és fenntartható működésének megteremtése, továbbá az egyetemközpontú

⁷² Uo.

⁷³ NFFS 2. sz. melléklet, 5.

⁷⁴ A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon 2018, 200–201.

⁷⁵ Európai Bizottság: 2020. évi országjelentés, 87.

⁷⁶ NFFS 2. sz. melléklet, 5.

⁷⁷ NFFS 2. sz. melléklet, 5.

innovációs ökoszisztéma kialakítása, valamint az innovációs és kutatási rendszer struktúraváltása – fókuszálás és hatékonyságnövelés – mindemellett az információs és kommunikációs technológiákhoz való hozzáférés jelentős növelése.

Az országokon belüli és országok közötti egyenlőtlenségek csökkentése

Relatív jövedelmi szegénységben hazánkban a lakosság 12,8%-a érintett, súlyos anyagi depriváció a lakosság mintegy 10,2%-t érinti, továbbá a lakosság 4,1%-ra jellemző a nagyon alacsony munkaintenzitás. Az adatokból látszik, hogy a társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségek felzárkóztatása továbbra is kihívást jelent a szociálpolitika számára, és továbbra is komoly különbségek érzékelhetők területi szinten a keresetek kapcsán, annak ellenére, hogy valamennyi mutató javult az elmúlt években.

Éppen ezért, hogy az elmaradott területek felzárkóztatásával a kialakult egyenlőtlenségek csökkenthetőek legyenek, valamint, hogy a generációkon átívelő hátrányok felszámolása kieszközölhető legyen, a szegregátumokban és a halmozottan hátrányos helyzetű településeken kísérleti programok⁷⁸ indultak el.⁷⁹

Az országos szinten mért átlagfizetések értékét a fővárosi bérek húzzák felfelé, amelyek kiemelkedő értéket mutatnak. 2018-ban a budapesti székhelyű cégeknél dolgozók az országos átlagbér közel 1,3-szorosát keresték meg, átlagbér tekintetében Budapest 25,5%-kal előzi meg az országot, ami nagyrészt a képzettebb munkaerőnek is köszönhető.⁸⁰ Megyei összehasonlításban Szabolcs-Szatmár-Bereg teljesíti a legrosszabbul, hiszen a megyeiek csupán az országos bér héttizedét kapták meg fizetésként. A regionális és területi különbségek nagymértékben ösztönzik mind országon belül – erősen jelentkezik a főváros elszívó hatása –, mind országon kívül a munkavállalási célú elvándorlást. A hazai nettó keresetek a különböző béremelkedések ellenére is elmaradnak a tőlünk nyugatra fekvő országokétól, valamint a visegrádi országok körében is relatíve alacsonynak mondhatók. A vásárlóerő uniós átlaghoz hasonlított értékének növelése továbbra is fontos célkitűzés. Hazánkban az egy főre jutó GDP-vásárlóerő-egységben mért értéke⁸¹ 2010-ben 65%; 2018-ban 70% volt.⁸²

Az országok közötti egyenlőtlenség csökkentése a magyar közpolitikai munkamegosztásban a Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Stratégia céljai között szerepel. Szükségszerű emellett annak ösztönzése, hogy a hivatalos fejlesztési támogatás és a pénzmozgások olyan államokba áramoljanak, ahol a legnagyobb szükség van rá.

⁷⁸ Megjegyzés: TOP/VEKOP- és EFOP-projektek a városi és nem városi szegregátumok fejlesztésére.

⁷⁹ NFFS 2. sz. melléklet, 5.

⁸⁰ Európai Bizottság: 2020. évi országjelentés, 58.

⁸¹ Megjegyzés: A vásárlóerő-egységben számított egy főre jutó GDP volumenindexét az Európai Unió (EU-27) átlagához viszonyítva adják meg, amelyet 100-nak vesznek.

⁸² Egy főre jutó GDP-vásárlóerő-egységben (2007–2018). Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tab/tcc00114.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.).

A városok és egyéb emberi települések befogadóvá, biztonságossá, ellenállóképessé és fenntarthatóvá tétele

A városi lakóhelyek minőségét jelző indikátorok legfőképpen a hulladékgyűjtés minőségére és a légszennyező anyagok jelenlétére vonatkoznak. Magyarországon a 2000-es évek elejétől abszolút értékben csökkent a települési hulladék mennyisége, és számottevően változott a kezelési módja is. A szelektív hulladékgyűjtés országos szintű kiterjesztésének köszönhetően egyre több háztartás kapcsolódik be az újrahasznosítás támogatásába. A települési hulladék mennyisége 2017-ben stagnált, az elkülönítetten gyűjtött hulladék aránya pedig jelentősen nőtt: a 2015-ös 21%-ról 29%-ra, és a lerakással ártalmatlanított hulladékok aránya folyamatosan csökken. Magyarország által kitűzött cél az 50%-os újrafeldolgozási arány elérése 2020-ig.⁸³

2014-hez viszonyítva csökkent a zajszennyezettségnek kitett háztartások aránya is (2014: 13,8%; 2017: 11%).⁸⁴ A légszennyező anyagok éves átlagos koncentrációja az utóbbi tíz évben trendszerűen csökkent, ugyanakkor az utóbbi két évben növekedés, vagy stagnálás jellemző minden szennyezőanyag tekintetében (2014: 20,2%; 2017: 20,9%).⁸⁵

Szükségszerű a cél elérése érdekében a fenntartható rendszerek és infrastruktúrák fejlesztése és implementálása. A városi, városkörnyéki és vidéki területek közötti kedvező gazdasági, társadalmi és környezeti kapcsolatok támogatása a nemzeti és regionális fejlesztési tervezés erősítése által, valamint a befogadást, az erőforrás-hatékonyságot, az éghajlatváltozás mérséklését és az éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodást, valamint a katasztrófákkal szembeni ellenálló képességet elősegítő, integrált szakpolitikákat és terveket elfogadó és végrehajtó városok és egyéb emberi települések számának jelentős mértékű növelése.

Fenntartható fogyasztási és termelési módok kialakítása

Az erőforrás-hatékonyság az elmúlt évek adatai alapján romló tendenciát mutat.⁸⁶ A keletkezett hulladék egy főre jutó mennyisége Magyarországon viszont az uniós átlag alatt van (2016-os adatok alapján EU: 1772 kg/fő; HU: 1119 kg/fő), és a hulladék közel fele (43%) újrahasznosításra kerül.⁸⁷ A hazai gazdasági növekedés fokozódó anyagfelhasználással (DCM) is jár. A hulladékgazdálkodás fejlődése és racionalizálása, valamint a körforgásos gazdaságra való átállás és a megosztásos gazdaság nagyobb térnyerése, illetve a terciér (szolgáltatás) és a kvaterner (K+F+I) szektorok erősödése adhat újabb lendületet az erő-

⁸³ NFFS 2. sz. melléklet, 6.

⁸⁴ Population reporting occurrence of crime, violence or vandalism in their area by poverty status. Elérhető: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/sustainable-cities-and-communities> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.).

⁸⁵ Population reporting occurrence of crime, violence or vandalism in their area by poverty status.

⁸⁶ NFFS 2. sz. melléklet, 6.

⁸⁷ Európai Bizottság: 2020. évi országjelentés 88.

forrás-hatékonyság javításához. Hazánkban pozitív tendencia, hogy a fenntarthatóság témaköre a társadalmi-politikai párbeszédben érezhetően megerősödött, hiszen felismerésre került, hogy többek között a körforgásos gazdaság – amely a termékek értékláncára mint értékre tekintő, új elveken alapuló gazdasági modell – a nemzetgazdaság számára előnyöket rejt.⁸⁸ Mindemellett az utóbbi években a társadalom körében is egyre markánsabban jelennek meg hazánkban a tudatos vásárlók, akik a fenntarthatóbb, kevesebb hulladékot termelő, újrahasznosítható, újrahasználható termékeket és szolgáltatásokat keresik, vagyis egyre inkább növekszik a kereslet az egészségesebb, környezetkímélőbb, fenntarthatóbb termékek iránt.⁸⁹ Ennek ellenére megfigyelhető, hogy a fenntarthatóság fogalma továbbra is szinte kizárólag természeti, környezeti értelemben használatos, így a további erőforrásokról, például a társadalmi, a gazdasági, vagy a vállalati fenntarthatóságról jóval kevesebb szó esik.⁹⁰

A fenntartható fogyasztási és termelési módok elérése érdekében mindenekelőtt szemléletformálásra, a fogyasztói tudatosság erősítésére van szükség, amellyel elérhető az, hogy a használt, látszólag már feleslegessé vált és elhasznált dolgokra mint újrahasznosítható és újrahasználható értékekre tekintsünk. Üdvözlendő a körforgásos gazdasági rendszer kialakítása és az arra való átállás elősegítése, amely Magyarországon ez elmúlt években meg is kezdődött, hiszen jelenleg is kidolgozás alatt áll a nemzeti hulladékgazdálkodási stratégia, amely hatására a hulladékgazdálkodás területén paradigmaváltás történik és a gazdaság körforgását szem előtt tartva átalakul.⁹¹ Mindemellett elengedhetetlen a megfelelő árazási, szabályozási ösztönzőkkel, illetve technológiai, vagy egyéb fejlesztésekkel ésszerűbbé tenni a természeti erőforrásokkal való gazdálkodást. Szükségszerű az olyan eszközök kifejlesztése és alkalmazása, amelyek munkahelyeket teremtenek és a helyi kultúrát és termékeket helyezik előtérbe, elősegítve ezzel a fenntartható turizmus kiépítését. Végül célszerű a fosszilis energiahordozók nem hatékony, a pazarló fogyasztást ösztönző támogatásainak racionalizálása a piacortörzítések megszüntetése által.

Sürgős lépések megtétele a klímaváltozás és hatásainak leküzdésére

Az éghajlatváltozás a világon mindenütt érzékelhető hatásokkal jár, leküzdésében mindenkinnek szerepet kell vállalnia.⁹² Az üvegházhatású gázok kibocsátása tekintetében Magyarország kibocsátása elenyésző, az alacsony kibocsátású országok között szerepel, ezzel az EU élmezőnyébe tartozik. (2013-ban 5,8 tonna/fő; 2014-ben 4,85 tonna/fő 2017-

⁸⁸ B. HORVÁTH 2020.

⁸⁹ NFFS 2. sz. melléklet 6–7.

⁹⁰ Ehhez lásd részletesen BOROS–FOGARASSY 2019; BOROS 2017.

⁹¹ B. HORVÁTH 2020.

⁹² Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv.

ben 6,6 tonna/fő). Magyarországon 2014-ben a karbonlábnyom 5,73 tonna szén-dioxid volt egy főre vetítve, ami az uniós adatnál (7,19 tonna/fő) lényegesen kedvezőbb.⁹³

Az üvegházhatású gáz (ÜHG-) kibocsátás ugyanakkor a bruttó hazai összterméket elérő, vagy meghaladó szinten 2014 és 2017 között nőtt. Az elmúlt 30 év intenzív melegedést mutat. Az Országos Meteorológiai Szolgálat (OMSZ) vizsgálatai alapján a múlt század eleje óta tapasztalt 1,15 °C-os országos mértékű hőmérsékletemelkedés meghaladja a globális változás 0,9 °C-ra becsült mértékét.⁹⁴ A melegedés mértéke a keleti, észak-keleti ország részben a legmagasabb értékű, több mint 1,8 °C. A csapadék mennyisége is nagy kilengéseket mutat, egyszerre kell felkészülni áradásokra és aszályokra. Különböző klímamodellek és előrejelzések szerint az özönvízszerű esők, zivatarok, jégesők gyakoribbá válnak a közeljövőben.⁹⁵

A fent leírt hatások mérséklése érdekében fogadta el az Országgyűlés a második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiát a 23/2018. (X. 31.) OGY határozatával. A Stratégia a 2018–2030 közötti időszakra vonatkozik, és egészen 2050-ig tartó időszakra nyújt kitekintést. A Stratégia az éghajlatváltozás várható magyarországi hatásainak, természeti és társadalmi-gazdasági következményeinek, illetve az ökoszisztémák és az ágazatok éghajlati sérülékenységének értékelését foglalja magába, mindemellett meghatározza az ÜHG kibocsátásának 2050-ig tartó csökkentésére vonatkozó prioritásokat és cselekvési irányokat, célokat tartalmazó *Hazai Dekarbonizációs Útitervet*, valamint az éghajlatváltozással és a klímabiztonsággal összefüggő kockázatok megelőzése és a károk mérséklése céljából megalkotott *Nemzeti Alkalmazkodási Stratégiát*.⁹⁶ Ugyan Magyarország képes volt az elmúlt években úgy elérni gazdasági növekedést, hogy közben képes volt a szén-dioxid-kibocsátását is csökkenteni, azt a célt tűzte ki, hogy az értéket a természeti értékek védelme érdekében a nulla felé közelíti, és *Klíma- és Természetvédelmi Akciótervben* meghatározottak szerint 2050-re klímasemleges országgá válik. Kialakításra került az a program, amellyel hazánkban 2030-ra az előállított energia 90%-ban szén-dioxid-mentes lesz.⁹⁷

A célkitűzés megvalósítása érdekében szükségzerű a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiában foglalt prioritások és intézkedések végrehajtása. Abból kifolyólag, hogy a klímaváltozás hatásainak leküzdésében minden településnek és minden háztartásnak feladata van, a *Fenntartható Fejlődési Célokat* közelebb kell hozni a településekhez, éppen ezért célszerű egy fenntartható és felelős településtervezési és vezetési modell kidolgozása. Mindemellett szükségű a klímaváltozással kapcsolatos hatékony tervezéshez és menedzsmenthez szükséges kapacitásokat bővítő mechanizmusokat támogatni.

⁹³ Központi Statisztikai Hivatal: *Karbonlábnyom Magyarországon*. 1–2.

⁹⁴ NFFS 2. sz. melléklet, 7.

⁹⁵ NFFS 2. sz. melléklet, 7.

⁹⁶ NFFS 2. sz. melléklet, 7.

⁹⁷ Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv.

*Az óceánok, a tengerek és a tengeri erőforrások megőrzése
és fenntartható használata a fenntartható fejlődés érdekében*

Magyarország földrajzi adottságai miatt nem releváns cél. Hazánk azonban az óceánok és tengerek helyett a hazai vizeinek megtisztítását tűzte ki célul. A *Klíma- és Természetvédelmi Akciótervben* meghatározásra került a folyók védelme, a Kárpát-medence vízkészlete a külföldről hazánkba érkező hulladéktól, hiszen a tiszta víz nemzeti kincs, azt meg kell becsüljük és meg kell óvjuk.⁹⁸

*A szárazföldi ökoszisztémák védelme, helyreállítása
és fenntartható használatának támogatása, a fenntartható erdőgazdálkodás,
a sivatagosodás leküzdése, a talajdegradáció megállítása és visszafordítása,
valamint a biológiai sokféleség csökkenésének megállítása*

A beépített területek aránya 2006-hoz képest növekedett (2006: 100%; 2015:105,2%).⁹⁹ A hazai erdőterületek 2000 óta 16%-kal növekedtek, azonban az elmúlt időszak adatai alapján stagnáltak, nagyságuk 2017-ben 1 869 213 hektár volt.¹⁰⁰ Erdeink egészségi állapota jelentősen romlott az utóbbi években, éppen ezért a *Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv* ötödik pontja kimondja, hogy minden újszülött után tíz fát kell, hogy ültessünk, amely évente nagyságrendileg egymillió fát jelent. Mindez lehetővé teheti az erdős, szénmegkötő-kapacitású területek bővülését, hogy 2030-ra az ország területének 27%-t erdő boríthassa.¹⁰¹

Mindemellett 2017-ben hatályba lépett a 2016-ban elfogadott *Nemzeti Erdőstratégia* részeként az erdőről, erdő védelméről és erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény átfogó módosítása, ami számos változást eredményezett az erdőgazdálkodás szabályozásában.

2012-től a védett növény- és állatfajok száma alig változott, az elmúlt két évben a védett fajok számában nem volt tapasztalható jelentős változás. Tovább romlott viszont az élőhelyek természetvédelmi helyzete, valamint komoly veszélyeztető tényezőt jelent az invazív növény- és állatfajok terjedése is.¹⁰²

A mezőgazdasági termelés fenntarthatóságát veszélyezteti, hogy a talajok foszformennyisége 2009–2017 között minden évben negatív volt. A talajkészletek leginkább az egyre intenzívebbé váló mezőgazdasági tevékenység, illetve a megnövekedett

⁹⁸ Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv.

⁹⁹ SDG 15 „LIFE ON LAND”.

¹⁰⁰ NFFS 2. sz. melléklet, 7.

¹⁰¹ *Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv*.

¹⁰² NFFS 2. sz. melléklet, 7.

műtrágya-felhasználás hatására minőségük megőrzése tekintetében veszélyeztetettek. A problémát az is jelenti, hogy 2015 óta nem született olyan országos szintű stratégiai dokumentum, amely szisztematikusan felmérné a talaj állapotát, és annak eredményei alapján új irányvonalat szabna meg a talaj minőségének megőrzése vagy javítása érdekében.¹⁰³

A cél megvalósítása érdekében elengedhetetlen a Fenntartható Fejlődési Stratégia megalkotása és annak végrehajtása, továbbá különböző ökológiai-innovációs projektek kidolgozása. Szükségszerű a pénzügyi források mobilizálása és jelentős mértékű növelése minden forrásból a biológiai sokféleség és az ökoszisztémák fenntartható használata és megőrzése érdekében, továbbá jelentős erőforrások mobilizálására van szükség a fenntartható erdőgazdálkodás finanszírozására, valamint megfelelő ösztönzés biztosítására a fenntartható erdőgazdálkodás elősegítésére, beleértve az erdők megőrzését és felújítását célzó tevékenységeket is. A globális szintű támogatás növelését kell eszközölni a védett fajokat érintő orvvadászat és csempészet elleni küzdelem erőfeszítéseire, beleértve a helyi közösségek kapacitásának növelését a fenntartható megélhetési lehetőségek elérésére.

*Békés és befogadó társadalmak támogatása
a fenntartható fejlődés érdekében, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés
biztosítása mindenki számára és a hatékony, elszámoltatható és mindenki számára
nyitott intézmények kiépítése minden szinten*

Magyarországon 2014 óta folyamatosan csökken a bejelentett bűnesetek száma (bejelentők aránya a lakosság körében 2014-ben 13,9%; 2017-ben 7,2% volt),¹⁰⁴ kiemelkedően biztonságos, az alapvető emberi jogokat garantáló, független bírósággal és az alapvető jogokat védő intézménnyel rendelkező jogállamnak minősül. Hazánkban nem jellemző az állandósult erőszak, a polgárháború, a nyílt, a hatalom által támogatott vagy elnézett rendszeres terrorcselekmények.¹⁰⁵

Ugyanakkor továbbra is jelentős, és erősödő tendenciát mutat a korrupció mértéke. Gyakran és hektikusan változik a szabályozói környezet, a jogalkotási eljárások folyamata átláthatatlanná vált, ami a jogbiztonságot veszélyezteti, a Parlament egyre inkább a kormányzás helyszínévé válik, a jogalkotás kiszerveződik.¹⁰⁶ Az egyes meghozott döntések előzetes hatásvizsgálata inkább csak formálisan jelentkezik,¹⁰⁷

¹⁰³ NFFS 2. sz. melléklet, 7.

¹⁰⁴ Elérhető: https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=sdg_16_20&plugin=1 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)

¹⁰⁵ NFFS 2. sz. melléklet, 8.

¹⁰⁶ Kiss 2019.

¹⁰⁷ GAJDUSCHEK 2016, 799.

akárcsak a társadalmi egyeztetések,¹⁰⁸ mindemellett az adminisztrációs költségek is magasnak mondhatók. Mindezek következtében Magyarországon – európai összevetésben – jelentős a bizalomhiány, az átlagosnál magasabb az elégedetlenség és a legitimációs deficit, különösen a piacgazdaság és a demokrácia szabályrendszereit illetően.¹⁰⁹

A cél megvalósítása érdekében elengedhetetlen a megfelelő nemzeti intézmények megerősítése – nemzetközi együttműködéssel is –, a kapacitások kiépítése érdekében. A fenntartható fejlődés érdekében megkülönböztetésmentes jogszabályok és szakpolitikák támogatására és végrehajtására van szükség.

A végrehajtás eszközeinek erősítése és a Globális Partnerség újjáélesztése a fenntartható fejlődés érdekében

A fenti célhoz tartozó feladatok általában a *Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Stratégia* céljai között szerepelnek. Az Alaptörvény számos rendelkezése, a jövő nemzedékek biztos helyettése, a különböző tanácsadó testületek – többek között az NFFT, az Országos Környezetvédelmi Tanács, a Versenyképességi Tanács, a köztársasági elnöki hivatal fenntarthatósági igazgatósága – együttesen, világszinten egyedülállóan gazdag fenntarthatósági intézményrendszert mutatnak,¹¹⁰ a végrehajtó hatalom területén mára a fenntarthatóság stratégiai szempontként jelent meg.

Elengedhetetlen a kapacitásépítési támogatás fokozása a jó minőségű, időszerű és megbízható adatokhoz való hozzáférés jelentős javítása érdekében. Szükségszerű a fenntartható fejlődés stratégiai szintű tervezése, bevezetése a gyakorlatba és a megvalósulás nyomon követése, jelentéskészítés, valamint a módszerek kidolgozása a fenntartható fejlődés előrehaladásának mérésére, amelyek kiegészítik a GDP-t, és támogatják a statisztikai kapacitásépítést.

Összegzés

Ahogy az egyes célok bemutatásánál és elemzésénél is látszott, Magyarország felismerve a fenntarthatósági kihívásokat, a fenntartható fejlődés emberi, gazdasági, társadalmi és természeti erőforrásai területén fontos előrelépéseket tett.

A Fenntartható Fejlesztési Célok jelenlegi állapotát az alábbi táblázat összegzi:

¹⁰⁸ MORAVCSIK 2017.

¹⁰⁹ NFFS 2. sz. melléklet, 8.

¹¹⁰ NFFS 2. sz. melléklet, 8.

1. táblázat: A Fenntartható Fejlődési Célok magyarországi teljesítése

	Az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljai	Magyarországi helyzetkép, állapot
1.	A szegénység valamennyi formájának felszámolása világszerte	Rossz, vagy átlagosnál gyengébb állapot, de javuló tendencia jellemzi.
2.	Az éhezés megszüntetése, az élelmezésbiztonság és a jobb táplálkozás megteremtése, valamint a fenntartható mezőgazdaság támogatása, előmozdítása	Rossz állapot és nem javuló trend jellemzi.
3.	Az egészséges élet biztosítása és a jóllét előmozdítása minden korosztály valamennyi tagjának	Rossz, vagy átlagosnál gyengébb állapot, de javuló tendencia jellemzi.
4.	Az inkluzív, méltányos és minőségi oktatás biztosítása, valamint az élethosszig tartó tanulás lehetőségeinek elősegítése mindenki számára	Rossz állapot és nem javuló trend jellemzi.
5.	A nemek egyenlőségének megvalósítása, minden nő és lány társadalmi szerepének megerősítése	Nem áll rendelkezésre kellő információ az értékeléshez.
6.	A vízhez és az alapvető higiéniai ellátásokhoz való hozzáférés biztosítása mindenki számára	Átlagosnál jobb állapot, de további intézkedésre van szükség.
7.	Megfizethető, megbízható, fenntartható és modern energiához való hozzáférés biztosítása mindenki számára	Rossz, vagy átlagosnál gyengébb állapot, de javuló tendencia jellemzi.
8.	Tartós, befogadó és fenntartható gazdasági növekedés, teljes és termelékeny foglalkoztatás és méltányos munka elősegítése mindenki számára	Átlagosnál jobb állapot, de további intézkedésre van szükség.
9.	Ellenállóképes infrastruktúra kiépítése, az inkluzív és fenntartható iparosítás támogatása és az innováció ösztönzése	Rossz, vagy átlagosnál gyengébb állapot, de javuló tendencia jellemzi.
10.	Az országokon belüli és országok közötti egyenlőtlenségek csökkentése	Rossz, vagy átlagosnál gyengébb állapot, de javuló tendencia jellemzi.
11.	A városok és egyéb emberi települések befogadóvá, biztonságossá, ellenállóképesé és fenntarthatóvá tétele	Nem áll rendelkezésre kellő információ az értékeléshez.
12.	Fenntartható fogyasztási és termelési módok kialakítása	Rossz, vagy átlagosnál gyengébb állapot, de javuló tendencia jellemzi.
13.	Sürgős lépések megtétele a klímaváltozás és hatásainak leküzdésére	Rossz, vagy átlagosnál gyengébb állapot, de javuló tendencia jellemzi.
14.	Az óceánok, a tengerek és a tengeri erőforrások megőrzése és fenntartható használata a fenntartható fejlődés érdekében	Nem releváns.
15.	A szárazföldi ökoszisztémák védelme, helyreállítása és fenntartható használatának támogatása, a fenntartható erdőgazdálkodás, a sivatagosodás leküzdése, a talajdegradáció megállítása és visszafordítása, valamint a biológiai sokféleség csökkenésének megállítása	Rossz állapot és nem javuló trend jellemzi.
16.	Békés és befogadó társadalmak támogatása a fenntartható fejlődés érdekében, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítása mindenki számára és a hatékony, elszámoltatható és mindenki számára nyitott intézmények kiépítése minden szinten	Rossz, vagy átlagosnál gyengébb állapot, de javuló tendencia jellemzi.
17.	A végrehajtott eszközeinek erősítése és a Globális Partnerség újjáélesztése a fenntartható fejlődés érdekében	Nem áll rendelkezésre kellő információ az értékeléshez.

Forrás: a szerző szerkesztése¹¹¹

A fenntarthatóság kérdését tehát hazánk is kiemelten kezeli, hosszú távon azonban rendszerszintű változások és a szakpolitikák sokkal szélesebb körű összehangolására van szükség. Fenntarthatósági fordulatra van szükség, a fejlődést fenntartható alapokra kell helyezni, hogy a megfelelő értékek, tudás, együttműködési képesség, a nemzeti természeti és kulturális örökségeink ápolása összhangjában a legjobb alapok megtalálása a nemzet hosszú távú sikerességét, egy boldog élet lehetőségét hozza mindenki számára.

¹¹¹ A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia harmadik előrehaladási jelentése 2017–2018. alapján.

„A természeti örökség és a környezeti értékek a nemzeti vagyon részei, amelyeknek megőrzése és védelme, minőségének javítása alapfeltétel az élővilág, az ember egészsége, életminősége szempontjából; e nélkül nem tartható fenn az emberi tevékenység és a természet közötti harmónia, elmulasztása veszélyezteti a jelen generációk egészségét, a jövő generációk létét és számos faj fennmaradását.”¹¹²

Irodalomjegyzék

Joganyagok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (1995. június 22.)
100/2007. (XI. 14.) OGY határozat a Magyar Köztársaság hosszú távú fenntartható fejlődésével kapcsolatos tervezési és egyeztetési folyamat feladatairól
57/2008. (V. 22.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács közjogi jogállásáról, jogköréről, összetételéről és feladatairól, valamint működési kereteiről.
18/2013. (III. 28.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról.
Charter of the United Nations. Chapter I.: Purposes and Principles. Article I. 4.

Monográfiák, tanulmányok

- ANTON, Donald K. – SHELTON, Dinah L. (2011): *Environmental Protection and Human Rights*. Cambridge University Press.
- BÁNDI Gyula (2013): A környezethez való jog értelmezése a fenntartható fejlődési stratégia és az Alaptörvény fényében. *Acta Humana*, 1. évf. (új évf.), 1. sz. 67–92.
- BÁNDI Gyula (2017): *Az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese, a jövő nemzedékek szószólója elvi állásfoglalása. Az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljainak hazai megvalósítása szempontjából fontos egyes ombudsmani javaslatokról*. Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala. Elérhető: www.ajbh.hu/documents/10180/2791084/SDG_elvi+%C3%A1ll%C3%A1sfoglal%C3%A1s_2017_12_19_kiadott.pdf/33b3f4e6-ae40-e743-8d32-2c98b8baea4c (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- BARANYAI Gábor – CSERNUS Dóra Ildikó szerk. (2019): *A fenntartható fejlődés és az állam*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- BARTUS Gábor (2013): A fenntartható fejlődés fogalom értelmezésének hatása az indikátorok kiválasztására. *Statisztikai Szemle*, 91. évf. 8–9. szám. 842–869.
- BARTUS Gábor szerk. (2019): *A fenntarthatóság intézményei Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács Titkára.
- BELL, Simon – MORSE, Stephen (2018): Sustainability Indicators Past and Present: What Next? In *Sustainability*. Elérhető: www.mdpi.com/2071-1050/10/5/1688 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- BOROS Anita (2017): A fenntarthatóság kérdése a magyar közbeszerzési jogalkalmazásban, különös tekintettel az állami tulajdonú gazdasági társaságok gyakorlatára. *Közbeszerzési Szemle*, 2017/12. sz. 47–56.

¹¹² A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény preambuluma.

- BOROS Anita – FOGARASSY Csaba (2019): Relationship between Corporate Sustainability and Compliance with State-Owned Enterprises in Central-Europe: A Case Study from Hungary. *Sustainability*, Vol. 11., No. 20. Elérhető: www.mdpi.com/2071-1050/11/20/5653 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- BULLA Miklós – FARAGÓ Tibor – NATHON István szerk. (1992): *Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Környezet és Fejlődés Konferenciája (1992): Tények és Adatok*. Budapest, Az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciájának Magyar Nemzeti Bizottsága.
- DALY, Herman E. (2004): A gazdaságtalan növekedés elmélete, gyakorlata, története és kapcsolata a globalizációval. In PATAKI György – TAKÁCS-SÁNTA András szerk.: *Természet és gazdaság*. Budapest, Typotex Kiadó.
- DARVAY Sarolta – NEMCSÓK János – FERENCZY Áron (2016): Fenntartható fejlődés. *Polgári szemle*, 12. évf. 4–6. sz.
- FARAGÓ Tibor (2013): *A hazai környezetügy az elmúlt negyedszázadban. Tények és adatok, hazai előzmények és nemzetközi háttér*. Budapest, Országgyűlés Fenntartható Fejlődési Bizottsága.
- FARAGÓ Tibor (2016): Világunk 2030-ban: a nemzetközi együttműködés új egyetemes programjának előzményei, lényege és értékelése. *Külügyi Szemle*, 15. évf. 2. sz. 3–24.
- FLEISCHER Tamás (2014): A fenntarthatóság fogalmáról. In KNOLL Imre – LAKATOS Péter szerk.: *Közszolgálat és fenntarthatóság*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- GAJDUSCHEK György (2016): Előkészítetlenség és utólagos hatásvizsgálat hiánya In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont.
- GYULAI Iván (2012): *A fenntartható fejlődés*. Miskolc, Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány.
- KEREKESNÉ STEINDL Zsuzsanna (2019): *Az ENSZ fenntartható fejlődési céljainak vízzel kapcsolatos feladatai*. Baja, GWP Magyarország Alapítvány. Elérhető: <https://docplayer.hu/165925603-Az-ensz-fenntarthato-fejlodesi-celjainak-vizzel-kapcsolatos-feladatai.html> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- KISS Rebeka (2019): *Kiszervezett jogalkotás? Az önálló képviselői indítványok szerepe a törvényhozásban*. XXXIV. OTDK, Állam- és Jogtudományi Szekció. Elérhető: <https://otdt.hu/site/resume/58445>. (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- KUN Ádám (2019): *Egy véges világban nem lehet végtelenül növekedni, mert annak az emberiség issza meg a levét*. 2019.12.20. Elérhető: <https://qubit.hu/2019/12/20/egy-veges-vilagban-nem-lehet-vegtele-nul-novekedni-mert-annak-az-emberiseg-issza-meg-a-levet> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- LÜKŐ István (2017): Oktatás és fenntarthatóság az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok (SDG 2016–2030) rendszere alapján. *Eduszakped*, 7. évf. 3. sz.
- MÉSZÁROS Dávid (2017): Fenntartható fejlődés a magyar politikai rendszerben. In NYÍRKOS Tamás szerk.: *Közös jövőnk. A fenntarthatóság elmélete és gyakorlata*. Ostrakon Hallgatói Szervezetért Közhasznú Egyesület. Elérhető: https://btk.ppke.hu/uploads/articles/956050/file/1704921%20-%20P%C3%A1zm%C3%A1ny%20Ostrakon%20-%20online_v2.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- MORAVCSIK Dóra (2017): *Általános vagy álságos egyeztetés? – a jogalkotásban való társadalmi részvétel gyakorlata*. XXXIII. OTDK, Állam- és Jogtudományi Szekció. Elérhető: <http://otdt.hu/site/resume/45463>. (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- STEFFEN, Will et al (2005): *Global Change and the Earth System. A Planet Under Pressure*. Berlin, Heidelberg, New York, Springer Verlag.

Internetes források

- A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon, 2018.* Központi Statisztikai Hivatal. Budapest, 2019. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/fenntartfejl/fenntartfejl18.pdf pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- A Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030 – Agenda 2030. Elérhető: <https://ensz.kormany.hu/a-2030-fenntarthato-fejlodesi-keretrendszer-agenda-2030-> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia harmadik előrehaladási jelentése 2017–2018.* alapján. Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács. Budapest. 2019. Elérhető: www.parlament.hu/documents/1238941/1261771/NFFS_3EHJ.pdf/5f6c02dc-0720-1cfe-f926-272ead306659?t=1575543833848 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- Action Plan for the Human Environment. UN Conference on Human Environment, Stockholm. 1972.
- Alapvető Jogok Biztosának Hivatala: ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok (Sustainable Development Goals, SDGs) Elérhető: www.ajbh.hu/-/ensz-fenntarthato-fejlodesi-celok-sustainable-development-goal-sdg-?inheritRedirect=true (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- B. HORVÁTH Lilla: Új stratégiával, alapjaiban alakul át a hulladékgazdálkodás Magyarországon. 2020. 05. 06. *Világ gazdaság.* Elérhető: www.vg.hu/gazdasag/gazdasagi-hirek/uj-strategiaval-alapjainban-alakul-at-a-hulladeggazdalkodas-magyarorszagon-2-2233320/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- BOROS Anita: 2020 – A fenntarthatóság éve. 2020.02. 20. *Világ gazdaság.* Elérhető: www.vg.hu/vilag-gazdasag/vilaggazdasag-velemenye/2020-a-fenntarthatosag-eve-2-2059812/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- Európai Bizottság: 2020. évi országjelentés – Magyarország. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-hungary_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- Population reporting occurrence of crime, violence or vandalism in their area by poverty status. Elérhető: https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=sdg_16_20&plugin=1 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- SDG 15 „LIFE ON LAND”. Elérhető: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/life-on-land> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- Egy főre jutó GDP vásárlóerő-egységben (2007–2018). Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tec00114.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators: Tier Classification for Global SDG Indicators. <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv. Innovációs és Technológiai Minisztérium. 2020. február 19. Elérhető: www.kormany.hu/download/9/d4/c1000/ITM_Klima_es_Termeszvetvedelmi_Akcioterv.pdf#!DocumentBrowse (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- Központi Statisztikai Hivatal: *Karbonlábnyom Magyarországon.* Statisztikai Tükör. 2018. Elérhető: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/karbonlabnyom.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- Nemzeti Energiestratégia 2030 (2012): Nemzeti Fejlesztési Minisztérium. Elérhető: <https://2010-2014.kormany.hu/download/4/f8/70000/Nemzeti%20Energiastrat%C3%A9gia%202030%20teljes%20v%C3%A1ltozat.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)
- Our Common Future* (1987): *Report of the World Commission on Environment and Development.* World Commission on Environment and Development. Elérhető: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)

The Sustainable Development Goals Report 2016. Leaving no one behind. Elérhető: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2016/leaving-no-one-behind> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)

Voluntary National Review 2018. Main Messages of Hungary. Elérhető: <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/hungary> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)

NFFS 2. sz. melléklet: Magyarországi helyzetkép az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljai szerint. Elérhető: www.parlament.hu/documents/1238941/1261771/NFFS_3EHJ_2_melleklet_Ertekeles_ENSZ_SDG_szerint.pdf/c05b6647-9883-017c-a250-9442e5103304?t=1575543994330 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 29.)

Vákát oldal

Társadalmi fenntarthatóság – kormányzati és civil kezdeményezések az energia- és hulladékgazdálkodásban hazánkban és külföldön

*Majdik Dávid*¹

Bevezetés

A társadalmi fenntarthatóság nagyon tágan értelmezhető fogalom. A kérdésre, hogy mi tartozik tárgykörébe, ahány embert kérdezünk, annyi féle választ kaphatunk. A fenntarthatóság korunk egyik legnépszerűbb kifejezése, ezért mindenki gondol róla valamit. Ahhoz viszont, hogy korrekt összehasonlítást tudjunk végezni, elsősorban pontosan meg kell határoznunk vizsgálódásunk tárgyát, és csak adott szempontrendszer felállítását követően kezdetünk a kutatómunkába.

Leginkább alkalmasnak a Széchenyi Terv fogalommeghatározását, célkitűzéseit, legfontosabb ismérveit és alapvető követelményeit találtam, amelyeket lejjebb ismertetek.

Célom összehasonlítani, hogy különböző országok miként próbálnak megfelelni ennek a kihívásnak. Igyekszem kideríteni, hogy hol melyik részterület élvez előnyt, és hogy milyen intézkedésekkel igyekeznek a társadalmi fenntarthatóság irányába mozdulni. Ezeknek mértékét, elérését és hatékonyságát vizsgálom. Áttekintem az adott területekre szervezett polgári kezdeményezéseket, civil tevékenységeket is. Az összehasonlítás tárgyát képező országokat részben véletlenszerűen választottam, részben pedig a témákkal kapcsolatos előismereteim vezéreltek, de némelyik példára az adott részterületen végzett kutatómunka folytán bukkantam.

Az alapok

A társadalmi fenntarthatóság fogalma: „A fenntartható fejlődés a társadalmi haladás – méltányos életkörülmények, szociális jólét – elérése, megtartása érdekében a gazdasági fejlődés biztosítását és a környezeti feltételek megőrzését jelenti. Elismeri és céljának tekinti az egymást követő nemzedékek megfelelő életminőséghez való egyenlő jogának biztosítását, s az ezzel összefüggésben álló köteleességek teljesítését.”²

A fenntartható társadalom legfontosabb ismérvei, alapvető követelményei:

- *Szociális igazságosság*; alapja a lehetőségekhez való hozzáférés esélyegyenlőségének biztosítása, és a társadalmi terhekből való közös részesedés.

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, államtudományi mesterképzés, Ostrakon Szakkollégium, Állam- és Társadalomtudományi TDK, Állam- és Jogi történeti TDK.

² Új Széchenyi Terv.

- Az életminőség folytonos javítására való törekvés; az életminőség magában foglalja az egészséget – a teljes testi, lelki és szociális jólétet –, s ehhez kapcsolódóan az anyagi jólétet, az egészséges környezeti feltételeket, a demokratikus jogokat, a biztonságot, a mindenki számára elérhető oktatást stb.
- A természeti erőforrások fenntartó használata, amelynek megvalósításához a társadalom környezettudatos és környezetetikus magatartása szükséges.
- A környezetminőség megőrzése.
- Rendszerszemléletű gondolkodás és kormányzás, amelynek intézményi, kormányzati megtestesítője a fenntartható fejlődés minden dimenzióját integráló intézményrendszer.

A fenntartható fejlődés minden egyes részterületén szükség van oktatási, szemléletformáló kommunikációs tevékenységre a kitűzött célok elérése érdekében.³

A Széchenyi terv az ENSZ fenntartható fejlődési indikátorrendszerét veszi alapul. Ez alapján megkülönböztethetünk: Szociális mutatószámokat, Környezeti mutatószámokat, Gazdasági mutatószámokat és Intézményi mutatószámokat. Ezekben belül találunk témákat, altémákat és a konkrét indikátorokat. Ezeket itt nem részletezem, mert a vizsgálat tárgya nem a különböző mutatók összehasonlítása, hanem a konkrét intézkedések. Magyarország Kormánya is az ENSZ mutatószámait tekinti mérvadónak, ezért az ENSZ által meghatározott témák biztos alapnak tekinthetők, és nem tekinthetünk el a többi célkitűzés vizsgálatától. A 2012-ben megtartott **Rió+20 Fenntartható Fejlődési Konferencia** egy kormányközi teljes körű folyamatot indított el a Fenntartható Fejlődési Célok (Social Development Goals vagy SDG-k) kidolgozására. Az erre a célra létrehozott, 30 ENSZ-tagállam képviselőit tömörítő **Nyílt Munkacsoport** 2014 szeptemberében terjesztette elő a 17 **fenntartható fejlődési célt** összefoglaló javaslatát.



1. ábra: A 17 cél

Forrás: United Nations Information Service

³ Új Széchenyi Terv.

Energia

A *fenntartható energiagazdálkodás* megosztó téma, főleg az atomenergia megítélése miatt. Vannak, akik a klímasemlegesség zálogának tekintik és „zöld energiaként” tekintenek rá, mások a veszélyei és a radioaktív hulladék lerakásának környezetromboló hatásai és egészségügyi kockázatai miatt elfogadhatatlan alternatívaként kezelik.

Magyarország Kormánya a *Klíma- és Természetvédelmi Akciótervében* kijelenti, hogy atomenergia nélkül nincs klímasemleges gazdaság, ezért Európában az atomenergia használatát nem korlátozni, hanem támogatni kell.⁴

Az akcióterv negyedik pontja kilátásba helyezte a Mátrai Erőmű környezetbaráttá alakítását. Az erőmű zöld jövőképeinek kialakításával a Kormány a következő évtized legjelentősebb magyar klímavédelmi, és egyben kiemelt régiófejlesztési, projektjének megvalósítását kezdi meg – áll a tervben. „A kormány kiemelt célja, hogy a térségbeli vállalkozásokat támogassa a régió átalakításával kapcsolatos foglalkoztatási feladatok megoldásában. A Mátrai Erőmű lignites egységei fokozatosan kerülnek kivezetésre, 2025-öt követően a széntüzelés leáll. A lignittüzelés fokozatos megszüntetésével párhuzamosan, földgáz alapú fejlesztés mellett olyan korszerű technológiák jutnak szerephez, mint a napelemes áramtermelés, a villamosenergiatárolás, illetve az erőmű hulladékégető kapacitásának növelése.”⁵

A Mátrai Erőmű kulcsfontosságú szerepet tölt be a magyar villamosenergia-ellátásban, a villamosenergia-termelésünk 13%-át adja.⁶ Az 1995-ben privatizált lignittüzelésű erőmű átalakítására azért nyílik lehetőség, mert az eddig az Opus Global Nyrt. többségi tulajdonában lévő erőmű újra állami tulajdonba került. Korábban a Magyar Villamos Művek Zrt. 26,15% tulajdonrészrel rendelkezett. 2019 végén az Opus Global Nyrt. közleményben tudatta, hogy a MVM Magyar Villamos Művek Zrt.-vel közösen szerződés kötési kötelezettség, vagy bármely más kötelező erejű kötelezettségvállalás nélkül járó szándéknyilatkozatot írtak alá arról, hogy az Opus Global 72,66%-os közvetett tulajdoni hányadát az MVM Magyar Villamos Művek Zrt. a jövőben megvásárolhassa.⁷

A Kormány lezárta a Mátrai Erőmű megvásárlásával kapcsolatos tranzakciót – közölte a Miniszterelnökség vezetője, Gulyás Gergely. Az MVM Magyar Villamos Művek megvásárolja az erőművet és a Geosol Kft.-t is tulajdonló Status Power Invest Kft.-t – tájékoztattott a miniszter, hozzátéve, hogy a Kormány nemzetstratégiai érdeknek tartja az erőmű klímavédelmi szempontoknak megfelelő technológiai átalakítását.

Az akcióterv másik nagy vállalása, hogy 10 éven belül hatszorosára növelik az ország naperőműveinek kapacitását. A háztartások napelemes áramtermelését kedvezményes hitellel és a nettó elszámolás rendszerével támogatják. 2022-ig 3 ezer, 2030-ig legalább

⁴ Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv.

⁵ Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv.

⁶ Lásd a Mátrai Erőmű Zrt. hivatalos honlapja: www.mert.hu/cegtortenet (A letöltés dátuma: 2020. 07. 03.)

⁷ Az OPUS GLOBAL Nyrt. Igazgatóságának rendkívüli tájékoztatása.

6 ezer MW napenergia-termelő kapacitás üzembe állításának ösztönzését helyezték kilátásba, kiemelten az egyéni fogyasztóknál (háztetőre szerelt háztartási méretű kiserőművek), valamint a nagyméretű, erőművi energiatermelés területén, továbbá települési szinten is kihasználnák a helyben elérhető, megújuló energiaforrásokra építő lehetőségeket (biomassza, geotermikus energia, napenergia).⁸

2019. december 12-én az Európai Unió tagállamai, Lengyelország kivételével elfogadták, hogy 2050-re klímasemlegessé alakítják gazdaságukat, ezzel megszüntetve a globális felmelegedést okozó gázok kibocsájtását. Mivel ezt Lengyelország nem támogatta, de nem is vétőzta meg, a helyzet jogilag nem teljesen világos. A tagállam „még vizsgálja a részleteket”, 2020 júniusáig.

Magyarország elkötelezett atomenergia-felhasználó és a jelenlegi Kormány álláspontja szerint a zöld és karbonmentes energiatermelés nem képzelhető el az atomerőművek kivezetésével. Magyarország energiatermelésének körülbelül 54%-át a Paksi Atomerőmű adja, ami négy darab VVER 440/V 213 típusú nyomottvizes, kétkörös reaktorblokkból áll. Ezek elektromos teljesítménye 2000 MW körülre tehető, a reaktorok hőteljesítménye pedig 1485 MW-re. Az erőmű 100%-ban az MVM Paksi Atomerőmű Zrt. tulajdona, vagyis a Magyar Villamos Művek Zrt.-n keresztül teljes mértékben állami tulajdonú.

1. táblázat: A Paksi Atomerőmű elektromos teljesítményének adatai⁹

1. blokk	2. blokk	3. blokk	4. blokk
504 MW	504 MW	502 MW	0 MW

Forrás: OAH mérése alapján 2020. 05. 28. 22:15-kor

Az MVM Paksi Atomerőmű Zrt. 2012. december 18-án hivatalosan is megkapta az Országos Atomenergia Hivatal (OAH) engedélyét, amelynek értelmében – az évek óta sikeresen végzett előkészítő és megalapozó munka eredményeként – további húsz évig működhet az atomerőmű I. blokkja. A II. blokk 2014-ben, a III. blokk 2015-ben, a IV. blokk pedig 2017-ben kapta meg a hosszabbítási engedélyt.¹⁰ Az üzemidő-hosszabbítási program eredményeképpen az atomerőmű 1. és 2. blokkja további 20 évig üzemelhet, továbbra is biztosítva az energiatermelés kedvező feltételeit, a 3. blokk 2036-ig, a 4. blokk 2037-ig termelhet villamos energiát. Az atomerőmű bővítésével és helyettesítésével kapcsolatban Magyarország 2014-ben kötött megállapodást Oroszországgal, miszerint a Roszatom két VVER (AES-2006) 1200 MW teljesítményű, 3+ generációs atomerőművi blokkot épít a korábbi erőmű mellett.¹¹ Az Európai Bizottság hosszas vizsgálatot követően

⁸ Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv.

⁹ Országos Atomenergia Hivatal – A Paksi Atomerőmű aktuális üzemi adatai. Elérhető: www.haea.gov.hu/web/v3/OAHPortal.nsf/web?OpenAgent&article=paksnp (A letöltés dátuma: 2020. 05. 28.)

¹⁰ Portfolio 2018.

¹¹ Lásd az MVM Paksi Atomerőmű Zrt. hivatalos honlapja: www.atomeromu.hu/hu/rolunk/technika/HogyMukodik/Lapok/default.aspx (A letöltés dátuma: 2020. 05. 28.)

végül 2017-ben jóváhagyta a megállapodást. A Paks 2 projekt körüli számos politikai vitáraés kritikára nem térek ki, mivel ezek jelentős része a vizsgálat szempontjából nem releváns. A projekt bírálói megkérdőjelezik, hogy a bővítés és önmagában az atomenergia valóban olcsó áramot nyújt-e. Ezzel együtt a bővítés költségeit az alternatív, megújuló energiákba való investálástól megvont összegnek tekintik. A bírálatok között el szokott hangozni, hogy bár maga az energiaelőállítás zöld és környezetbarát, a folyamat során keletkező veszélyes hulladék erősen környezetkárosító hatású, és kérdéses, hogy mennyire tudunk hatékonyan és a környezetet nem terhelve megszabadulni tőle. Emellett, bár nem az elsődleges érvek között szerepel, és az atomenergia biztonságosságába vetett bizalom magasnak számít, az atomkatasztrófától való félelem is közrejátszik. Senki sem szeretné, hogy egy Csernobilhoz vagy Fukusimához hasonló baleset történjen, még ha ennek nagyon alacsony is a valószínűsége. Ennek ellenére a fukusimai atomerőmű balesete Magyarországon is csökkentette az atomenergia támogatottságát.

Merőben más azonban Németország hozzáállása a témához. Az ország ugyanis 2011-ben a fukusimai erőmű-katasztrófát követően szisztematikusan elkezdte leállítani atomerőműveit – legalábbis ez a közvélekedés. A teljes igazság az, hogy Németország már 2000-ben elhatározta, hogy 2022-re kivezeti az atomerőműveit az ország energiaellátásából. A határidőt a Merkel-kabinet 12 évvel meghosszabbította, ám a Japánban bekövetkezett atombaleset után százezer fős atomellenes tüntetések kezdődtek Németországban. Ezek hatására visszaállították az eredeti, 2022-es határidőt, és megkezdték az atomenergia drasztikus kivezetését. Az eredeti tervek szerint az atom által termelt energiát megújuló és környezetbarát energiaforrások felhasználásával pótolták volna, ez a célkitűzés azonban nem valósult meg.¹² Egyrészt növelniük kellett hagyományos szén-erőműveik termelését, ezzel növelve szén-dioxid-kibocsátásukat, másrészt kiszolgáltatták az ország energiaellátását más országoknak. Erőműveik az általuk bányászott barnaszénből és lignitből állítják elő az energiát, de az „Energiewende” óta feketeszénimportra is szorulnak. A szélerőművek nagyarányú telepítése pedig negatív társadalmi visszhangot szült, egyrészt a madarak és denevérek repülési útvonalába való beavatkozás és ezzel az állatok elpusztítása miatt, másrészt a táj elcsúfítása és „eliparosítása” okán. Minden jel arra utal, hogy Németország nem fogja tudni tartani előzetes célkitűzéseit és nagyarányú energiainportra fog szorulni, elsősorban Franciaországból, ahol az energiatermelés több mint 70%-át atomerőművek állítják elő – az ország ezzel Európa vezető atom(energia) nagyhatalmának minősül –, vagy pedig új atomerőművek építésével vissza kell állniuk a megújuló és atomenergia vegyes termelésére. Utóbbi esetben is valószínűleg francia atomerőmű-technológiával. Ez a lépés nem volna példa nélküli. Korábban Svédország próbálkozott felhagyni az atommal, de álláspontjukat 2009-ben megváltoztatták, és visszaálltak a vegyes energiatermelésre.

A németországi atomstopra nagy hatása volt az atomellenes és zöld mozgalmaknak. A zöld mozgalmak reneszánszukat élik a klímaaktivizmus következtében. Tematikájukban azonban sokkal általánosabbak, mint a korábbi atomellenes megmozdulások.

¹² NAGY 2018.

Elsősorban a klímaváltozásra adott reakcióként kaptak szárnyra, témáik energetikai kérdésekben gyökereznek. Mivel elsősorban a szén-dioxid-kibocsátás és a légköri szennyezés ellen lépnek fel, az atomenergia lekerült a palettáról. Szemléletes példa a 74 országban jelenlévő Friends of the Earth International (FoEI) szervezet, amely az évek során finomított az atomenergiához való hozzáállásán. Kezdetben az atomerőművek svéd, illetve német minta szerinti teljes kivezetéséért harcoltak, mára azonban csak az új reaktorok építése ellen emelnek szót, a meglévő erőműveknek hagynák kitölteni tervezett élettartamukat. A zöld mozgalmak struktúrája az utóbbi évtizedekben jelentősen megváltozott. Az alulról jövő kezdeményezések helyét átvették a nagy nemzetközi mozgalmak országokénti leágazásai. Ezzel természetesen a „zöld energia” nem veszett el, csak átalakult az aktivizmus formájával együtt. Az egyik leghíresebb ilyen szervezet a Greenpeace, amely 55 országban 400 000 önkéntes munkáját tudhatja magáénak. Magyarországi ága 2002 óta működik, és 2017-ben 1800 feletti taglétszámmal és több mint 65 000 hazai támogatóval rendelkeztek. Szorosan együttműködnek a Greta Thunberg kezdeményezésére létrejött Fridays for Future (FFF) ifjúsági mozgalommal, amelynek magyarországi célkitűzései megegyeznek a Greenpeace Magyarország követeléseivel. Az FFF diák klímasztrájk mozgalomként indult, nevét is arról kapta, hogy a tanulók péntekenként iskola helyett klímasztrájkot folytattak. A mozgalom mára ezen túllépve általános zöld mozgalomként működik, politikai jellege megosztja a közvéleményt.

A Greenpeace Magyarország követelései pontokba szedve:

Védjük meg erdeinket, élővilágunkat!

Védjük és növeljük a természetes erdőket, gyepeket és vizes területeket.

Alakítsuk át vízgazdálkodásunkat!

Teret adunk a folyóknak és az aszály ellen vizes élőhelyekben tároljuk a vizet. Fejlesztjük a víztakarékosságot, és úgy bánunk az édesvízzel, mintha kincs lenne, mert az.

Alakítsuk át mezőgazdálkodásunkat!

Olyan ökológiai mezőgazdaságra állunk át, amely a klímaválságban is garantálja élelmiszerbiztonságunkat. A káros vegyszereket kivezetjük, termőföldjeinket megővjük. Csökkentjük hús- és tejtermékfogyasztásunkat.

Készítsük fel városainkat, falvainkat!

Településeinket felkészítjük a klímaválság hatásaira, hogy védelmet nyújtsanak az embereknek, és biztosítsák élelmiszer-, egészségügyi, víz- és energiaszükségleteinket. Növeljük a városi zöldterületek arányát, és korlátozzuk a zöldmezős beruházásokat.

Alakítsuk át energiagazdálkodásunkat!

Átállunk energiatakarékos üzemmódra és a fenntartható módon megtermelt megújuló energiaforrásokra, és elbúcsúzunk a fosszilis energiahordozóktól.

Közlekedjünk zöldebben!

Ahol csak lehet, csökkentjük a kilométereket. Gyalogolunk, kerékpározunk, közösségi közlekedést és vasutat használunk, és rugalmas közlekedési rendszerre váltunk. *Alakítsuk át gazdaságunkat és fogyasztásunkat!*

Takarékosan bánunk a természeti erőforrásokkal, a cégeket rávesszük a felelős viselkedésre. Erősítjük a fenntartható helyi gazdaságot és kereskedelmet. Kevesebbet és tudatosabban vásárolunk, féktelen szemétermelés helyett újrafelhasználunk, megjavítunk, újrafeldolgozunk, és amit lehet, megosztunk.

Támogassuk minden erőnkkel a nemzetközi klíma- és környezetvédelmi törekvéseket!

Az Európai Unió és globális környezet- és klímavédelmi folyamatokban támogatóan, sőt kezdeményezően lépünk fel, hiszen enélkül nem tudunk hatékonyan tenni az országunk fennmaradása érdekében.

Készítsük fel közösségeinket!

Az oktatás és a média segítségével minden tudást megadunk az embereknek, hogy fel tudjanak készülni a klímavészhelyzetre. Erős, szolidáris közösségeket építünk, amelyek képesek alkalmazkodni a klímaválság kihívásaihoz.¹³

A zöld és klímavédő szervezetek országosan és globálisan is szoros együttműködésben dolgoznak. Jó példa erre a korábban említett FotEI magyarországi leágazása a Magyar Természetvédők Szövetsége – Föld Barátai Magyarország által kezdeményezett recenziója a Kormány *Klíma- és Természetvédelmi Akciótervének*. Ez a dokumentum az Energiaklub, a Greenpeace Magyarország, a Habitat for Humanity Magyarország, a Levegő Munkacsoport, a Magyarországi Éghajlatvédelmi Szövetség, a Magyar Energiahatékonysági Intézet (MEHI) és a WWF Magyarország közreműködésével jött létre. Az energiával kapcsolatos fontosabb kritikáik, hogy az üvegházhatású gázok 40%-os kibocsátáscsökkentési célja nem elegendő, a tervezet nem járul hozzá a gazdasági szervezetváltáshoz és az energiaátmenethez, és ezáltal nincs összhangban a nemzetközi célkitűzésekkel. Alacsonynak ítélik a megújuló energia arányára vonatkozó 21%-os célkitűzést. Ebben minimum 28%-os arányt tartanak elfogadhatónak a napelem, szélenergia és geotermikus hőenergia kapacitások nagyarányú növelése mellett. Sok esetben hiányolják a konkrétumokat, a háttér tanulmányokat és a garanciákat, valamint nem találják összhangban a *Nemzeti Energiastratégiával* és a *Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégiával*.¹⁴

¹³ A Fridays for Future célkitűzései és a Greenpeace Magyarország petíciójának követelései <https://fridaysforfuture.hu> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 28.)

¹⁴ Energiaklub, Greenpeace Magyarország, Habitat for Humanity Magyarország, Levegő Munkacsoport, Magyar Természetvédők Szövetsége, Magyarországi Éghajlatvédelmi Szövetség, Magyar Energiahatékonysági Intézet (MEHI), WWF Magyarország: Közös civil észrevételek Magyarország Nemzeti Energia- és Klímatervének 2020. január 16-án közzétett, végleges változatához, illetve a Nemzeti Energiastratégia 2030 és NTFS-tervezet dokumentumokkal való koherenciája. Budapest, 2020. április 24. Elérhető: [https://mtvsz.hu/uploads/files/Vegso_NEKT_kozos_civil_eszrevetelek_2020apr\(1\).pdf](https://mtvsz.hu/uploads/files/Vegso_NEKT_kozos_civil_eszrevetelek_2020apr(1).pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 05. 28.)

Hulladék

A magyar Kormány *Klíma- és Természetvédelmi Akciótervének* első három pontja a hulladékgazdálkodással foglalkozik. 2020. július1-től hoznák létre a Hulladékgazdálkodási Hatóságot, amelynek feladata a hulladékgazdálkodási ágazat ellenőrzése, az illegális hulladéklerakók felkutatása, tettenérése, büntetése, illetve az ingatlantulajdonosok kényszerítése a hulladék eltávolítására. Ösztönöznék az újrahasználatos termékek elterjedését, és hasznosítanák az újrafeldolgozható hulladékot, hogy a településeket és az embereket megóvjuk a szennyezés káros hatásaitól. Az ezzel kapcsolatos részletes intézkedéseket a kormány tavaszra ígérte, de a világjárvány miatt ez valószínűleg ideiglenesen háttérbe szorult.

Az eredeti tervek szerint 2021-től betiltották volna az egyszer használatos műanyagok forgalmazását, így különösen a műanyag poharakat, evőeszközöket, tányérokat, szívószálakat és bevásárlótáskákat. Ezzel együtt segítették volna, hogy ezeket újrahasználatos és újrahasznosítható eszközök váltsák. Ezt a törvényjavaslatot azonban Semjén Zsolt a Kormány nevében még májusban visszavonta. Ennek érdekében támogatnák a vállalkozásokat, kiemelten a hazai kis- és középvállalkozásokat az egyszer használatos műanyag termékeket felváltó új termékek fejlesztésében, gyártásában. Az üveg- és műanyag palackok, valamint a fémdobozok visszaváltási lehetőségeit is szélesítenék, és terveik szerint 90%-át újrahasznosítanák.

Az egyszer használatos műanyagok forgalmazásának leállításával más országok is próbálkoznak. Első körben legtöbb helyen a műanyag zacskókat érték szabályozások. A zacskók be vannak tiltva Kalifornia államban 2016 óta, New York állam teljes területén 2020 óta, Oregon állam teljes területén 2020 óta és Hawaii államban 2011 óta, ezenkívül Maine, Connecticut, Delaware és Vermont államokban. 2016 óta tiltás van érvényben Monacóban, Marokkóban és Pápua Új-Guineában, és több másik ország mellett szintén be vannak tiltva Belgiumban, Romániában, Új-Zélandon és Dél-Koreában.

Az Egyesült Államok azért külön érdekes, mert egyrészt államonként külön-külön szabályozzák a legtöbb kérdést, így a műanyag zacskók betiltását is, másrészt az USA-ban nagyon erős a lobbitevékenység, és a nejlonzacskóknak is van lobbicsoportja. A 2005-ben alapított American Progressive Bag Alliance (APBA) képviseli a zacskókat gyártó és újrahasznosító iparágat, és több államban sikeresen akadályozták meg a zacskók elleni fellépést. A csoport manapság American Recyclable Plastic Bag Alliance (ARPBA) néven működik, és 40 államban képviselik az iparágban dolgozó több ezer alkalmazottat. Ők Bag the Ban néven indítottak mozgalmat válaszul a nejlonzacskókra kivetett adókra és a teljes betiltásukra. Elkötelezettek a környezet és a fenntarthatóság iránt, és úgy ítélik, az adók és a tiltás negatív hatással van mind a környezetre, mind a gazdaságra. Mozgalmuk célja, hogy az említett két eszköz helyett a műanyag zacskók újrahasznosításában és újrahasználásában kell keresni a probléma megoldását.¹⁵

¹⁵ Az ARPBA Bag the Ban projekt honlapja: www.bagtheban.com/about-us/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 28.)

A #trashtag egy 2019 tavaszán Algériából induló kezdeményezés, amely internetes kihívással ösztönzött szemétszedésre világszerte. Eredetileg 2015-ben indította el az outdoor termékeket forgalmazó UCO. A kihívás nagyon egyszerű volt: találni egy teleszemetelt területet, lefotózni, a szemetet összeszedni, majd az összegyűlt szemeteszsákokkal és a már megtisztított területtel újból lefotózkodni, majd a két képet #trashtag megjelöléssel feltölteni valamelyik közösségi oldalra, elsősorban az Instagramra. A kihívás sokakat megmozgatott és hatalmas elérést produkált. Az Instagramra 165 ezer posztot töltöttek fel #trashtag megjelöléssel világszerte.

Hulladékszedésben azonban Magyarországnak sem kell szégyenkeznie. Hazánkban 2011 óta minden évben megrendezésre kerül a *TeSzedd! – Önkéntesen a tiszta Magyarországért!* szemétszedő akció. 2014 óta pedig ezzel az akcióval veszünk részt a Let's Clean Up Europe (LCUE) összeurópai szemétszedő akcióban. Már az első évben „taroltunk”, ugyanis Magyarországon az első évben is 180 000 csatlakoztak a kezdeményezéshez, ezzel több mint 4 évre előre teljesítve a teljes európai elvárást, amit 40 000 fő/évben határoztak meg az Európai Hulladékcsökkentési Hét (European Week for Waste Reduction – EWWR) nevű projekt alapidokumentumában. 2015-ben is sikerült megőriznünk vezető szerepünket az akcióban. A regisztrált nagyjából 3000 helyszínből ugyanis 1590-et Magyarországon jelentettek be, valamint a 300 000 jelentkezett önkéntes közül a becslések szerint nagyságrendileg 170 000 magyarországi szemétszedésben vett részt. Ezzel 2015-ben is Európa legaktívabb szemétszedő nemzete voltunk, akik a résztvevőknek és a helyszíneknek is több mint a felét adták. A sikorsorozat folytatódott egészen a tavalyi évig. A 2019-es akció a maga majdnem 240 000 önkéntesével az elmúlt évek egyik, ha nem a legsikeresebb környezetvédelmi akciójának számított, sőt az eddigi leg-hosszabb ideig tartott a Fenntarthatósági témahét keretei között. Az idei *TeSzedd!* sajnos a COVID–19-járvány okozta korlátozások miatt az egész Let's Clean Up Europe-pal együtt határozatlan ideig elmarad.¹⁶

Az akció remek egylege az állampolgári aktivizmusnak és a kormányzati cselekvésnek. A szemétszedő akció elsősorban ugyanis az önkéntesek jelentkezésére és részvételére épít hosszú évek óta, azonban kormányzati szervezésű projektről van szó, és egyéb infrastrukturális segítséget is nyújtanak. A hulladékgyűjtés kellékeit, a zsákokat és a kesztyűket ugyanis az Innovációs és Technológiai Minisztérium (ITM) biztosítja, az akció szervezőjeként pedig az összeszedett szemet elszállításáról is gondoskodik. A szükséges eszközöket a Magyar Posta Zrt. segítségével ingyenesen juttatják el a bejelentett helyszínekre.

Ám aktivizmus ide vagy oda, a hulladékgazdálkodás mintaországa akkor is Svédország marad. A skandináv ország hulladék-újrahasznosítási rátája már 2014-ben elérte a 99%-ot. Az úgynevezett waste-to-energy (WTE) erőművekben már olyan sok az elégetett és így energiatermelőként hasznosult hulladék, hogy az ország külföldről vásárol szemetet. Az ország 32 „szeméterművében” Nagy-Britanniából, Olaszországból, Norvégiából és Írországból származó, importált hulladékkal dolgoznak. A svédek szeméttér-

¹⁶ A *TeSzedd!* hivatalos közleménye <http://szelektalok.hu/teszedd/> (A letöltés dátuma: 2020. 07. 03.)

melése amúgy valamennyivel az európai átlag alatt helyezkedik el. Ez évente és fejenként 461 kilogramm az EU átlag 500 kilogrammjához képest. A hulladékban meglepően sok az energia: 3 tonna elégetett szeméttel ugyanannyi energiát tudnak előállítani, mint 1 tonna fosszilis üzemanyaggal. A WTE-program még a kilencvenes években kapott szárnyra, és mára már évi 2 millió tonna hulladékot alakítanak vele energiává, amely, az előző átváltás alapján, 670 000 tonna üzemanyag energiájának felel meg. Ennek legelső lépcsőfoka természetesen a svéd háztartások és vállalkozások szelektív hulladékgyűjtési gyakorlata. Emellett a svéd törvények értelmében a gyártó felel minden költségért, ami a begyűjtést, az újrahasznosítást vagy a felszámolást illeti. A szabályozások a kilencvenes évek óta arra ösztönzik a vállalatokat, hogy környezetbarátabb termékeket dobjanak piacra, és nem utolsósorban az adófizetők terheit is enyhítik a teljes hulladékgazdálkodás tekintetében. Az erőművek működése, a hulladék tüzelőanyagot leszámítva, a hagyományos hőerőművekhez hasonlóan működik: az elégetett hulladék hője vizet forral, gőzt hoz létre, a gőz felszáll és megforgatja a turbinákat, amelyek aztán áramot termelnek a forgásukkal. Ezek az erőművek Svédország-szerte megközelítőleg 950 000 háztartást látnak el fűtéssel és 260 000-et árammal. Bár ezek az erőművek eltüntetik a szeméttelpek hulladékhegyeit, a kritikusok szerint a módszer „minden, csak nem zöld”, ugyanis az égetéssel rengeteg mérgező anyagot juttatnak a környezetbe. A hulladékégetés támogatói szerint az erőművek kifinomult szűrőrendszerei hatékonyan védekeznek ez ellen. Az álláspont összhangban van azzal, hogy a svéd Környezetvédelmi Ügynökség (Environment Protection Agency – EPA) szerint a kibocsátott dioxinok mértéke nagyon alacsony.¹⁷

Ezzel szemben az Environmental Science and Technology tanulmányból kiderül, hogy becslések szerint a világ szemétermelésének 40%-át egyszerűen eltüzelik a szabad ég alatt, és ez valóban súlyos környezetszennyezési forrásnak minősül szemben az erősen szabályozott, alacsony kibocsátású svéd megoldással – írja a kanadai *Huffington Post*.¹⁸ Svédország célul tűzte ki, hogy 2020-ra nullahulladékos nemzet legyenek, azaz, hogy hulladékkibocsátásuk 100%-a újrahasznosításra kerüljön. Egy stockholmi energia- és hőerőművet például teljesen fossziliztüzelőanyag-mentes üzemmé alakítottak, ahol a szemét mellett a H&M svéd ruházatkodási termékeket forgalmazó cég értékesítésre nem kerülő árujának elégetésével állítanak elő energiát.

Hasonló útra tervez rálépni Szingapúr. A szigetország a 2019-es évet a nullahulladék-kibocsátás felé haladásnak szentelte, csökkentve a fogyasztást és az újrahasználatra helyezve a hangsúlyt. Ennek legfőbb indoka, hogy az elmúlt 40 évben meghétszereződött az ország hulladékkibocsátása. Csak 2017-ben 7,7 tonna szemetet generáltak. A problémát a svédekéhez hasonló megoldással kezelik: háztartási hulladékuk 79%-át az ország 4 WTE-erőművében égetik el, ezzel energiát előállítva. Ezek az erőművek azonban technológiájukat és hatékonyságukat tekintve elmaradnak a svédországiaktól, vagyis magasabb szén-dioxid-termelés mellett működnek. Az égetés után megmaradt hamut

¹⁷ LUM 2014.

¹⁸ LUM 2014.

a felhasználásra nem alkalmas hulladékkal együtt a Semakaun található szemétkerakóba szállítják, ahová, az ország egyetlen szemétkerakójaként, napi szinten 2000 tonna hulladék érkezik. Ilyen szintű hulladéktermelés mellett 2035-re kifogynának a Semakaun rendelkezésre álló helyből, 30-35 évente új hulladéklerakót kellene nyitniuk a partjaik mentén, és 7-10 évente újabb és újabb hulladék tüzelésű erőművet kellene építeniük; ezek nem fenntartható tendenciák az amúgy is területszegény Szingapúrban.¹⁹

A Zero Waste jövőkép megvalósítása érdekében a körforgásos gazdaság megközelítést alkalmaznák a hulladék- és az erőforrás-gazdálkodás területén.

A jelenlegi és jövőbeli kezdeményezések:

- Fejlesztett infrastruktúra az újrahasznosítás megkönnyítése érdekében, például kettős hulladékcsatorna a kommunális és újrahasznosítható anyagok számára minden új HDB- (Housing and Development Board) lakásban és új, nem földelt magánlakások négyzetes feletti házaiban.
- A HDB-városokban és kerületi szinten bevezetett pneumatikus hulladékszállító rendszerek a hulladék optimalizálása, valamint a higiénikus hulladékgyűjtés támogatása érdekében.
- Tuas Nexus, egy közös helyiségben található integrált hulladékgazdálkodási és víz-visszanyerő létesítmény fejlesztése.
- Az elektronikus hulladékkezelés kiterjesztett termelői felelősségvállalási keretének bevezetése 2021-ig.
- A csomagolási adatok kötelező jelentésének és a csomagolási hulladék csökkentésének terveinek végrehajtása 2020-ban.
- Támogatni a helyszíni élelmiszerhulladék-emésztő berendezések szélesebb körű használatát a kereskedelmi helyiségekben és az értékesítő-központokban.
- Feltárni a hulladékégetési fenékhamu újrahasználatának módjait a Semakau-hulladéklerakó élettartamának meghosszabbítása érdekében.²⁰

Szingapúr még 2020 során szeretne előállni egy Nullahulladék Mestertervvel (Zero Waste Masterplan), hogy felhívják a figyelmet a hulladékkal kapcsolatos kérdésekre Szingapúrban, és hogy bemutassák kormányuk erőfeszítéseit a körkörös gazdaság megközelítésének elfogadására a fenntartható hulladék- és erőforrás-gazdálkodás területén. A mesterterv részletezné azokat a kulcsfontosságú politikákat és stratégiákat, amelyeket a kormány az elkövetkező néhány évben tervez végrehajtani az ipar átalakításával, valamint a kutatás és fejlesztés támogatásával. Az alakulóban lévő tervet a towardszerowaste.sg honlapon fogják közé tenni, ahol Szingapúr fenntarthatósági törekvései részletesen megjelennek.

¹⁹ A szingapúri kormány hulladék programjának hivatalos honlapja: www.towardszerowaste.sg/zero-waste-nation/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 28.)

²⁰ A szingapúri kormány hulladékprogramjának hivatalos honlapja: www.towardszerowaste.sg/zero-waste-nation/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 28.)

E körbe sorolható Magyarországon az ITM hulladékkezeléssel kapcsolatos közleménye, miszerint Magyarország *Nemzeti Reform Programjában* meghatározott alapvető törekvése, összhangban az Európai Unió célkitűzésével, hogy egyre jelentősebb erőfeszítéseket tegyen az egészséges környezet, valamint a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében. „Ez utóbbi célkitűzés szempontjából közegészségügyi, valamint környezetvédelmi szempontból is kiemelkedő fontosságú feladat a fogyasztás során képződő szilárd hulladékok biztonságos, gazdaságos, fenntartható szerkezetű összegyűjtése és kezelése. A fogyasztási hulladékok körébe tartozik többek közt a lakosság mindennapi életvitele során képződő települési szilárd hulladék (a továbbiakban: TSZH), a lakossági szolgáltatások körébe eső egyéb hulladék (bútorok, elektromos és elektronikai berendezések, gumiabroncsok, akkumulátorok stb.), valamint az építési és bontási hulladék (a továbbiakban: ÉBH).

A hulladékgazdálkodás, azon belül a TSZH-kezelés átfogó, rendszerszintű fejlesztése már az Európai Unióhoz történő csatlakozást megelőzően megindult. Jelentős lökést adtak a fejlesztésnek a csatlakozással megnyíló kohéziós és strukturális források, amelyeknek köszönhetően 2006-ban elkészült az iparág fejlesztésének 2007–2016 közötti időszakra vonatkozó terve. Többek közt 2016-ra a TSZH 44%-os lerakási szintre csökkentését, az elkülönített gyűjtés arányának 33%-ra emelését tartalmazta.²¹ A 2006-ban kialakított stratégia végrehajtása azonban nem számolt a 2008-ban kitört, és hosszan elhúzódó világgazdasági válsággal, és nem került összhangba az Európai Unió 2008-ban kiadott *Hulladék Keretirányelvével* sem. Emiatt a terv elvesztette érvényességét, átdolgozása pedig elmaradt. A kialakult helyzet következtében a terv által meghatározott kényszerpálya a tényleges fejlesztéseket olyan irányba terelte, amely a hulladékhasznosító alrendszer megfelelő mértékű fejlesztését gyakorlatilag ellehetlenítette. Mindezek következtében Magyarország „hibás, hosszú távon jelentős környezetvédelmi károkkal fenyegető, valamint versenyhátrányt okozó fejlődési pályára állt”.²²

Új fő célt kell tehát kitűzni a hulladékgazdálkodás területén, amely az ágazatot a hulladékkeletkezés megelőzéséhez, a nagyobb hulladékhasznosítás irányába mozgatja, és amely a jövőbeni fejlesztésekben is prioritás lesz. Az előző időhöz képest jelentős fejlesztésre van szükség a fejlesztési feladatok tervezésében és végrehajtásában. Az Európai Unió kötelezettségvállalásain túl további mérlegelést kell folytatni a társadalom jövőbeli termelési potenciáljáról. Az így leírt elvárások alapján az OHÜ szerepe a közösségi felelősségvállaláson alapuló hulladékgazdálkodási feltételek megteremtése, és a fejlesztésekbe való bevonása révén hozzájárul a fenntarthatósághoz.

²¹ Új úton a hazai hulladékgazdálkodás.

²² Új úton a hazai hulladékgazdálkodás.

Összegzés

Bár a Széchenyi Terv és az ENSZ *Fenntartható Fejlődési Céljai* igyekeznek meghatározni és behatárolni, hogy mi tartozik a társadalmi fenntarthatóság témakörébe, még ez a két keretbe foglalás is túl általános, kissé megfoghatatlan. Ez egyrészt hatalmas mozgásteret ad a téma kutatása során, másrészt megnehezíti a konkrét szakterületek/témák kiválasztását, amelyekkel foglalkozni érdemes.

A lefektetett irányvonalak és célkitűzések hatalmas területet fednek le, amelyeknek mindegyikével ekkora terjedelemben nem lehet érdemben foglalkozni. Témaválasztásom segített a vizsgálandó területek kiválasztásában, ugyanis nem mindegyik területen találhatunk állampolgári aktivizmust és kormányzati intézkedést egyszerre itthon és külföldön.

Az összehasonlítás tárgyát képző országok kiválasztását befolyásolta, hogy nemzetközi szinten mennyire átláthatók intézkedései, illetve azok mennyire ütötték át a nemzetközi média ingerküszöbét.

Ha nemzetközi vállalásainknak és a beígért reformoknak eleget fogunk tudni tenni, Magyarország ráléphet egy fenntarthatóbb jövő felé vezető útra. Számos pozitív külföldi példa áll előttünk, így ezeknek a kipróbált utaknak az adaptálásával saját sikertörténeteket könyvelhetünk el a jövőben.

Irodalomjegyzék

- Új Széchenyi Terv: Fenntartható fejlődés – Társadalmi fenntarthatóság. Elérhető: www.mklu.hu/pdf/ekop_uee/ff_uszt.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 28.)
- Klíma- és természetvédelmi akcióterv. Innovációs és Technológiai Minisztérium Elérhető: www.kormany.hu/download/9/d4/c1000/ITM_Klima_es_Termeszvetvedelmi_Akcioterv.pdf#!DocumentBrowse (A letöltés dátuma: 2020. 05. 28.)
- Az OPUS GLOBAL Nyrt. Igazgatóságának rendkívüli tájékoztatása. Elérhető: https://bet.hu/newkib-data/128325172/OP_NYRT_MÁTRA_SZNY_HU_20191120.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 28.)
- Rémhír terjed Paksról. *Portfolio*, 2018. 01. 08. Elérhető: www.portfolio.hu/uzlet/20180108/remhir-terjed-paksrol-272905 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 28.)
- A Fridays for Future Magyarország hivatalos honlapja elérhető: <https://fridaysforfuture.hu> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 28.)
- Közös civil észrevételek Magyarország Nemzeti Energia- és Klímatervének 2020. január 16-án közzétett, végleges változatához, illetve a Nemzeti Energiastratégia 2030 és NTFS-tervezet dokumentumokkal való koherenciája. Elérhető: [https://mtvsz.hu/uploads/files/Vegso_NEKT_kozos_civil_eszrevetelek_2020apr\(1\).pdf](https://mtvsz.hu/uploads/files/Vegso_NEKT_kozos_civil_eszrevetelek_2020apr(1).pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 05. 28.)
- Let's Clean Up Europe: a magyar önkéntesek Európa legaktívabbjai. *Turizmus Online* 2015. június 16. 16:54 Elérhető: http://turizmusonline.hu/kulfold/cikk/lets_clean_up_europe__a_magyar_onkentesek_europa_legaktivabbjai (A letöltés dátuma: 2020. 05. 28.)
- Az elmúlt évek legsikeresebb környezetvédelmi akciója lehet az idei TeSzedd! *BEOL – a Békés megyei hírportál*. Elérhető: www.beol.hu/eletstilus/az-elmult-evек-legsikeresebb-kornyezvetvedelmi-akcioja-lehet-az-idei-teszedd-1813663/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 28.)

- A svéd kormány hivatalos honlapja: <https://sweden.se/nature/the-swedish-recycling-revolution/#> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 28.)
- LUM, Zi-Ann (2014): 99 Per Cent Of Sweden's Garbage Is Now Recycled (VIDEO). *The Huffington Post Canada*, 2014. 09. 10. 03:59 Elérhető: www.huffingtonpost.ca/2014/09/02/sweden-recycling_n_5738602.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 28.)
- A szingapúri kormány hulladékprogramjának hivatalos honlapja: www.towardszerowaste.sg/zero-waste-nation/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 28.)
- Új úton a hazai hulladékgazdálkodás. Innovációs és Technológiai Minisztérium. Elérhető: www.szelektivinfo.hu/iparfejlesztes/uj-uton-a-hazai-hulladeggazdalkodas (A letöltés dátuma: 2020. 05. 28.)
- NAGY Gergely Miklós (2018): Mire mennek atom nélkül? A német gazdaság szénfekete foltja. *Magyar Narancs*, 2018/51. (12. 19.). Elérhető: <https://magyarnarancs.hu/kulpol/a-szencsata-115956> (A letöltés dátuma: 2020. 07. 03.)
- United Nations Information Service. Elérhető: www.unis.unvienna.org/unis/hu/topics/sustainable_development_goals_background.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 28.)

A fiatal nemzedék integrálása az Európai Unió, valamint az ENSZ fenntarthatóságra vonatkozó politikáiba – sikerek és kihívások a jelen intézményrendszer tükrében

Noszkó Anna¹ – Kenyeres Zoltán²

Bevezetés

A fenntarthatóság megteremtése korunk társadalmának egyik legégetőbb problémája, amely az egész bolygót és annak minden lakosát érinti.³ Az elmúlt években globalizálódó világunkban egyre nagyobb figyelmet kap a klímaváltozás mint olyan negatív folyamat, amelynek, ha visszafordítására kevés esélyt látnak is a szakértők, lelassítása nem lehetetlen, ehhez viszont összefogásra lenne szükség.

A probléma leginkább a fiatal generáció számára prominens, őket érinti leginkább, hiszen még évtizedeket kell eltölteniük a Földön. Kérdés, hogyan tudják ők hallatni a hangjukat a környezetvédelem kapcsán a világ két legmeghatározóbb nemzetközi szervezetében, úgy, hogy azok meg is hallják őket, és az ideákból kézzel fogható cselekvést formáljanak. Hogyan képes alakítani a fiatal generációk által erősen megjelentett fenntarthatóság iránti igény a környezetünk védelme és bolygónk természeti értékeinek a megőrzését célzó Európai Unió jogszabályokat, vagy akár az ENSZ határozatai által formált nemzetközi jogot.

Az, hogy a környezetvédelem, klímavédelem és az ezekkel párhuzamban álló fenntarthatósági követelmények hétköznapjaink részévé váltak, vitathatatlan megállapítások. Környezetünk védelme sarkalatos szempont állam, vállalat, de az egyén életében is, ami mára a társadalmi felelősségvállalás megkerülhetetlen összetevője.

Jelen tanulmány kitér azokra a lehetőségekre és módokra, amelyek bemutatják, hogy milyen fenntarthatósággal kapcsolatos javaslatokat képesek a fiatal generációk, akár az Y vagy Z generáció szülöttjei eljuttatni a nemzetközi kapcsolatok meghatározó szervezeteinek döntéshozóihoz. Ezzel kapcsolatban bemutatjuk az EU intézményrendsze-

¹ Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Nemzetközi igazgatási alapképzés, House of European Affairs and Diplomacy – NKE, valamint az Egyetemi Hallgatói Önkormányzat hallgatói szervezet.

² Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Nemzetközi igazgatási alapképzés, Európai Köz- és Magánjogi Tanszék TDK, valamint House of European Affairs and Diplomacy – NKE hallgatói szervezet.

³ Az éghajlat-politika támogatottsága a lakosság körében. Elérhető: https://ec.europa.eu/clima/citizens/support_hu (A letöltés dátuma: 2020. 03. 02.)

rében létező, lakossági érdekérvényesítésre vonatkozó lehetőségeket is, valamint azok hatékonyságát.⁴

Ezt követi fenntartható fejlődési célok (SDG-k) rövid jellemzése, hisz ezek a célok mind az EU mind az ENSZ számára kiindulópontnak számítanak, ha környezetvédelmi politikáról van szó. 2015 szeptemberében az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlésén a világ országai csatlakoztak a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlődési menetrendhez (az ENSZ 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlődési menetrendje) és annak 17 fenntartható fejlődési céljához, és megállapodtak „az emberek és a bolygónk javát szolgáló tennivalók listájáról.”

Ezzel szemben, vagy emellett, mit követel a társadalom, azon belül is a fiatal generációk?

Két szervezet áll elemzésünk középpontjában:

- Az Európai Unió
- Az Egyesült Nemzetek Szervezete

Európai Unió

A klímavédelem jogalapja és keretei

Az Európai Unió számos intézkedést hozott a klímaváltozás megállításáért és egy környezetileg fenntartható jövő elérésért. A publikáció először a 2020-ban futó főbb programokat és célkitűzéseket ismerteti.

Az Európai Unió elkötelezett amellett, hogy világelső maradjon a tiszta energiára való átállás megvalósításában. Ez a szándék fejeződik ki abban, hogy a 2015-ös *Párizsi Megállapodás* szerinti kötelezettségvállalások teljesítéséhez jogilag kötelező erejű kereteket hozott létre. Ezen kereteken belül két átfogó klímastratégia azonosítható.⁵

A *2030-ig szóló éghajlat- és energiapolitikai keret*, illetve a *2050-ig szóló hosszú távú klímasemlegességi stratégia*. A 2050-es célok elérésében kulcsszerepet kap az Ursula von der Leyen vezette Európai Bizottság által 2019-ben bemutatott *európai zöld megállapodás (Green Deal)*.

A 2030-as környezet-, energia- és éghajlat-politikai célok elérését szolgáló uniós intézkedések és jogszabályok alapját az Európai Tanács⁶, valamint az Európai Bizottság⁷

⁴ Például lobbitevékenység az EU-ban, lásd BÓKA–GOMBOS–SZEGEDI 2019, 249.; illetve az uniós állampolgárok számára rendelkezésre álló jogintézmények, mint amilyen az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 24. cikkének (1) bekezdése értelmében vett európai polgári kezdeményezés: Elérhető: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/149/az-europai-polgari-kezdemenyezes (A letöltés dátuma: 2020. 03. 02.)

⁵ Európai Bizottság 2019.

⁶ Európai Tanács 2014. október 23–24. ülésén elfogadott Következtetések.

⁷ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók bizottságának, Éghajlat- és energiapolitikai keret a 2020–2030-as időszakra COM/2014/015 final.

2014-es döntései fektették le. A kitűzött dátumig, az EU és tagállamai a *Párizsi Megállapodás* értelmében kötelezettséget vállalnak arra, hogy az 1990-es szinthez képest legalább 40%-kal csökkentik az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását. Döntés született a megújuló energiaforrások részarányának növeléséről is az EU energiafogyasztási mixében, amely arány a célkitűzés értelmében 2030-ra 32%-ra növekszik. További fejlesztési irány az energiahatékonyság kérdése, amelynek 32,5%-kal való növelése, ezáltal kevesebb energia elfogyasztása, csökkenő energiaszámlákhoz, csökkenő külső olaj- és gázfüggőséghez, végső soron élhetőbb környezethez vezet.⁸

A célok teljesítését az EU energia- és éghajlat-politikai kormányzási rendszere segíti elő, amelyben a tagállamok a kibocsátás-kereskedelmi rendszer (ETS)⁹ működtetésében és 10 éves távlatú nemzeti energia- és éghajlat-politikai tervek kidolgozásában vesznek részt.¹⁰

Az ETS a tagállami ipari szennyezés szabályozására jött létre azért, hogy meghatároz egy szén-dioxid-kibocsátási küszöböt, amelyet túllépve a vállalatok csak szén-dioxid-kvótákért cserébe szennyezhetik a levegőt. Ezekért fizetniük kell, így ösztönözve a lehető legalacsonyabb szén-dioxid-kibocsátást. A fel nem használt kvótákkal a vállalatok, tagállamközi kereskedelmet folytathatnak.

Az energiaunió irányításáról és az éghajlati fellépésről szóló uniós rendelet¹¹ értelmében a tagállamoknak 10 évre szóló nemzeti energia- és éghajlat-politikai tervet kell kidolgozniuk a 2021-től 2030-ig terjedő időszakra. A Nemzeti Energia- és Klímatervek tagállamok általi elkészítése egységes módszertan mentén zajlik, így az államok hatályos klíma- és energiastratégiái összeegyeztethetők az integrált európai célkitűzésekkel, a 2030-as klíma- és energiapolitikával, illetve a *Párizsi Megállapodásból* fakadó üvegházgáz-kibocsátás csökkentésének előirányzatával.

A 2050-re kitűzött környezet-, energia- és éghajlat-politikai célok elérését szolgáló uniós intézkedések, stratégiák és jogszabályok alapját a Bizottság fektette le 2018 novemberi közleményében,¹² amelyet az Európai Parlament is jóváhagyott.¹³

Az Európai Unió elvárása, hogy összességében klímamentes gazdasággal rendelkezzenek tagországai. Az üvegházhatású gázok csökkentésének tekintetében a 2030-as 40%-os célt 50%-ra kívánja emelni 2050-re. Ahhoz, hogy ez valósággá váljon, az Európai Bizottság előterjesztette az európai zöld megállapodásra (Green Dealre) vonatkozó javaslatát.

⁸ 2030 climate & energy framework.

⁹ EU Emissions Trading System (EU ETS).

¹⁰ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók bizottságának, Összefogás az energiaunió és az éghajlat-politika terén.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1999 rendelete.

¹² Az Európai Bizottság közleménye: „Tiszta bolygót mindenkinek: Európai hosszú távú stratégiai jövőkép egy virágzó, modern, versenyképes és klímamentes gazdaságról.”

¹³ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az ENSZ főtitkára által szervezett, New Yorkban tartandó 2019. évi éghajlat-politikai csúcstalálkozóról.

A megállapodás egy ütemtervet¹⁴ jelöl ki Európa fenntarthatóvá tételére, amely mentén az unió gazdasága az éghajlati és környezeti kihívásokra megfelelő választ képes adni. Az ambiciózus program számos szakpolitikai területet érint, elősegítve az ipari termelés, az építőipar, a közlekedés vagy az élelmiszerlánc fenntartható fejlődését.

Ursula von der Leyen elnök asszony a következőképpen fogalmazott, kifejezve a megállapodás céljainak stratégiai jelentőségét:

„Az európai zöld megállapodás az új növekedési stratégiánk. Olyan növekedésre törekszünk, amely többet ad, mint amennyit elvesz. Az új stratégia kijelöli számunkra az utat, hogy miként alakítsuk át életmódunkat, munkamódszereinket, termelésünket és fogyasztásunkat úgy, hogy egészségesebb életet élhessünk és innovatívabbá tegyük vállalkozásainkat. [...] A bolygónk és a rajta folyó élet védelmében, Európa természeti örökségéért, a biológiai sokféleségért, erdőinkért és tengereinkért minden erőnkkel azon leszünk, hogy sikerre vigyük a stratégiánkat. Azzal, hogy megmutatjuk a világ többi részének, hogyan lehetünk egyszerre fenntarthatók és versenyképesek, más országokat is meggyőzhetünk arról, hogy csatlakozzanak hozzánk ezen az úton.”¹⁵

Annak érdekében, hogy karbonsemlegesség ne csak vízió, hanem valóság legyen, a Bizottság 2020. március 4-én javaslatot tett az európai klímarendelet módosítására, amelynek célja a politikai ígéretet jogilag kötelezővé tétele.¹⁶

Az európai polgárok és fiatalok szerepe a klímavédelemben

Az Európai Unió, mint látszik, elkötelezett a környezeti fenntarthatóság iránt. Ugyanakkor felmerül a kérdés, mennyire tükrözi Brüsszel tevékenysége az európai választók és a tagállami lakosság akaratát?

A publikáció következő fejezete azon intézkedéseket, valamint az EU adta jogi kereteket és intézményeket tekinti át, amelyek révén a fiatal generációk (Y és Z generáció) a fenntarthatósági politikák alakításához vagy megvalósításukhoz hozzájárulni képes. Az Eurobarométer 2019-es, a klímaváltozásról folytatott közvélemény-kutatása alapján, a 15–24 év közötti fiatal válaszadók körében a legnagyobb az az arány, akik szerint a klímaváltozás ügye a világ és egyben az EU legégetőbb problémája. A megkérdezett fiatalok 65%-a gondolja ezt így.¹⁷

Az unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. Mindezt úgy teszi, hogy előmozdítja a társadalmi igazságosságot és védelmet, amelyben szerepet kap a nemzedékek közötti

¹⁴ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók bizottságának, The European Green Deal.

¹⁵ Sajtóközlemény, Brüsszel 2019.

¹⁶ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és az (EU) 2018/1999 rendelet (az európai klímarendelet) módosításáról.

¹⁷ Special Eurobarometer 490 – Wave EB91.3

szolidaritás is.¹⁸ Az EU jogrendszere, Szerződése¹⁹ által jogosítványokkal segíti elő az uniós lakosság érdekeinek és akaratának érvényesülését, így a fiatalok által képviselt értékek megjelenését is. Ez, összefoglaló néven az uniós polgárság intézménye, amely kiegészítő jogokat biztosít és kötelezettségeket ró azon személyekre, akik valamely tagország állampolgárai.²⁰

Nevesített politikai jogosítványok többek között:

- Aktív és passzív választójog az európai parlamenti választásokon

Minden uniós polgár, akinek a lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon választójoggal rendelkezik és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.²¹

A 2019-es európai választásokon a fiatalok körében rekord nagyságú részvétel született. A részvételi arány növekedése – a megelőző évek választásaihoz képest – a fiatalabb generáció körében volt a legnagyobb, a 25 év alatti (+14 százalékpont) és a 25–39 év közötti (+12 százalékpont) korcsoportban.²²

Az EP-választásokon mindemellett 2019-ben kiemelkedően nagy arányban kaptak szavazatokat a zöld pártok is. Elemzők szerint a zöldek népszerűségének növekedése részben a fiatal szavazók voksainak tudható be.^{23,24} A választásokat megelőző hónapokban az európai fiatalok és diákok több alkalommal nyilvános demonstrációkat szerveztek Európa-szerte a klímaváltozás elleni fellépést sürgetve; a mozgalom a „School Strike 4 Climate” néven híresült el.²⁵

Számos képviselőt találunk a 2019–2024-es 9. parlamenti ciklusban is, akik, fiatal koruk ellenére, a parlamentbe bejutva a környezeti fenntarthatóságért tevékenykednek. A 21 éves dán *Kira Marie Peter-Hansen* egyetemi hallgató történelmet írt mint a legfiatalabb személy, akit valaha is megválasztottak az Európai Parlament tagjává. A képviselő a Zöldek/Európai Szabad Szövetség frakció tagja, és legfőbb célkitűzése, hogy az Európai Parlament progresszívebb válaszokat legyen képes adni az éghajlatváltozás kezelésére és a *Párizsi Megállapodás* melletti elköteleződésre. A 21 éves képviselőhöz hasonlóan, számos Z és Y generációs képviselő folytat még munkát az EP-ben, ugyanakkor nem csupán a Zöldek színeiben, hanem más frakciókban egyaránt. *Alexander Bernhuber* 28 éves osztrák képviselő, aki az Európai Néppárt színeiben, az Európai Parlament Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottságának tagja.

- Európai polgári kezdeményezés

¹⁸ EUESZ 3. cikk (3) bekezdés.

¹⁹ EUMSZ 20. cikk (2) bekezdés és EUSZ 11. cikk.

²⁰ Uniós polgárság.

²¹ EUMSZ 22. cikk (2) bekezdés.

²² EP – Eurobarométer, 91.5. Külön Felmérés.

²³ European elections: youth vote credited for rise of green parties.

²⁴ GRAHAM-HARRISON 2019.

²⁵ Eurobarometer Survey 91.5 of the European Parliament.

Az EU polgárai közös összefogással jogszabályjavaslat benyújtására kérhetik fel az Európai Bizottságot abban az esetben, ha a tagállamok egynegyedéből kikerülő egymillió polgár aláírását gyűjtik össze. Amennyiben ez teljesül, a kezdeményezés felkérheti a Bizottságot arra, hogy jogalkotási aktusra irányuló javaslatot nyújtson be az uniós szerződések végrehajtására.²⁶ Számos kezdeményezés fut jelenleg is, amelyek egy része környezetvédelemmel és fenntarthatósággal kapcsolatos. Ilyenek a *Szén-dioxid-árzás az éghajlatváltozás elleni küzdelem érdekében*²⁷ vagy az *Intézkedések az éghajlatváltozási vészhelyzet ellen*,²⁸ amely előterjesztések több tízezer támogatót számlálnak.

- Petíciós jog

Az uniós polgároknak továbbá joguk van az Európai Parlament Petíciós Bizottságához fordulni petícióval.²⁹ A petíciós jog célja, hogy egyszerű formában lehetővé tegye az európai polgárok és az Európai Unió területén állandó lakhellyel rendelkező személyek számára, hogy panaszokkal és fellépésre irányuló kéréseikkel az Unió intézményeihez fordulhassanak.³⁰ A Parlament petíciós portálján jelenleg is több mint 1000 futó petíció található, többek között környezet és környezetvédelem kategóriákban.³¹

Európai uniós ifjúságpolitika

Az uniós polgárság adta jogok lehetővé teszik a társadalom számára, hogy véleményüket számos formában, egyénileg vagy csoportosan kifejezzék. A jogi keretek adta lehetőségeken túl azonban léteznek kifejezetten a fiatalok számára létrehozott, illetve aktív közreműködésükkel biztosított, európai szintű átfogó programok.

Vannak olyan programok és eredmények, amelyek az EU valamelyik intézményének vagy vezető politikusának kezdeményezésére valósultak meg, és amelyekben a fiatalságot szólították meg. Egyike ezeknek a korábbi, Juncker elnök vezette Bizottság hozzájárulása a fenntartható fejlődési célok megvalósításához, amelyben kiemelt szakpolitikai szempontként tekintettek az EU ifjúsági stratégiájára.

2018 májusában a Bizottság *A fiatalok bevonása, összekapcsolása és felelősségvállalásának ösztönzése* című közleményében bemutatta az EU új ifjúsági stratégiájára irányuló elképzeléseit, és e stratégiát a Tanács 2018 novemberében jóváhagyta. A fiatalokkal kapcsolatos együttműködés arra irányul, hogy közelebb hozza az EU-t a fiatalokhoz, és elősegítse a számukra fontos kérdések kezelését.³²

²⁶ EUSZ 11. cikkének (4) bekezdése és EUMSZ 24. cikkének (1) bekezdése.

²⁷ Szén-dioxid-árzás az éghajlatváltozás elleni küzdelem érdekében.

²⁸ Intézkedések az éghajlatváltozási vészhelyzet ellen.

²⁹ EUMSZ 20. cikk (2) bekezdés és 24. cikk (2) bekezdés, Alapjogi Charta 44. cikk.

³⁰ A petíciós jog.

³¹ EU Petíciós portál.

³² Vitaanyag, Fenntartható Európa 2030-ra.

Az EU ifjúsági stratégiája a 2019–2027-es uniós ifjúságpolitikai együttműködés kerete, amely elősegíti a fiatalok részvételét a demokratikus életben, támogatja továbbá a társadalmi és polgári szerepvállalást, és biztosítja, hogy minden fiatal rendelkezzen a társadalomban való részvételhez szükséges forrásokkal.³³

Az EU ifjúsági stratégiájának három fő vezérelve van: *bevonni, összekapcsolni, felhatalmazni*.

A stratégia fő célja annak elérése, hogy az Európai Unióban fontos ügyek megoldásában, a tagállamok és a Bizottság döntései során, tartsa szem előtt, hogy hogyan lehetséges aktívan bevonni a fiatalokat, az ifjúsági szervezeteket és az ifjúsági munkában tevékeny egyéb szervezeteket a fiatalok életét érintő szakpolitikák helyi, regionális, nemzeti és európai szintű kidolgozásába, végrehajtásába és értékelésébe. Jöjjön létre és erősödjön a szolidaritás, minden fiatal számára biztosítsák a lehetőséget, hogy európai kontextusban csereprogramokban, együttműködési programokban, valamint kulturális és társadalmi tevékenységekben vehessenek részt. Végül pedig hatalmazzák fel a fiatalokat arra, hogy vegyék kezükbe saját életüket, ezzel összefüggésben támogassák az ifjúsági munka színvonalas fejlesztését helyi, regionális, nemzeti és európai szinten.

A végleges stratégiát egy 2017–2018-as párbeszéd előzte meg, amelyben Európa-szerte fiatalok vettek részt, eredményül pedig 11 európai ifjúsági célt dolgoztak ki. Ezek a célok azonosítják a fiatalok életét befolyásoló területeket, és rámutatnak a kihívásokra. Azzal a céllal folytatták le a megelőző párbeszédet, hogy az unió minél hatékonyabban tudjon hozzájárulni a fiatalok jövőképeinek megvalósításához.³⁴

Az európai ifjúsági célokat a szubszidiaritás figyelembevételével, a tagállami és az uniós jogszabályokkal összhangban és a nemzeti körülményekre is tekintettel kell kezelni. Az európai ifjúsági célok jogilag nem kötelező erejű célok.³⁵ A célokat az EU jogban rögzíti az Európai Unió Tanácsa és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői által elfogadott állásfoglalása.³⁶

A 10. ifjúsági cél, a Fenntartható Zöld Európa célja. A célkitűzés egy olyan társadalom megteremtése, amelyben a fiatalok környezettudatosan élnek, és mindennapi életük során tisztában vannak döntéseik következtében a környezetre gyakorolt hatásokkal. A stratégia három fő vezérelve szellemében valósuljanak meg a környezetvédelmi és fenntarthatósági politikák és cselekvések.

³³ Tervezet – Az Európai Unió Tanácsa és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői által elfogadott állásfoglalás az ifjúságpolitika terén folytatott európai együttműködés keretéről: A 2019 és 2027 közötti időszakra szóló uniós ifjúsági stratégia.

³⁴ EU Youth Strategy.

³⁵ A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői által megfogalmazott állásfoglalás az uniós ifjúsági párbeszéd irányítására vonatkozó iránymutatások meghatározásáról Az Európai Unió 2019–2027-re szóló ifjúsági stratégiája

³⁶ Az Európai Unió Tanácsa és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői által elfogadott állásfoglalás az ifjúságpolitika terén folytatott európai együttműködés keretéről: A 2019 és 2027 közötti időszakra szóló uniós ifjúsági stratégia

A Bizottság ennek szellemében 2018 novemberében életre hívta a *Fiatalok az Éghajlat-Politikáért* (Youth for Climate Action) kezdeményezést, amely tovább mélyíti és fokozza az európai éghajlat-politika eddigi munkáját, ezúttal azonban a fiatalok által megvalósított programokra összpontosítva.³⁷ A Bizottság az Európai Szolidaritási Testület³⁸ és az Erasmus+ keretében, a tagállamok, az európai NGO-k és más európai projektek megszólításával szólít fel további intézkedésekre.³⁹

Az ifjúsági stratégia megvalósításának és képviselőinek elősegítésére az intézkedéseken és intézményeken felül, létrejött a Youth 4 Europe szervezet is.⁴⁰ A kezdeményezés lehetőséget kínál a fiatal résztvevőknek arra, hogy szerepet játszanak az európai döntéshozatali folyamatban, és az interkulturális tanulás, a nem formális oktatási tevékenységek révén megismerjék az uniós politikákat.

A projekt fő célja egy alulról felfelé építkező folyamat ösztönzése, amely előmozdítja a befogadóbb európai társadalmat és párbeszédet, valamint együttműködést alakít ki a fiatalok, a politikai szereplők között azáltal, hogy nemzetközi ifjúsági csereprogramok keretében dolgoznak ki jelenlegi uniós politikák módosítására vagy javítására irányuló javaslatokat. Az ilyen módon létrehozott szakpolitikai javaslatok közül a legjobbakat egyenesen EU politikai döntéshozóinak és intézményeinek nyújtják be.⁴¹

A legfrissebb, 2019-ben megalkotott és elfogadott javaslatok között számos foglalkozik környezetünk védelmének kérdésével. Többek között megtalálható kezdeményezés a növekvő számú erdőtüzek elleni küzdelemre irányuló megelőzési kampány finanszírozására⁴², vagy egy közös szabályozás létrehozása iránt támasztott igény a napenergia-termelésről annak érdekében, hogy ez a korlátlan és tiszta energia mindenki számára könnyen hozzáférhetővé váljon.⁴³

Az Egyesült Nemzetek Szervezete

Ma kevés kötelező erővel bíró nemzetközi egyezmény foglalkozik a fiatalokkal. A legjelentősebbek azok az alapvető emberi jogi egyezmények, amelyek az azokat ratifikáló államokat a nemzetközi jog erejénél fogva kötik. Ezek között szerepel az Egyesült Nemzetek Szervezetének Gyermekjogi Egyezménye, amely a 18. életév alatti embereket definiálja gyermekként, és felsorakoztatja az őket megillető polgári, politikai, gazdasági, szociális, egészségügyi és kulturális jogokat, valamint ezek tiszteletben tartását

³⁷ Európai Bizottság (2018): European Youth for Climate Action.

³⁸ Európai Szolidaritási Testület: Első pályázati felhívás az új megerősített struktúra keretében.

³⁹ European Youth for Climate Action

⁴⁰ Youth 4 Europe szervezet. Elérhető: <https://youthforeurope.eu/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)

⁴¹ Youth for Europe Project Summary.

⁴² Protecting the Lungs of Europe.

⁴³ Yellow is the New Green.

és érvényesülésük biztosítását.⁴⁴ A másik nagy egyezmény maga Az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata*, amely összefoglalja a világszervezet álláspontját a minden embert megillető alapvető jogokról. Ebben szerepel például a fiatalokat is világszerte és napi szinten érő diszkrimináció tilalma.⁴⁵ Mivel az idézett cikkben szó szerint nem szerepel a „kor” mint a megkülönböztetés egyik kategóriája, és mivel implicite a Nyilatkozat úgy rendelkezik, hogy az emberi jogok minden embert megilletnek, felnőttekre és fiatalokra egyaránt vonatkozik. Más emberi jogi egyezmények, mint a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya*⁴⁶ a fiatalok bűnösségéről is szót ejt,⁴⁷ vagy a *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* garantálja az alapfokú, középfokú és felsőfokú oktatás mindenki által való hozzáférését, általánossá és elfogadottá tételét.⁴⁸

Emellett persze még léteznek más ifjúsági témájú nemzetközi dokumentumok, ezek, még ha jogi eszközökkel nem is kényszeríthetők ki, hiszen csak ajánlás jellegűek, mégis fontos szerepet játszanak a nemzeti ifjúságpolitikai szttenderdek és a jó gyakorlatok fejlesztésében, illetve a versenyszférában is megjelenő ifjúsági érdekképviselő eszközöknek legitimálásában. Másrészt ezen dokumentumok rendelkezései konkrét programokká és politikai döntésekké is áttanszformálhatók.

A globális ifjúságpolitika normatív keretei

Az ifjúságpolitika forrása nagymértékben magában az ENSZ céljaiban és alapelveiben gyökerezik, amelyeket az ENSZ Alapokmánya foglal magába. Ezen célkitűzések a nemzetközi béke és biztonság megteremtése és fenntartása, kedvező kapcsolatok kialakítása az egyes nemzetek között, a nemzetközi gazdasági, társadalmi, kulturális és humanitárius problémák megoldásában történő kooperáció, illetve az egyetemes emberi és szabadságjogok iránti tisztelet előmozdítása. Az 1990-es években, az akkori

⁴⁴ U.N. Doc. Resolution A/RES/44/25, 20 November 1989, Convention on the Rights of the Child, kihirdette: 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről.

⁴⁵ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 2. cikk: „Mindenki, bármely megkülönböztetésre, nevezetesen fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyonna, születésre, vagy bármely más körülményre való tekintet nélkül hivatkozhat a jelen Nyilatkozatban kinyilvánított összes jogokra és szabadságokra.”

⁴⁶ Kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

⁴⁷ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 10. cikk b) pont.

⁴⁸ Kihirdette: 1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről, 13. cikk.

ENSZ-főtitkár ezeket az alapelveket három fő területre osztotta, amelyek a béke, a fejlődés és a demokrácia voltak.⁴⁹

Az ENSZ ifjúságpolitikai megközelítésének történelmi fejlődését megvizsgálva kirajzolódik az ifjúság jelenlétének relevanciája a három Alapokmány szerinti területen. 1965-től kezdve a béke lett az ifjúságpolitikához legjobban kapcsolható téma, a későbbi években pedig a részvétel és a fejlődés is kulcsfontosságúvá vált.⁵⁰ A fentebb említett évben alkották meg ugyanis, a népek közötti kölcsönös tiszteletéről, megértésről és a béke promotálásáról szóló ifjúsági nyilatkozatot.⁵¹ A dokumentum alapelvei azt a célt hivatottak megvalósítani, hogy az oktatás, illetve a különböző ifjúsági szervezetek tevékenységének segítségével a jövő fiataljai rendelkezzenek alapvető erkölcsi értékekkel, és tegyenek meg mindent, hogy a nemzetközi szolidaritás, a béke és biztonság, valamint a szabadság eszményének széles körű terjedését előmozdítsák. Pontosan 20 évvel később, az ENSZ akkori Főtitkára Javier Pérez de Cuéllar 1985-öt a nemzetközi ifjúsági évének nevezte ki, amely a „részvétel, fejlődés, béke” témák szellemében igyekezett felhívni a figyelmet a fiatalok igényeire, aspirációira és biztosítani aktív hozzájárulásukat gazdasági, társadalmi folyamatokban és a békeépítésben. A program keretei között számos ifjúsági esemény⁵² került megrendezésre, amelyek közül a legjelentősebb az UNESCO⁵³ által koordinált, barcelonai Ifjúsági Világkonferencia volt. Ennek hozadéka lett a több mint 608 résztvevő – szakértők, ifjúsági ügyekért felelős kormányzati és nem-kormányzati felsővezetők és fiatalok –által megalkotott *Barcelonai Nyilatkozat*.⁵⁴ A dokumentumban realizálták, hogy az ifjúság számszerű méretéből adódóan a jelenkori világ problémáira és hatásaira leginkább érzékeny, permanens társadalmi közeg. Így az őket érintő ifjúságpolitikai irányelvek kidolgozása a velük való folyamatos konzultációk, igényfelmérések, kutatások tükrében lehetséges csak. Ezáltal lehetőséget kapnak, hogy részt vehessenek a döntéshozói folyamatokban, majd az így kialakult kölcsönös bizalom

⁴⁹ Az akkori ENSZ-főtitkár Butrosz Butrosz-Gáli három olyan jelentést bocsátott ki, amelyekben identifikálta a nemzetközi közösség és az ENSZ-tagállamokat érintő és egymással összekapcsolódó legnagyobb kihívásokat. A dokumentumok nevei angolul, időrendi sorrendben: *Agenda for Peace* (1992), *Agenda for Development* (1994), *Agenda for Democratization* (1996).

⁵⁰ U.N. Doc. General Assembly Resolution (A/RES/50/81) 13 March 1996, World Programme of Action for Youth to the Year 2000 and Beyond, Paragraph 13.

⁵¹ U.N. Doc. Resolution 2037 (XX) A/RES/20/2037, 7 December 1965, Declaration on the Promotion among Youth of the Ideals of Peace, Mutual Respect and Understanding between Peoples.

⁵² A Főtitkár 1985. október 11-i jelentésében (UN Doc. A/40/701) említettek közül: International Youth Conference and World Youth Festival (Kingston, Jamaica, April 6–10, 1985), Friendly Gathering of Youth, (Beijing, China, May 10–24, 1985), 12th World Festival of Youth and Students (Moscow, USSR, July 27–August 3, 1985), International Youth Year Conference on Law (Montreal, August 5–9, 1985).

⁵³ UNESCO = az angol nyelvű nevének abbreviációjából megalkotott szó. United Nations Education, Scientific and Cultural Organization, az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete, amelyet 1945. november 16-án alapítottak, 195 ország a tagja, székhelye Párizsban található, és fő feladatai közé tartozik, hogy az emberiség intellektuális és morális szolidaritásának elősegítése által a nemzetek és népek között tartós béke teremthessen meg.

⁵⁴ World Congress on Youth: The Barcelona Statement.

mentén sor kerülhet ezen irányelvek széleskörű implementálására. A nemzetközi ifjúsági év 10. évfordulóján az ENSZ a „World Programme of Action for Youth to the Year 2000 and Beyond”⁵⁵ stratégiája megerősítette a fiatalok iránti elköteleződés elvét, és előírta a nemzetközi közösség fiatalokat érintő kihívásokra adott válaszreakcióinak tervét. A program az 1996. március 13-án elfogadott 50/81. számú ENSZ-határozatban⁵⁶ öltött testet, amelyet 2007-ben egészítettek ki. A WPAY gyakorlati irányelveket és politikai kereteket biztosít a fiatalok helyzetének jobbá tételéhez nemzeti és nemzetközi szinten is. Olyan intézkedések kidolgozására összpontosít, amelyekkel nemzeti szinten növelhető a fiatalok rendelkezésére álló lehetőségek mennyisége és minősége, ahhoz, hogy teljes, hatékony és konstruktív résztvevői lehessenek a társadalmi folyamatoknak. Az akcióterv eredetileg 10 megoldásra váró prioritási területet nevezett meg, amelyek további 5-tel bővültek az évek során. Ezek közül az egyik a környezet védelme, és annak megőrzése a jövő generációi számára.

Az ENSZ ifjúsági témában szervezett világkonferenciáin elfogadott nyilatkozatok és azok programjai is a globális ifjúságpolitika normatív alapjaként szolgálhatnak. A WPAY prioritási területei is azokra a rendelkezésekre épülnek, amelyeket az 1990-es évek elején tartott csúcstalálkozókon és konferenciákon mutattak be.⁵⁷ Ilyen volt például az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciája (1992. június, Rio de Janeiro), amely arra ösztönözte az akcióprogramot, hogy komolyabban foglalkozzon a környezetvédelemmel, vagy a Nők IV. Világkonferenciája (1995. szeptember, Peking), amely ahhoz vezetett, hogy a fiatal lányokra és nőkre is prioritásként tekintsenek. Talán a legjelentősebb konferencia a Társadalmi Fejlődési Csúcstalálkozó (1995. március, Koppenhága), amely alapján identifikálódott a WPAY többi területe úgy, mint az oktatás, egészség előmozdítása, illetve az éhezés és szegénység elleni küzdelem.

Fiatalok részvétele a globális döntéshozásban

Az elmúlt 10-15 évben a fiatalok politikai folyamatokba való bevonásának igénye a világ szinte minden országában megjelent. Míg a legmagasabb szintű kezdeményezések a nem-

⁵⁵ A továbbiakban: WPAY.

⁵⁶ U.N. Doc. Resolution (A/RES/50/81) 13 March 1996. World Programme of Action for Youth to the Year 2000 and Beyond Elérhető: <https://undocs.org/A/RES/50/81>. (A letöltés dátuma: 2020. 05. 09.)

⁵⁷ A World Programme of Action for Youth to the Year 2000 and Beyond 15. paragrafusában a következő nemzetközi dokumentumokra utal, amelyek hatást gyakoroltak a prioritási területek összegyűjtésére. A paragrafus szövege szerint időrendi sorrendben és angolul ezek a következők: (a) the Rio Declaration on Environment and Development, adopted by the United Nations Conference on Environment and Development; (b) the Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the World Conference on Human Rights; (c) the Programme of Action of the International Conference on Population and Development; (d) the Copenhagen Declaration on Social Development and the Programme of Action of the World Summit for Social Development; and (e) the Platform for Action, adopted by the Fourth World Conference on Women.

zetközi konferenciákon való részvétellel teljesebben ki, a projektek nagy része lokális vagy nemzeti szinten kerül megrendezésre. Ezen közegekben ugyanis a fiatalok demonstrálhatják aktív hozzájárulásukat olyan döntésekhez és tevékenységekhez, amelyeket az ő nevükben (de sok esetben rájuk való tekintet nélkül), eddig kizárólag csak a felnőttek láthattak el. Mi több, a fiatalok összefogva saját egyesületeket, szakszervezeteket, kapcsolati hálókat, bizottságokat és parlamenteket is létre tudnak hozni. Ahhoz azonban, hogy részvételük a döntéshozásban értelmet nyerjen, elengedhetetlen, hogy első kézből származó tapasztalatokkal rendelkezzenek, és hogy a számukra leginkább aggodalomra okot adó területeket ők maguk azonosítsák.

A környezetvédelem és a fiatal generáció nexusai

Az ifjúságnak egyszerre vannak a környezetükhöz kapcsolódó aggodalmai és kötelezettségei is. Számos környezeti probléma és veszély aránytalanul nagymértékben érinti a fiatal korosztályt, hiszen ők azok, akiknek abban a hanyatló természeti környezetben kell felnőniük és élniük, amelyet az előző generáció hagyott maga után. Éppen ezért újfajta akciókat és módszereket kell kitalálniuk, amelyekkel hatékonyan reagálhatnak az ökológiai kihívásokra úgy, mint a nyersanyagok kimerülése, a biodiverzitás megszűnése és a hosszú életű radioaktív hulladékok elhelyezése. A jövő generációinak érdekét reprezentálni a jelenkori döntéshozás kontextusában igen nehéz. A cél nem a döntéshozás időhorizontjainak kiterjesztése lenne, elegendő csupán az, ha a nagyon rövid távú döntésekről a fókusz átkerülne egy kicsit hosszabb távra, így biztosítva a jövő számára is stabil és egészséges környezetet.

Az előzőekben említett WPAY szövege arra ad javaslatokat, hogyan lehetne a fiatalokat mozgósítani és bevonni. Szorgalmazza a környezetről és ökológiai rendszerekről szóló tananyagok beemelését a tantervbe, a különböző ifjúsági szervezetek széles körű együttműködését, a fejlett országok fiataljainak bevonásával a fejletlenebb országok számára a környezetbarát gazdálkodásra való áttérés megvalósítását.⁵⁸

Ezen ötletek életre hívásához is ad egyfajta támpontot a WPAY. Nemzeti szinten például a kormányoknak, NGO-knak és más érintett szereplőknek segítségére lehetnének az ifjúsági szervezetek, hogy azok a testvérváros elven keresztül kezdeményezhessenek kapcsolatot egymás között, vagy olyan programokat alakíthassanak ki, amelyek révén népszerűsíthetik a környezetbarát tevékenységeket (a faültetés, az elsvitagosodás elleni

⁵⁸ U.N.Doc. i.m. p.3. Environment, Article 65, 66. „Emphasis should be given in school curricula to environmental education. Training programmes should be provided to inform teachers of the environmental aspects of their subject-matter and to enable them to educate youth concerning environmentally friendly habits. The participation of youth groups in gathering environmental data and in understanding ecological systems and actual environmental action should be encouraged as a means of improving both their knowledge of the environment and their personal engagement in caring for the environment.”

küzdelem, hulladék-újrahasznosítás stb.).⁵⁹ De a kormányok a közmédia és a médiaügynökségek aktív bevonásával islehetővé tudják tenni, hogy a környezetet érintő témákról nagy mennyiségű információ disszeminálódjon a fiatalok körében, amelyekre saját szintjükön és közegükben reagálhatnak.

Modellek a részvételre és hozzájuk kapcsolódó példák a környezetvédelem területén

A két előző kisebb fejezet (fiatalok részvétele a döntéshozatalban, illetve a környezetvédelem és a fiatal generáció nexusai) összekapcsolásaként kerülnek bemutatásra azok a konkrét mechanizmusok és gyakorlati példák, amelyek nemzetközi szinten a fiatalok beleszólásával járulnak hozzá politikai döntések megreformálásához, szemléletváltásokhoz, vagy bármely a jövő generációinak életkörülményeit kedvezőbb irányba befolyásoló folyamathoz.

- Programtervezés, implementáció, ellenőrzés, értékelés

A fiatalok megosztják véleményüket és tapasztalataikat annak érdekében, hogy ez a folyamat az ő igényeikre szabott programok kivitelezéséhez vezessen. Az ellenőrzésben és az értékelésben való részvételükkel segítik, hogy a program ténylegesen elérje célját, illetve amennyiben szükséges, alkalmazkodjon a változó körülményekhez. Erre jó példa az ENSZ által 2019-ben kibocsátott, az egészséges környezethez való gyermekjogok előmozdítása érdekében elfogadott globális kezdeményezés.⁶⁰ Ennek keretén belül a szervezet két éven keresztül olyan workshopokat szervez gyermekeknek, fiataloknak és szakértőknek, ahol lehetőségük van az információcserére, és megoszthatják gondolataikat a gyermekjogok helyzetével kapcsolatosan. Ez végül az *Egészséges Környezethez való Gyermekjogok Globális Nyilatkozatában* kerül majd összefoglalásra, amelyet 2021-ben mutatnak be a világ vezető politikusainak, NGO-knak és más szervezeteknek. Ehhez kapcsolódóan alkottak meg egy globális közvélemény-kutatást⁶¹ is gyermekek körében, amellyel igen széles körben tudtak igényfelmérést lefolytatni azáltal, hogy válaszokat vártak tőlük az őket megillető jogok helyzetéről és környezeti problémákról.

- Kortársak általi támogatottság, reprezentáció és érdekképviselet

⁵⁹ U.N.Doc. i.m. p.3, Article 67. „The United Nations Environment Programme is requested to continue its efforts to disseminate information to and exchange information with youth organizations. Governments should encourage and assist youth organizations to initiate and develop youth-to-youth contacts through town-twinning and similar programmes in order to share the experience gained in different countries.” Article 69. „Governments and youth organizations should initiate programmes to promote participation in tree planting, forestry, combating desert creep, waste reduction, recycling and other sound environmental practices. The participation of young people and their organizations in such programmes can provide good training and encourage awareness and action. Waste management programmes may represent potential income-generating activities which provide opportunities for employment.”

⁶⁰ Erről bővebben: Global Initiative – Advancing Children’s Right to a Healthy Environment.

⁶¹ Elérhető: www.voicesofyouth.org/climate-action. (A letöltés dátuma: 2020. 05. 12.)

Manapság a fiatalok egyre több lehetőséget kapnak, hogy a társaik által megválasztott érdekképviselőkként kiállhassanak az általuk preferált ideológiáikért és felnőttekkel együtt dolgozva lobbizhassanak jogaik nagyobb mértékű elismeréséért és tiszteletben tartásáért. Ilyen rendszerben működik az ENSZ Ifjúsági Küldött intézménye is.⁶² A projekt lényege, hogy a világszervezet a tagállamok a Közgyűlés és a Gazdasági és Szociális Tanács munkájában résztvevő delegáltak mellett egy fiatal, rendszerint húszas éveiben járó képviselő számára is lehetővé teszi a részvételt ülésein. Az Ifjúsági képviselők megválasztása a tagállamok hatásköre, feladataik pedig eszerint eltérők lehetnek. Általában véve azonban elmondható, hogy ők azok, akik inputot nyújtanak a delegációknak ifjúságot érintő kérdésekben, és találkozókon, formális üléseken való jelenlétükkel aktívan hozzájárulnak delegációjuk sikeres munkájához.

A másik ehhez hasonló szisztéma alapján működik az ENSZ Főtitkár Ifjúsági Ügyvivőjének pozíciója, akit viszont maga a Főtitkár választ, és fő feladata, hogy az egyes ENSZ szakosított szervekkel való együttműködés során közbenjárjon a fiatalok (különösen a legsebezhetőbb és marginális helyzetben lévők) jogainak erősítésében és, hogy megismertesse ezekkel a szervezetekkel a fiatalok hozzájárulásának szükségességét a béketeremtés, valamint az emberi jogok fenntartásában, és elősegítse ezen hozzájárulások maximalizálását. Ahogy az látszik is, az Ügyvivő nem csak egy területen igyekszik jelen lenni, munkaterve a klímaváltozáson át a migrációig mindent lefed.⁶³

- Kampanyolás és lobbizás

A fiatalok, mielőtt lehetőséget biztosítanak nekik, összegyűlnek, és kifejezésre juttatják aggodalmukat és tapasztalataikat, sokan közülük pedig kampányba is kezdenek a számukra fontos területeken, hogy szükségszerű változtatásokra hívják fel a figyelmet lokális vagy akár nemzetközi szinten. Ezen folyamat eddigi legismertebb élharcosa a *Time* magazin által 2019-ben év emberének választott 17 éves svéd diáklány, Greta Thunberg.⁶⁴ Nevéhez köthető a #FridaysForFuture⁶⁵ kampány, amelyet 2018-ban kezdett el azért, hogy erőteljesebb fellépésre szólítsa fel a svéd parlamentet a 21. századi klímaváltozással szemben. Mozgalma azóta világméretűvé vált, a közösségi médián keresztül emberek millióihoz jutott el. és Greta a legfiatalabb modern klímaaktivistaként írta be magát a történelembe. 2019-ben beszédet mondott New Yorkban az ENSZ klíma-csúcskonferenciáján, amellyel reményt adott kortársainak, hogy fiatalon is sokat tehetnek az ügy érdekében. Emellett számos más nemzetközi fórum, találkozó, konferencia állandó résztvevője, amelyeken erősen bírálja a gazdasági élet szereplőinek közömbös attitűdjét a közelgő klímakatasztrófa iránt.

- Politikai fórumokon való részvétel

⁶² A programról bővebben itt: www.un.org/development/desa/youth/what-we-do/youth-delegate-programme.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 12.)

⁶³ A pontos munkatervről melléklet is készült, amelyet bárki szabadon elolvashat. Elérhető: www.un.org/youthenvoy/wp-content/uploads/2013/07/OSGEY-Work-Plan-Final1.pdf. (A letöltés dátuma: 2020. 05. 25.)

⁶⁴ A teljes cikk: Alter–Haynes–Worland 2019.

⁶⁵ Greta minden pénteken kimaradt az iskolából, hogy a svéd parlament előtt sztrájkolhasson.

A fiatalok számára egyre több lehetőség nyílik, hogy részt vehessenek döntéshozó fórumokon mint előadók, szervezők, delegátusok, és szignifikáns hatással legyenek ezen események döntéseinek kimenetelére. Az egyik legjelentősebb platform a Gazdasági és Szociális Tanács égisze alatt működő éves ifjúsági fórum. Ennek fontosságára először a Főtitkár 2016-os jelentésében⁶⁶ hívta fel a figyelmet, amelynek témái az ENSZ által felállított 2030-as *Fenntartható Fejlődési Célok* nemzeti végrehajtásának nyomon követésekor a Magas Szintű Politikai Fórumra⁶⁷ (HLPF) váró jövőbeli égető feladatok voltak. Ahogyan más létező politikai egyeztető platformok, az ifjúsági fórum is megpróbál informálisan hozzájárulni a HLPF munkájához. Az ülés végeredményének kulcselemei és az ott tárgyalt álláspontok bekerülnek a HLPF Miniszteri Nyilatkozatába.⁶⁸ A fiataloknak szánt konferenciát első ízben 2012-ben tartották meg, amelynek központi kérdése a számukra elérhető munkalehetőségek növelése és a körükben nagy számban előforduló munkanélküliség megoldása volt. Azóta feladata jóval specifikusabb lett, hiszen olyan közeggé nőtte ki magát a fórum, ahol a Nemzeti Ifjúsági Tanácsok, regionális ifjúsági szervezetek által választott résztvevők megoszthatják gondolataikat és ötleteiket, hogyan lehetne elősegíteni a 2030-as *Agenda* elérését, illetve ők maguk hogyan tudnának hozzátenni az ifjúságspecifikus fejlődési célok megvalósulásához.

Hasonló szisztéma alapján, de jóval konkrétabb céllal tartották 2019. szeptember 22-én az Ifjúsági Klímacsúcsot.⁶⁹ Az Antonio Guterres Főtitkár által kezdeményezett eseményen több mint 140 országból tettek tiszteletüket olyan klímaaktivisták, akik elkötelezettek a klímaváltozás kezelésében, és üzeneteikkel cselekvésre szeretnék bírni a világ vezetőit is. A csúcson konkrét ötletekkel álltak elő, és egy „globális hackathon” keretein belül prezentálhatták számítástechnika alapú megoldásaikat a klímaváltozás

⁶⁶ U.N. Doc. Report of the Secretary General (A/70/684), Seventieth session, Critical milestones towards coherent, efficient and inclusive follow-up and review at the global level, 31. pont: „The high-level political forum could also be informed by and benefit from several specific Economic and Social Council forums covering cross-cutting issues in the context of the Sustainable Development Goals, including the existing forums on partnerships, youth and others.”

⁶⁷ Az ENSZ tagállamok által konszenzussal elfogadott közgyűlési határozatban foglalt Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030 (*Agenda 2030*), illetve annak gerincét adó *Fenntartható Fejlődési Célok* végrehajtásának nyomon követéséért és felülvizsgálatáért felelős legfőbb globális szerv a Magas Szintű Politikai Fórum (High-Level Political Forum, HLPF). Az évente New Yorkban megrendezésre kerülő HLPF miniszteri szintű szegmensén a tagállamok lehetőséget kapnak az *Agenda 2030*-ban foglaltak nemzeti végrehajtásával kapcsolatosan tett eddigi lépéseik bemutatására.

⁶⁸ A Magas Szintű Politikai Fórum 8 napon át tartó eseménysorozat lényegi összefoglalója.

⁶⁹ Ezt az eseményt a New York-i Climate Action Summit mintájára tartották annyi különbséggel, hogy ez csak és kizárólag fiataloknak szólt. Az eredeti magas szintű konferencián politikai vezetők vettek részt Ennek keretein belül arra akarták ösztönözni őket, hogy tartsák be a *Párizsi Klímaegyezményben* foglalt vállalásaikat és vegyék kellőképpen komolyan azt. A Climate Acton Summit azonban nem összekeverendő az ENSZ éghajlatváltozási keretegyezményének (UNFCCC) végrehajtását nyomon követő Felek Konferenciájával (Conference of the Parties – COP), amelyet minden évben máshol tartanak.

lassításában. A Klímacsúcs eredményeiről a Főtitkár analitikus jelentésében számolt be, amelyet a 25. Felek Konferenciáján mutattak be 2019 decemberében, Chileben.

Logikailag ide sorolható az Ifjúsági Klíma Mozgalom (Youth Climate Movement – YOUNGO) vagy más néven Nemzetközi Ifjúsági Klíma Mozgalom (International Youth Climate Movement – IYCM), amely az ifjú generációkat a klímaváltozás megállítása érdekében mobilizáló és inspiráló nemzetközi ifjúsági szervezetek hálózatát jelenti. Megalapítására 2005-ben került sor, amikor a Kanadában, Montrealban tartott COP konferenciára a tagállamok különböző ifjúsági szervezetekből delegátusokat küldtek, hogy képviseljék társaik érdekeit. Ennek eredményeképpen rajzolódott ki a Nemzetközi Ifjúsági Klíma Mozgalom képe, amely először csupán a klímátárgyalásokon részt vevő fiatalok csoportját foglalta magába. Később országos szinten ezek a különböző felépítésű, de hasonló elveket valló ifjúsági klímaszervezetek koalíciókba szerveződtek, és egy nagyobb regionális vagy kontinentális mozgalom részévé váltak. A YOUNGO hivatalos összejövetelére a COP előtt 3 nappal kerül sor, ez az Ifjúsági Konferencia (Conference of the Youth), amely egyfajta előkészítő ülésként funkcionál, és lehetővé teszi az ifjúsági szervezeteknek, hogy közösen vitassanak meg stratégiai döntéseket a klímaváltozás megoldása kapcsán. Ahogy látható, a COY leginkább a COP-ra felkészítő és kapacitásbővítő programként funkcionál fiataloknak, és a munkacsoportokban való együttműködésük segítségével lobbipontokat és stratégiákat tudnak fejleszteni, hogy ezeket aztán az ENSZ-tagállamok képviselői elé terjesszék a Felek Konferenciáján.

Összegzés

Annak érdekében, hogy környezetünk hosszú távú megőrzése és a klímaváltozás negatív hatásainak mérséklése, végső soron e hatások megelőzése és felszámolása ne csak vízió, hanem valóság legyen, mind az Európai Unió, mind az Egyesült Nemzetek Szervezete kitüntetett figyelmet szentel a környezeti fenntarthatóságnak. Mivel a ma született környezetpolitikai döntések hatásukat többnyire hosszú távon fejtik ki, korunk fiatal nemzedékeinek szerepvállalása is fontos. Ők lesznek ugyanis azok, akik egy jelenkori döntés hatásait évtizedek múlva a saját bőrükön fogják érezni.

Az EU számos jogi és intézményi keretet biztosít polgárainak, így köztük a fiataloknak is, véleményük kinyilvánítására és ötleteik megvalósítására. Legyen szó az európai polgári kezdeményezésről, avagy az európai parlamenti választásokról, immáron a fiatal nemzedékek is egyre aktívabban kapcsolódnak be az EU-s döntéshozatal egészébe. Mindezt támogatja az európai ifjúságpolitika, amely platformokat és párbeszédet létrehozva, hidat teremt a fiatalság és a döntéshozók között, segítve a fenntartható jövő felé való elmozdulást. Az Európai Unió mellett az Egyesült Nemzetek Szervezete mint a nemzetközi béke és biztonság rendszerének fenntartója is különös figyelmet szentel a környezetvédelemnek. Általánosságban elmondható, hogy a szervezet régóta felismerte annak szükségességét, hogy segítse tagállamait a fenntartható fejlődés megteremtésének irányába tett erőfeszítéseikben. Ehhez változatos fórumokat, konferenciákat, egyez-

tetéseket biztosít, amelyeken a döntéshozók és szakértők mellett a fiatal generáció is képviseltetheti magát. A cél az, hogy az ő szempontjukból leglényegesebb, környezethez kapcsolódó problémák identifikálásán túl, kreatív és innovatív megoldásokat találhassanak ezek orvoslására. A szerveződő ifjúsági mozgalmak példa nélküli lobbijától fogva az egyéni, egy-egy ENSZ-szervben betöltött képviselőig széles skálán mozognak a számukra kínált lehetőségek, amelyekkel előszeretettel élnek is. Véleményükre, segítségükre, meglátásaikra igenis szükség van nemcsak most, hanem a jövőben is, hiszen olyan világ kialakításáért tevékenykednek, ahol a környezethez való jog és a fenntarthatóság az emberiség létének elengedhetetlen komponense lesz.

Irodalomjegyzék

Monográfiák

ANGEL, A. William (2014): *The International Law of Youth Rights*. Second Revised Edition. Revised by: CARDONA, Jorge – PORCARO, Guiseppa – WEURO, Jaakko – ZECCA, Giorgio. BrillNijhoff.

BÓKA János – GOMBOS Katalin – SZEGEDI László (2019): *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

GOMBOS Katalin (2017): *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai*. Budapest, Wolters Kluwer.

Joganyagok

Magyar nyelvű joganyagok

1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről

Idegen nyelvű joganyagok

Report of the Secretary General (A/70/684), Seventieth session, Critical milestones towards coherent, efficient and inclusive follow-up and review at the global level

Resolution 2037 (XX) A/RES/20/2037, 7 December 1965, Declaration on the Promotion among Youth of the Ideals of Peace, Mutual Respect and Understanding between Peoples

Resolution (A/RES/50/81) 13 March 1996, World Programme of Action for Youth to the Year 2000 and Beyond

Hivatkozásjegyzék

- 2030 climate & energy framework. Elérhető: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en (A letöltés dátuma: 2020. 04. 07.)
- A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók bizottságának, Éghajlat- és energiapolitikai keret a 2020–2030-as időszakra COM/2014/015 final. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52014DC0015> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 07.)
- A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók bizottságának, Összefogás az energiaunió és az éghajlat-politika terén – A tiszta energiára való átállás feltételeinek megteremtése COM/2019/285 final. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52019DC0285> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 07.)
- A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az ENSZ főtitkára által szervezett, New Yorkban tartandó 2019. évi éghajlat-politikai csúcstalálkozóról, Brüsszel, 2019. 09. 11. COM(2019) 412 final. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0412:FIN:HU:PDF> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 07.)
- A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók bizottságának, The European Green Deal, Brüsszel, 2019. 12. 11. COM(2019) 640 final. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication-annex-roadmap_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 07.)
- A petíciós jog. Elérhető: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/148/a-peticios-jog (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)
- A pontos munkatervről melléklet is készült, amelyet bárki szabadon elolvashat. Elérhető: www.un.org/youthenvoy/wp-content/uploads/2013/07/OSGEY-Work-Plan-Final1.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 25.)
- A programról bővebben itt: www.un.org/development/desa/youth/what-we-do/youth-delegate-programme.html. (A letöltés dátuma: 2020. 05. 12.)
- A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által megfogalmazott állásfoglalás az uniós ifjúsági párbeszéd irányítására vonatkozó iránymutatások meghatározásáról Az Európai Unió 2019–2027-re szóló ifjúsági stratégiája (2019/C 189/01). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2019:189:FULL&from=LT> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)
- A teljes cikk: Alter, Charlotte – Haynes, Suyin – Worland, Justin (2019): Person of the Year. *Time Magazine*, Vol. 194, No. 27–28, December 23, 2019/December 30, 2019. Elérhető: <https://time.com/person-of-the-year-2019-greta-thunberg/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 27.)
- Az éghajlat-politika támogatottsága a lakosság körében. Elérhető: https://ec.europa.eu/clima/citizens/support_hu (A letöltés dátuma: 2020. 03. 02.)
- Az Európai Bizottság közleménye: „Tiszta bolygót mindenkinek: Európai hosszú távú stratégiai jövőkép egy virágzó, modern, versenyképes és klímasesleges gazdaságról” COM(2018) 773 final. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52018DC0773> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 07.)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1999 rendelete. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32018R1999> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 07.)
- Az Európai Unió Tanácsa és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott állásfoglalás az ifjúságpolitika terén folytatott európai együttműködés keretéről: A 2019 és 2027 közötti időszakra szóló uniós ifjúsági stratégia (2018/C 456/01). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:C:2018:456:FULL> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)

- GRAHAM-HARRISON, Emma (2019): A quiet revolution sweeps Europe as Greens become a political force. Elérhető: www.theguardian.com/politics/2019/jun/02/european-parliament-election-green-parties-success (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)
- EP – Eurobarométer, 91.5. Külön Felmérés. Elérhető: www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/post-election-survey-2019-complete-results/executive-summary/hu-post-election-survey-2019-executive-summary.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)
- Erről bővebben: Global Initiative – Advancing Children’s Right to a Healthy Environment, www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/ConceptNoteChildRights_EN.PDF. (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)
- EU Emissions Trading System (EU ETS). Elérhető: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en (A letöltés dátuma: 2020. 04. 07.)
- EU Petíciós portál. Elérhető: https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/hu/show-petitions?keyWords=&_anyEuCountry=on&searchThemes=ENVIPRR%2CENVIRONMEN&searchRequest=true&resSize=20&pageSize=20#res (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)
- EU Youth Strategy. Elérhető: https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy_en (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)
- Eurobarometer Survey 91.5 of the European Parliament. Elérhető: www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/post-election-survey-2019-complete-results/report/en-post-election-survey-2019-report.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)
- Európai Bizottság (2018): European Youth for Climate Action Elérhető: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/initiative_6_youth_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)
- Európai Bizottság (2019): National Energy and Climate Plans Bringing principles to action. Elérhető: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/national_energy_and_climate_plans_v4.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 07.)
- Európai Szolidaritási Testület: Első pályázati felhívás az új megerősített struktúra keretében – Kérdések és válaszok, Tájékoztató, Brüsszel 2018. 08. 10. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/MEMO_18_4840 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)
- Európai Tanács 2014. október 23–24. ülésén elfogadott Következtetések. Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/hu/pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 07.)
- European elections: youth vote credited for rise of green parties Elérhető: www.france24.com/en/video/20190527-european-elections-youth-vote-credited-rise-green-parties (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)
- European Youth for Climate Action Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/european-youth-climate-action_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)
- Globális közvélemény-kutatás. Elérhető: www.voicesofyouth.org/climate-action. (A letöltés dátuma: 2020. 05. 12.)
- Intézkedések az éghajlatváltozási vészhelyzet ellen. Elérhető: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000015_hu (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)
- Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és az (EU) 2018/1999 rendelet (az európai klímarendelet) módosításáról, Brüsszel, 2020.3.4. COM/2020/80 final. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1588581905912&uri=CELEX:52020PC0080> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 28.)
- Protecting the Lungs of Europe. Elérhető: <https://youthforeurope.eu/protecting-the-lungs-of-europe/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)
- Sajtóközlemény, Brüsszel 2019. 12. 11. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_19_6691 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)

- Special Eurobarometer 490 – Wave EB91.3 Elérhető: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/support/docs/report_2019_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)
- Szén-dioxid-árzás az éghajlatváltozás elleni küzdelem érdekében. Elérhető: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000011_hu (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)
- Tervezet – Az Európai Unió Tanácsa és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői által elfogadott állásfoglalás az ifjúságpolitika terén folytatott európai együttműködés keretéről: A 2019 és 2027 közötti időszakra szóló uniós ifjúsági stratégia. Brüsszel 2018. 11. 29. 14944/18. Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14944-2018-INIT/hu/pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)
- U.N. Doc. Resolution (A/RES/50/81) 13 March 1996. World Programme of Action for Youth to the Year 2000 and Beyond <https://undocs.org/A/RES/50/81>. (A letöltés dátuma: 2020. 05. 09.)
- Uniós polgárság. Elérhető: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-citizenship_hu (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)
- Vitaanyag, Fenntartható Európa 2030-ra, Európai Bizottság COM(2019) 22., 2019. 01. 30. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/rp_sustainable_europe_hu_v2_web.pdf 48. o. (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)
- World Congress on Youth: The Barcelona Statement, Barcelona, Spain, 8–15 July 1985 <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000066540> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 08.)
- Yellow is the New Green. Elérhető: <https://youthforeurope.eu/yellow-is-the-new-green/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)
- Youth 4 Europe szervezet. Elérhető: <https://youthforeurope.eu/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)
- Youth for Europe Project Summary. Elérhető: <https://youthforeurope.eu/detailed-informations-about-youth4europe/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 16.)

A környezetvédelem és a migrációs helyzet kapcsolata

*Kakuk Gabriella*¹

Bevezetés

A környezetszennyezés napjaink egyik legfenyegetőbb és mielőbbi megoldást követelő problémája.² Csak néhány a környezeti veszélyek közül: a tengerszint-emelkedés, a szélsőséges időjárási események gyakoribbá válása, a vízhiány és az elsivatagosodás.

Az éghajlatváltozás jelenleg is zajló folyamat, és a jövőben súlyosabb lesz, még abban az esetben is, ha az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére irányuló globális erőfeszítések eredményesek lesznek. A hatások azonban sokkal kevésbé súlyosak, ha a kibocsátások csökkentésére irányuló erőfeszítések sikeresek, és a globális hőmérsékleti növekedést jóval 2 °C alatt tartják, ahogyan azt a *Párizsi Megállapodás*³ megköveteli. Bármely magasabb kibocsátási forgatókönyv lényegesen nagyobb éghajlatváltozáshoz vezet.

A szélsőséges időjárási és éghajlati veszélyek, például a hóhullámok, az árvizek és az aszályok sok régióban gyakoribbak és intenzívebbek lesznek. Ez káros hatásokkal jár az ökoszisztémákra, a gazdasági ágazatokra, valamint az emberi egészségre és jólétre. Ezért a globális éghajlatváltozásból származó kockázatok minimalizálása érdekében célzott intézkedéseket kell hozni az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás érdekében, az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését célzó intézkedések mellett. Az alkalmazkodást az egyes régiók és városok sajátos körülményeihez kell igazítani.

„Az EEA legutóbbi – 2015-ös – környezeti állapotjelentése óta nem javultak az általános környezeti tendenciák. Az értékelés megjegyzi, hogy míg a 2020-ra kitűzött célok többsége, különösen a biológiai sokféleséggel kapcsolatos célok nem fognak teljesülni, még mindig van esély a 2030-ra és 2050-re kitűzött hosszabb távú célok teljesítésére.”⁴

2015 és 2050 között a magas jövedelmű országokban a születések száma várhatóan 20 millióval haladja meg a halálozások számát, míg a migrációból származó nettó népességnövekedés becsült összege 91 millió fő. Ez azt jelenti, hogy az előrejelzés médium variánsa szerint a bevándorlás a népességnövekedés 82%-át fogja adni a magas jövedelmű országokban.⁵

¹ Nemzeti Közszerológati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, PhD-hallgató.

² GELLÉRTHEGYI 2011.

³ Párizsi Megállapodás.

⁴ Európai Környezetvédelmi Ügynökség: www.eea.europa.eu/hu/highlights/europa-kornyezet-i-allapota-2020-ban (A letöltés dátuma: 2020. 02. 08.)

⁵ VAJDA 2017, 37–56.

A környezetvédelem és az Európai Unió

Környezetünk állapotának rohamos ütemben végbemenő romlása miatt egyre nagyobb hangsúly helyeződik a jogalkotásra is. Az alapító Római Szerződés környezetvédelmi rendelkezéseket kifejezetten még nem tartalmazott, abban csak utalásokat találhatunk, hiszen ebben az időben a környezetvédelemre világszerte kevesebb figyelmet fordítottak, mint napjainkban. Amikor mégis felmerült a közösségi gyakorlat során a környezetvédelmi szabályozás igénye, a Római Szerződés általános felhatalmazásról rendelkező cikkeihez kellett nyúlni. Ez természetesen nem lett volna lehetséges a tagállamok erre irányuló konszenzusa nélkül. Számos – 1986-ig több mint 150 – környezetvédelmi tárgyú jogszabályt fogadott el a Közösség a Szerződés 100., valamint 235. cikke alapján, túlnyomórészt a termékvonatkozású környezetvédelem területén.⁶ A 100. cikk szerint a tagállamokra kötelező irányelveket lehet kibocsátani, a 235. cikk szerint pedig a Közösség céljainak megvalósítása érdekében jogszabályokat alkothat. Az EU a környezetpolitika minden területén – a lég- és vízszennyezés, a hulladékgazdálkodás és az éghajlatváltozás terén is – rendelkezik hatáskörrel. Intézkedéseinek hatályát a szubszidiaritás elve, valamint az a követelmény korlátozza, hogy az adózás, a területrendezés, a földhasználat, a mennyiségi vízkészlet-gazdálkodás, az energiaforrások megválasztása és az energiaellátás szerkezete tekintetében a Tanácsnak egyhangúan kell döntenie.⁷

A környezet rohamos léptékben történő romlásának megállítására tett erőfeszítések sikertelensége miatt a nemzetközi jogban és különösen az Európai Unió jogában is megfigyelhető, a környezetvédelmi szabályozás (és különösen annak végrehajtása) egyre nagyobb jelentőségre tesz szert. A környezetünk állapotának megóvásával kapcsolatos célok elérésének és a környezeti politikák megvalósításának hiányosságai egyre jelentősebb szerephez juttatják a környezettudatos polgárokat, és különösen a környezetvédő civil szervezeteket.

Az 1. ábra bemutatja a környezet állapotát és a jövőbeli kilátásokat. Az ábrában foglaltak szerint megállapíthatjuk, hogy a legnagyobb előrelépés az erőforrás-hatékonyság és a körforgásos gazdaság tekintetében történt.

Jóval szerényebb előrelépés érzékelhető az üvegházhatású gázok, az ipari kibocsátások, a hulladékképződés csökkentése, az energiahatékonyság, valamint a megújuló energia arányának tekintetében. Amennyiben nem történik előrehaladás a fent említett területeken, úgy a 2030-ra, valamint a 2050-re kitűzött célok teljesíthetetlené válnak.

⁶ SIMON 1996, 197.

⁷ Európai Parlament: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/71/kornyezetpolitika-altalanos-el-vek-es-alapveto-keretek (A letöltés dátuma: 2020. 03. 08.)

Témák	Korábbi trendek és kilátások		A szakpolitikai célkitűzések/célok teljesítésének távlatai		
	Múltbeli tendenciák (10-15 év)	Kilátások 2030-ra	2020	2030	2050
A természeti tőke védelme, megőrzése és javítása					
Szárazföldi védett területek					
Tengeri védett területek					
Védett fajok és élőhelyek az EU-ban					
Leggyakoribb fajok (pillangók és madarak)					
Az ökoszisztéma állapota és a kapcsolódó szolgáltatások					
Vízi ökoszisztéma és vizes élőhelyek					
Hidromorfológiai terhelés					
A tengeri ökoszisztéma és biológiai sokféleség helyzete					
A tengeri ökoszisztéma terhei és az ökoszisztémát érő hatások					
A városi infrastruktúra és mezőgazdasági területek terjeszkedése					
Talaj állapota					
Légszennyezés és hatásai az ökoszisztémára					
Vegyí szennyezés és hatásai az ökoszisztémára					
Éghajlatváltozás és hatásai az ökoszisztémára					
Erőforrás-hatékony, körforgásos és alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság					
Anyagi erőforrás-hatékonyosság					
Anyagi javak körforgásos felhasználása					
Hulladéktermelés					
Hulladékkezelés					
Üvegházhatású gázok kibocsátása és a csökkentésre irányuló erőfeszítések					
Energiahatékonyosság					
Megújuló energiaforrások					
Levegőszennyező anyagok kibocsátása					
Ipari szennyezőanyagok kibocsátása					
Tiszta ipari technológiák és eljárások					
Vegyí anyagok kibocsátása					
Víz kivétel, valamint a felszíni és a talajvízre gyakorolt terhelése					
Tengerek fenntartható használata					
Védelem az egészséget és a jóllétet fenyegető környezeti kockázatokkal szemben					
Levegőszennyező anyagok koncentrációja					
Légszennyezés hatásai az emberi egészségre					
A népesség környezeti zaj- expozíciója és hatása az emberi egészségre					
Csendes területek megőrzése					
A vizek szennyezésből adódó terhelése és kapcsolata az emberi egészséggel					
Vegyí szennyezés és kockázata az emberi egészségre és jóllétre nézve					
Az éghajlatváltozás kockázata a társadalom szempontjából					
Éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás: stratégiák és tervek					
Múltbeli tendenciák (10–15 év) indikatív értékelése és kilátások 2030-ra		A kiválasztott szakpolitikai célkitűzések/célok teljesítésének távlatai - Indikatív értékelés			
	Javuló tendenciák/fejlémények dominálnak	Év		Nagyrészt megfelelő ütemben halad	
	A tendenciák/fejlémények vegyes képet mutatnak	Év		Részben megfelelő ütemben halad	
	Romló tendenciák/fejlémények dominálnak	Év		Nagyrészt nem megfelelő ütemben halad	

1. ábra: A múltbeli tendenciák, a kilátások és a szakpolitikai célkitűzések/célok teljesítésének távlatai⁸
 Forrás: a szerző szerkesztése

⁸ Európai Környezetvédelmi Ügynökség: www.eea.europa.eu/hu/highlights/europa-kornyezet-i-allapota-2020-ban (A letöltés dátuma: 2020. 02. 16.)

Az Európai Unió és a környezetvédelem ma

Az Európai Unióban a legmagasabbak a környezetvédelmi előírások. Annak ellenére, hogy mennyire terjedelmes (széles körű) a belső uniós környezetvédelemmel foglalkozó joganyag, nem tud megvédeni minket a környezetromlás negatív hatásaitól, a határokon átnyúló globális környezeti pusztulástól, és nem csökkenti kellő mértékben az EU gazdasági tevékenységének a természeti erőforrásokra gyakorolt hatását világszerte.

Hétköznapijaink kihívásai sokkal inkább egymással összefüggők, a fenntartható fejlődést a 3 következő területen kell megvalósítani: környezeti, társadalmi és gazdasági. Az éghajlatváltozás, a biológiai sokféleség csökkenése és a biológiai biztonság, az erdőirtás, a levegő és a víz szennyezése, valamint a vegyi anyagok kezelése csak néhány példa a napjainkban tapasztalható veszélyek közül. Ezen globális kihívásokkal való szembenézéshez valódi elkötelezettségre és hatékony együttműködésre van szükség nemzetközi szinten.

Az uniós környezetpolitika és szabályozás célja, hogy uniós polgárként jólétben, bolygónk felélése nélkül éljünk. Középpontjában innovatív és körforgásos gazdaság áll, amelyben a biodiverzitás védelmet élvez és helyreállítandó értéknek számít, és amelyben a környezettel összefüggő egészségügyi kockázatok minimálisak – megnövelve a társadalom ellenállóképességét, és a növekedést függetlenül az erőforrás-felhasználástól.

Az Európai Unió környezetpolitikájának alapjai

Az EU környezetpolitika a lég- és vízszennyezés, a hulladékgazdálkodás és az éghajlatváltozás terén is, azaz minden területén rendelkezik hatáskörrel. Intézkedéseinek hatályát a szubszidiaritás elve, valamint az a követelmény korlátozza, hogy az adózás, a területrendezés, a földhasználat, a mennyiségi vízkészlet-gazdálkodás, az energiaforrások megválasztása és az energiaellátás szerkezete tekintetében a Tanácsnak egyhangúan kell döntenie. Az Európai Unió környezetpolitikájának alapja az elővigyázatosság és a megelőzés elve, a környezeti károk forrásuknál történő elhárításának elve, továbbá a „szennyező fizet” elve.

Az elővigyázatosság elve

Az elővigyázatosság elve kockázatkezelési eszköz, alkalmazására akkor nyílik lehetőség, ha a tudomány nem tudja egyértelműen meghatározni, az adott intézkedésből vagy politikából fakadó, az emberi egészségre vagy a környezetre gyaníthatóan káros kockázat mértékét. Az ilyen intézkedések korlátja, hogy megkülönböztetéstől mentesnek és arányosnak kell lenniük és felülvizsgálat tárgyát kell képezniük, amint rendelkezésre áll több tudományos információ.

A „szennyező fizet” elv

Az elvet a környezetvédelmi felelősségről szóló irányelv hajtja végre, a környezethasználó felelősségét mindvégig – az engedélyezéstől egészen az általa esetleg okozott károknak a tevékenység beszüntetését követő elhárításáig – képes garantálni. A környezeti felelősségről szóló uniós irányelv ennek egyik fő eszközeként előírja, hogy a tagállamok a gazdasági szereplőket az általuk okozott károk megelőzése, illetve elhárítása érdekében felelősségbiztosítás vagy pénzügyi biztosíték igénybevételére ösztönözzék.

Továbbá nagy hangsúlyt kap a környezetvédelem beépítése az uniós politika más területeibe. Az utóbbi években a környezetpolitika integrációja jelentős mértékben előrelépett, például az energiapolitika területén, és mindez tükröződik az uniós éghajlatváltozási és energiaügyi csomag párhuzamos kidolgozásában, vagy az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, versenyképes gazdaság 2050-ig történő megvalósításának ütemtervében.⁹

Az EU-t a környezetvédelemmel kapcsolatos nemzetközi fellépés vezető támogatójaként ismerik el, és elkötelezett amellett, hogy világszerte előmozdítsa a fenntartható fejlődést.

A fenntartható fejlődés az EU egyik legfontosabb célkitűzése, ahogyan azt a Szerződéseiben meghatározza. A többoldalú környezetvédelmi megállapodások és más környezetvédelmi tárgyalások és folyamatok kidolgozásának és végrehajtásának aktív résztvevőjeként, különösen az Egyesült Nemzetek keretében (a fenntartható fejlődés magas szintű politikai fóruma, az ENSZ Környezetvédelmi Közgyűlése), az EU konstruktív álláspontja számos alkalommal kritikusnak bizonyult a haladás biztosítása érdekében.¹⁰

A környezet és a migráció kapcsolata

Napjainkban két gyakran vitatott téma a migráció és a környezetvédelem. A két téma látszólag nem kapcsolódik össze, azonban valójában nagyon is összefonódnak.

Szinte mindennapossá váltak a médiában az afrikai menekültekkel teli, Európa felé tartó csónakokról szóló híradások. A több mint kéthetes hánykolódás során, élelem és víz híján meghalt utasokról készült felvételek, az üzemanyag nélkül sodródó hajón az élők és holtak képei.¹¹

A jeleneteket látva, felmerül a kérdés, miért döntöttek úgy ezek az emberek, hogy hátrahagyva korábbi életüket, veszélybe sodorva egész családjukat, útnak indulnak. Indokaik lehetnek politikaiak és gazdaságiak is – tekintettel arra, hogy mekkora különbségek

⁹ Európai Parlament: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/71/kornyezetpolitika-altalanos-el-vek-es-alapveto-keretek (A letöltés dátuma: 2020. 01. 30.)

¹⁰ European Commission: https://ec.europa.eu/environment/international_issues/index_en.htm (A letöltés dátuma: 2020. 01. 30.)

¹¹ Lásd a témakörben: BÓDI–SZUHAI 2015, 169–188. 20.

alakultak ki az élet minőségében a világ egyes pontjain –, azonban egyre gyakrabban állnak környezeti károk a háttérben.

A migrációt leginkább serkentő tényező a túlnépesedés. A túlnépesedés, a fokozatos környezetromlás, a szélsőséges természeti jelenségek és természeti katasztrófák, a nagyléptékű, környezetet érintő beruházások, valamint a környezeti eredetű konfliktusok, természeti és emberi eredetű környezeti katasztrófák gyakran ösztönzik a migrációt.¹²

Tekintettel arra, hogy a jelenség mekkora méreteket öltött, gyakran vitatott téma. A média és a közbeszéd azonban egyre inkább felcserélhetően használja a „menekült” és a „migráns” fogalmát. Pedig a két fogalomnak határozott és különböző jelentése van, amelyek összekeverése mindkét csoport számára problémákhoz vezet.

A menekültek fegyveres konfliktus vagy üldöztetés elől menekülnek. Az ENSZ Menekültügyi Főbizottsága (a továbbiakban: UNHCR) által közzétett statisztika szerint 2014 végén 19,5 millió menekült volt a világon.¹³ Helyzetük gyakran olyan veszélyes és elvieselhetetlen, hogy országhatárokon átkelve, közeli országokban keresnek biztonságot, amitől kezdve nemzetközileg elismert „menekülteknek” számítanak, akik segítségre jogosultak az államok, a UNHCR és más szervezetek részéről. A menekültek számára túl veszélyes a hazatérés, ezért máshol van szükségük menedékre. Halálos kimenetele lehet, ha ilyen emberek menedékjogát megtagadják.

A nemzetközi közjog definiálja a menekült fogalmát, és védi a menekültet. Az 1951. évi menekültügyi egyezmény és annak 1967. évi kiegészítő jegyzőkönyve, ahogyan más jogi dokumentumok, mint az Afrikai Egységsszervezet 1969. évi menekültügyi egyezménye, továbbra is sarokkövei maradtak a menekültek mai védelmének. Az egyezményekben foglalt jogi alapelvek számtalan más nemzetközi, regionális, nemzeti jogszabályra és gyakorlatra hatottak. Az 1951. évi menekültügyi egyezmény meghatározza, hogy ki számít menekültnek, és körvonalazza azokat a jogokat, amelyeket az államoknak a menekültek számára biztosítaniuk kell. A nemzetközi közjog egyik legalapvetőbb ilyen elve az, hogy a menekültet nem szabad kiutasítani vagy visszaküldeni olyan körülmények közé, ahol élete vagy szabadsága veszélyben van. A Genfi Egyezmény 1. cikke alapján:

„A. Az Egyezmény alkalmazásában a »menekült« fogalma alkalmazandó minden olyan személyre, aki:

- (1) Menekültnek minősült az 1926. május 12-i és 1928. június 30-i Megállapodások, vagy az 1933. október 28-i és az 1938. február 10-i Egyezmények, az 1939. szeptember 14-i Jegyzőkönyv, vagy a Nemzetközi Menekültügyi Szervezet Alapokmánya szerint;

A Nemzetközi Menekültügyi Szervezet fennállása idején hozott, e jogosultságot el nem ismerő határozata nem zárja ki a menekült státusz megadását olyan személyeknek, akik megfelelnek az e rész 2. bekezdésében foglalt feltételeknek.

¹² BENDE–MUHORAY 2014.

¹³ ENSZ Menekültügyi Főbizottsága: www.unis.unvienna.org/unis/hu/pressrels/2015/unisinf513.html
(A letöltés dátuma: 2019. 06. 09.)

- (2) Aki 1951. január 1. előtt történt események következtében faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelem miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.”¹⁴

A környezeti migráció

A környezeti migráció definíciójáról élénk vita zajlik a tudományos közéletben. Amennyiben megvizsgáljuk, hogy milyen elemekből áll össze a menekült fogalma, észrevehetjük, hogy akit valamilyen környezeti probléma üldöz el otthonából, arra a genfi menekültdefiníció nem érvényes. Környezeti problémákra hivatkozva senki nem kaphat menedékjogot. Ugyanakkor számos szerző közelmúltbeli példák – elsősorban a szíriai polgárháború és a Közel-Kelet válságai – elemzése alapján arra figyelmeztet, hogy a környezeti tényezők, valamint a klímaváltozás által kiváltott migrációs nyomás fokozódásával és az ebből szükségszerűen adódó konfliktusokkal a „hagyományos”, politikai és háborús menekültek száma is meredeken emelkedhet. Ezt a közelmúlt történései teljes mértékben igazolták.¹⁵

A „környezeti menekült” kifejezés először Essam El-Hinnawinak az ENSZ Környezeti Programja keretében kiadott, 1985-ös könyvében bukkan fel. Definíciója szerint környezeti menekült „az a személy, akinek ideiglenesen vagy véglegesen el kellett hagynia életterét egy lehetséges környezeti veszély, vagy az életfenntartó ökoszisztémák megzavarása miatt.” El-Hinnawi ezeket három kategóriába sorolja:

- „(1) ideiglenes elköltözik valamely környezeti stressz következtében, mint például földrengés vagy ciklon;
- (2) véglegesen elköltözik az élőhely végleges megváltozása következtében, mint például új duzzasztógát építése; és
- (3) véglegesen elköltözik annak következtében, hogy eredeti élőhelyük már nem biztosítja alapvető szükségleteiket.”¹⁶

¹⁴ 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.

¹⁵ VAJDA 2017.

¹⁶ VÁG 2010, 60.

Az első „környezeti menekültként” számon tartott személy egy Kiribatiról származó férfi, aki 2013-ban kért menekültjogot egy új-zélandi bíróságtól az otthonát fenyegető emelkedő tengerszint miatt.

A későbbiekben a fogalom pontosítása vált indokolttá. Az ENSZ Migrációs Ügynöksége (International Organization for Migration, IOM) a Migrációs Szójegyzék 2011-es, második kiadásában pontosította a definíciót az alábbi két kategória szétválasztásával:

- Környezeti migráns (environmental migrant): „mindazon személyek vagy személyek csoportjai, akik elsősorban környezetük hirtelen vagy fokozatos megváltozásához köthető és életüket vagy életfeltételeiket negatívan befolyásoló okok miatt lakóhelyük ideiglenes vagy végleges elhagyására kényszerülnek (vagy ezen okok miatt így határoznak), és országhatáron belül vagy országhatárokat átlépve vándorolnak” (IOM 2011, 33.).
- Lakóhelyét környezeti okok miatt elhagyni kényszerült személy (environmentally displaced person): „mindazon személyek, akik a szokásos lakóhelyük elhagyására, az ország határain belüli váltásra vagy nemzetközi határátlépésre kényszerültek, és akik esetében a környezeti tényezők minőségromlása vagy pusztulása volt a lakóhelyelhagyás fő, bár nem szükségszerűen kizárólagos oka. Ezt a kifejezést a »környezeti menekült« és a »klímamenekült« – nemzetközi jogi jog- és létalapot nélkülöző – kifejezések helyett alkalmazzuk a migránsok azon kategóriájára, akiknek a mozgása kétségkívül kényszerítő okok hatására történik” (IOM 2011, 34.).¹⁷

A környezeti menekült definiálásával kapcsolatban sok publikáció született.¹⁸ De miért is fontos a fogalom pontos definiálása?

A definícióalkotásnak komoly (elsősorban menekültjogi) következményei vannak, erre tekintettel, érthető módon, a folyamat minden szereplője komoly tárgyalás alapjává tette a kérdést. Végül mind a nemzetközi közösség tagjai, mind pedig a UNHCR elzárkóztak attól, hogy a környezeti, illetve klímamigráció által érintett személyeket menekültként ismerjék el.

„Az 1980-as évektől jelent meg egy újfajta menekültkategória, az ökológiai menekültek. Jellemzően főként Afrikából és Dél-Amerikából érkeztek. Földünk túlterhelésének, a gazdaságilag kiaknázható területek kizsákmányolásának következtében a környezet, közvetve pedig több millió ember élete van veszélyben. Ezzel párhuzamosan, az egyik legmeghatározóbb jelenség a harmadik világ országaiban bekövetkezett demográfiai robbanás és túlnépesedés, amely számos kísérő-jelenséggel jár együtt. Az etnikai konfliktusok, háborúk, polgárháborúk, összetűzések, emberi jogok súlyos, tartós megsértése, az üldöztetések szintén kiváltó okai lehetnek az elvándorlásnak csakúgy, mint a természeti katasztrófák, a járványok.”¹⁹

¹⁷ VAJDA 2017.

¹⁸ Lásd Lee Shin-wha, Norman Myers, Lonergan, Künçek.

¹⁹ BENDE–MUHORAY 2014, 109.

Menekültekről szólva az első megvizsgálendő dokumentum a menekültekre vonatkozó nemzetközi jogi dokumentumok közül, az 1951-es, a menekültek jogállásáról szóló Genfi Egyezmény. Az Egyezmény 1A (2) cikke szerint a menekültek okai faji, vallási, nemzeti hovatartozásra, meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozásra, illetve politikai nézetre visszavezethetők.

A UNHCR gyakorlatában kialakult e fenti okok értelmezése, további eligazítást nyújtanak mind a napi alkalmazás, mind pedig a Főbiztosság által kiadott nemzetközi védelmi iránymutatások, illetve az úgynevezett *Kézikönyv*. A környezeti menekültek a fenti öt ok közül egyik kategóriába sem illenek bele.

A jelenséggel kapcsolatban néhány nemzetközi jogi dokumentumra támaszkodhatunk, tehát megállapíthatjuk, hogy a jogi szabályozás hiánya jellemzi a területet.

A rendelkezésre álló néhány puha nemzetközi jogi dokumentum egyike-másika nevesít bizonyos okokat, amelyek a környezeti menekülés háttérében állhatnak, de jogi kötelező erejük hiányán túl eligazítást sem adnak azokról az eseményekről, amelyek megtörténte esetén az érintett személyek elméletileg védelemben részesíthetők lennének. Nem sorolják fel azokat az okokat, amelyeket a nemzetközi közösség olyan súlyúnak ítél, hogy bekövetkeztük esetén a menekülésre kényszerült egyének, csoportok nemzetközi védelme indokolható lenne.

Bár a környezeti migráció témájáról egyre több szó esik, hiányzik a mai világunkra érvényes összehasonlító kutatás – eltekintve néhány fejlődő országra vonatkozó esettanulmánytól és történelmi összefüggésekből levont következtetéstől; a helyzetet nehezíti, hogy sem a származási országok, sem a célországok nem végeznek ilyen típusú statisztikai adatgyűjtést, ezért a környezeti migránsok aránya az összes migráción belül nem ismert.

A témában nem csak a statisztikai adatok nem ismertek, a környezeti migrációs döntések motivációja sem került felfedésre mindezidáig. Feltételezhetjük, hogy a romló környezet csak akkor vált ki migrációt, amikor az feltűnő, látványos következményekkel jár.

Lépések a környezet állapotának megóvása érdekében

Tekintettel arra, hogy az utóbbi évtizedekben Európa az egyik legfontosabb bevándorlási célponttá vált, egyre fokozódik a migrációs nyomás. Továbbá Európát nemcsak a kívülről érkező migráció érinti, hanem a belső migráció is, figyelembe véve, hogy az Európában is megfigyelhető környezetromlás a belső migrációra is élenkítő hatással van.

Hogy a környezet állapotának megóvása közben mennyire koncentrálnunk arra, hogy ez mekkora befolyással van a migrációs trendek alakulására, érdemes megnéznünk az utóbbi időben elfogadott dokumentumokat.

Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ)

A fent említett csoportba tartozik a *Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030 – Agenda 2030*. 2000-ben a világ vezetői döntésének alapján, 2015-ös határidő megszabásával, számos időponthoz kötött célt állítottak fel, amelyek MDG néven váltak ismertté. Emberek milliói erőfeszítésének és a globális összefogásnak köszönhetően igazi haladást sikerült elérni. A szegénységben élő emberek száma az 1990-es szinthez képest kevesebb mint felére csökkent, valamint 2 milliárddal többen jutnak jobb minőségű ivóvízhez, mint akkor.

A siker ellenére azonban még mindig 1,2 milliárd ember él mélyszegénységben. Ami azt jelenti, hogy minden 4. másodpercben meghal egy gyermek megelőzhető okok miatt, és több mint 800 millióan, főleg nők és fiatalok, szenvednek krónikus éhínségben. Eközben előreláthatólag a világ lakossága 2050-re 9,5 milliárdra növekszik, és az élelmiszerrendszer már most kritikus helyzetben van.

A jelenlegi helyzetet tovább rontja a klímaváltozás, amely további milliók életének rombolásával fenyeget és azzal, hogy az eddig elért haladást semmissé teszi. Az egyenlőtlenség mindenhol növekszik, és az emberi jogokat aláássák a világ legtörékenyebb és konfliktusok által legjobban sújtott országaiban, míg a világgazdaság továbbra is botladozik.

A fent említett nehézségekre tekintettel vitára volt szükséges arról, hogy minek kell követnie az MDG-eket, miután lejárnak 2015-ben.²⁰

A világ vezetői 2015 szeptemberében New York-ban céljúl tüzték ki, hogy véget vetnek a szegénységnek, megküzdjenek a klímaváltozással, és harcolnak az igazságtalanság ellen. A 2030-as fenntartható fejlődési keretrendszer megvalósítása jobb jövőt kínál bolygónk egészének és emberek milliárdjainak világszerte. A Keretrendszer 193 ország által egyhangúlag került elfogadásra. A 17 fenntartható fejlődési cél (SDG-k) a fejlődés új egyetemes mércéjét állította fel. Legfőbb célkitűzése, hogy senkit sem hagynak magára. A javaslatcsomag 17 célt és 169 alcélt tartalmazott. Az SDG-k mögött álló célkitűzések és indikátorok viszonyítási alapot jelentenek az előrehaladás sikerességének méréséhez.

A 2030-as fenntartható fejlődési keretrendszer mind a fejlődő, mind a fejlett országokat cselekvésre szólítja fel, ahogyan az embereket is, hogy véget vessenek a szegénységnek, kezeljék az egyenlőtlenségeket, és megbirkózzanak a klímaváltozással 2030-ig.

A *Fenntartható Fejlődési Keretrendszer* megvalósításának ellenőrzését az ENSZ 2012. évi Riói konferenciáján létrehozott Magas Szintű Politikai Fórum (High Level Political Forum, HLPF) fogja össze.²¹

A keretrendszer összehangolja az eddigi fejlesztési és fenntartható fejlődési tevékenység harmonizálására irányuló szándékot. A keretrendszer átveszi a fenntartható

²⁰ ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok: www.unis.unvienna.org/unis/ru-topics/sustainable_development_goals_background.html (A letöltés dátuma: 2020. 03. 30.)

²¹ A Fenntartható Fejlődési Keretrendszer: <https://ensz.kormany.hu/a-2030-fenntarthato-fejlodesi-keretrendszer-agenda-2030/> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 25.)

fejlesztési programok átfogóbb szemléletét, szakítva a korábbi gyakorlattal már nemcsak a kevésbé fejlett országokkal kapcsolatos feladatokat tartalmaz, hanem minden ország és régió számára fenntartható fejlődési célokat és feladatokat ír elő. A keretrendszer nemcsak az érintett országok tekintetében bővült a korábbi gyakorlathoz képest, hanem abban a tekintetben is, hogy sokkal több területhez rendel hozzá konkrét, jelentős cél-számokat és támogatási eszközöket, valamint hangsúlyosan szól a különösen sérülékeny társadalmak és társadalmi csoportok helyzetéről.

A Program szerkezetében tükrözi a kritikusként tekintett, globális jelentőségű környezeti problémákat.

A Keretrendszer szövegét elolvasva észrevehetjük, hogy bár tesz említést a migrációról, nem húz párhuzamot az esetleges környezet állapotának megóvása és a migrációs trendek csökkenése közé.

Európai Unió

Ugyanezt állapíthatjuk meg a 2016. november 04. napján hatályba lépett *Párizsi Megállapodás* szövegezését tekintve.

A *Párizsi Megállapodás* az első olyan, az éghajlatváltozásra vonatkozó többoldalú megállapodás, amely a világ csaknem teljes kibocsátására kiterjed. A *Párizsi Megállapodás* siker a világ számára, és megerősíti az uniót a karbonszegény gazdaság felé haladó úton. Az unió tárgyalási stratégiája döntő fontosságú volt a megállapodás eléréséhez: ambiciózus erőfeszítéseket tett, latba vetve az eredményes éghajlatpolitika, a tárgyalási hagyományok és a szabályozáson alapuló nemzetközi együttműködés terén szerzett tapasztalatait.

A *Párizsi Megállapodás* globális cselekvési tervet határoz meg, amely megfelelő pályát jelöl ki a világ számára ahhoz, hogy elkerülhető legyen az éghajlat veszélyes mértékű változása, elismerve, hogy ez szükségessé teszi az üvegházhatású gázok kibocsátásának mielőbbi globális tetőzését, valamint a klímasemlegesség elérését e század második felében.

A *Párizsi Megállapodás* egyetlen esetben tér ki a migrációra: „Elismerve, hogy az éghajlatváltozás az emberiség közös ügye, az éghajlatváltozás kezelésére irányuló intézkedések során a Részes Feleknek tiszteletben kell tartaniuk, elő kell segíteniük, és figyelembe kell venniük saját kötelezettségeiket az emberi jogok, az egészséghez való jog, az őslakos népek, a helyi közösségek, a migránsok, a gyermekek, a fogyatékkal élők, valamint a kiszolgáltatott helyzetben lévők jogai, a fejlődéshez való jog, valamint a nemek közötti egyenlőség, a nők szerepének és a nemzedékek közötti méltányosság elvének megerősítése vonatkozásában.”²²

²² Párizsi Megállapodás: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019(01)&from=EN) (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)

A fent említettekre tekintettel megállapíthatjuk, hogy a két dokumentum nem mutat rá a környezetromlás és a migráció kapcsolatára.

Összegzés

Annak ellenére, hogy a környezetromlás – és most tekintsünk el annak kiváltó okától – tagadhatatlanul az egyik kiváltó okai a migrációnak, sem a származási országok, sem a fogadó államok részéről nem történik statisztikai adatgyűjtés. Azonban a környezetromlás nem az egyedüli tényező, amely miatt emberek milliói hagyják el hazájukat, a különböző válságrégiókból nagyon sokan háborúk, fegyveres konfliktusok, gazdasági elnyomás, politikai, vallási üldöztetés vagy leszámolás miatt indulnak útba, sokszor fegyveresek által kényszerítve, üldöztetve.²³

A környezeti menekültek egyre növekvő száma és az, hogy sem a menekültkategória kibővítése nem történt meg, sem a környezetvédelmével foglalkozó dokumentumok nem tesznek említést egy ekkora embercsoportról, azt tükrözi, hogy jelenleg nem állunk összhangban Földünkkel. A környezeti menekültek áradata jelzi számunkra, hogy a migrációról összetettebben kell gondolkodnunk. A jövőben annak környezeti vonatkozásaira is nagyobb figyelemmel, közösen, világméretű erőfijetéssel kell cselekedni. Nem elegendő csupán a környezet állapotának megóvására koncentrálni, szükséges a környezeti menekültek motivációjának részletesebb feltárása, az esetleges politikai, vallási vagy gazdasági okok megszüntetésére, enyhítésére érdekében.

Ezen feladat rendkívül nehéz és összetett, tekintettel arra, hogy a menekülésre készítő okok, az események intenzitása, és az érintett területek annyira változatosak, hogy óriási kihívást jelent egy olyan nemzetközi eszköz megalkotása, amely mindezt a sokféleséget ötvözve mégis lehetőséget biztosít a megfelelő válaszadásra, és egységes védelmet képes nyújtani a környezeti menekültek minden csoportja számára.

Irodalomjegyzék

- BAKOSNÉ BÖRÖCZ Mária (2016): *A környezeti kockázatok kezelése és a környezeti menedzsment rendszerek jelentősége a gyakorlatban*. Gödöllő, Szent István Egyetemi Kiadó.
- BENDE Zsófia – MUHORAY Árpád (2014): A környezeti migráció, mint komplex kihívás. *Hadtudomány*, 24. évf. 3–4. sz. 106–115.
- BÓDI Stefánia (2015): Szuverenitás és az állam lakossága: állampolgárok és külföldiek. In TAKÁCS Péter szerk.: *Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság: Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest–Győr, MTA Jogtudományi Intézet, Gondolat Kiadói Kör. 354–369.
- BÓDI Stefánia – SZUHAI Ilona (2015): Szuverenitás és a migráció – a migránsok egyes csoportjainak jogi helyzete. *Polgári Szemle*, 11. évf. 4–6. sz. 169–188.

²³ BENDE–MUHORAY 2014.

- GELLÉRTHEGYI István (2011): Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása fejlődésének hatása a hazai környezetvédelmi igazgatás fejlesztésére. *Pro Publico Bono*, KInsz. 43–63.
- RAISZ Anikó – SERES Eszter Lilla (2014): Környezetvédelem és emberi jogok találkozása: a Prestige-katasztrófa utóhullámai. *Publicationes Univeristatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXII. 189–198.
- SIMON, Jürgen (1994): A nemzeti környezeti jog harmonizálása az Európai Közösségek környezeti jogával – gazdasági aspektusok. In VIDA Sándor szerk.: *A gazdasági jog harmonizálása az Európai Unióban – Magyar és európai aspektusok*. 195–212.
- TÓTH Gergely (2014): EU-csatlakozás és környezetvédelem. *Magyar minőség*, 13. évf. 5. sz. 12–16
- VÁG András (2010): A környezeti migráció okai. *Tér és Társadalom*, 24. évf. 3. sz. 59–74.
- VAJDA Péter (2017): A migráció környezetvédelmi és klímaváltozással kapcsolatos aspektusai. In SABJANICS István szerk.: *Modern kori népvándorlás, a migráció komplex megközelítése*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 37–56.

Internetes források

- Párizsi Megállapodás (2016. 10. 19.) Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019(01)&from=HU) (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)
- Európai Környezetvédelmi Ügynökség. Elérhető: www.eea.europa.eu/hu/highlights/europa-kornyezeti-alapota-2020-ban (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)
- Európai Parlament. Elérhető: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/71/kornyezetpolitika-altalanos-elvek-es-alapveto-keretek (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)
- European Commission. https://ec.europa.eu/environment/international_issues/index_en.htm (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)
- ENSZ Menekültügyi Főbizottsága. www.unis.unvienna.org/unis/hu/pressrels/2015/unisinf513.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)
- ENSZ Fenntartható fejlődési célok. www.unis.unvienna.org/unis/hu/topics/sustainable_development_goals_background.html (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)
- A Fenntartható Fejlődési Keretrendszer. <https://ensz.kormany.hu/a-2030-fenntarthato-fejlodesi-keretrendszer-agenda-2030-> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)

Vákát oldal

A szerb nemzeti identitás kérdése az európai uniós bővítés tükrében – A szerb nemzeti identitás a fenntartható fejlődés aspektusából

*Varga-Kocsicska Aleksandra*¹

Bevezetés

Az identitás üres szó vagy fogalmi konstrukció, amelynek tartalma kitölthető különféle konkrét meghatározásokkal, attól függően, hogy mit szeretnénk elérni, bizonyítani vagy legitimálni, egyéni vagy kollektív szinten. A formális hiúság és az érdemi önkényesség miatt inkább károsnak, mint hasznosnak tekintjük, mert arra biztatja a különféle társadalmi csoportokat, hogy feleslegesen fontolgassák újra azt, amit tapasztalatilag már tudnak, és ideológiailag és szimbolikusan arra készíteti őket, hogy érveljenek emellett. Az identitás tehát kifejezetten differenciált és ellentmondó fogalom, amely az én emancipációjának tézisére támaszkodva túlzott hatást gyakorol a társadalmi egyensúly megteremtésére és a biztonság modernizálására, vagy legalábbis a társadalmi, gazdasági, politikai és kulturális jogok kinyilvánítására. Az identitás valójában olyan manipulációs koncepció, amelyhez bárki hozzáférhet, ha hiányoznak a végső („mély”) érvek saját érdekeik vagy a saját képzeletbeli érdekeik manifesztálására, bizonyítására és védelmére. Az identitás kritikus fontosságáról szóló tézise időről időre kiterjedhet és lefedhet minden olyan társadalmi és kulturális szereplőt és cselekvési formát, amelyeknek egyetlen célja az, hogy beszéljenek róluk, függetlenül attól, hogy mit képviselnek. Az identitás bizonyos értelemben megfelelő diszkurzív menedék a történelem új, kanonizáló rekonstrukcióinak vagy felülvizsgálatainak, a társadalmi jelen szétesésének és a társadalmi jövő kialakításának. Egyszóval, az identitási stratégiák és a fragmentációk többé-kevésbé megbontják (megbonthatják) a társadalom kialakult szerkezetét vagy imázsát.

A Szerbia új imázsának megteremtésére tett erőfeszítések a Milošević-rendszer 2000-es bukása után, alapvetően kapcsolódnak a szerb „európaiasságról” szóló tárgyalásokhoz és a 80-as évek óta népszerűsített tradicionális nemzeti értékekhez. A szimbolikus gyakorlatoknak, amelyek révén a 2000 utáni szerb nemzeti identitást megtárgyalták és fenntartották, megbékélő jellegűek. Amint Stef Jansen figyelmeztet, „A Jugoszlávia utáni kontextusban, ellentétben azzal, amit intuitív módon várhatunk el, a megbékélés valójában már régóta fontos prioritása a nacionalista elitnek. Középpontját a nemzeti szintre összpontosították. Ezek a törekvések gyakran a második világháborúban az ellenzéki ideológiákkal társult állampolgárok közötti kötések feloldására irányultak, és ezek ténylegesen a nemzeti homogenizációs programoknak feleltek meg, amelyeket úgy

¹ Nemzeti Közszerződési Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, PhD-hallgató.

lehet megérteni, hogy a diszkrétív bezárás megakadályozása révén az antagonizmus bepróbálkozik...”.² A 2000 utáni Szerbiának az a célja, hogy az 1990-es években történt eseményeket követően erőfeszítéseket tegyen, egyrészt Szerbia Európával történő „összemelegedésére”, másrészt a szerb politikai elit és a lakosság különböző részeinek „összeegyeztetésére”. Ezekben a folyamatokban az EU-központú kortárs Európában kialakult diskurzusok és az általuk népszerűsített értékek játszanak jelentős szerepet.³

Szerbia 2000 után

A Jugoszláv szövetség felozslása, egybeesett a szocialista rendszer bukásával Kelet-Európában. Szerbiában a rendszerváltást, több mint egy évtizedre, Slobodan Milošević nacionalista politikai uralma követte. Milošević szélsőséges nacionalizmusa, egyidejűleg törekedett a szerb nép védelmére és a nagy Jugoszlávia eszméjének megmentésére. Milošević lehetetlenné tette az új politikai elit számára a 2000. évi „demokratikus változást” követően a szocialista szimbólumok használatát, és törekedett az újonnan megalkotott, erős nacionalista jegyekkel rendelkező, szerb identitás folyamatos fenntartására. Ez lehet az egyik oka annak, hogy a szocialista jugoszláv örökséget erősen marginalizálják, nyomai szinte teljes egészében kitörölődtek a nyilvános terekből, annak ellenére, hogy Szerbiát, Jugoszlávia utódjának tekintik (és önmagában érzékelik) különféle politikai és társadalmi területeken. A 2000 utáni években, a szerb állam, komoly erőfeszítések tett, új állami szimbólumok, ikonográfiák és identitásjelzők létrehozására. „A szimbólumok nélküli állam olyan, mint egy ember ruházat nélkül. Nincs olyan ország a világon, amely nem rendelkezik szimbólumokkal. Kínos a szerb népnek, hogy a szerb államiság két évszázadát a »Hé, slávok« (eredeti: Hej Sloveni) himnusszal ünnepelték”, mondta Radoš Ljušić 2004-ben.⁴ „Hej Sloveni” mint nemzeti himnusz legalább három okból nem volt megfelelő. Másként fogalmazva, Szerbiában nem volt megfelelő mindenki számára, más-más okból: jugoszláv volt, nem pedig kifejezetten szerb himnusz; szorosan kapcsolódott a szocialista időszakhoz; és ez volt a himnusz, amelyet Szerbiában használtak Milošević ideje alatt. Ezért volt érezhető 2000 után az erős vágy egy új nemzeti szimbólumkészlet bevezetése iránt, amely tartalmazott egy új himnuszt, nemzeti ünnepeket, új zászlót és új címet. A 19. század, az oszmán uralomtól való függetlenségért folytatott szerb küzdelem periódusa, amelyben a „modern szerb állam” alapjait fektették le, rengeteg anyagot szolgáltatott a szerb államiság új szimbólumainak. Ez az időszak, amelyet gyakran „a szerb demokrácia aranykorának” neveznek,⁵ fontos forrássá vált a posztszocialista, Milošević kor utáni szerb nemzet kiépítésében. Ez a törekvés függ mind a szerb társadalomban az európaiságról és a modernizációról folytatott tárgyalá-

² JANSEN 2013.

³ ÖRDÖGH 2016.

⁴ NIKOLIĆ 2004.

⁵ STOJANOVIĆ 2009.

soktól, mind az uralkodó európai uniós diskurzusoktól, amelyekkel Szerbia és más nyugat-balkáni országok megközelítik az EU-csatlakozási folyamatot. Ezeket a párbeszédet más konstitutív diskurzusokkal és értékcsoportokkal kombinálják, és gyakran vitatják a (ortodox egyházi) hagyományról mint a szerb identitás alapjáról szóló elmélkedésekben. Ezeknek a diskurzusoknak a szerzői, akik a hagyományt nagyra értékelik, a szocializmust olyan időszaknak tekintik, amikor a hagyományt marginalizálták és tiltották a közszférában, vagy a legjobb esetben az akkori elit óvatosan „új, modern” módon alakította át.⁶ Másrészt Szerbia európai integrációját és „modernizációját” ebben a folyamatban is károsnak tekintik a szerb identitás (újjonnan felfedezett) hagyományos lényegére nézve.

Radoš Ljušić, a szerb kormány által korábban kinevezett nemzeti ünnepek bizottságának tagja, magyarázta annak okait, hogy a 19. századi örökséget egy új, 2000 utáni szerb nemzeti identitás alapjául vették. Hangsúlyozza mind a szerb politikai elit azon kívánságát, hogy megfeleljen az európai értékeknek (és „összeegyeztesse” azt „Európával”), mind azt, hogy elkerülje a 20. századi szimbolikát. Ez utóbbit a szerb történelem problémás és vitatott részének tekintik, és így nem járul hozzá a nemzetközi megbékéléshez: „Az volt a gondolatunk, hogy ne vegyenek semmit a középkorból, mivel egyetlen európai állam sem választott középkori eseményt a központi állami emléknapra, hiszen elsősorban a 19. századi eseményeket választották. A 20. századi események szintén nem voltak megfelelőek, mivel túl kortársak, és így a lakosság egyik része számára elfogadhatók, a másik számára nem. Ezért kizártuk a középkort és a 20. századot, és kellett találnunk valamit a 19. századból.”⁷

Megbékélés Európával

A nemzeti ünnepekkel foglalkozó bizottságvezető ötlete, ahogyan azt Senka Kovač (akkori bizottsági munkatárs 2003-ban) hangsúlyozta, az volt, hogy „válasszon olyan nemzeti ünnepet, amely elfogadható lesz az egyesített Európában.”⁸ A Szerb Köztársaság államiságának napjaként február 15-ét jelölték ki, mivel ez a dátum két 19. századi történelmi eseményhez is kapcsolódik – az a nap, amikor 1804-ben Orašac-ban (Szerbia) elkezdődött az oszmánok elleni első szerb felkelés, és az a nap, amikor 1835-ben elfogadták az első szerb alkotmányt Kragujevac (Szerbia) városában. Ezek az események úgy tekinthetők, mint a modern, európai szerb állam megszületésének kezdetei. „Az 1835. évi alkotmány beépítette a legfejlettebb európai államok jogszabályait, míg néhány része utal az emberi és állampolgári jogok nyilatkozatára, amely a francia polgári forradalom öröksége” – írta a *Politika* napilap újságírója 2010-ben.⁹ A szerbiai nyilvános beszélgetésekben ez a 19. századi Szerbia modernista és európai jellege gyakran

⁶ HOFMAN 2011.

⁷ KOVAČ 2003.

⁸ KOVAČ 2003.

⁹ KARTALOVIĆ 2010.

kapcsolódik a 2000 utáni szerb államhoz. „Ezen a helyen (Orašac) a modern szerb állam története kezdődött, mivel őseink, csakúgy, mint mi, azt akarták, hogy ez az állam, az emberi jogokon, az egyenlőségen, és a magántulajdon védelmén alapuljon”¹⁰ – jelentette ki Zoran Đinđić egykori miniszterelnök az akkori ünnepeken. A szerb parlament elnöke, Nataša Mičić 2003-ban hangsúlyozta, hogy az alkotmány 168 évvel ezelőtt történő elfogadásának idején az akkori szerb elit megpróbálta Szerbiát becsatlakoztatni az akkori európai fejleményekbe. Hozzátette, hogy a jelenlegi elit egyik legfontosabb feladata egy olyan új alkotmány elfogadása, amelynek ugyanolyan jelentősége van, mint az 1835-ösnek. Vojislav Koštunica, a szövetségi állam akkori elnöke azt mondta, hogy „ezen a napon majdnem két évszázaddal ezelőtt, őseink megkezdték a felszabadulás és az európaiasság útját”.¹¹ Ugyanebből az alkalomból 2009-ben Mirko Cvetković korábbi szerb miniszterelnök azt mondta: „Szerbiának ma, valamint 1804-ben, amikor a modern államiságot felépítették, meg kell választania a megfelelő utat és arcot, a fejlődés gyorsabbá tételének és a fejlett országokhoz való közeledés módjának kiválasztása révén.”¹² A modernizációról és Szerbia európai jellegéről szóló narratívát inkább az európai értékek dominálják: cél az európai elvárások teljesítése a nemzet és az állam területén.¹³ Radoš Ljušić szerint „olyan dátumot választottunk, amely nem kizárólag a nemzeti háború történetére, hanem az államiságra és az alkotmányos történelemre utal”.¹⁴ Február 15-e mint az államisági nap elfogadása lehetőséget kínál a megbékélésre nemzeti szinten: a két történelmi pillanat mellett egybeesik a Sretenje ortodox ünnepével.¹⁵ És végül, 2006. december 12-től a szerb államiság napja egy másik fontos nemzeti ünnep – a szerb hadsereg napjával – egyesült, hogy emlékezzünk a szerb csapatokra az 1804-es első szerb felkelésből, amely lehetővé tette a modern szerb állam kialakulását. Ana Hofman hangsúlyozta: „Ilyen módon a Nemzeti Nap megemlékezése három fontos eseményt állít össze a nemzeti múltból, bizonyítva az Alkotmány és a hadsereg döntő szerepét a nemzet felépítésében. Ezenkívül Sretenje mint vallási ünnep hangsúlyozza a vallás és a nemzet közötti szimbiotikus kapcsolatot, megőrizve az identitás és a vallási hovatartozás közötti történelmi kapcsolatot. Ezért ez a hármas, az alkotmány–hadsereg–egyház, a modern szerb állam legfőbb pilléreire”.¹⁶ Ennek a két 19. századi eseménynek a bevonása már a szerbiai államiság és a nemzeti identitás két ellentétes

¹⁰ JANJEVIĆ 2002.

¹¹ B92 2002.

¹² RTS 2009.

¹³ HAMMOND 2006.

¹⁴ KOVAČ 2003.

¹⁵ Sretenje: A szerb ortodox egyház minden év február 15-én ünnepli a Sretenjét (szabad fordításban találkozást jelent). Az ünnepre az ortodox karácsonyt (január 7.) követő 40. napon kerül sor, annak emlékére, hogy Szűz Mária a csecsemő Jézust, a jeruzsálemi templomba vitte. A néphiedelem értelmében ekkor található a tél a nyárral. Amennyiben ez a nap napsütéssel indul, és a bűvőhelyéről kimerészkedő medve megijed a saját árnyékától, majd visszatér a barlangjába, a tél további 6 hétig fog tartani. Elérhető: <https://pravoslavnikalendar.rs/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 13.)

¹⁶ HOFMAN 2011.

koncepciójának megbékélését jelenti. Az 1804-es esemény szimbólum, amely a szerb nép hősiességét és a szabadság iránti szeretetét reprezentálja, és része az ötvenzévezredes török igának való ellenállás szélesebb körű diskurzusainak. A szimbólumok központi figurája az 1804-es felkelés vezetője, Karadorde, aki a híres Karadorđevići-dinasztia alapítója. Az alkotmány 1835-ös elfogadása viszont a szerb állam polgárorientált, modern és parlamentáris szervezetét szimbolizálja, a hatalommegosztás és az emberi jogok figyelembevételével. A diskurzusok középpontjában Miloš Obrenović áll. Dragana Antonijević hangsúlyozása szerint Karadorde és Miloš Obrenović két (ellentétes) politikai magatartásfajta metaforájaként szolgálnak: az egyik harcos, forradalmi, a másik pedig államférfi és diplomata.¹⁷

Az új szerb államiság napjának kétértelmű jellege és az a tény, hogy két egymással ellentétes politikai szimbólumot és ideológiát tartalmaz, bizonyos problémákat vet fel az ünnepség 2000-es évek elején történő megszervezésével kapcsolatban. A 2002-es első ünnepség Radoš Ljušić-ben azt a benyomást keltette, hogy „a kormány attól tartott, hogy megemlékezzen az Államiság Napjának forradalmi aspektusáról (utalva az 1804-es felkelésre), ezért csak egy kis ünnepséget tartott Orašac-ban, majd Kragujevacba költözött, ahol a központi ünnepséget tartották”.¹⁸

Az utóbbi években a két narratíva és értékrend együttes léte kevésbé bizonyult problematikusnak: a szerb nemzeti identitás harcos, felszabadító/forradalmi vonatkozása különösen 2006 óta vált aktuálissá, amikor a nemzeti napot egyesítették a szerb hadsereg napjával. Mindezt annak ellenére, hogy ragaszkodnak egy olyan szimbolikához, amelyet Európában nem tekintenek megfelelőnek. A koszovói konfliktus, akárcsak Bosznia és Hercegovina esetében néhány évvel korábban, a kereszténység és az iszlám közötti „örök konfliktus” összefüggésében került meghatározásra.¹⁹ Az államiság napjának 2008-as ünnepségét Orašac-ban tartották, mindössze két nappal Koszovó függetlenségének kihirdetése előtt. Vojislav Koštunica akkori szerb miniszterelnök beszédében párhuzamot vont a középkori török elleni küzdelemmel az 1389-es koszovói csata, az 1804-es első szerb felkelés és a jelenlegi helyzet között. Hangsúlyozta azt is, hogy Koszovóban Szerbia sokkal inkább védi a függetlenségét. Így alkalmazták az „antemurale Christianitatis”²⁰ diskurzus felismerhető mintáit, amelyek már Milošević-rezsim idején fontos szerepet játszottak Szerbia és Koszovó közötti kapcsolatok tárgyalásában.

Az Antemurale metaforát Európa különböző részein és különböző történelmi időszakokban használták. Marija Todorova szerint mielőtt Amerika lett szeptember 11-e nyomán az új antemurale Christianitatis, ez volt az egyik legfontosabb európai jelző, amely különböző időszakokban átváltott egyik európai régióból vagy nemzetből a másikhoz: Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Magyarország, Ausztria, Németország,

¹⁷ ANTONIJEVIĆ 2007.

¹⁸ KOVAČ 2003.

¹⁹ STOJANOVIĆ 2009.

²⁰ Kereszténység védőbástyája.

Lengyelország, Románia, Horvátország, Görögország, Szerbia, Bulgária, Oroszország, Balkán, Közép-Európa stb.²¹

Európa stabil referenciapont Szerbia Koszovó feletti joghatóságának politikai igényeiben, mind a 2000 előtti, mind az azt követő diskurzusokban. Milica Bakić-Hayden²² rámutat a *Duga* magazinban közölt riportjában arra, hogy Koszovó kérdése egy szélesebb európai keretben helyezkedik el: „Koszovóval és Metohijával kapcsolatos igazság az idő múlásával nem változott meg, hiszen a muzulmán fundamentalizmus, állandóan kopogtatva Koszovó és Metohija ajtaján, megpróbál betörni Európába. Nehéz elhinni, hogy Európa nem ismeri fel ezt. Még azok az európaiak is, akik nem szeretik Szerbiát, nagyon jól tudják, hogy ez a régi balkáni állam az utolsó akadályt jelenti az iszlám folyamatos támadásainak és agressziójának”.²³ 2009-ben a szerb elnök, Boris Tadić kijelentette, hogy ő „meg van győződve arról, hogy Koszovónak nincs jövője az Európai Unióban mint független államnak, hanem Szerbia részeként, országunk azon részének, amelyért Szerbia felelős”.²⁴ Tadić abban hitt, hogy „Szerbiának most talán még nagyobb felelőssége van, mint valaha abban, hogy Koszovót európai régióvá tegye”.²⁵

A nemzetek közötti megbékélés: a szocialista örökség feladása

Egy másik nemzetközi megbékélési szempont, amely megfigyelhető a Szerbia 2000 utáni időszakában, az a szerb társadalom közelmúltbeli, szocialista múltjához való hozzáállással kapcsolatos. A hivatalos diskurzusokban új alapot teremtenek a szerb nemzeti identitáshoz, az új szimbólumok, rituálék és gyakorlatok létrehozásával a nemzeti megbékélés elérése érdekében. A szocialista szimbólumokat és az ünnepeket ellentmondásosságuk és ideológiai súlyuk miatt kizárják ebből az identitásból. A szerbiai nemzeti és egyéb ünnepek közül a 2001. július 11-én elfogadott törvény eltörölte a Slobodan Milošević által létrehozott állampolgársági napot, március 28-át, amikor Szerbia „visszanyerte integritását”, Vajdaság és Koszovó tartományok autonómiájának megszüntetésével. Ugyanezen törvény eltörölte a július 7-ei a fasiszta megszállás elleni felkelés napját ünneplő szocialista szerb nemzeti napot azzal a megjegyzéssel, hogy „történelemünkben jelentősebb napok vannak, amelyek különböznek egymástól, és ideológiai szempontból is kevésbé terheltek”.²⁶

A szocialista és a jugoszláv örökség kizárása a modern szerb nemzeti identitás szempontjából nem megfelelőnek és „nem reprezentatív” tekintve, megnyitja az utat

²¹ TODOROVA 2005.

²² BAKIĆ-HAYDEN 1995.

²³ BAKIĆ-HAYDEN 1995.

²⁴ President Boris Tadić is spending Good Friday at the Serbian Orthodox monastery of Visoki Dečani.

²⁵ President Boris Tadić is spending Good Friday at the Serbian Orthodox monastery of Visoki Dečani.

²⁶ HOFMAN 2011.

a közvetlen folytonosság megteremtése előtt a második világháborút megelőző Szerbia és a 2000 utáni állam között.

A jugoszláv és a szocialista múlttól való távolodás, valamint a szocialista örökségnek a nemzeti identitást fenntartó narratívákból való kizárása lesz a modern kori Szerbia és a posztszocialista Európa közös vonása. A Jugoszláv Szövetség erőszakos szétesése ezeket a folyamatokat még intenzívebbé tette a volt Jugoszláv utódállamban. Ezek a folyamatok szorosan kapcsolódnak a történelmi revizionizmushoz, valamint a második világháború eseményeinek és szerepének újraértelmezéséhez, mivel a posztszocialista társadalmakban a második világháború eseményei nem választhatók el az azt követő szocializmus évtizedeitől.

Mind a szocialista örökség elutasítása, mind a második világháború történetének revizionista újraértelmezése jelentősen hozzájárult a kelet-európai nacionalizmus erősödéséhez. Amint arra Dubravka Stojanović rávilágított, a kommunizmusellenes és a múltbeli áttekintéseket mint a nacionalizmus eszközét Szerbiában alkalmazták mind 2000 előtt, mind azt követően. Azzal is lehet érvelni, hogy ezek a folyamatok 2000 után felgyorsultak. A szerb politikai diskurzusokban Milošević rezsimét szocializmusnak tekintik, és ennek következtében 2000-ben a „demokratikus változásokról” a „demokratikus ellenzék” szocializmus fölött aratott győzelmeként tárgyaltak, és ez az ellenzék volt a nemzeti ötlet legitim hordozója. Stojanović állításainak megfelelően: „a Szerbiában új kormányt alkotó politikai pártok valódi harcosokként jelentkezhetnek a nemzeti ügyben, amely új ideológiai csapda volt a szerbiai emberek számára. Az új elit bezárva tartotta az embereket a jelen, a múlt és a jövő nacionalista értelmezésében.”²⁷

A történelmi revizionizmus és a szocialista múlt elhanyagolása alapvetően a nacionalista ideológiához és a volt jugoszláv társadalmakban az „etnikumok közötti megbékéléshez” kapcsolódik. Félrevezető lenne azonban, ha elfelejtkeznénk a szélesebb összefüggésben kialakuló diskurzusokkal és értékekkel való kapcsolatokról az Európai Unió által meghatározott keretek között. A szerb politikai elit és az EU negatív hozzáállása a szocializmushoz olyan paradox helyzethez vezet Szerbiában, ahol a szocialista örökség elutasítása az antifaszizmus mint érték marginalizálódását eredményezte annak ellenére, hogy az antifaszizmus „közös európai identitás”.²⁸ Szerbia volt az egyetlen olyan európai állam, amely nem delegált küldöttséget az Auschwitz felszabadításának 60. évfordulója alkalmából. Szintén, a 2005-ös moszkvai győzelem napjának 60. évfordulója alkalmából Szerbia nem küldött magas szintű küldöttséget, ellentétben más államokkal.²⁹

²⁷ STOJANOVIĆ 2017.

²⁸ IFVERSEN–KØLVRAA 2009.

²⁹ STOJANOVIĆ 2009.

Szerb identitás

Az etnikai identitást általában több rétegből állónak, összetettnek tekintjük, ahol a legfontosabb alkotóelemei között szerepelnek a kulturális minták, társadalmi intézmények és társadalmi szereplők, amelyek formálják a csoport hiedelmeit és érzéseit. Az identitás ugyanakkor hatással van egy etnikai közösség társadalmi magatartására és cselekvéseire, valamint gazdasági és politikai döntéseire, továbbá másokkal való kapcsolatára. A nemzeti öntudat kifejezésének hasonló jelentése van, azzal a különbséggel, hogy nemcsak a nemzet kulturális és történelmi örökségére utal, amely egyenlővé teszi magát és különbözik a többiektől, hanem kritikai önértékelésre is. A modern nemzeti identitás kérdése mindazt érinti, ami lehetővé teszi a nemzet számára, hogy megőrizze önmagát és megmaradjon a jelen és a jövő modernitásának körülményei között, függetlenül attól, ami kívülről és belülről megváltoztatásra készíti. Ez azt jelenti, hogy bizonyos értelemben minden nemzet mindaddig, amíg valóban létezik, mindig hű hagyományaihoz („egyenlő önmagával”), de változtatnia kell azon körülményeknek megfelelően, amelyekkel találkozik – akár saját cselekedetei, akár mások befolyása alapján. A hagyományos identitás azt sugallja, hogy az ember maradjon „olyan, mint mi mindig is voltunk”, amíg csak lehetséges. A modern identitás észszerű „önmegőrzést” igényel, de az új körülményekhez való aktív alkalmazkodással és a saját tulajdonságainak állandó változtatásával – a modernizációval a saját módján. A szerbekkel kapcsolatban elmondható, hogy a modern nemzeti identitás keresése manapság észszerű választ ad annak az időnek az egzisztenciális kihívásaira, amikor a 20. századi szerb történelmi spirál eseményeinek ciklusát tragikus vallási, nemzeti és ideológiai stigmák és véres konfliktusok zárták le. Azt kell igazi kihívásnak tekinteni, ami kritikusan tükröződik Jugoszláviában, a kaotikus konfliktusesemények idején, hogy egyes ideálok megsemmisülnek, mások pedig felbukkannak. Előfordulhat, hogy ezek az újonnan felbukkanó értékek, régi (csak kissé átalakult és már látott) alkotások, de az is előfordulhat, hogy teljesen új elemek. Ezért a nemzeti identitás szociológiai megfontolása ilyen körülmények között nemcsak kognitív jellegű, hanem nagyon felelősségteljes nyilvános cselekedet is, amely vagy észszerű megoldást vezet be a társadalmi valóságba, vagy elmélyíti és meghosszabbítja a meglévő káoszt.

Szerbia narratíváit és annak 19. századi modernista lendületét szintén úgy kell értelmezni, mint az idealizált múlt nosztalgijának megnyilvánulását, amelyet a modernitás és a jólét jellemez, szemben a jelennel, amely nem rendelkezik ezekkel a jellemzőkkel. „Mi voltunk az elsők, akik rendelkeztek egy állammal, az elsők, akiknek volt alkotmánya, az elsők, akiknek volt demokráciája, és most ezeket a dolgokat újra meg kell szereznünk. A 19. században elértük ezeket a nagyszerű eredményeket, de aztán lemaradtunk” – mondta Predrag Marković történész a 2010. február 7-ei B92 televízió *Dvougo* műsorában az állam napjáról beszélve: „Amikor Szerbia Európa volt.”³⁰ Egy ilyen diskurzus nem mindig utal a 19. századra, hiszen referenciakeretként utalhat a korábbi vagy

³⁰ Dubravka Stojanović i Predrag Marković. Elérhető: www.youtube.com/watch?v=hfisVEudmCc
(A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)

későbbi időszakokra is, beleértve a szocialistát is. Szerbia esetében azonban a 19. századi örökség, szorosan összekapcsolódva a nemzetállam elképzelésével, olyan múltat képvisel, amely nemzeti konszenzus ígérteit hordozza a közös alapvető értékekkel kapcsolatban. Milyen mértékben lehet a múlt valóban hasznos a szerbiai jövőpolitikában, tekintettel arra, hogy felhasználása megkönnyíti a történelmi revizionizmus folyamatait? A 20. századi hagyományok elutasítása és az erőteljes nacionalizmus olyan kérdések, amelyek nagymértékben meghaladják a szerb kontextust és a modern identitást, ezért képezik a jövő iránti aggodalmak alapját.

Szerb alkotmányos identitás

A politikai identitást a politikai orientáció, azaz a politikai csoportokhoz (pártokhoz és mozgalmakhoz való kapcsolódás) és a politikai kultúrához tartozás alapján határozzák meg.³¹ A politikai orientációkat illetően több fajtát különböztetünk meg: konzervatív, hagyományos és liberális, azaz demokratikus. A politikai pártok a jobb, a középső és a bal pártokkal kapcsolatos identitásokat alkotnak. Szerb nemzeti identitás kontra európai identitás. A jobboldalon vannak közepesen konzervatív, nemzeti, nemzetek feletti és vallási pártok. A központban liberális-demokratikus pártok találhatóak. Baloldalon a szociálliberális, a szociáldemokrata, a szocialista és a kommunista párt. Más szavakkal, amikor a politikai identitást párttagsággal kell meghatározni, ez az identitás három ideológiai és politikai orientáció körül alakul: nemzeti, szocialista és liberális. A nemzeti és társadalmi orientációk kollektivisták, azaz kollektivisták szellemet adnak, és kollektivisták ideológiák alakulnak ki. A nemzeti orientáció a politikai identitást politikai azonosulással redukálja. Az egységen alapul, homogenizációt és nagyfokú azonosítást igényel. Más szavakkal, különösen az ultranacionális pártok esetében, az azonosítás befolyása alatt álló politikai identitás teljesen eltűnik. A társadalmi orientáció szintén kollektivisták és az univerzális értékek egyikére – az egyenlőségre – támaszkodik. Az egyenlőség gyakran pusztító hatással van mind a személyes, mind a politikai identitásra. Arisztotelész mindig figyelmeztetett: az, hogy a természetben egyenlő az egyenlőség, nem más, mint nagy igazságtalanság elkövetése. Az egyenlőség ebben az orientációban nem az esélyegyenlőség és az egyenlőség értelmében, hanem a teljes kiegyenlítésben merül fel, ezért az orientáció tagjai annyira azonosulnak, hogy személyes és politikai identitásuk teljesen elvész. A nacionalista és társadalmi orientációk befolyásolták az autoriter politikai kultúra kialakulását és fejlődését. Ez a két orientáció továbbra is uralja Szerbia

³¹ „A politikai (kvalitatív) identitás alatt tehát megérthetjük: a) az állampolgárok és a politikai intézmények közötti összes kapcsolat sorozatát, például viselkedést és csatlakozást a szavazási folyamathoz, a vélemények és preferenciák kialakításának és kiválasztásának csatornáit, az úrlapokat, a pártokban vagy nyomás alatt álló csoportokban működő szervezeteket; b) azokat az értékeket és szimbólumokat, amelyekre a legtöbb polgár számára közös kollektív narratívum épült (zászlók, emlékművek, ünnepek, nemzeti epikák); és c) mindkettőt.” CERUTTI, 2003.

politikai színterét. Abban a pillanatban, amikor deklaratív módon kijelentik a demokráciát és a demokratikus folyamatokat, populizmussá és populistá politikai folyamatokká változtatják. A liberális ötlet individualista, és az individualizmus révén fél a liberálisok politikai identitásától. A liberális orientáció a szabadság értékén alapszik, vagyis a politikai identitás tagjainak stratégiai orientációja a szabadság, a szabad egyén és a szabad társadalom. A személyes és a politikai identitás egyelőre leginkább a liberális orientáción belül őrizhető meg. Az azonosulás ezen irányultságon belül olyan mértékben megy végbe, hogy nem veszélyezteti sem a személyes, sem a politikai identitást. Az azonosításnak inkább szimbolikus és aktivista dimenziója van. Politikai körülményeinkben a modern szerb államiság 1804-es kialakulásától kezdve a mai napig, a liberális orientáció van legkevésbé jelen az időben, és amikor előtérbe került, gyorsan megkérdőjelezték. A sokáig tartó kollektivisták és pártos minták nagy akadályt jelentettek a liberális orientációban.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy amikor a szerb személyi és politikai identitásról beszélünk, a politikusok hajlamosabbak alkalmazkodni a külső körülmények, azaz a heteronómia befolyása alapján, így elveszítik az autonómiát, és ezzel együtt a személyes és a politikai identitást. Ez az oka annak, hogy a politikusok általában nem hajlandók felelősen viselkedni, és a személyes felelősséget kollektív felelősség alá vonják. Ily módon elrejtik fejletlen személyes és politikai identitásukat. Még a személyazonosságuk is gyakran hihetetlen, tele vannak a politikai túlélés iránti félelemmel, és alapvetően instabilak.

Szerbia alkotmányos identitásával kapcsolatos aggályok előfordulnak bizonyos formában más kelet-európai országokban is. Szerbia esetében ez a probléma Koszovó és Metohija megoldatlan státusában nyilvánul meg. Mint közsímet, az alkotmány preambulumában kijelenti, hogy „Koszovó és Metohija tartomány Szerbia területének szerves része”, és hogy „Szerbia szuverén államában jelentős autonómiával rendelkezik”.³² Ezt a státust az alkotmány normatív része, a 182. cikk (2) bekezdése megerősíti, amely kimondja, hogy a déli tartomány alapvető autonómiáját „az alkotmány módosítására tervezett eljárásnak megfelelően elfogadott külön törvény szabályozza”. Szerbia alkotmányos identitásának meghatározása szempontjából döntő jelentőségű az a tény, hogy az állam fennhatósága kiterjed-e az adott tartomány területére, vagy sem. Nemcsak a tartomány „alapvető autonómiájának” intézményesített modellje befolyásolja drámai módon az ország államszerkezetét, de a koszovói és a metohijai albán népesség részarányával jelentősen megváltozik a többségi nemzet és a nemzeti kisebbségek közötti statisztikai kapcsolat is. Ugyanakkor Koszovó példája azt mutatja, hogy a szociális szerződéssel kapcsolatos, Michael Rosenfeld által alkalmazott heurisztikus érvelés alkalmazhatósága korlátozott.³³ A klasszikus érv azon a feltevésen nyugszik, hogy a kérdés, hogy kivel kell szerződést kötni, már megoldódott, vagyis, hogy már létezik olyan alkotmányellenes identitás, amely megkönnyíti a politikai közösség alkotmányát. Ez azt is jelenti, hogy

³² Ustav Republike Srbije. Elérhető: www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html (A letöltés dátuma: 2020. 07. 01.)

³³ ROSENFELD–SAJÓ 2012.

a politikai közösség területi kiterjesztésének kérdését már megtették vagy megoldották. Más szavakkal, a feltételezett terület egyértelműen meghatározza, hogy ki mindenki kerül bele a „mi” kategóriába, és egy ilyen meghatározott kollektivitáson belüli mindenki elsődleges szereplő.³⁴ A valóságban gyakran problémák merülnek fel a terület kérdésével, mert elválaszthatatlanul kapcsolódik az alkotmányellenes identitás problémájához is. Így Szerbia 2006. évi alkotmányának népszavazással történő elfogadása során a koszovói albán szavazókat nem vették bele a választópolgárok azon számába, ahonnan az alkotmány megerősítéséhez abszolút többség szükséges. Ilyen módon a Szerb állam arra törekedett, hogy Koszovót referenciaterületként kezelje, a koszovói albán lakosságot pedig nem az alkotmányos egység részeként kezelte. Ugyanakkor megállapítható, hogy a meg nem oldott koszovói kérdés során felmerül az, hogy a szerb alkotmányos identitással párhuzamosan létezik koszovói alkotmányos identitás is.³⁵

Kézenfekvő, hogy a szerb politikai identitásnak az alkotmányos hazafiság értékein kell alapulnia. Alátámasztható az az állítás, hogy normatív szempontból igényesebb és ugyanakkor igazságosabb megoldás a politikai integráció különféle liberális modelljeivel kapcsolatban, amennyiben különös figyelmet fordítanak az alkotmányos hazafiság érzékenységének megkérdőjelezésére, az adott identitások elismerésének politikai következményeire. Ilyen modellek lehetnek a liberális eljárásrendszer, a liberális nacionalizmus és a liberális multikulturális rendszer.

A modern állam és nemzet újjáépítésének a Balkánon végzett tömör tanulmányában Milan Podunavac megújítja a nemzetállam és az alkotmányos demokrácia közötti általános kapcsolat tézisének.³⁶ Ez a normatív motívum kiindulópontként szolgál a multikulturális közösségek politikai identitásának megvitatásához. A modern európai államok kialakulásának szempontjából a politikai identitás felépítése, Podunavac szerint, egy mélyebb folyamat részét képezi a premodern hatalomtípusok modern politikai rendszerré történő átalakításában.³⁷

Ha történelmi áttekintést készítünk Szerbia politikai identitása felépítésének dinamikájáról, észrevesszük azokat az akadályokat az állam kialakulásának és a nemzetek kialakulásának folyamatában, amelyeket Bibó István a kelet-európai őslakos vonásoknak „politikai hisztériának” nevez.³⁸ Nem meglepő, hogy a politikai identitás formálására vonatkozó legutóbbi liberális-nemzeti stratégia csupán az államiság kezdeti hiányát és az egzisztenciális félelem többletét reprodukálja a (nemzeti) közösség fennmaradása iránt. Nenad Dimitrijević szerint a szerb többség és a nemzeti kisebbségek közötti kapcsolatok alapvetően tévesek ideológiailag és helytelenül vannak intézményesítve,

³⁴ Margaret Kenovan meggyőzően bebizonyította, hogy a liberális és demokratikus elmélet klasszikus diskurzusai, valamint az igazságosság elméletei hallgatólagosan beszámolnak egy kellően homogén kollektív identitás létezéséről, amely nemzetinek bizonyul. CANOVAN 1996.

³⁵ International Court of Justice 2010. 109.

³⁶ PODUNAVAC 2008, 130.

³⁷ PODUNAVAC 2008, 131.

³⁸ BIBÓ 1986.

ami együttesen nem demokratikus gyakorlatot és politikai instabilitást eredményez.³⁹ Ezért meglepő, hogy Will Kymlicka könnyedén megállapítja, hogy a nyugati modell az etnokulturális kisebbségek identitási szükségleteinek kezelésében összehasonlítható a kelet-európai körülményekkel.⁴⁰ A Szerbia jelenlegi alkotmányos pillanata ezt a – több mint merész – következtetést megerősíti.

A 2006. évi alkotmány és az ahhoz kapcsolódó identitási szimbólumok azt mutatják, hogy Szerbiának nem sikerült „kinőni” az etno-privatizált állam formáját. Igaz, hogy a nemzeti kisebbségek tagjai számára széles körű egyéni és kollektív jogokat garantálnak, de az, hogy bevezetik őket a politikai identitásba, és ami még fontosabb, az igazolás módja, azt jelzi, hogy fennáll a jogi aszimmetria ugyanazon politikai közösség tagjainak kezelésekor. Olyan helyzetben, amikor az alkotmányos szöveg Szerbiát először a szerb nép, majd csak az állampolgárok államának határozza meg, és a kulcsfontosságú állami jelzések a többségi nemzet sajátos identitását dicsőítik, lehetetlen elkerülni azt a benyomást, hogy a legmagasabb jogi aktus nem értékeli az összes polgárt erkölcsileg egyenlőként. A korábban bemutatott érvek miatt nem elegendő a szóban forgó megfogalmazásokat igazolni azzal, hogy hasonló megoldások vannak a hosszú liberális-demokratikus hagyományokkal rendelkező országokban.

Szerbia az európaizáció útján

Az Európai Unió további bővítésének gondolata, a tagállamok és lakosságuk hozzáállása szemszögéből a dolgok jelen állása szerint (gazdasági helyzet, globalizáció, Brexit és COVID–19 eseményei és kihívásai következtében) nem ad okot túlzott optimizmusra. Ezek fényében, érdemes lenne az Európai Unió nemzetek feletti szerepét megvizsgálni, újradefiniálni és lehetséges új forgatókönyvet gyártani. Egyértelmű, hogy a további bővítés közel jövőbeni bekövetkezése esetén is, érdemes lehet szervezeti átstrukturálást végrehajtani.

Szerbia (még Jugoszlávia részeként) már az 1970-es évektől kezdve egyik legfontosabb prioritásának tekintette az Európai Unióhoz való gazdasági és politikai közeledést, ezzel mintegy előkészítve egy lehetséges jövőbeni uniós tagságot.⁴¹ A Brüsszel felé vezető útnak sok lehetséges módja van ugyan, de mindegyik megkívánja a szerb kormány és a szerb elit határozott politikai elkötelezettségét az EU felé, egyértelműen megnevezve a szükséges strukturális változásokat és reformokat mint legfontosabb előfeltételeket, a lehető leggyorsabb eredmény elérése érdekében. Mivel azonban az Európai Unió nem csupán intézményi szervezet, hanem értékek közössége is, továbbra is kérdés marad, hogy a Szerbiában történelmileg kialakult normák és értékek potenciálisan ellentétesek lehetnek-e az EU közvetlen és közvetett elvárásaival, igényeivel és értékeivel. Ezzel

³⁹ DIMITRIJEVIĆ 2008.

⁴⁰ KYMLICKA–OPALSKI 2002.

⁴¹ ÖRDÖGH 2019, 173–174.

akaratlanul is arra kényszerítve Szerbiát, hogy a hosszabb utat válassza az EU-integráció érdekében. Jelenlegi állás szerint Szerbiának 18 megnyitott tárgyalási fejezete van az EU-val, amelyből 2 lezárásra került.⁴²

A szerb csatlakozási folyamatra közben árnyékot vetett az, hogy az EU vezető tagországai, a Bizottság pozitív ajánlása ellenére sem döntöttek úgy, hogy 2019 októberében megkezdik a csatlakozási tárgyalásokat Észak-Macedóniával és Albániával. Franciaország volt a legaktívabb a tárgyalások megkezdése ellen, akinek nyilatkozatát más tagországok is támogatták. Európa szerte több „think tank” (köztük az Evropski pokret Srbija⁴³) is jelezte, a csatlakozási folyamatok módosításra szorulnak, hiszen a tárgyalások jelenlegi modellje nem rendelkezik egyértelmű politikai vezetéssel. Ezen felül túl adminisztratívva és széttagoltta válik a folyamat, és kétséges, hogy ez a jelenlegi irány oda vezet-e végül, hogy a nyugat-balkáni országok, közöttük Szerbia is, a közeljövőben (optimisták szerint 2025) EU-tagsággal rendelkezzen.

Októberi határozata után, novemberben Franciaország közzétette nem hivatalos dokumentumát, amelyben javaslatot tett a módszertan megváltoztatására. Erre reagálva, decemberben kilenc EU-tagállam is közzétette nem hivatalos dokumentumát.⁴⁴ A vita észszerűsítése érdekében a Bizottság javaslatot tett a változások összefoglalására és a csatlakozási tárgyalások átdolgozását illető hivatalos javaslatának közzétételére. Ennek fényében 2020 februárjában tett nyilatkozatot Várhelyi Olivér, az EB szomszédságpolitikai és bővítésügyi biztosa, még a 2020. májusi, zágrábi uniós és nyugat-balkáni csúcson: „Az Európai Unió nyugat-balkáni bővítése a Bizottság kiemelt prioritásai közé tartozik... Először is, ma konkrét lépéseket javaslunk a csatlakozási folyamat javítására. A folyamat megerősítése és javítása mellett a cél továbbra is a csatlakozás és a teljes jogú uniós tagság...”⁴⁵ Ennek értelmében, a korábban, 2019 októberében felröppent hírekkel ellentétben,⁴⁶ az Európai Bizottság 2020. februári javaslatában az uniós csatlakozási folyamat fenntartása érdekében igyekszik minél hatékonyabban fellépni, ezáltal is megerősítve hitelességét, igazolva a politikai irányítását, és minél dinamikusabbá és kiszámíthatóbbá tenni az eljárást.

A lezajló cselekmények tükrében, Szerbia köztársasági elnöke, Aleksandar Vučić többször is azt nyilatkozta, örül, hogy az események némiképp felgyorsultak, és Szerbiának lehet jövője az EU-ban. Azonban továbbra is kiáll amellett, hogy Pristina nem zsarolhatja Szerbiát Koszovó kérdésével. Szerbiának az a célja, hogy a lehető legnagyobb

⁴² EU factograph on the status of implementation in Serbia. Elérhető: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/near_factograph_serbia.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)

⁴³ Evropski pokret Srbija, Evropska integracija nije samo članstvo, već integrisanje društva. Elérhető: www.emins.org/evropska-integracija-nije-samo-clanstvo-vec-integrisanje-drustva/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)

⁴⁴ BARIGAZZI 2019.

⁴⁵ Sajtóközlemény, Európai Bizottság, 2020.

⁴⁶ MEDAK 2020.

bizalommal és diskurzus eredményeségébe vetett hittel lépjen párbeszédre a tárgyalófelekkel.⁴⁷

A közelmúlt eseményeit ismerve feltehető az a kérdés, miért is olyan nehéz Szerbiának az EU, illetve az Európa-koncepció részévé válni. A kérdés hátterében főleg gazdasági okok és a 90-es évek eseményei állnak, amelyek miatt az ország fejlődését több évtizedre visszaszorították.

Mi magyarázza tehát Szerbia jelenleg is nehéz európaisodását? Először is az, hogy a múltban a szerbiai európaisodás iránti „belső kereslet” több fronton is alacsony volt. Tekintettel arra, hogy az EU a Szerbiával folytatott párbeszéd egyik alapfeltételének Szerbia és a Hágai Nemzetközi Bíróság együttműködését határozta meg, ahol érdemes megemlíteni, hogy a nemzetközi igazságszolgáltatás ilyen formáját a szerb társadalom széleskörűen ellenezte. Vagyis a szerb közvélemény nagyrészt nem volt hajlandó elhinni, hogy a szerbek háborús bűncselekményeket követtek el, és más nemzeteket és etnikai csoportokat vádoltak a háborúk megindításával. Nem bíztak a nemzetközi közösségben és a meghatalmazott nemzetközi igazságügyi intézményekben.⁴⁸ Számos okot lehet felsorolni, miért ellenezte a szerb közönség annyira a nemzetközi igazságszolgáltatás gondolatát. Először is, abban az időszakban Milošević politikáját a szerb választók jelentős többsége támogatta, különösen az első tízéves uralmát (1987–1996). Az elismert független ügynökségek által végzett véleményfelmérések következetesen úgy tartották, hogy Milošević a legmegbízhatóbb és legnépszerűbb politikát folytatta a háború ideje alatt.⁴⁹ De még ennél is fontosabb, hogy a szerb elit is ellenzi az EU-val való együttműködést és esetleges EU-tagságot. A közvélemény-kutatások következetesen megmutatják a szerb emberek túlnyomó törekvését az EU-hoz való csatlakozásra, ugyanakkor komoly érdemi fenntartásaik vannak az unióval kapcsolatban.⁵⁰ A politikai elit azonban sokkal kevésbé lelkes Európát illetően. Továbbra is hangoztatják, hogy Európának, ezáltal az Európai Uniónak is, szerepe volt Jugoszlávia felbomlásban és az ezt követő polgárháború kitö-

⁴⁷ Vučić o Samitu EU: „Ne prihvatam ucene Prištine, EU to mora da shvati, Merkel pričala o Srbiji, video sam veliku podršku Lajčaku”. 2020. május.6. Tanjug.rs, Elérhető: www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:863330-Vucic-o-Samitu-EU-Ne-prihvatam-ucene-Pristine-EU-to-mora-da-shvati-Merkel-pricala-o-Srbiji-video-sam-veliku-podrsku-Lajcaku (A letöltés dátuma: 2020. 05. 02.)

⁴⁸ BOGOSAVLJEVIĆ–LOGAR 2001.

⁴⁹ OBRADOVIĆ 2000. Továbbá: Strategic Marketing Research agency jelentése. Elérhető: www.smmri.co.yu (A letöltés dátuma: 2020. 05. 02.)

⁵⁰ A 2006. novemberi közvélemény-kutatás kimutatta, hogy a szerbek 69%-a az Európai Unióhoz (EU) való csatlakozás mellett van, de csak 39%-uknak van pozitív véleménye az EU-ról. A kutatást a Stratégiai marketingkutatás tette közzé a *Politika* nevű napilapban, 2006. november 7-én. Egy évvel később egy másik felmérés szerint 71,55% támogatja az EU-csatlakozást, míg csak 26,20% támogatja a csatlakozást a NATO-hoz, 60,71% pedig ellenzi. Ugyanez a felmérés azt találta, hogy 59,31% támogatja az Oroszországgal való szorosabb kapcsolatokat, 25,30% pedig ellenzi – Politikum Ügynökség kutatása, a B92-ben tették közzé, 2007. október 31-én.

résében.⁵¹ Ezenkívül a szerb elit nacionalistább szektora az Európához való csatlakozás helyett sokkal erőteljesebben támogatta volna egy Putyin Oroszországgal való szorosabb partnerség kialakítását. A versengő elit-preferenciákat jól szemlélteti egy 2007. novemberi esemény Belgrádban: a kormány Európa-párti, reformista szárnya szórólapokat osztogatott, amelyekben a lakosságot tájékoztatták az EU-tagság minden előnyeiről, miközben néhány méterre onnan, a Vojislav Koštunica vezette DSS (Demokratska stranka Srbije) tisztviselői tájékoztatták az összegyűlt polgárokat azokról az okokról, amelyek miatt Szerbiának a semlegesség „harmadik útját” kellene választania, és erőteljesen elutasítani a NATO-tagságot.⁵² Más átmeneti államokkal ellentétben, ahol a média és a civil társadalom kritikus szerepet játszott a normatív átalakulásban, különösen a demokratizálódás és az emberi jogok területén, a szerb civil társadalom túl gyenge volt ahhoz, hogy valódi eredményeket érjen el. Politikai szempontból a civil társadalmi tevékenységek nem tudtak hivatalos politikává válni, mivel nem volt semmilyen politikai erejük. A pártok és kormánytisztviselők pedig nem voltak elég érdekelték a civil társadalom követeléseinek teljesítésében. Ugyanakkor felmerült az is, hogy akik támogatták is a civil kezdeményezéseket, nem rendelkeztek megfelelő hatalommal ahhoz, hogy a jogalkotási folyamaton keresztül is vigyék a változásokat.

Összegezve: a szerb politikai tapasztalat az európaizációval szembeni belföldi ellenállása egyszerre több helyre is mutatott. Az intézményi rendszer felől is sok az ellenállás, ezen felül a konzervatívok és politikai koalícióik, a régi rezsim képviselői, a média és a nagyközönség is szerepet játszott ebben. Mindezekről a tényezőkről elmondható ugyanakkor, hogy erős nemzeti identitásformáló hatásuk is van a modern szerb társadalomra nézve.

Összegzés

A szerbek számára az európai integráció tele van a „balkáni sorssal”: „kicsi ország, amely egyedül van”. Pontosán ezt az állapotot írja le Isidora Sekulić *A Balkán esszék* című művében: „Nincsen aranyunk, nincsen nagy iparunk, amelyekkel bárkivel versenyre kelhetnénk. Nincs miszticizmus és nagy homályosság. Ami marad, az a szellem és az elme koncentrációja, továbbá az erkölcsi fegyelem. A régi koszovói metafizikánk, amelyre összpontosítanunk kell, az a lényünk, a nyelvünk, az erkölcsünk és az Istenünk. Mert ez minden, ami a háborúk, győzelmek és vereségek után megmarad” (a szerző

⁵¹ Ennek a kijelentésnek az egyik legerősebb érve: Németország erőteljes nyomása a nemzetközösség irányában, Szlovénia és Horvátország elismerése mint független állam, 1991-ben. Elérhető: CRAWFORD 1996.

⁵² Koštunica protiv izbora u 2007. Beograd – DSS na VIII skupštini stranke izabrao predsednika i potpredsednike, usvojen novi program po kojem je DSS protiv pristupanja NATO. Beta, Tanjug, 2007. nov. Elérhető: www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2007&mm=10&dd=14&nav_category=11&nav_id=267728 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)

saját fordítása).⁵³ Úgy tűnik, hogy a konfliktusok és háborúk által terhelt balkáni népek történelmi tapasztalatai nem ösztönzik a balkáni integrációk létrehozásának projektjét, hanem az egyes országokat inkább más regionális integrációk felé irányítja, és fogékonnyabbá teszi őket az úgynevezett nyugati társadalom globalista ajánlatára.

Az utóbbi években a szerb társadalom egyértelműen kinyilvánította szándékát, hogy csatlakozzon az európai társadalomhoz, de a csatlakozási folyamat függ a számos, Szerbiával szemben támasztott követelménytől és a meglévő társadalmi szervezetnek az európai szabványokhoz történő sikeres hozzáigazításától, ami önmagában feltételezi a változás megteremtésének képességét. Az elmúlt száz évben a szerb társadalom potenciális lehetőséget mutatott sok ágazat fejlődése terén. Megmutatva ezzel, hogy sokat és messze jár már a kezdeti tradicionális agrár-, majd a szocialista társadalomtól. Egy fiatal civil társadalom létrehozásával, a kezdetben ortodox befolyással, lassanként átváltott a demokratikus polgári blokkba, majd 2000-ben jelentős változás következett be, és az ország komoly erőfeszítéssel a neoliberais kapitalizmus modelljéhez pártolt.

Irodalomjegyzék

- ANTONJEVIĆ, Dragana (2007): *Karadjordje i Milos: mit i politika*. Beograd, Srpski genealoski centar.
- BAKIĆ-HAYDEN, Milica (1995): Nesting Orientalisms: The Case of Former Yugoslavia. *Slavic Review*, 54/4. 917–931.
- BARIGAZZI, Jacopo (2019): 9 EU countries push back on French enlargement revamp. *Politico.eu*. Elérhető: www.politico.eu/article/eu-enlargement-reform-pushback/ (A letöltés dátuma: 2020. 05. 07.)
- BIBÓ István (1986): A kelet európai kisállamok nyomorúsága. In BIBÓ István: Válogatott tanulmányok, második kötet 1945–1949. Budapest, Magvető. 54–65. Elérhető: <https://mek.oszk.hu/02000/02043/html/194.html> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- BOGOSAVLJEVIĆ, Srđan – LOGAR, Svetlana (2001): Videnje istine u Srbiji [Perception of truth in Serbia], Belgrade, Center for Human Rights, “Human Rights in Yugoslavia 2000”, 372; Reč 62, no. 8.: 5–34.
- CANOVAN, Margaret (1996): *Political Theory and Nationhood*. Cheltenham and Northampton.
- CERUTTI, Furio (2003): A Political Identity of the Europeans? *Thesis Eleven*, Vol. 72, No. 1. 26–45.
- CRAWFORD, Beverly (1996): Explaining Defection from International Cooperation: Germany’s Unilateral Recognition of Croatia. *World Politics*, Vol. 48, No. 4. 482–521.
- DIMITRIJEVIĆ, Nenad (2008): *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*. Fabrika knjiga, 159–168.
- Dvougao: *Dubravka Stojanović i Predrag Marković*. Elérhető: www.youtube.com/watch?v=hfisVEudmCc (A letöltés dátuma: 2020. 05. 07.)
- EU factograph on the status of implementation in Serbia. Elérhető: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/near_factograph_serbia.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 08.)
- Európai Bizottság (2020): *Sajtóközlemény, Hitelesebb, dinamikusabb, kiszámíthatóbb és politikailag megalapozottabb uniós csatlakozási folyamat – a Bizottság előterjeszti javaslatait*. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_20_181 2020. február. 5. (A letöltés dátuma: 2020. 05. 07.)

⁵³ SEKULIĆ 2003.

- Evropski pokret Srbija, Evropska integracija nije samo članstvo, već integrisanje društva.* Elérhető: www.emins.org/evropska-integracija-nije-samo-clanstvo-vec-integrisanje-drustva/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- HAMMOND, Andrew (2006): *Balkanism in Political Context: From the Ottoman Empire to the EU.* *Westminster Papers in Communication and Culture*, Vol. 3. No. 3. 6–26.
- HOFMAN, Ana (2011): *Singing the Nation: The National Day of Serbia 2000 onwards.* Paper presented at the workshop Red-Letter Days in Transition: Calendric Public Rituals and the Articulation of Identities — Central Europe and the Balkans 1985 to Present, November 6–7, 2009, Department of Literature, Area Studies and European Languages, University of Oslo.
- IFVERSEN, Jan – KØLVRAA, Christoffer (2009): *Evropska sosedstva politika kot politika identitete.* In BEZNEC, Barbara szerk.: *Evroorientalizem.* (Z)nova medicina, Časopis za kritiko znanosti, 37 (235/236), 45–67.
- JANJEVIĆ, Z. (2002): *Novi Ustav dovršice misiju naših predaka.* Elérhető: <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2002/02/15/srpski/P02021509.shtml> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 15.)
- JANSEN, Stef (2013): *If Reconciliation Is the Answer, Are We Asking the Right Questions?* *Studies in Social Justice*, Volume 7, Issue 2, 229–243. Elérhető: <https://personalpages.manchester.ac.uk/staff/stef.jansen/documents/SJ13-reconciliation.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 23.)
- KARTALOVIĆ, Brane (2010): *Sretenje-prvi ustav moderne Srbije.* Elérhető: www.politika.rs/sr/clanak/123676/%D0%A1%D1%80%D0%B5%D1%82%D0%B5%D1%9A%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D0%BF%D1%80%D0%B2%D0%B8-%D1%83%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2-%D0%BC%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B5-%D0%A1%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B5 (A letöltés ideje: 2020. 04. 12.)
- Koštunica protiv izbora u 2007. Beograd – DSS na VIII. skupštini stranke izabrao predsednika i potpredsednike, usvojen novi program po kojem je DSS protiv pristupanja NATO. Beta, Tanjug, 2007. november. Elérhető: www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2007&mm=10&dd=14&nav_category=11&nav_id=267728 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 19.)
- KOVAČ, Senka (2003): *Poruke predlagača novih državnih praznika Srbije.* In RADOJČIĆ, Dragana (szerk.): *Tradicionalno i savremeno u kulturi Srba.* Posebna izdanja Etnografskog instituta SANU, 101–109.
- MEDAK, Vladimir (2020): *New methodology will put political will to the test.* *European Western Balkans News*, 2020. március. The piece was originally published by Tirana Observatory on 23 March 2020. Elérhető: <https://europeanwesternbalkans.com/2020/03/30/new-methodology-will-put-political-will-to-the-test/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)
- NIKOLIĆ, Violeta (2004): *Uoči obeležavanja Dana državnosti i dva veka moderne srpske države, „Država bez simbola k'o čovek bez odela”,* Batić: Dosad smo imali imitaciju države, a sad nemamo ni to! Ljušić: Greška je napravljena 1918. Glas javnosti. Elérhető: <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/srpski/arhiva-index.html> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)
- OBRAĐOVIĆ, Marija (2000): *The Ruling Party, in The Road to War in Serbia: Trauma and Catharsis.* In POPOV, Nebojša (2000), a Milošević Szocialista Párt népszerűségéről szóló jelentés. Budapest, Central European University Press. Továbbá: Strategic Marketing Research Agency jelentése, Belgrade. Elérhető: www.smmri.co.yu (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)
- ÖRDÖGH Tibor (2016): *Nacionalizmus és patriotizmus Szerbiában.* In VARGHA Márk: *Kis népeskönyv.* Europa Varietas Institute. 169–209. Elérhető: http://real.mtak.hu/90918/7/%C3%96rd%C3%B6gh%20Tibor_Nacionalizmus%20%C3%A9s%20patriotizmus%20Szerbi%C3%A1ban_In%20Vargha%20M%C3%A1rk_Kis%20n%C3%A9pesk%C3%B6nyv_Europa%20Varietas%20Institute_2016_pp169-209-170-210.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 06.)
- ÖRDÖGH Tibor (2019): *Szerbia közeledése az Európai Unióhoz.* In KOLLER Boglárka – ÖRDÖGH Tibor szerk.: *Európaizáció a Nyugat-Balkánon.* Budapest, Dialóg Campus. 173–174.

- PODUNAVAC, Milan (2008): *Rekonstitucija moderne države i nacije*. Glasnik odjeljenje društvenih nauka CANU, No. 19. Podgorica, 130–131.
- President Boris Tadić is spending Good Friday at the Serbian Orthodox monastery of Visoki Dečani (High Dečani) in Kosovo. *Beta News*. 2009. Elérhető: www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2009&m=04&dd=17&nav_id=58569 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 04.)
- ROSENFELD, Michel – SAJÓ András (2012): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press.
- SEKULIĆ, Isidora (2003): *Balkan*. Belgrade, Plavi jahač.
- STOJANOVIĆ, Dubravka (2009): Tumačenja istorije, sistem vrednosti i kulturni obrazac. *Republika*, 446–447. Elérhető: www.republika.co.rs/466-467/20.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 12.)
- STOJANOVIĆ Dubravka (2017): Jugoslavija i istoriografija. *Peščanik.net* Elérhető: <https://peščanik.net/jugoslavija-i-istoriografija/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 10.)
- TODOROVA, Maria (2005): Spacing Europe: What is a historical region? *East Central Europe*, Vol. 32, No. 1–2. 59–78.
- Vučić o Samitu EU: „Ne prihvatam ucene Prištine, EU to mora da shvati, Merkel pričala o Srbiji, video sam veliku podršku Lajčaku.“ 2020. május 6. Tanjug.rs. Elérhető: www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:863330-Vucic-o-Samitu-EU-Ne-prihvatam-ucene-Pristine-EU-to-mora-da-shvati-Merkel-pricala-o-Srbiji-video-sam-veliku-podrsku-Lajcaku (A letöltés dátuma: 2020. 05. 02.)
- WANNER, Catherin (1996): Nationalism on Stage: Music and Change in Soviet Ukraine. In SLOBIN, Mark szerk.: *Returning Culture: Musical Changes in Central and Eastern Europe*. Durham–London, Duke University Press. 139.
- KYMLICKA, Will – OPALSKI, Magda (2002): *Može li se izvoziti liberalni pluralizam?* Beograd, Beogradski centar za ljudska prava.
- RTS (2009): *Proslava dana državnosti*. Elérhető: www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/44708/proslava-dana-drzavnosti.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 04.)
- B92 (2002): *Kostunica cestitao dan dzavnosti*. Elérhető: www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2002&m=02&dd=15&nav_category=1&nav_id=56397 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 04.)
- Ustav Republike Srbije, Pojam, osnivanje i teritorija autonomne pokrajine, Član 182. Elérhető: www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html (A letöltés dátuma: 2020. 07. 03.)
- International Court of Justice (2010): Accordance with international law of unilateral declaration of independence in respect of Kosovo. *Advisory Opinion*, No. 2010/25, part. 109.

Az illegális hulladéklerakások mögötti életek Megoldási javaslatok az illegális hulladéklerakások felszámolására és megelőzésére

Fehérvári Dávid¹

Bevezetés

A téma aktualitása

Napjainkban egyre nagyobb figyelem irányul nemcsak világszerte, hanem hazánkban is a növekvő hulladékmennyiségre. A fenntartható világ nem képzelhető el nyersanyagpazarló és feleslegeshulladék-termelő hozzáállással. Egy hatékony körforgásos gazdaságban minimális hulladék keletkezik, ahol egyáltalán nem lehet szerepe az illegálisan kihelyezett, így a körforgásból kikerült hulladéknak. Mindannyian tapasztalhatjuk azonban, hogy környezetünkben szinte mindenhol körülvesznek minket különböző mennyiségű és összetételű illegális hulladéklerakások. A probléma kezelésében fontos szerepe van az egyes kormányok megfelelő hulladékkezelési stratégiái kialakításának. Elengedhetetlen azonban az emberek felelőssége is, hiszen egy környezetbarát, fenntartható világ elképzelhetetlen társadalmi felelősségvállalás nélkül. A fogyasztók vásárlási szokásai jelentős mértékben befolyásolják a keletkező hulladékok mennyiségét és típusait.

A legális és támogatandó hulladékkezelési megoldások mint a szelektív hulladékgyűjtés vagy a tudatos hulladékcsökkentés mellett társadalmunk egy részének sajátos megoldása van: a szemetelés. Legyen szó akár egy rágó vagy cigicsikk elhajításáról, esetleg nagyobb mennyiségű hulladék illegális lerakásáról, mind-mind környezetkárosító hatásúak. A Magyar Állami Vasút 2018 októbere és 2019 szeptembere között több mint 2255 tonnányi illegális hulladékot vitetett el a fővárosi és a vidéki vasúti területeiről.² A nem megfelelően elhelyezett hulladéknak nemcsak a látványa nyugtalanító hatású, hanem környezetkárosító hatása is. A legrosszabb forgatókönyv esetében akár az emberi egészségre is káros lehet.

A tanulmány középpontjában az illegális hulladéklerakások állnak; arra a kérdésre keressük a választ, hogy kik állhatnak az illegális szemétkerakások mögött, és milyen megoldások lehetnek a megelőzésre, illetve a már meglévő lerakások felszámolására. A tanulmány hipotézise, hogy a megvizsgált és kategorizált illegális hulladéklerakások

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, államtudományi mesterképzés, 3. évfolyam.

² MÁV-csoport 2019.

alapján következtetni lehet arra, hogy milyen társadalmi rétegű/foglalkozású személyek lehetnek az elkövetők, ami alapján konkrétabb célközönséget lehet majd megszólítani szemléletformáló kampányokkal, vagy hatékonyabb hatósági fellépést lehet foganatosítani velük szemben.

Módszertan

A ma elérhető szakirodalmak nem, vagy csupán minimális terjedelemben foglalkoznak az illegális hulladékokkal. A legtöbb elérhető szakirodalom magával a hulladékkal, annak különböző típusaival és különböző felhasználási/kezelési módjaival foglalkozik. Az illegális hulladékok témáját a legtöbb tanulmány csupán érinti.³

A különböző illegális hulladékok alaposabb vizsgálatához, az előbbi okok miatt, továbbá a téma gyakorlatiassága miatt, egyéni terepkutatást és elemzést végeztem. Többek között személyesen kerestem fel különböző illegális hulladéklerakásokat a lakóhelyem környékén. A helyszíni terepszemle mellett jelentős kutatási anyagot jelentettek számomra a *Hulladék vadász* weboldalon, illetve a *Hulladék vadász by Zeewa* nevű applikáción a lakosság által bejelentett magyarországi illegális hulladéklerakások adatai.⁴ A weboldalon és az applikációban 4501 darab illegális hulladéklerakást jelentettek be eddig országosan magánszemélyek. A bejelentések közül 2014 darab terület került megtisztításra.⁵ A bejelentések során pontos helyszín, fotók és leírások adhatók meg az adott területen található illegális hulladékról. Az így elérhető információk megfelelő kutatási anyagot jelentettek a számomra. Fontosnak tartom kiemelni, hogy az általam végzett kutatások nem tekinthetők reprezentatívnak. Azokból nem lehet területi sajátosságokra következtetni, mivel a felhasznált források sem reprezentatívak.

Az illegális hulladéklerakások kategorizálása

Kutatásaim alapján az illegális hulladékokat két nagyobb részre érdemes bontani. Elsősorban a kihelyezett hulladékok összetételének vizsgálata és kategorizálása célszerű különböző hulladéktípusok szerint. Összetétel alapján két nagyobb típus különböztethető meg: ipari/vállalkozási tevékenységből fakadó hulladékok és lakossági illegális szemét.

Másodsorban pedig az illegális lerakások méretéből és elhelyezéséből lehet következtetéseket levonni, és ezáltal kategóriákat felállítani az elkövetők személyére vonatkozóan.

³ FÖLDI–HALÁSZ 2007, 223–265. és NAGY et al. 2011, 1–22.

⁴ Hulladék vadász térkép lásd <https://hulladekvadasz.hu/hulladekvadasz-terkep/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 12.)

⁵ Lásd Hulladék vadász támogatása: <https://jonalapitvany.hu/tamogatas/> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 26.)

A következőkben ismertetett típusok nem tekinthetők taxatív felsorolásnak, csak a jövőre nézve gondolatébresztő, iránymutató célzatot szolgálnak. Továbbá szükségesnek tartom kiemelni, hogy a gyakorlatban az egyes kategóriák nem minden esetben különíthetők el ilyen „tisztán”.

Az illegális hulladéklerakások összetétele

Nagy mennyiségű építőipari hulladék

Egyes gazdasági szereplők – az általam vizsgált esetek többségében –, építőiparral foglalkozó vállalkozások, költségmegtakarítás céljából az erdőkebe vagy egyéb elhagyott területekre szállítják a különféle típusú építési törmeléküket/hulladékukat, illetve különböző veszélyes ipari melléktermékeket/maradványokat.⁶ Az ilyen típusú vállalkozások gyakran és nagy mennyiségben (teherautókkal szállítják a hulladékot) szabadulnak meg az építési és bontási törmelékeiktől.⁷ Az ilyen típusú hulladékoknál jól behatárolható a tettes, eldönthető, hogy magánszemélyről vagy vállalkozásról van-e szó, mivel az ilyen hulladékkupacok szabályos dombot alkotnak, amelyet nagy valószínűséggel billenős autóról vagy konténerből borítottak ki. Az átlagpolgárok nem rendelkeznek ilyen járművekkel, amennyiben nem gazdasági tevékenységet folytatnak vele.

Kisvállalkozási hulladék

Előzetes hipotéziseimhez képest kisebb számban talákoztam olyan illegális hulladéklerakatokkal, amelyek egyértelműen *vállalkozási tevékenységekből* fakadnak. Az ország több pontján is találhatóak elszórt gumiabroncsok és kihajított autóburkolati elemek. Azonban az ilyen típusú hulladékok nem feltétlenül köthetők autószervízhez, származhatnak lakossági oldalról is. Elkülönítésükhöz alapos felderítés szükséges. Például, ha ugyanazon helyszínre rendszeresen hordják a gumiabroncsokat, akkor feltételezhető, hogy egy *autószervíz/szerelő* állhat mögötte. Azonban ha néhány gumiabroncsot vagy autóalkatrészt háztartási lomokkal együtt tettek ki, akkor feltételezhető, hogy *egyszeri lakossági* illegális lomtalanításról lehet szó.

Számos egyedi regisztrált eset van országszerte, amely *egy-egy egyéni vagy kisvállalkozáshoz köthető*. A vizsgált esetek többsége szintén az építőiparral hozható összefüggésbe. A vizsgált lerakatok között szerepeltek műanyag nyílászárók cseréjéből fakadó hulladékok, villany-, víz-, gázvezeték-szereléssel kapcsolatos műanyagcső-hulladékok, továbbá zsindeletető maradványok stb. Feltehető, hogy az ilyen típusú hulladékok több-

⁶ Pilisi Parkerdő Zrt. 2015.

⁷ Hulladékvadász 2017.

sége családiházak felújítása során keletkezett, azonban mégse lehet lakossági hulladéknak tekinteni, mivel azok beszerelése/cseréje szakértelmet igényel.

A leírtak alapján az egyedi esetekből hiba lenne és nem is jogszerű külön alkategóriát létrehozni, és következtetéseket levonni a kisvállalkozásokon belül, mint például: „az ablakosok szemetelők”. Az ilyen típusú egyedi eseteket lokálisan ajánlott kezelni; az ezzel kapcsolatos megoldási javaslatomat a 3. fejezetben részletezem.

Lakossági elektromos és elektronikai hulladékok

Hazánkban nagy számban található a legkülönbözőbb helyeken is (mezőkön, patakmederben, hegyoldalban stb.) főleg a lakosság által kihelyezett különböző elektromos és elektronikai hulladék. Többségük kiszuperált hűtő- és fagyasztószekrény, illetve régi televíziók, monitorok maradványai, porszívók stb. A szétszerelt elektromos és elektronikai eszközök roncsai különösképpen veszélyesek a környezet egészségére (például a hűtőszekrények különböző szigeteléseinek környezetkárosító hatásúak).

Lakossági építési hulladék

Az illegális lakossági építési hulladékokat alapvetően két csoportra lehet osztani. Az első csoportba tartozik a vizsgált esetek többsége: az erdőszélre, városhatárra leszórt silt és egyéb törmelékek. A második csoport a *jószándékú szemetelés*. Az ilyen esetekben az elkövető rossz állapotú földűtra szórja ki építési hulladékát, azzal a céllal, hogy javítson az út minőségén. Megszabadul a hulladéktól, és még jót is cselekszik vele, gondolhatja. Azonban az így elhelyezett építési törmelék is környezetkárosító hatásokkal rendelkezik, és további veszélyeket rejt az arra közlekedőkre (defektveszély), illetve egy rozsdás szög is képes nem várt baleseteket okozni.

Lakossági lomtalanítási hulladék

A regisztrált illegális hulladéklerakások nagy részét a lakosság által kihelyezett olyan hulladék adja, amely az esetek többségében elszállítható lett volna a lakossági lomtalanítás keretében. Az ilyen típusú illegális hulladéklerakások nagyrészt különböző bútorok, használati tárgyak és azok maradványai alkotják.

Szemeteszsákos szemetelés

Előzetesen elvárásaimmal ellentétesen meglepődve tapasztaltam, hogy a szemetelők az ország számos területén helyezik el műanyag zsákokban hulladékukat. A zsákos szemetelést több irányból érdemes megközelíteni: egyrészt a zsákokban kihelyezett hulladékot könnyebb összegyűjteni és elszállítani. Azonban, ha olyan helyre kerül, ahol nem fedezik fel, akkor a műanyag zsák tartalma évtizedeken keresztül károsítja a környe-

zetet, akkor is, ha például lebomló zöldhulladék van a zsákokban. Jelen tanulmány keretein belül nem volt lehetőségem alaposabban megismerni a zsákosszemetelést, és hogy az egyes zsákok milyen hulladékokat rejtjenek. A téma alaposabb megismeréséhez ezért további kutatások szükségesek.

Illegális zöldhulladék

Az eddig bemutatott különböző illegális hulladékok legtöbb esetben tudatos környezetkárosítás révén kerültek ki a természetbe. A zöldhulladék azonban érdekes kérdéseket vet fel. Sokan azt gondolják, hogy a természetben lebomló anyagokat bátran elhelyezhetik az erdőkben, mezőkön, utak szélén, és ezzel nem követnek el természetkárosítást. Ez azonban tévedés! Az illegálisan lerakott zöldhulladék is komoly problémát jelent az erdőre, illetve a gyepterületekre nézve.⁸

Az egyik leggyakoribb zöldhulladék a frissen levágott fű, a díszcserjékről, sövényekről levágott nyessedék és a lehullott, rothadó, emberi fogyasztásra már nem alkalmas gyümölcs. A fenyő, a tuja és a többi örökzöld fokozottan tűzveszélyes, illegális lerakása aszályos, forró időszakban könnyen belterületi vagy erdőtűzek okozója lehet. A nagy mennyiségben, egyben lerakott zöldhulladék ugyancsak fokozott tűzveszélyt jelent, mert a végbemenő bomlási folyamatok öngyulladásához vezethetnek, így az „erdei komposztak” hitt zöldhulladékhalom akár több hektár erdőt is veszélyeztető tűzfészekké válhat.

Az illegális szemetelők típusai

A szemetelők típusainak bemutatása előtt szükségesnek tartom ismertetni *a szemetelés pszichológiáját*, amely nagyban meghatározza a szemetelés lelki hátterét, de akár jelentheti a lehetséges megoldást is. Több kutatás alátámasztotta már, hogy az ember cselekedeteit a környezetében lévőket jelentősen befolyásolják. Adott csoportban a tagok visszajelzése alapján fokozatosan a csoporthoz igazítjuk viselkedésünket. Így előbb-utóbb kialakulnak azok a normák, amelyeket a tagok helyesnek és követendőnek tartanak, és ami befolyásolja a viselkedésüket. A normák így tehát jelentős hatással lehetnek a környezetvédelmi kérdésekre, többek közt a szemetelésre is, ahogyan ezt kutatók egy kísérletben bizonyították is: „Egy parkolóházban szórólapokat helyeztek az autók szélvédőjére és figyelték mit tesznek vele a tulajdonosok. Két csoportot vizsgáltak. Az egyik csoportban a parkolóház teljesen tiszta volt, a másikban előre elszórtak a földön mindenfelé szórólapokat. Az eredmények megdöbbentők voltak. Rendetlen környezetben a kísérleti alanyok majd ötször gyakrabban dobták el maguk is a szórólapokat különösen akkor, ha még azt látták, hogy mások is ugyanezt teszik.” A kutatók egyértelműen azt a következtetést vonták le, hogy rendetlen környezetben hajlamosak vagyunk magunk

⁸ Pilisi Parkerdő Zrt. 2015.

is rendetlenül viselkedni. Ha ez itt így szokás, akkor én is így csinálom. Így jelzi egy eldobott szemét, hogy melyek egy közösség normái.⁹

A példa alapján ajánlott a normák alakításának lehetőségével élni. A kényszerítő eszközök nem minden esetben jelentenek hatékony megoldást. Célszerű elérni, hogy a csoporttag úgy érezze, neki követnie kell a normákat. Az ilyen típusú szemléletformálás eszközei a közös jelképek, a nyilvánosság, a példamutatás és/vagy a normákra való gyakori emlékeztetés. „Nem én dobtam el, de én leszek az, aki felszedi.” Az utóbbi gondolat vezet majd egy olyan szemlélet kialakulásához, amely értékkel bír, és ennek hatására Magyarország tisztább lesz. A szeméttel borított környezet nem genetikailag kódolt. A közösségen múlik, hogy mit fogad el normálisnak.¹⁰ A 3. fejezetben részletesen bemutatom az általam javasolt szabályozó és szemléletformáló megoldásokat.

Eseti, kis mennyiségű hulladéklerakás

Elemzéseim igazolták eddigi tapasztalataimat, miszerint az ország legtöbb pontján megtalálható az emberi hanyagságból fakadó szemetelés. Közvetlen lakókörnyezetemben is tetten érhető a fentebb bemutatott csoportnorma hatása. A komáromi vasútállomás nem hivatalos P+R parkolójában egyre gyakoribb látványnak számítanak az elszórt PET-palackok, energiatároló-dobozok, cigiesikk, műanyag zacskók stb. (a továbbiakban: csomagolási hulladék). Feltételezhető, hogy nem egy ember alkalmi szemeteléséről van szó, hanem a „sok kicsi, sokra megy” iskolapéldájáról. Valaki elkezdte, más folytatta, így kialakult az a norma, hogy lehet szemetelni következmények nélkül. A tipikus normahatás esete az *autós szemetelés* is. Az ilyen típusú szemetelők, arra sem hajlandók, hogy a gépjárműveikből kiszálljanak, közvetlenül az autóból hajtják ki hulladékukat az útmenti árkokba vagy az erdőszélre. A kihajított szemét legtöbb esetben szintén csomagolási hulladék, illetve gyorséttermi csomagolások, ételmaradékok stb. Az ilyen típusú szemetelők felfogása mögött az állhat, hogy „eggyel több vagy kevesebb, már nem számít”.

Eseti, nagy mennyiségű hulladéklerakás

Az illegális szemetelők másik kategóriájába tartozók az előző típushoz hasonlóan egy-egy alkalommal szemetelnek, azonban az általuk kihelyezett hulladék mennyisége jelentősen nagyobb. Ilyen típusúak a fentebb már ismertetett egyszeri kisvállalkozási szemetelések vagy az egyszeri illegális lomtalanítások. Előzetes hipotéziseimhez képest a vizsgált illegális hulladéklerakatok között kisebb arányban szerepeltek ilyen lerakatok.

⁹ CSIZMADIA 2020.

¹⁰ CSIZMADIA 2020.

Rendszeres nagy mennyiségű hulladéklerakás

A vizsgált esetek között abszolút többségben voltak a médiából is ismert illegális „hulladékhegyek”: a nagy mennyiségű illegális hulladéklerakatok.¹¹ Célszerű két alcsoportra bontani a kategóriát. Elsősorban a csoportnorma hatására újabb szemételek jelennek meg az adott helyszínen, így alakul ki komplett illegális szemételep a lehető legkülönbözőbb hulladékkal, amely nemcsak a környezetre lehet káros, hanem az emberi egészségre is. Másodsorban pedig az olyan helyszíneket érdemes megkülönböztetni, ahová kevesebb elkövető jár, de ők rendszeresen visszatérnek újabb hulladékkal, így kialakítva illegális szemételepeket. Ilyen típus például a fent említett gumiabroncsos szemételek is. Az ilyen, elszeparált szemételepek könnyebben felszámolhatók, mert a szemételek alacsony száma miatt kevesebb fajta hulladékot raknak itt le, mint a „mindenki” szemételepére.

Hulladékturizmus

Az utolsó típus speciális kategória. Komárom Város Önkormányzatának egyik illegális hulladékokért felelős munkatársa elmondta, hogy egyes esetekben sikerül felderíteni az elkövetőt, vagy legalább nyomot találni kilétére. Elmondása alapján nem egyszer fordult elő, hogy az általuk regisztrált hulladék más városból/településről, számos esetben Szlovákiából származott. Hulladékturizmus alatt olyan szemételek tevékenységét kell érteni, akik hajlandók másik városba, adott esetben másik országba elutazni, hogy ott tegyék ki hulladékukat.

Út a sikeres és fenntartható hulladékgazdálkodás felé

Szabályozási háttér

Előrettekintés

Tanulmányban nem kerül részletes bemutatásra a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Hulladéktörvény), mivel azzal kapcsolatosan jelentős változások és átalakítások várhatóak. Orbán Viktor miniszterelnök 2020. januári évnitó beszédében vázolta fel, hogy a következő két év során Magyarországon minden illegális szemételek helyet meg kell szüntetni és fel kell számolni.¹² A miniszterelnök bejelentésének részleteit Palkovics László innovációs és technológiai miniszter ismertette 2020 februárjában a *Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv* (a továbbiakban: akcióterv) keretében. Az akcióterv szerint 2020. július 1-jén megkezdődik az illegális hulladékle-

¹¹ TV2 2017.

¹² Orbán Viktor 2020.

rakók felszámolása, illetve ugyanezzel a dátummal megkezdí működését a Hulladékgyazdálkodási Hatóság (a továbbiakban: Hatóság), amelynek a hulladékgyazdálkodási ágazat ellenőrzése lesz a feladata, az illegális hulladéklerakók felkutatása és büntetése, illetve az ingatlantulajdonosok kényszerítése az önkormányzatokkal együttműködve a hulladék eltávolítására.¹³ A részletes intézkedéseket és jogszabályokat a kormány 2020 tavaszára ígérte, azonban a tanulmány kéziratának lezárásáig azok nem kerültek elfogadásra.¹⁴ Ezért megoldási javaslataim jogszabályi háttérét, ahogy a megjelent akcióterv is teszi, az Alaptörvény környezetvédelemre vonatkozó rendelkezéseiből vezettem le.¹⁵

Az Alaptörvény környezetvédelemre vonatkozó rendelkezései

A 2011-ben elfogadott új Alaptörvény számos újjdonságot vezetett be a környezetvédelem tekintetében. Elsősorban a preambulumban hetedik bekezdése kimondja, hogy: „*Vállaljuk, hogy örökségünket... a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.*”¹⁶ Látható, hogy már a preambulumban is kiemeli a környezetvédelem fontosságát, amelybe egyaránt beletartozik a természetes és az épített környezet védelme is. Így az megfeleltethető annak tisztán tartásának, vagyis annak, hogy többek között, illegális hulladéklerakásoktól mentes legyen a környezetünk. A törvényhozó utal a fenntartható fejlődésre is, amelynek célja a környezet, a gazdasági és a társadalmi fejlődés összehangolása.

Az Alaptörvény *P* cikk (1) bekezdése kimondja, hogy: „*A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.*”¹⁷ Jól látható, hogy a preambulumban leírt természetes örökség védelmének tényleges alanya és tárgya itt is megjelenik, továbbá a cikkely üzenete megfogalmazódik az akcióterv 2. diáján is,¹⁸ következtethető tehát, hogy az ITM jogszerűen eljárva, az Alaptörvény szellemiségét előtérbe helyezve tervezi véghez vinni a magyar hulladékgyazdálkodás megújítását.

Ki kell emelni a „mindenki” szó jelentőségét: a törvényhozó „mindenki” számára alapvető kötelességet ír elő, beleértve nemcsak a természetes, hanem a jogi személyeket és jogi személyiséggel nem rendelkezőket is.¹⁹ Az Alaptörvényben itt került nevesítésre

¹³ ITM 2020.

¹⁴ Kézirat lezárása: 2020. 05. 27.

¹⁵ Klíma- és természetvédelmi akcióterv 2020, 2.

¹⁶ Alaptörvény, preambulumban, 7. mondat.

¹⁷ Alaptörvény, *P* cikk (1).

¹⁸ Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv 2020.

¹⁹ Kovács–Boussard–Vincze 2012, 92.

az illegális hulladéklerakások felszámolásához és megelőzéséhez elengedhetetlen társadalmi felelősség is.

A „XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. (3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni”.²⁰

A XXI. cikk egyik legnagyobb jogtudományi újdonsága az alkotmányi szinten megjelenő „szennyező fizet” elv bevezetése, vagyis, hogy aki a környezetben kárt okoz, az köteles azt helyreállítani, vagy a helyreállítás költségét viselni. Az Alaptörvény azonban érdemi mércét nem határoz meg, a törvényre bízva annak megvalósítását.²¹ Látható, hogy az Alaptörvény megadja az illegális szemetelők pénzbeli szankcionálásnak lehetőségét.

A (3) bekezdés egy másik újdonságot vezetett be a magyar jogrendbe: elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni. A „tilos” kifejezésből az következik, hogy a bíróságok és a közigazgatási hatóságok által közvetlenül is alkalmazható valódi normáról van szó, amelyet részletesen szabályoz a hulladékról szóló törvény. A törvény célja a hulladékokkal kapcsolatos EU-irányelv (1013/2006/EK) szabályainak átültetésén túl, az erőforrás-felhasználás negatív környezeti hatásainak csökkentése, a szennyező fizet elv következetes érvényesítése, az életciklus-szemlélet hulladékgazdálkodási politikába történő bevezetése, egy hatékonyabb szankciórendszer alkalmazása és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás rendezése volt.²² Azonban látható, hogy a hulladékról szóló törvény az elmúlt 8 évben nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, hiszen az illegális hulladéklerakások száma nőtt az országban. Továbbá, aki hulladékturizmus keretében külföldről hoz hulladékot Magyarországra, az nem csupán szabálysértést követ el, hanem megsérti Magyarország Alaptörvényét is. Az Alaptörvény szellemiségével összhangban, kutatási eredményeim és a kormányzati döntések alapján az alábbi megoldási javaslataim vannak:

Megelőzést célzó megoldási javaslatok

Vásárláskor tájékoztató

A felállított kategóriák alapján megállapítható, hogy számos olyan háztartási hulladék kerül ki a természetbe, amelynek többsége szabályosan elhelyezhető lenne az e célra létrehozott különböző hulladékudvarokban. Véleményem szerint a probléma mögött a lakosság alacsony szintű tájékozottsága áll. Az egyik megoldási javaslatom, hogy a különböző termékek vásárlásakor az eladó áruház, üzlet, barkácsbolt stb. köteles tájé-

²⁰ Alaptörvény XXI. cikk (1)–(3) bekezdés.

²¹ Kovács–Boussard–Vincze 2012, 92.

²² KERÉKES – MARJAINÉ SZERÉNYI 2015, 64.

kozatát átadni a vásárolt termékekkel kapcsolatban. A következőkben bemutatom a legtöbb fentebb bemutatott kategóriához tartozó javaslatomat a tájékoztatókról.

A lakossági elektromos és elektronikai hulladékoknál, ahogy már kiemeltem, jelentős számban vannak kiszuperált hűtő- és fagyasztószekrények és egyéb elektronikai készülékek. A hűtőszekrények problémaköre többrétegű, hiszen ezekben a készülékekben jelentős mennyiségű fém alkatrész található, amelyet a tulajdonosnak megéri kiszedni és leadni különböző vastelepeken. A szétszerelés után megmaradt szigetelőanyagot és műanyag hulladékot a magánszemély nem tudja hasznosítani, ezt a legtöbb hulladékudvar nem veszi át.²³ Továbbá lomtalanításkor sem szállítják el sem a hulladékot, sem az egész terméket.²⁴ Megszabadulni a feleslegtől legegyszerűbben úgy lehet, ha kiteszik a természetbe. Az első javaslatom: lehetővé kell tenni, hogy a kidobott hulladékok is elszállításra kerüljenek, vagy le lehessen adni azokat a hulladékudvarokban. Második javaslatom: a leadó kapjon térítést a hiánytalan elektronikai hulladékokért (például hűtőszekrény). Amíg lehet pár ezer forintot keresni azzal, hogy ezeket az eszközöket házilag szétszerelik, addig szét is fogják szerelni, és amíg nincs más lehetőség, addig a bontási hulladékokat illegálisan, a természetben fogják elhelyezni. További megoldás lehet, hogy a bajor minta²⁵ alapján kötelezzék a gyártókat és forgalmazókat, hogy fogadják vissza a már nem használt termékeiket, vagy új termékek vásárlása esetén biztosítsák a régi termékek elszállítását és felhasználását. A régi elektromos és elektronikai készülékek ugyanis számos újrahasznosítható másodlagosanyagot tartalmaznak. Pozitív példa, hogy már hazánkban is vannak elektronikai cikket árusító boltok, ahol önkéntes alapon visszaveszik a régi eszközöket.

Harmadik javaslatom ennek a résznek a bevezetőjéhez kapcsolódik, miszerint új elektronikai eszköz vásárlásakor az értékesítő üzlet köteles felhívni a vásárló figyelmét a cserélni kívánt eszköz lehetséges elhelyezéseinek módjáról. A javaslatához szükséges azt feltételezni, hogy a vásárlók többsége már rendelkezik olyan eszközzel, amelyet éppen cserélni kíván. (Kivétel lehet ez alól a legtöbb háztartásban még nem elterjedt mosogatógép.)²⁶ Az eladó mind szóban, mind pedig egy rövid, lényegre törő tájékoztatóval informálja a vásárlót az adott elektronikai hulladék lehetséges legális elhelyezési módjáról. A papíros tájékoztató országos sablon lehetne, amelyen az adott település vagy járás sajátosságaihoz igazított információk is szerepelnének, miszerint a környéken hol találhatóak hulladékudvarok vagy elektronikai hulladék átvevő helyek, és azok részletes elérhetőségét is tartalmazná. Aszórólapon fel kellene tüntetni az illegális hulladéklerakással járó környezeti problémákat is, illetve kiemelten szükséges lenne feltüntetni a szemeteléssel járó jogi következményeket (például bírság, közérdekű munka stb.).

²³ SZEKENYI 2019.

²⁴ NHSZ Vértes Vidéke Hulladékgazdálkodási Nonprofit Kft. 2019.

²⁵ Bajor Hulladékgazdálkodási terv 6.1. szakasz.

²⁶ KSH 2.2.3.15. *A tartós fogyasztási cikkek éves átlagos állománya a gyermekes, a gyermek nélküli és az egyszemélyes háztartásokban*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc032a.html (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)

A háztáji építési törmelék legális elhelyezésére a barkácsüzletek lennének kötelesek felhívni a vásárlóik figyelmét. Az elektronikai termékekhez képest annyira különbséggel, hogy az eladónak a vevő vásárlásából fel kell ismernie annak célját. Például egy apróbb bevásárlás mellé (pár csavar vagy ecset stb. vásárlása esetén) nem szükséges és nem is hatékony a vevő idejét elvenni a tájékoztatással, továbbá hitelességi kérdés is, hogy nem ajánlott fölöslegesen osztogatni a papíralapú szórólapokat. Az eladónak akkor kell felhívnia a vásárló figyelmét a felújításból keletkező hulladék szabályos elhelyezésre, ha a vevő vásárlásából megállapítható, hogy az általa végzett munka várhatóan nagy mennyiségű hulladékkal fog járni. Például a vevő nagyobb mennyiségben vásárol festéket, gipszkartont, glettet, tapétát, járólapot stb. Az építési hulladéokra vonatkozó tájékoztatón szintén fel kellene tüntetni az illegális hulladéklerakások környezeti következményeit, a szemetelés jogkövetkezményeit, illetve a terüleetspecifikus legális lerakók elérhetőségeit. Szükséges felhívni a vásárló figyelmét arra is, hogy az építési hulladékot is célszerű, sőt fontos a lehetőségeihez mérten szelektíven gyűjteni.

A bútorhulladékokkal kapcsolatosan kutatásaim során meglepődve tapasztaltam, hogy milyen sok bútor kerül ki a természetbe és a közterületekre. A kötelező tájékoztató kiterjesztésre kerül a különböző bútoráruházakra is. A tájékoztatót a fentiekhez képest ki kellene egészíteni a környék különböző szociális intézményeinek és szervezeteinek elérhetőségeivel, akik számára felajánlhatók a megunt, de még használható bútorok. Az elektromos és elektronikai termékekhez hasonlóan megoldás lehet, ha a gyártó és forgalmazó biztosítja a régi termék elszállítását ingyenesen, kötelező feladatként, vagy méltányos áron az elszállításért.

Az illegálisan kihelyezett lakossági *gumiabroncs-hulladék* csökkentése érdekében, a fentiekhez hasonlóan, a gumiabroncs-kereskedéssel foglalkozó vállalkozások kötelesek tájékoztatni vásárlóikat az új garnitúrával keletkező hulladék legális elhelyezési lehetőségeiről, és az abroncsok környezetkárosító hatásairól. A települési lomtalanításnál az elektronikus hulladékokhoz hasonlóan meg kell adni a lehetőséget, hogy a gumiabroncs is kihelyezhető legyen.²⁷

Az illegális *zöldhulladék*-lerakásokat, véleményem szerint, a leghatékonyabban úgy lehet megelőzni, ha felhívják a jóhiszemű lakosság figyelmét arra, hogy a zöldhulladék ugyanolyan kártékony, mint más illegális hulladék. Célszerű évente több alkalommal tájékoztatni a kerttel/udvarral rendelkező lakosságot a zöldhulladék otthoni hasznosítására, illetve a legális elhelyezés lehetőségeire. Továbbá felvilágosító kampány keretében érdemes tájékoztatni a polgárokat arról, hogy a jóhiszeműen, de illegálisan lerakott zöldhulladék is környezetkárosító. A tájékoztatót a kert munkák két fő periódusában tavasz, illetve ősz elején ajánlott kiküldeni.

²⁷ NHSZ Vértés Vidéke Hulladékgazdálkodási Nonprofit Kft. 2019.

Gyakoribb lomtalanítás és több hulladékudvar

A tanulmányban többször említettük a lomtalanítás problémakörét. A minél gyakoribb lomtalanítás fontosságát nem lehet eléggé hangsúlyozni. Minél gyakrabban van lehetőség legális úton, minimális energiabefektetéssel megszabadulni a lomoktól, annál kisebb lesz a késztetés arra, hogy valaki időt és energiát nem spórolva a természetbe vigye ki a hulladékát. Szükséges azonban kibővíteni a kihelyezhető lomok mennyiségét és típusait. Hatékonyabb megoldás a lomtalanítást végző vállalkozással nagyobb összegű szerződést kötnie a városnak, mint később a településen és annak környékén felderíteni, adminisztrálni, egyúttal összegyűjteni a különböző illegális hulladéklerakásokat, amelyek megelőzhetőek lettek volna a lomtalanítás rendszerének reformjával.

Szükségesnek tartom, hogy a leendő Hulladékgazdálkodási Hatóság vizsgálja meg a regisztrált illegális hulladéklerakások országos elhelyezkedését, és hogy azok milyen összefüggésben állnak az országban található hulladékudvarok illetékességi területével és kihasználtságával. Amennyiben a vizsgálat eredménye indokolja, ajánlott az érintett területekre új hulladékudvarokat építeni, vagy felhívni a lakosság figyelmét a meglévő hulladékudvarokra. Az előbbivel összefüggésben érdemes fontolóra venni a bajor települési hulladék tanácsadók rendszerének²⁸ átültetését Magyarországra a Hatóságon keresztül. A Hatóság által delegált tanácsadók segítenének az egyes településeknek az illegális hulladéklerakásokat megelőző és felszámoló programok kialakításában.

Figyelemfelhívó tiltó táblák kihelyezése

A már meglévő megoldásokat sem érdemes figyelmen kívül hagyni, mint például az érintett területeken különböző tiltó táblák kihelyezését. Azonban az „Illegális hulladék lerakása szigorúan tilos!” vagy „Szemetelni tilos!” feliratú táblák rendszerint nem váltják ki az elvárt elrettentő hatást, gyakran épp közvetlenül a tábla alá helyeznek el hulladékot. Véleményem szerint, célszerű lenne újfajta megközelítése a figyelemfelhívásnak. A kihelyezett táblák lehetnének sokkal provokatívabbak is például: „Komolyan megérte idáig kihoznod, ahelyett, hogy leadtad volna itt: ...?” és fel lenne tüntetve a legközelebbi hulladékudvar. Vagy: „A szemetelés bűn! Most itt hagyhatod, de majd te fogod összezedni” mondat egy másik megoldási javaslatot is jelent, amelyet lentebb mutatok be.

Szemetesek célzott helyre való telepítése

Az eseti, kis mennyiségű hulladékok kezelésének egyik megoldása lehet a probléma elfogadása és helyszíni kezelése. Azokon a helyeken, ahol gyakran szórnak el különböző csomagolási hulladékokat, célszerű szemetest kihelyezni. Például Komáromban

²⁸ Bajor Hulladékgazdálkodási terv 5.3. szakasz.

a Duna-part mentén található egy autós megállóhely, ahonnan a partra nézveszámos a táj szépségét romboló, eldobált csomagolási hulladék található. Egy oda kihelyezett szemetes csökkenthetné a szemetalési kényszert, elérhető közelségben lévő alternatívát kínálva a szemetaló számára. Természetesen nemcsak Komáromban, hanem az ország számos pontján megelőzhető lehet a szemetalés egy-egy jól kihelyezett hulladékgyűjtővel. Az újonnan kihelyezendő szemetesek helyét nem központilag kell meghatározni, hanem a helyi tapasztalatokra és helyismeretre alapozva.

Figyelemfelhívó tájékoztató táblák kihelyezése

Az eseti, kis mennyiségű hulladékokra vonatkozó másik megoldási javaslatom olyan figyelemfelhívó táblák kihelyezése, amelyek bemutatják az elhajított hulladékokok bomlási idejét és kártékony hatását a környezetre. Ilyen táblával Észak-Macedónia egyik természetvédelmi területén találkoztam, ahol az odalátogató turistákat figyelmeztetik a szemetalés környezeti következményeire. Efféle táblákat nem csupán a természetvédelmi területeken célszerű kihelyezni, hanem nagyobb forgalmú csomópontokon, mint például vasútállomásokon, buszpályaudvarokon, metrómegállóknak stb. is. A plakátoknak figyelemfelhívóknak kell lenniük, hogy olvasásra és elgondolkodásra készítsenek.

Meglévő illegális hulladéklerakások felszámolását célzó megoldási javaslatok

Kötelező, évenkénti szemétszedés iparihulladék-elhelyezőknek

Javaslom, hogy a leendő Hulladékgazdálkodási Hatóság területi szervei tartsák nyilván a tárgyévi illegális hulladéklerakásokat, azokat az általam felvázolt pontok alapján vagy más szempontok szerint csoportosítsák és elemezzék. Elemzéseik eredményeit tegyék közzé, hogy az elérhetővé váljon a Hatóság illetékességi területén működő önkormányzatok számára. Lehetővé kell tenni, hogy az önkormányzat rendeleti úton előírhasson az elemzések alapján azonosított szemetaló csoportok számára a tárgyévet követő évben kötelezően legalább egy, az ő profiljuknak megfelelő illegális szemétkerakás felszámolását.

Mintapélda: 2019-ben Komárom közigazgatási területén találtak több, egyértelműen kategorizálható ipari hulladékot, például autóbontásból származó hulladékot vagy konténeres cégek által lerakott hulladékot. Akkor Komárom Város képviselő-testülete olyan rendeletet hozott, amely szerint 2020-ban a város illetékességi területén működő autószervezeteknek vagy konténert szolgáltatóknak az év folyamán legalább egy illegális hulladéklerakást fel kell számolnia, önköltségén.

Mi mindennek a társadalmi haszna? Ha az érintett vállalkozások rá vannak kényszerítve, hogy egyes illegális hulladéklerakásokat saját maguknak, saját költségükön kell felszámolniuk, akkor a jövőben kétszer meggondolják, érdemes-e spórolni a hulladék szakszerű elszállításán. Másik szempont, hogy mivel az érintett szakterülethez tartozó cégeknek fel kell számolnia egy illegális hulladéklerakást, hatást tudnak gyakorolni egymásra: bármelyik cég is volt a szemetaló az adott évben, többet ne szemetaljen, hogy a versenytársait, és saját magát is jelentős plusz kiadástól kímélje meg.

Jogosan merülhet fel a kérdés, mi történik akkor, ha nem helyi vállalkozások helyezték el a hulladékot? Először vissza kell nyúlni a Hatóság elemzéséhez: amennyiben megállapítható, hogy hulladékturizmusról van szó, akkor az adott lerakás nem számítható bele az értékelésbe. Amennyiben megállapítható a hulladék származási helye, akkor értesíteni kell a Hatóság érintett területi szervét vagy az érintett önkormányzatot, így náluk kerül elszámolásra az adott lerakás.

Másodkörben, amennyiben megállapítható, hogy nem helyi vállalkozások szemeteltek, és nem is hulladékturizmusról van szó, célszerű a Hatóság érintett illetékességű területének egészére kiterjeszteni a kategóriára vonatkozó tárgyévi felszámolási kötelezettséget, így a nagy számok törvénye alapján nagyobb eséllyel lesz érintett a tényleges szemetelő vállalkozás. Például Budapesten így elkerülhető, hogy egy autószerelv a hulladékát egy másik kerületben szórja szét, így kibújva a tárgyévi szemétszedés alól.

Évenkénti szemétszedés magánszemélyek számára a munkahelyük szervezésében

A következő javaslatom a társadalom környezetvédelem iránt kevésbé fogékony rétegét célozza meg. Támogatandóak a már létező szemétszedési akciók, mint a *TeSzedd!*, vagy a JÖN Alapítvány munkássága a Hulladékvadással. Azonban észre kell venni, hogy az ilyen önkéntes akciókon azok vesznek részt, akiknek fontos a környezetük, és hajlandók is tenni érte; szinte biztos, hogy szemetelők nem vesznek részt ilyen jellegű eseményeken.

Az illegális hulladéklerakások felszámolását és megelőzését úgy lehet a leghatékonyabban elősegíteni, ha nemcsak a társadalom egyetlen rétegét, hanem a lehető legszélesebb körét vonjuk be. Ehhez szükség van a hazai gazdasági szereplők, nagyvállalatok stb. bevonására. A javaslatom: X főt foglalkoztató cég évente szervezzen önköltségén a munkavállalói számára szemétszedési akciót. Az ilyen események felfoghatók sajátos csapatépítő tréningnek is, hiszen a kollégák egymással töltik el az időt, a szabadban tartózkodnak, miközben tesznek a környezetükért. A szemétszedést ténylegesen is össze lehet kapcsolni különböző csapatépítő feladatokkal, például a munkatársakat különböző csoportokba szervezni, és „mini” házi versenyt szervezni egy-egy terület kitakarítására. Lehet olyan feladat is, ahol a különböző csoportok különböző típusú hulladékokat gyűjtenek, és az összegyűjtött mennyiséget díjazzák.

Ismét hangsúlyozom: cél, hogy a társadalom minél szélesebb körét bevonjuk. A munkavállalói felelősség alóli kibújás elkerülésének érdekében célszerű a szemétszedő csapatépítőket, munkaidőben és kötelező részvételi jelleggel megszervezni. Ha például egy vállalat kihirdeti, hogy április 25-én szombatra szemétszedési akciót szervez a Bakonyba, és várják 30 fő jelentkezését, akkor olyanok fognak jelentkezni, akik fogékonyak a téma iránt. Azonban ha fenti felhívást úgy teszik közzé, hogy a gyár szemétszedő csapatépítő tréninget szervez az összeszerelő üzem valamennyi munkatársának április 24-én, pénteken munkaidőben, akkor a kollégáknak kötelező részt venniük rajta. Fontos azonban, hogy a munkavállalók a szemétszedést ne plusz, kényszerű kötelezettségnek érezzék,

hanem lehetőleg örömeiket leljék benne. A vállalati szemétszedések alkalmával jelentős szerepe van a résztvevők számára kialakított szemléletformálási eszközöknek és céloknak, amelyeknek hosszú távon pozitív hatásai lehetnek a leendő illegális hulladéklerakások csökkentésében. A kötelező részvétellel nagy valószínűséggel olyanok is részt vesznek a vállalati szemétszedésen, akik szemetelni szoktak. Legyen szó alkalmi szemetelőről vagy illegális hulladéklerakóról, amennyiben azt tapasztalja, hogy neki kell a mások által elszórt hulladékot eltakarítani, legközelebb kétszer meggondolja, érdemes-e szemetelni.

A *megvalósíthatóságot* egy másik tanulmány keretében szükséges megvizsgálni. Mennyire tartják fontosnak egyes vállalatok annak a településnek, környezetének a tisztaságát, ahol tevékenységüket végzik. Mit tesznek a környezetükért? Milyen megoldási javaslatok lennének? Továbbá támogatják-e a vállalati szemétszedési kezdeményezéseket? Célszerűnek tartom a gazdasági szereplőket motiválni, hogy ők is magukénak érezzék a problémát. A környezettudatos munkavállalói felelősség kialakításához elengedhetetlennek tűnik a vállalatok, cégek stb. környezettudatos magatartása.

Amennyiben a vállalatok nem nyitottak önkéntes alapon szervezni vállalati szemétszedést, akkor szükségszerű jogszabályban kötelezni a cégeket, hogy évente szervezzen szemétszedéseket a vállalati létszámuk alapján. Például egy 150 fős vállalat évente legalább két eseményt szervezzen, vagy foglalkoztatottjainak 70-80%-a vegyen részt a szemétszedés eseményein. A tanulmánynak nem célja a pontos számok, arányok meghatározása, csak a gondolatébresztő iránymutatás. Hogy a vállalati szemétszedések ne csak papíron történjenek meg, minden egyes alkalommal szükséges a leendő Hulladékgazdálkodási Hatóság illetékes kirendeltségével egyeztetni. A Hatóság igény esetén iránymutatást adhat, hogy mely területeket ajánlja kitakarításra, továbbá ellenőrzi annak tényleges végrehajtását is. Továbbá nyilvántartást vezet a kötelezett vállalatokról, és szükség esetén felszólítja őket szemétszedési akció megszervezésére.

A tettenérés következményei

Dr. Palkovics László 2019 márciusában a *TeSzedd!* akció nyitó beszédében már utalt egy készülő jogszabálytervezetre, amely szerint a jelenleg szabálysértésnek számító illegális hulladékkihelyezés a jövőben bűncselekménynek fog számítani.²⁹ A készülő szigorítási irány a már hivatkozott *Klímavédelmi Akciótervben* is megfigyelhető.³⁰ Javaslom, hogy a várható tervezett szigorítással összhangban, a tetten ért vagy felderített szemetelők a tervezett megemelt összegű bírság megfizetése mellett közérdekű munka keretében vegyenek részt nemcsak az általuk kihordott hulladék eltakarításában, hanem további illegális hulladéklerakások felszámolására is kötelezhetőek legyenek.

²⁹ ITM 2019.

³⁰ ITM 2020.

Befejezés és konklúzió

Az egyes illegális hulladéklerakások vizsgálata megerősített abban, hogy nem érdemes homogén nagy halmazként kezelni a különböző lerakásokat. A bennük rejlő részletek legtöbb esetben utalnak az elkövetőkre, bár hipotézisemet, miszerint az az elkövetők társadalmi rétegét is azonosítja, a kutatás *nem igazolta*. A *szemetelők vásárlási szokásaira viszont lehet* következtetni az illegális hulladéklerakásokból. Az így kinyerhető információkkal együtt speciális, célirányú megoldási javaslatokat lehet alkalmazni, amelyek hozzájárulhatnak a bevezetőben már említett környezetbarát és fenntartható világunkhoz.

Összességében tehát elmondható, hogy nem hatékony ágyúval verébre löni, így nem is hatékony minden illegális hulladéklerakást egyként kezelni. A megelőzésében fontos szerepe van a büntetendő szabályozással szemben az ösztönző szabályozásnak, hogy a jövőben elősegítse egy felelős gondolkodású, fenntartható és környezetbarát magyar társadalom létrejöttét. Ahhoz, hogy ez a jövő minél hamarabb eljöhessen, az Alaptörvény *P)* cikkelye alapján már ma el kell kezdeni a munkát *mindenkinek*.

Irodalomjegyzék

- FÖLDI László – HALÁSZ László (2007): *Környezetvédelem II*. Egyetemi jegyzet. Budapest, ZMNE.
- Innovációs és Technológiai Minisztérium (2020): *Klíma- és természetvédelmi akcióterv*.
- NAGY Géza et al. (2011): *Hulladékgazdálkodás*. Digitális Tankönyvtár. Elérhető: https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0021_Hulladékgazdalkodas/adatok.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 12.)
- KEREKES Sándor – MARJAINÉ SZERÉNYI Zsuzsanna (2015): *Helyi környezetpolitika*. Budapest, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem.
- KOVÁCS Júlia Marianna – BOUSSARD Éva Zója – VINCZE András (2012): Alaptörvényünk a „zöld szemüveg” aspektusából. In BALOGH Elemér – CSERNY Ákos – PATYI András – TÉGLÁSI András szerk. *Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről*. Budapest, Nemzeti Közszerkeleti és Tankönyv Kiadó – FÁMA Zrt. 89–102.

Internetes források

- Bajor Hulladékgazdálkodási terv. In *Abfallwirtschaftsplan Bayern, Ziele und Maßnahmen der Abfallwirtschaft in Bayern*. Elérhető: www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayAbfPV-ANL_1 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 17.)
- CSIZMADIA Máté (2020. március 03.): *Szemétszedés lélektana I. rész*. Elérhető: https://zoldpszichologia.blog.hu/2020/03/03/szemetszedes_lelektana_i_resz (A letöltés dátuma: 2020. 03. 20.)
- Hulladék vadász: Bejelentés menete a Hulladék vadász by Zeewán! Elérhető: <https://hulladekvadasz.hu/hulladekvadasz-applikacio> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 20.)
- Hulladék vadász (2020. 05. 26.-ai állapot): Támogatás. Elérhető: <https://jonalapitvany.hu/tamogatás/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 13.)
- Hulladék vadász (2017. május 06.): Tata és Baj közötti illegális „hulladékbánya” működik. Elérhető: <https://hulladekvadasz.hu/2017/05/06/tata-baj-illegalis-hulladekbanya/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 20.)

- Hulladékvasdász: Térkép. Elérhető: <https://hulladekvasdasz.hu/hulladekvasdasz-terkep/> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 01. – 2020. 04. 08.)
- ITM (2020. február 19.): *Nyolc pont köré szerveződik a Klíma- és természetvédelmi akcióterv.* Elérhető: www.kormany.hu/hu/innovacios-es-technologiai-miniszterium/hirek/nyolc-pont-kore-szervezo-dik-a-klima-es-termeszetvedelmi-akcioterv (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)
- ITM (2019. március 18.): *A szemetelés megelőzésére, a hosszú távú megoldás érdekében a kormány átfogó programot dolgoz ki.* Elérhető: www.kormany.hu/hu/innovacios-es-technologiai-miniszterium/hirek/a-szemetelés-megelőzése-re-a-hosszu-tavu-megoldas-erdekeben-a-kormány-atfogo-programot-dolgoz-ki (A letöltés dátuma: 2020. 03. 30.)
- Központi Statisztikai Hivatal: 2.2.3.15. A tartós fogyasztási cikkek éves átlagos állománya a gyermekes, a gyermek nélküli és az egyszemélyes háztartásokban. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc032a.html (A letöltés dátuma: 2020. 04. 12.)
- MÁV-csoport (2019. november 19.): *Egy év alatt több mint 2255 tonna illegális hulladékot szállított el a MÁV.* Elérhető: www.mavcsoport.hu/mav-csoport/egy-ev-alatt-tobb-mint-2255-tonna-illegalis-hulladekot-szallitott-el-mav (A letöltés dátuma: 2020. 03. 16.)
- Miniszterelnök.hu (2020. január 9.): *Orbán Viktor évindító nemzetközi sajtótájékoztatója.* Elérhető: www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-evindito-nemzetkozi-sajtotajekoztatoja/ (A letöltés dátuma: 2020. 03. 10.)
- NHSZ Vértes Vidéke Hulladékgazdálkodási Nonprofit Kft. (2019): *Lomtalanítási felhívás.* Elérhető: www.komarom.hu/admin/adatok/hirdetmenyek/dokumentum1113.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)
- Pilisi Parkerdő Zrt. (2015. augusztus 17.): *Nem a kirándulók szemetelnek legtöbbit.* *Turista Magazin.* Elérhető: www.turistamagazin.hu/hir/a-zoldhulladek-is-hulladek (A letöltés dátuma: 2020. 03. 16.)
- SZEBENYI Péter (2019): *Elektronikai hulladék leadás – Hogyan, hová?* Elérhető: <https://hulladekvasdasz.hu/2018/05/08/elektronikai-hulladek-leadas/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 12.)
- TV2 Magyarország (2017. március 17.): *Veszélyes hulladék is lehet az illegális szeméttérakóban?* Elérhető: www.youtube.com/watch?v=Omk2HXQRXn4 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)

Jogforrás

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 03.)

Vákát oldal

Magyarország a Fenntartható Szociális Európában

*Metzker Erika*¹

Bevezetés

A világ új kihívással, a koronavírussal került szembe, amely hirtelen szinte mindenben változást hozott hosszú távra. A kialakult helyzet részben rávilágít arra, hogy hogyan (nem) működik együtt az ember a természettel, hogyan működnek együtt az emberek egymással, a tudománnyal, a gazdasággal. A kihívások folyamatosak; az utóbbi éveké például az ausztrál bozóttűz, a sarkköri jég olvadása, gazdasági válság, az európai migrációs válság stb., amelyekre, ha az érintett országok már választ adtak, akkor a válaszokat saját erőforrásainak, lehetőségeinek figyelembevételével és széles körű együttműködés keretében tudta adni, és újratervezni a jövő stratégiáit. Mindeközben változik az erőforrások kezelése, a munkaerőpiac és annak technológiái, a gazdaság szereplői, a társadalom szerkezete, az EU és a hálózati együttműködések jelentősége, valamint a nemzetállamok szerepe – hogy csak néhányat említsünk. A változással járó kihívásokra azok az országok tudnak jó válaszokat adni, akik eddigi fejlesztéseikkel – Európában az uniós fejlesztési források felhasználásával – is jól haladtak, és látják a változásban rejlő lehetőségeket.

A modernitás, az új társadalmi rend és a *változás* dinamikájának tanulmányozására irányuló törekvés a szociológia egyik első gondolkodójától, Auguste Comte-tól származik, aki a társadalmat rendszerként látta, és úgy gondolta, hogy a szociológia képes előrelátni a szükségszerűen bekövetkező változásokat, és feladata, hogy előremozdítsa, könnyebbé tegye a változásokat.²

Comte állítása szerint a *szociális rendszer két pillérre épül: a stabilitásra és a dinamikára*. A stabilitás rendet hoz, a dinamika változást. Véleménye szerint a stabilitáshoz szükséges a rend fenntartása, nélkülözhetetlen a társadalom működése és az egyén működése a társadalomban. Azt állította, hogy a dinamika alapot nyújt a fejlődéshez, amely elkerülhetetlenül megváltoztatja a társadalmi rendszert. Comte „társadalmi fizikája” az volt, hogy az embert megtanítsa felfedezni az emberi cselekvés mintáit, törvényeit, és elméleteket fogalmazzon meg a társadalmi jelenségeket magyarázva, ahogy azt a *Poszitivizmus általános képe*³ című műben összefoglalta: „A szociológiában a korreláció ezt a formát feltételezi: A rend a haladás feltétele; A haladás mindig a Rend tárgya. Vagy ha még mélyebben bejutunk a kérdésbe, akkor a haladást egyszerűen a Rend fejlődésének lehet tekinteni; mert a természet rendje szükségszerűen magában foglalja az összes lehetséges fejlődés csíráját. Az emberi ügyek racionális véleménye az, hogy minden

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, PhD-hallgató.

² COMTE 1865.

³ COMTE 1865.

változásukat nem új alkotásként, hanem új evolúcióként tekintik. És azt találjuk, hogy ez az elv teljes mértékben érvényesül a történelemben. *Minden társadalmi innováció a múltban gyökerezik.*⁴

Fenti megállapításokra is figyelemmel vizsgáljuk meg, hogy a folyamatos változások közepette Magyarország a társadalmi kihívások kezelésében, *a szociális rendszere fejlesztésében* elért eredményei – amelyek jelentős részben európai uniós forrásból valósultak meg az elmúlt évtizedekben – milyen irányban alakultak, hogyan épülnek egymásra. Honnan hova tartunk? Mire kell felkészülni az előttünk álló években, figyelemmel a 2021–27-es európai uniós fejlesztési ciklusra, és szem előtt tartva a koronavírus által kezelendő helyzetet. Fogalmazhatjuk úgy is, a stabilitás és a dinamika hova vezetett és vezethet a szociális rendszerek igazgatásában?

A koronavírus-járvány kihívásai

A világban zajló változások kapcsán az Oxfam segélyszervezet kiemelte, hogy világszerte félmilliárddal nőhet a szegények száma a koronavírus-járvány miatt.⁵ Ezért felszólították a világ vezetőit (IMF, G20), hogy hozzanak létre gazdasági mentőcsomagot a fejlődő országok és közösségeik felszínén tartására. A segélyszervezet jelentése szerint 6-8%-kal emelkedhet a szegénységi ráta a 2018-as szinthez képest a koronavírus-járványt övező gazdasági intézkedések miatt. Mindez egy évtizeddel visszavetheti a szegénység elleni harcot, sőt, Fekete-Afrika, a Közel-Kelet és Észak-Afrika egyes régióiban akár 30 évvel is. Ha a járvány miatti gazdasági visszaesés következtében 20%-kal csökkennek a jövedelmek, azzal további 548 millió ember kerülhet a napi 5,5 dolláros (1815 forintos) küszöb alá.

Raghuram G. Rajan, chicagói közgazdász, az IMF volt vezető közgazdásza szerint a vírus negatív hatásait nem bezárkózással, hanem nemzetközi együttműködéssel lehet csak sikeresen legyőzni.⁶ Úgy véli, több figyelmet kellene fordítani a társadalom elesettejére, akiknek nincs megfelelő végzettségük vagy képességük arra, hogy ebben a helyzetben új munkát találjanak. Az egyedüli jó az lehet a járványban – teszi hozzá –, hogy mindennél erősebb a nyomás a globális együttműködésre. Bebizonyosodott a szakmai vezetés és tapasztalat fontossága is.

Greg Mankiw, a Harvard Egyetem közgazdaságtan-professzora szerint a koronavírus-járvány olyan kihívások elé állítja a gazdaságpolitikát, amelyben a szociális szempontok kerülnek első helyre, azaz el kell látni az embereket megfelelő jövedelemmel. Ez azonban nem könnyű, mert ha csak mindenkinek kiszórnak havonta egy csekket, akkor az végül drága lehet az államnak, és olyanok is kapják, akik nem igazán szorulnak rá. Ha viszont célzottá teszik a csomagot, annak megtervezése és végrehajtása időigé-

⁴ COMTE ed. 1998.

⁵ Világgazdaság 2020.

⁶ Sz. A. 2020.

nyes, ami most nincs, és közben kimaradhatnak belőle a leginkább rászorulóknak... Ne előre próbáljuk kitalálni, hogy kinek és mennyi segítségre van szüksége, hanem utólag.⁷

A koronavírus okozta károk kezelésére az EU nem a kellő időben és a tőle elvárt módon reagált, meglehetősen bizonytalanságot teremtve az EU jövőjére vonatkozóan. Az Európai Bizottság 37 milliárd euró keretösszegű programot fogadott el az első intézkedések között, ami nem új pénz beáramlása, hanem a tagállamoknak a még visszafordíthatóan le nem kötött vagy visszamaradó felzárkózási forrásait szabadítja fel. Az EU továbbá elindított egy 20 milliárd eurós Európa együtt csomagot, amely egyesíti az EU és a tagállamok erőforrásait, hogy kiemelten segítse Afrika országait és az EU szomszédságában lévőket, de ezeken kívül még segítséget nyújtson Ázsiának, a csendes-óceáni térségnek, Latin-Amerikának és a Karib-szigeteknek is. A beruházások zöme már létező programokból származik, a többi a tagállamok és pénzügyintézmények befizetéseiből.⁸

A Bizottság útnak indította a munkanélküliséggel kapcsolatos kockázatok csökkentését célzó *SURE kezdeményezést*, hogy segítsen a munkahelyek megőrzésében és védje a családok egzisztenciáját. A Bizottság javasolja továbbá, hogy az összes rendelkezésre álló strukturális alapot a koronavírusra adott válaszlépésekre csoportosítsák át. A mezőgazdasági termelők és a halászok, valamint a leginkább rászorulóknak is részesülnek majd támogatásban. A „*Szolidaritás az egészségügyért*” uniós kezdeményezés költségvetési kerete 3 milliárd euró, amelyet a tagállamok egészségügyi rendszereinek támogatására fogunk fordítani.⁹

Ez a válság is megmutatja, hogy az elmúlt évek munkája mennyire volt eredményes, hol tartanak az EU által is jelentős összegekkel finanszírozott egészségügyi, szociális, foglalkoztatási, képzési rendszerek, fel vannak-e már készülve akár egy ilyen típusú változás kezelésére? A legutóbbi, 2008-as gazdasági válság is megmutatta, hogy a „sokkhatásra” válaszul jelentős támogatást szükséges adni a beruházásnak és a fogyasztásnak, tompítani a visszaesést nemzeti szintű beavatkozásokkal is. Sok múlik azon, hogy melyik tagállam mekkora tartalékkal rendelkezik ahhoz, hogy ilyenkor költsön, és a foglalkoztatástól kezdve a kis- és közép vállalkozások (kkv-k) életben tartásán át az egészségügyre, szociális ágazatra forrásokat tudjon allokálni. Ilyenkor az állásukat elvesztőknek alapjövedelmet kellene biztosítani, de még fontosabb, hogy megőrizték a munkahelyeket. Ha ez nem történik meg, akkor a válság elmúltával jóval alacsonyabb foglalkoztatási és termelési kapacitási szintről kell újraindítani a gazdaságot. A világban zajló környezeti, gazdasági változások társadalmi következményei igen jelentősek (munkanélküliség, átalakuló munkaerőpiac, a legelesettebb emberek helyzetének kezelése, a jövő nemzedékének esélyteremtése stb.). Ezért az Európai Unió tagállamai a gazdasági,

⁷ Portfolio.hu, Pofonegyszerű megoldást ajánl a világhírű közgazdász a koronavírus válság leküzdésére. (2020. április 3.) Elérhető: www.portfolio.hu/gazdasag/20200403/pofonegyszeru-megoldast-ajanl-a-vilaghiru-kozgazdasz-akoronavirus-valsag-lekuzdesere-423974 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)

⁸ Európai Parlament, Hírek 2020.

⁹ Európai Bizottság honlapja, Egészség 2020.

társadalmi és technológiai versenyben nemcsak megőrizni szeretnék volna pozíciójukat, hanem növelni is. Ezen belül Magyarországnak is célja volt, hogy 2030-ra az ötödik legélhetőbb és legversenyképesebb európai uniós ország legyen, ahol a legjobb élni és dolgozni. A kihívásokra adott válaszokat és a célok elérésének sikerességét most még több minden befolyásolja: a jelenlegi válságkezelés eredményessége, a digitalizáció szintje, a környezetvédelem, a munkavállalás lehetősége és a munkavállalói kompetenciák változása, a társadalmi befogadás helyzete, a gyermekek esélyei, a szegénység és ezen belül is a nemek közötti megosztás kérdései. A fenntarthatóbb és megfelelő szociális rendszerek fejlesztését, a társadalmi kohézió erősítését a közös együttműködés keretében, az Európai Unió Útmutatásokon és szociális befektetéseken keresztül segítette, és várhatóan erre a jövőben még inkább szükség lesz.

Az aktuális kihívások és a távlati célok egymás melletti megoldását a fenntartható fejlődésben való gondolkodás nélkül nem lehet elképzelni. A fenntartható fejlődés a társadalmi haladás – méltányos életkörülmények, szociális jólét – elérése, megtartása érdekében, a gazdasági fejlődés biztosítását és a környezeti feltételek megőrzését jelenti. A méltányos életkörülmények, a megfelelő életminőség, jólét biztosítását kifejező célkitűzés mindenkire – a jövő nemzedékekre is – vonatkozik. A fenntartható fejlődés tehát elismeri és céljának tekinti az egymást követő nemzedékek megfelelő életminőséghez való egyenlő jogának biztosítását, és az ezzel összefüggésben álló köteleességek teljesítését.¹⁰

A kialakult új helyzetben még inkább szükséges odafigyelni a szegénység és a társadalmi kirekesztettség kérdésére, ami a fenntarthatóság társadalmi dimenziójának része, és szorosan összefügg a fenntarthatóság másik két ágával, a gazdasággal és a környezettel. A szegénység akadályozza egy ország teljes gazdasági potenciáljának kibontakozását, és hivatkozási alapul szolgálhat természetpusztító tevékenységek folytatásához.

A szegénység okai között általában az iskolai végzettséget, a foglalkoztatottságot, az etnikai hovatartozást és az egészségi állapotot szokták kiemelni, de fontos tényező a család nagysága, a keresők száma, sőt a lakhely is, hiszen az ország elmaradottabb régióiban, ahol a városi központok nehezebben megközelíthetők, eleve rosszabb az esély a boldogulásra. Az okok többsége egyúttal okozat is: a szegények gyermekei kisebb eséllyel jutnak minőségi oktatáshoz, megfelelő munkához, és általában eleve kiszorulnak az ország elmaradottabb területeire. A fejlődésnek, a társadalmi fenntarthatóságnak központi eleme a szociális intézkedések rendszere, a munkahelyteremtés, a társadalmi felzárkóztatás, az oktatás és az egészségügy megerősítése.

¹⁰ Magyar UNESCO Bizottság honlapja. A fenntartható fejlődés fogalma (2009) www.unesco.hu/termesztudomany/fenntarthato-fejlodesre/fenntarthato-fejlodes-091214 (A letöltés dátuma: 2020. 05. 23.)

A szociálpolitika európai útja

A jövő intézkedései jelenleg formálódnak, de azt látnunk kell, hogy Európában hosszú múltra tekint vissza a szociális dimenzió fejlődése. *Az Európai Unióban a szociálpolitika tágan értelmezett.* Magába foglalja a munkajogot, a foglalkoztatáspolitikát, a munkaügyi kapcsolatokat, az esélyegyenlőséget, a társadalmi kirekesztés elleni küzdelmet, a munkahelyi egészségvédelmet, diszkriminációmentességet, a szociális védelmet stb. Tekintettel arra, hogy a nemzetközi együttműködésben az Európai Uniónak kiemelt szerepe van, szeretném áttekinteni, hogy ezen belül, hogyan, hol, kiknek, milyen célra ad lehetőséget a szociálpolitika területén ez az együttműködési keret. Hosszú út vezet Magyarországon a „szociálpolitika európai útja” felé, amelyen úgy haladunk előre, hogy részben a saját utunkat járjuk, tekintettel arra, hogy a szociálpolitika *tagállami hatáskörben* van.

Magyarország szociális fejlődése az Európai Unióhoz csatlakozás időszakában

Magyarország 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz, félúton az 1989-es rendszerváltás és a 2008-as gazdasági válság között. A két végponti esemény egyike sem volt jó hatással a szociális rendszerre, sőt kifejezetten negatív tendenciák voltak tapasztalhatók: munkanélküliség növekedése, szegénység, társadalmi egyenlőtlenség, alacsony iskolázottság, a szociális ellátások csökkenése, szociális jogok gyengülése.

Az unió akkori 15 tagországában 2002-ben átlagosan a GDP 28%-át fordították az államok társadalmi szolidaritásra, szociális védelmi kiadásokra,¹¹ amely adatok a Svédországra, Franciaországra, Dániára és Németországra egyaránt jellemző mintegy 30%, illetőleg az írországi 16% között szóródtak. Hazánkban ebben az időben 20% körüli volt a mutató értéke.

Az Eurostat adatai szerint ez az arány 2016-ban Franciaországban volt a legnagyobb, 34,3%, Magyarországon ekkor 28,2%.¹²

A 2004-es csatlakozási folyamat az EU történetében a legnagyobb tagbővítéssel járt (összesen 10 új tag), és a csatlakozók gazdasági, társadalmi körülményeire is tekintettel, a máig érzékelhető legnagyobb hatást gyakorolta az unió működésére és kiemelten a kohéziós politikára. A belépés idején a *Római Szerződést* már kiegészítették a gazdasági és szociális kohézióról szóló résszel. A csatlakozó államok felzárkóztatásának szükségletei olyan nagy összegű támogatásokat igényeltek, amely alapvetően változtatta meg a költségvetés és a kohéziós politika viszonyát. A felkészülést segítő *Előcsatlakozási Alapok* jelentősek voltak: a PHARE 10,9 milliárd euró, a SAPARD 3,6 milliárd euró, az ISPA 7,3 milliárd euró volt.¹³

¹¹ KSH 2005, 22.

¹² KSH 2005, 22.

¹³ Európai Bizottság Éves Jelentése (2001).

A 2000–2006-os időszakra szóló, a csatlakozások előtti és utáni kiadásait fedező, a kohéziós politikát alapvetően meghatározó dokumentum ekkor az *Agenda 2000*, amelyben az egyik célkitűzés az oktatási, képzési, foglalkoztatási rendszerek modernizációjának támogatása.

E cél pénzügyi alapja, az Európai Szociális Alap (ESZA). A *Római Szerződés* által létrehozott ESZA a foglalkoztatási lehetőségek javítására összpontosított, a szerkezetváltás, modernizáció okozta nehézségeket igyekezett ellensúlyozni rövid távú átképzésekkel, a munkavállalók mobilitásának támogatásával és a munkavállalók szélesebb körben történő támogatásával. Így többek között a fiatalok növekvő munkanélküliségéből adódóan a 25 év alattiak, majd a nők, az alulképzett munkavállalók és a munkaerőpiacra visszatérni kívánó személyek előtérbe helyezésével. Az 1988-as reformoknak köszönhetően az alap működésében megerősítették a szolidaritást, a társadalmi kohézió előmozdítását.

Az *Európai Foglalkoztatási Stratégia* (1997) céljaként a munkahelyteremtést és a foglalkoztatás színvonalának javítását fogalmazta meg. Ezt követte a *Lisszaboni Stratégia* (2000), amely a globális versenyképesség érdekében leszögezte az Európai Unió modern, tudásalapú gazdasága megteremtésének szükségességét 2010-re, amely fenntartható gazdasági növekedésre képes, több és jobb munkahelyet, szorosabb társadalmi összetartást, valamint a környezet tiszteletben tartását biztosítja.¹⁴ A célkitűzés háttere az, hogy az egyre élesebb globális verseny, a technológiai változások és a társadalom idősödése közepette az EU-nak növelnie kell termelékenységét és versenyképességét ahhoz, hogy javíthassa életszínvonalát és fenntarthassa egyedülálló szociális modelljét.

Az Európai Szociális Alap szorosan hozzákapcsolódott az európai foglalkoztatási stratégia megvalósításához. Magyarországon a HEFOP (Humán erőforrások fejlesztése Operatív Programban) adott fejlesztési lehetőséget ezen európai célok megvalósítására. Jelentős, mintegy 196 069 464 843 Ft kifizetésre is került. Ebből HEFOP-1. prioritás az Aktív munkaerőpiaci politikák támogatása, a HEFOP-2. A társadalmi kirekesztés elleni küzdelem, a HEFOP-3. Az élethosszig tartó tanulás és alkalmazkodóképesség támogatása, a HEFOP-4.

Oktatási, szociális és egészségügyi infrastruktúra fejlesztése, a HEFOP-5. Technikai segítségnyújtás címenek történt támogatás.¹⁵

A 2004-es uniós csatlakozástól számított időszak alatt jelent meg a *fenntartható fejlődés mint globális, általános stratégiai cél is*. A fenntartható fejlődés kifejezést először Lester R. Brown: *Building a Sustainable Society* (A fenntartható társadalom építése)¹⁶ című művében fogalmazta meg 1981-ben. A fejlődés fogalmát nem szűkíti le a gazdasági szférára, így rendszerszemléletű megközelítéssel egységes egészként kezeli a gazdaság, a társadalom és a környezet állapotát befolyásoló tényezőket. Ezeket együttesen, kölcsönhatásaik figyelembevételével kell vizsgálni, mérlegelni a különböző fejlesztési stratégiák, programok kidolgozása során, illetve a konkrét intézkedésekben, cselekvésekben.

¹⁴ Service of European Commission (SEC) (2010) Végleges Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum, a lisszaboni stratégiát értékelő dokumentum (EUB).

¹⁵ Humán fejlesztéspolitika Magyarországon 2018.

¹⁶ BROWN 1981.

A rendszergondolkodás nem volt a második világháború utáni civilizált társadalom sajátossága. A rendszerszintű megközelítés Adam Smith *A nemzetek gazdagsága* című munkájában (1776)¹⁷ bontakozott ki először. A társadalmi működés leírására von Bertalanffy óta használják a „Rendszerelméletet”,¹⁸ aki Kenneth Bouldinggel azt állította, hogy a rendszerelmélet a mindennapi élet elkerülhetetlen alkotóeleme.

A fenntarthatóság is a rendszerelmélet sajátosságait használva értelmezhető és a beavatkozások is ennek alapján dolgozhatók ki. Ezzel azt is jelzem, hogy a tudomány, a társadalom, a politika, a gazdaság széles körű összefogása segíthet a kihívások kezelésében. A fejlesztéspolitikának is feladata, hogy ezek figyelembevételével tervezze és valósítsa meg a szükséges intézkedéseket, vizsgálva a hatásokat, igényeket, egymásra épüléseket.

A 2007–2013-as időszak fejlesztései

A 2007–2013-as programidőszak előkészítését alapvetően befolyásolta a kelet-közép európai országok csatlakozása (Románia, Bulgária) és az új tagállamok problémáinak jellege és súlya. Az EU- politika pénzeszközei nagymértékben bővültek, a közösségi költségvetés 37,5%-át tette ki a csatlakozás, 347 milliárd euró jóváhagyott kerettel.

A fejlesztési időszak főbb prioritásai a technológiai kutatás és fejlesztés, az innováció és a vállalkozói szellem előmozdítása, az információs társadalom, a közlekedés, az energia, a környezetvédelem és a humán tőkébe való beruházás, a foglalkoztatáspolitikai és az üzleti vállalkozások és dolgozók alkalmazkodóképességének növelése.

A programidőszak során két olyan lényeges uniós szintű fejlemény is történt, amely hatást gyakorolt a későbbi 2007–13-as időszakra és a 2014–2020-as időszak előkészítésére is. Ez volt a *lisszaboni szerződés* (2009) és az *EU2020* stratégia (2010).

A *lisszaboni szerződés* célja, hogy megerősítse az unió hatékonyságát és demokratikus legitimitását, valamint javítsa egységes fellépését.

Az *Európa 2020* stratégia a gazdasági válságot követő évek nehézségei (a gazdasági teljesítmény gyors és nagymértékű visszaesése, a kilábalás elhúzódása, növekvő munkanélküliség különösen a fiatalok körében stb.), valamint a hosszú távú, globális kihívások (versenyképesség, a társadalom elöregedése, természeti erőforrások felélése stb.) nyilvánvalóvá tették, hogy a megoldáshoz *közös európai fellépés* szükséges. A tíz évre szóló növekedési és foglalkoztatási stratégia definiálta az Európai Uniót e megváltozott közegben, meghatározta a közös európai jövőképet, az unió hosszú távú fejlődésének prioritásait és az ehhez szükséges eszközrendszert. Ahhoz, hogy Európa megerősödve kerüljön ki a válságból, intelligens, fenntartható és inkluzív gazdaságot kell kialakítani, amelyben magas a foglalkoztatottság és a termelékenység, és erős a társadalmi kohézió. Az *Európa 2020*, a 21. század *európai szociális piacgazdaságának képét* festi elénk.

¹⁷ SMITH 1992.

¹⁸ VON BERTALANFFY 1968.

A célkitűzések megvalósítását valójában a 2014–2020 közötti időszak forrásainak felhasználási szabályozásában lehetett csak érvényesíteni, hiszen már a költségvetési ciklus közepén voltunk. Az *Európa 2020* stratégia kiemelt céljait a bizottság kilenc mutatóval követi nyomon, és közzé is teszik az Eurostat honlapján.

A 2007–2013-as programozási időszak Magyarország szempontjából két részre osztható, a 2010-es kormányváltás következtében. A legfőbb stratégiai dokumentum az Új Magyarország Fejlesztési Terv volt, amelynek legfontosabb célkitűzései a foglalkoztatás bővítése és a tartós növekedés támogatása voltak. A 2007–2013-as programozási időszakot több, több éves akcióterv keretén belül tervezte meg a magyar kormány, az utolsó, 2011–2013 közötti akcióterv – a kormányváltás következtében – más fókuszot kapott. Az ekkor már Új Széchenyi Tervnek nevezett program keretén belül hét kitérés pont került definiálásra: egészségipar, zöldgazdaság-fejlesztés, otthonteremtés, vállalkozás-fejlesztés, közlekedésfejlesztés, tudomány-innováció, foglalkoztatás.¹⁹

Ebben az időszakban a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) és az Államreform Operatív Program (ÁROP) keretében került sor az ESZA-források felhasználására. A TÁMOP hat prioritás keretében támogatta a társadalmi kihívásokat és az intézmények fejlesztését, továbbá a foglalkoztatásbővítés és gazdasági növekedés célkitűzéseit hangsúlyozta. A foglalkoztatás bővítését a stratégia a foglalkoztathatóság fejlesztésén keresztül, jobb munkahelyek teremtésével, a kereslet és kínálat összehangolásával kívánta elérni. A TÁMOP programjaiban több mint 18 ezer támogatási szerződés keretében 1179 milliárd forintot fizettek ki. A programok költségvetésének 85%-át az ESZA, 15%-át a magyar állam biztosította.²⁰

Ezen fejlesztési időszak alatt dolgozták ki a *Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiát* (NTFS 2011–2020), amely Magyarország középtávú felzárkózási stratégiája, illeszkedve az Európai Unió tagállamainak közös uniós keretstratégiájába. A stratégia fókuszában a leszakadó régiók lakosságának problémája, a gyerekszegénység és a romák helyzete állt. Ezzel egy időben a stratégia céljaihoz intézkedéseket, felelősöket és forrásokat is rendeltek, főleg a gyermekellátás, az oktatás, a foglalkoztatás, az egészségügy, a lakhatás és a diszkrimináció területén. Az NTFS előzményei a nemzeti roma stratégia, illetve a gyerekszegénység elleni *Legyen jobb a gyermekeknek! Nemzeti Stratégia* 2007–2032-re. Az NTFS 2014-ben frissítésre került.

1993-ban elfogadták a *szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvényt* is, amely a szociális ellátások különböző formáit, szervezetét, az ezekkel kapcsolatos jogosultságokat, továbbá érvényesítésük garanciáit szabályozza. A társadalmi szolidaritás alapján járó (pénzbeli vagy természetben nyújtott) szociális ellátások a következők: foglalkoztatást helyettesítő támogatás, egészségkárosodási támogatás, gyermekfelügyeleti támogatás, ápolási díj, időskorúak járadéka, normatív közgyógyellátás, egészségügyi szolgáltatás, valamint a megváltozott munkaképességű személyek különböző ellátási formái.

¹⁹ Humán fejlesztéspolitika Magyarországon 2018.

²⁰ Humán fejlesztéspolitika Magyarországon 2018.

Érdemes megemlíteni a 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség programját, amelynek támogatási kerete 2008–2013 között összesen 96,9 milliárd forint, annak érdekében, hogy a kistérségek fenntartható fejlődési pályára álljanak, megforduljon a térség leszakadási trendje, és lendületet kapjon a hosszú távú felzárkózás. A kistérségek egy főre jutó támogatása a 2004–2006-os időszakban kb. 20%-kal, a 2007–2013-as programidőszak első másfél éve keretében körülbelül 10%-kal meghaladta az országos átlagot. Ugyanakkor a különböző kistérségek fejlettsége között 20-szoros különbség alakult ki, a kistérségeken belül alapvetően a viszonylag fejlettebb települések és társadalmi csoportok jutottak forrásokhoz, míg a legszegényebb kistérségek alig, vagy nem tudtak megfelelni a szükséges feltételeknek.²¹

A 2014–2020-as programozási időszak Magyarország szociálpolitikájában

A 2014–20-as programozási időszak elején, 2015-ben az ENSZ elfogadta a *Fenntartható Fejlődési Célok*at (Sustainable Development Goals – SDG), amely 17 célt, ezeken belül pedig összesen 169 részcélt és közel 230 indikátort tartalmaz, amelyek a fenntartható fejlődés több aspektusát kívánják felmérni és 2030-ig folyamatosan monitorozni. A célkitűzések között van többek között az, hogy „*Megszüntetjük a szegénység valamennyi formáját világszerte*” vagy „*Az egyenlőtlenségek csökkentése*”. A részcélok között szerepel, hogy 2030-ra mindenhol felszámoljuk a mélyszegénységet, ami jelenleg napi 1,25 dollárnál kevesebből való megélhetést jelent. Továbbá a nemzetek sajátosságait is figyelembe vevő szociális biztonsági rendszereket és intézkedéseket valósítunk meg, a szociális védelmi minimumot is beleértve, és 2030-ra elérjük, hogy ez átfogja a szegények és sebezhető társadalmi csoportok jelentős részét.

Nemcsak a fenntarthatóság három alkotóeleme között van szerves kapcsolat, hanem az azok alapján meghatározott konkrétabb célok között is. Rendkívül fontos, hogy a szociális hatások nem a társadalmi jólét átlagát célozzák, ahogyan az általános gazdaságpolitikai szempontok diktálnák, hanem az egyes, különböző helyzetű társadalmi csoportok helyzetét kívánja igazságosabban és célszerűbben alakítani.²² Így összekapcsolódik több fenntarthatósági cél több másik céllal: például a munkához jutás célja a nemek közötti egyenjogúságra vonatkozó céllal, vagy a tisztességes munka a gazdasági növekedés céllal, vagy a szárazföldi ökoszisztémák védelmével. Erre tekintettel kapcsolódhatnak még inkább össze a fejlesztéspolitikán belül a különböző fejlesztési célok, az Operatív Programok beavatkozásai – jelentős hatásvnövekedést előidézve.

A 2014–2020 közötti programozási időszak európai stratégiai célkiűzéseit az *Európa 2020* stratégia tartalmazza, amely a 2001–2010 között érvényben lévő Lisszaboni Stratégiát váltotta fel. A stratégia magyarországi implementációja a *Széchenyi 2020* programcsomag, amely tartalmazza Magyarország uniós forrásból finanszírozandó fejlesztési

²¹ Humán fejlesztéspolitika Magyarországon 2018.

²² BESENYEI et al. 2019.

igényeit 2020-ig. A *Széchenyi 2020* program legfontosabb hazai stratégiai dokumentuma a *Partnerségi Megállapodás*,²³ amely az *EU2020* stratégiában kitűzött, fenntartható, magas hozzáadott értékű termelésre és a *foglalkoztatás bővülésére* épülő gazdasági növekedés célkitűzésein belül azonosítja a nemzeti súlypontokat. A dokumentum öt fő nemzeti prioritást fogalmaz meg, amelyek az *Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióban* kijelölt prioritásokhoz kapcsolódnak:

1. A gazdasági szereplők versenyképességének javítása és nemzetközi szerepvállalásuk fokozása.
2. A foglalkoztatás növelése (a gazdaságfejlesztési, a foglalkoztatási, oktatási, társadalmi felzárkózási szakpolitikák által, tekintettel a területi különbségekre).
3. Az energia- és erőforrás-hatékonyság növelése.
4. A társadalmi felzárkózási és népesedési kihívások kezelése.
5. A gazdasági növekedést segítő helyi és térségi fejlesztések megvalósítása.

Az unió 11 tematikus célkitűzését képezik le a fenti célkitűzések és a humán területre vonatkozóan az alábbiakat jelölik ki:

A fenntartható és minőségi foglalkoztatás, valamint a munkavállalói mobilitás támogatása: A fő cél a foglalkoztatottság előmozdítása elsősorban az aktív munkaerőpiaci eszközök alkalmazásával. Emellett a célkitűzés az agrárvidékfejlesztésben a vidéki munkahelyteremtést is támogatja.

- A társadalmi együttműködés erősítése és a szegénység, valamint a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem. Ezen a területen a fő cél a szegénység elleni sikeres küzdelem, erős területi fókusszal a leghátrányosabb helyzetű járásokra.
- Az oktatásba és a képzésbe, többek között a szakképzésbe történő beruházás a készségek fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás érdekében: Ebben a célkitűzésben a legfontosabb cél a köznevelés hátránykompenzációs képességének javítása és a köznevelési és felsőoktatási kiválóság erősítése.

A 2014–2020-as időszakban *10 operatív program* fut, amelyek öt különböző Európai strukturális és beruházási alapból (ESB-alapok) kerülnek finanszírozásra. Közülük az EFOP, a GINOP és a KÖFOP valósul meg, részben ESZA-forrásból. Az EFOP 1,7 Mrd Ft ESZA forrást használhat fel. A társadalmi fenntarthatóság szempontjából két kiemelt operatív program (OP) van, amelyhez érintőlegesen még kettő kapcsolódik:

- *Az Emberi erőforrás-fejlesztési OP* (EFOP) a társadalompolitikai célok legfontosabb eszköze, a humán tőke növelésével és a társadalmi környezet javításával.
- *A Rászoruló személyeket támogató OP* segítséget nyújt a szegénységben élők számára. Célcsoportját a súlyos anyagi depriváció által leginkább érintett társadalmi csoport alkotja: szegény, gyerekes családok, a közterületen élő személyek és a szo-

²³ Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014-2020-as fejlesztési időszakra, Budapest, 2014. augusztus 15., Miniszterelnökség. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/publications/partnership-agreement-hungary-2014-20_hu (A letöltés dátuma: 2020. 04. 09.)

ciálisan rászoruló megváltozott munkaképességű személyek, valamint a rendkívül alacsony jövedelmű időskorú személyek.

- A szociális fejlesztések további forrása a *Területi operatív program (TOP)*, amelynek elsődleges célja a térségi gazdaságfejlesztés és a foglalkoztatás növelése.
- A *VEKOP* a Strukturális Alapok Közép-Magyarországi Régió területén felhasználható fejlesztési forrásait, valamint az egyes ágazati operatív programokból az úgynevezett programterületen kívül eső, országos hatású fejlesztések, projektek KMR-területre arányosított forrásait tartalmazza.

Az elsősorban a hátrányos helyzetű emberek életvitelét segítő programok egyik legfontosabb hatása az emberek munkatapasztalat szerzésének vagy munkavállalásának, továbbá lakhatásának elősegítése, a családok megélhetésének és életminőségének javítása, és a közösségszervezés volt. Ezek kialakításával, megerősítésével a vidéki települések megtartó ereje is növelhető. Az állami intézmények, önkormányzatok, egyházi és civil szervezetek összefogása azt mutatja, hogy a településen szegénységben élők, nagycsaládosok, kisnyugdíjasok, szociális ellátásokból élők és az egyedül élők megélhetése javítható, elérhetővé válnak szolgáltatások azok számára is, akik korlátozottan, vagy egyáltalán nem férnek hozzá ezekhez, ezen túl felépíthető az önálló életvezetést támogató lakáshoz jutási program is. Szemléletformálók azok a törekvések, amelyek a fogyatékos vagy a megváltozott munkaképességű emberekkel, roma származású emberekkel a közös lehetőségeket építik, bizonyítva a közös értékteremtés lehetőségét, emberi és gazdasági kapcsolatok erősítését, fejlesztését.

A 2014–2020-as fejlesztési ciklus vége fele elmondható, hogy a szociális területet érintő fejlesztések eredményeként

A Megváltozott munkaképességű emberek támogatásával sikerült javítani a célcsoport foglalkoztathatóságán, munkaerőpiaci alkalmazkodóképességén, valamint a munkaadók érdeklődésén. A munkaerőpiaci integráló programokban több mint 13 000 fogyatékos-sággal élő személy vett részt, akiknek várhatóan több mint a fele belép a munkaerőpiacra.

A fogyatékkal élők mindennapjait segítő infokommunikációs alapú távszolgáltatások kialakításában jelentős lépéseket tettünk az akadálymentesítést elősegítő szoftverfejlesztéssel, IKT-háttér megteremtésével, a célcsoporttagok mentorálásával. A fejlesztések a fogyatékos-sággal élő személyek érdekképviselői szervezeteihez jutottak, általuk valósultak meg. A szociális ágazat egyik legnagyobb kihívást jelentő fejlesztése az 50 főnél nagyobb ellátotti létszámú szociális intézményekben élő fogyatékosok, pszichiátriai és szenvedélybetegek elhelyezése családban és az önálló életvitelt biztosító lakhatási formákban. A fejlesztés jelenleg és a jövőben is több települést érint, a fejlesztéssel érintett szereplők folyamatos együttműködését, a feladatok ütemezett végrehajtását igényli. A társadalmi befogadásra épülő projektek mind a gyermek mind pedig a felnőtt célcsoportot érintik. A Gyermekotthonok kiváltása, gyermekotthonok korszerűsítése, hiányzó gyermekotthoni kapacitások létrehozása jelentős infrastrukturális előrelépést hozott a gyermekvédelemben. A Nevelőszülői hálózatok infrastrukturális és szakmai fejlesztése az intézményi elhelyezés elkerülését, a családban maradást segített megerősíteni.

Az utcán élők sikeres és eredményes társadalmi integrációjához a biztonságos lakhatás, a széles körű szociális segítség, képességbeli és mentális fejlesztés, az aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök alkalmazása által sikerült javítani a körülményeken az önkormányzatok, egyházi, civil szervezetek közreműködésével megvalósított fejlesztésekkel.

A hátrányos helyzetű – elsősorban roma származású – embereket érintő fejlesztések közül kiemelkedik

Az 1000 fő, elsősorban roma nő képzését, foglalkoztatását és továbbfoglalkoztatását megvalósító program. Az egyházi és civil szervezetek bevonásával az előítéletek csökkentését, az elfogadás növelését szolgálta számos, a kultúrák közötti párbeszéd erősítését célzó együttműködés. A lakhatási körülmények javítását célozták a komplex telepprogramok, amelyeket a nem városi jogállású települések helyi önkormányzatai, kötelezően bevonandó konzorciumi partnerrel (egyéb alapítvány, egyéb egyesület) valósítottak meg. A megyei önkormányzatok, konzorciumi partner bevonásával koordinációs és konzultációs rendszer kialakítására is pályázhattak megyei szinten a felzárkózáspolitikai együttműködések hatékony megvalósítása érdekében.

Önkormányzatok valósítottak meg konyhakerti és kisállattartási szociális földprogramot, amely a rászoruló háztartások megélhetését, az életminőség javítását segíti elő, növelve a bevont háztartások önálló egzisztenciateremtési esélyeit.

Az Integrált térségi gyermekprogramokkal az önkormányzatok konzorciumban járulhatnak hozzá a településükön élő hátrányos helyzetű családok gyermekei számára esélyteremtő hálózatok, szolgáltatások létrehozásához, bővítéséhez. Hasonló esélynövelő lehetőség volt a Jó kis hely – Biztos Kezdet Gyerekházak és kistépülési komplex gyermekprogramok támogatása pályázat önkormányzatok, egyházi és civil szervezetek konzorciumi megvalósításával. Létrejöttek a Biztos Kezdet Gyerekházak a 0–3 éves korú gyermekek számára a szociokulturális hátrányok leküzdése érdekében (1000–4000 fő közötti településeken). A Jó kis hely közösségi házként működik 0–25 év alatti gyermekek és fiatalok számára (1000 fő alatti településeken). Ezen fejlesztésekhez kiemelt infrastrukturális fejlesztések is kapcsolódtak: közösségi terek kialakítása, épületek felújítása, eszközök beszerzése.

A Roma lányok továbbtanulási esélyeinek növelése és iskolai lemorzsolódásának csökkentése, valamint továbbtanulási esélyeik növelése is önálló programként valósulhatott meg a 10–18 éves korú lányok részére nemzetiségi önkormányzatok, egyházi és civil szervezetek közreműködésével.

A 10% feletti arányban hátrányos helyzetű gyermekeket nevelő 570 óvodának nyújtott támogatás szervezeti, humán erőforrás-fejlesztést jelentett a szakmai, pedagógiai támogatás mellett. Az Óvodai és iskolai szociális segítő tevékenység fejlesztése pályázat az elsődleges prevenció megerősítésével az óvodás és iskolás gyermekek, továbbá fiatalok szociális jólétének, életminőségének javításával, az óvodai és iskolai szociális segítség feladatellátás feltételeinek megteremtésével foglalkozott.

A Tanoda programok célja a korai iskolaelhagyás csökkentése, a képzettségi szint növelése tanulástámogató, iskolán kívüli tevékenységekkel. Az Ösztöndíj és mentorálási támogatás hátrányos helyzetű tanulóknak – Útravaló ösztöndíjprogram című fejlesztés célja, hogy a sérülékeny társadalmi csoportokhoz tartozó tanulók iskolai sikerességét növelje, ezt fejlesztéssel és a hátrányokat közvetlenül kompenzáló tevékenységekkel való sítja meg. Motivációs eszközként a programok mentori és ösztöndíj-támogatást nyújtanak a bevont tanulók részére az általános iskola 7. évfolyamától a középiskola 13. évfolyamáig. A Roma szakkollégiumok támogatásával a felsőoktatási intézményekbe felvételt nyert hátrányos helyzetű hallgatók számára nyújtanak olyan komplex hallgatói szolgáltatást, amelyek hozzájárulnak felsőfokú tanulmányaik sikeres befejezésének előmozdításához.

Az Együtt, testvérként – iskolaközi szemléletformáló program két közoktatási intézmény részvételével országhatáron és Kárpát-medencén belüli, valamint Európai Unión belüli testvériskolai kapcsolatok kialakításával hozzájárul a tanulók kompetenciájának (szociális, életviteli, kommunikáció stb.) fejlesztéséhez.

Szintén pályázhattak önkormányzatok, civil szervezetek, egyházi szervezetek a középfokú végzettséggel nem rendelkező, tanköteles koron túli fiatalok középfokú tanulmányokba való visszavezetése, érettségi bizonyítvány, szakképesítés megszerzésének támogatására, továbbá hátrányos helyzetű tanulók felsőoktatási intézményekbe való bejutásának elősegítésére.

A fenti eredmények számszerűsítése még hátravan, de Magyarország a 2014–2020-as időszakban rendelkezésre álló források jelentős részét már lehívta, ezzel a V4-ország-csoportban az első, a tagállamok között is az első 10 helyen állt. A kohéziós források felhasználása nemcsak a keretből részesülő tagállamok versenyképességére, hanem a többi tagállam gazdasági növekedésére is kedvező hatással van.

Magyarország szociálpolitikai víziója a 2021–2027-es fejlesztési időszakra

A 2021–2027-es időszak tervezése jelentős kihívás, innovatív, konstruktív megoldásokat igényel. A bizottság dolgozott a forrásfelhasználás szabályainak egyszerűsítésén. Fontosnak tartják a különböző EU-s pénzügyi alapok egymást segítő hatásának érvényesülését, és minden bizonnyal a napi események, a világválság hatásainak kezelése is alakítja a tervezés folyamatát. *Az újszerű kihívásokra hosszú távú válaszokat szükséges adni*, így fel kell arra készülni, hogy az automatizálás, a mesterséges intelligencia terjedése, de a koronavírus terjedése és hatásai is érinteni fogja a munkaerőpiacot, a nehéz helyzetbe került emberek mindennapjait, így a jövőbeni fejlesztések irányát is.

Az új, 2019. november 1-jén hivatalba lépett Európai Bizottság megkezdte a 2024. október 31-ig tartó munkáját. A Bizottság elnöke, Ursula von der Leyen év végi politikai iránymutatása alapján „Európának vezető szerepet kell vállalnia a bolygónk egészségesebbé tétele és az új digitális korszakra való átállás terén. Ez azonban csak

akkor lehetséges, ha összefogunk, és sajátos szociális piacgazdaságunkat úgy alakítjuk át, hogy az megfeleljen napjaink új célkitűzéseinek.”²⁴

Az „Ambiciózusabb unió” számára a következő öt évre – illetve jóval hosszabb távra – kitűzött hat fő cél a következő volt:

1. Európai zöld irányvonal
2. Az emberek érdekeit szolgáló gazdaság
3. A digitális kor igényeinek megfelelő Európa
4. Európai életformánk védelmezése
5. Európa globális szerepének erősítése
6. Új lendület az európai demokrácia számára

A fent említett munkaprogram alapján a Bizottság az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal az eddigiekhez képest sokkal szorosabb együttműködésre épít, illetve a minőségi jogalkotás továbbra is a Bizottság politikaalkotásának középpontjában lesz. A Bizottság kiemeli, hogy a program megvalósításában kiemelt figyelemmel lesznek az *ENSZ 2030-as Fenntartható Fejlődésre* vonatkozó programjára. A Bizottság új alapokra kívánja helyezni az Európai Szemeszter folyamatát is, a fenntartható fejlődési célok integrálásával. A Bizottság hangsúlyozta, hogy a gazdaságnak és Európának az egyénekért kell dolgoznia, és a középpontba az állampolgárok jóllétét kell állítani.

A Bizottság munkatervében paradigmaváltás figyelhető meg. Noha az elmúlt években is hangsúlyozott kihívásokat emeli ki (szegénység szintje egyes országokban magas, állandósultak az egyenlőtlenségek), ezek megoldását abban látja, hogy kombináljuk a társadalmi méltányosságot, a fenntarthatóságot és gazdasági növekedést, és úgy véli, hogy a szociális és piaci kérdések együttes vizsgálata minden eddiginél fontosabb. A munkaterv megerősíti *A méltányos átállást szolgáló erős szociális Európa* címmel 2020. január 14-én megjelent közleményében jelzett kezdeményezések elindítását. Ennek megfelelően emlékeztet arra, hogy a közleménnyel a Bizottság nyilvános konzultációt indított a szociális pillér végrehajtását célzó cselekvési terv kidolgozása érdekében.

A foglalkoztatási területen a Bizottság jogi eszközre tett javaslatot a minden uniós állampolgárra vonatkozó méltányos minimálbérek tekintetében, konzultációt folytatva a szociális partnerekkel, valamint minden érdemi érintettel. Az Európai Munkanélküli Ellátás Viszontbiztosítási Eszközre vonatkozó javaslat a munkában lévőket hivatott támogatni, valamint a külső sokkhatások miatt munkahelyüket elvesztett egyéneket védeni, főként átképzések támogatásával. Emellett a Bizottság javaslatot tett egy Európai Gyermekegaranciára, ami fontos eszköze lesz a szegénység elleni küzdelemnek, és a gyermekek alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférése biztosításának, illetve az Ifjúsági Garancia is megerősítésre kerül.

²⁴ Ursula von der Leyen, Az Európai Bizottság 2020.évi munkaprogramja, 2020. január Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_124 (A letöltés dátuma: 2020. 06. 01.)

A foglalkoztatás az elmúlt években rekordszintű volt, a munkanélküliség pedig az ezredforduló óta mért legalacsonyabb szinten volt. Egyes tagállamokban azonban túl magas maradt a munkanélküliség és a szegénység szintje, ami a jelenlegi helyzetben tovább romolhat. Az egyenlőtlenségek továbbra is fennállnak, és nőttek az országokon belüli regionális különbségek is.

Európa egyedülálló szociális piacgazdasággal rendelkezik, amely lehetővé teheti számunkra a társadalmi méltányosság, a fenntarthatóság és a gazdasági növekedés egyidejű megvalósítását. Minden eddiginél fontosabb a társadalmi és a piaci szempontok összehangolása. *A méltányos átállást szolgáló erős szociális Európa* című közleményében a Bizottság párbeszédet és egyeztetési folyamatot indított el a szociális jogok európai pillérének végrehajtására irányuló cselekvési terv előkészítésére.

A Bizottság az EU-ban dolgozó munkavállalók méltányos minimálbérére vonatkozó jogi eszközt kívánt előterjeszteni. Az európai munkanélküliségi viszontbiztosítási rendszerre irányuló javaslat célja a foglalkoztatottak támogatása, valamint – különösen az átképzésük támogatása révén – azok védelme, akik külső tényezők miatt veszítették el munkahelyüket.

A fentiekből egyértelműen levonható egy olyan jövőbeni lehetséges politikai irányra vonatkozó szándék, amely a szociális politika, a szociális jogok európai pillére, a kohéziós politika és a kohéziós pénzek felhasználását próbálja majd meg az eddigieknél jobban összekapcsolni az Európai Szemeszter folyamatához, illetve amelynek célja a szociális jogok európai pillérének jogszabályi szintű végrehajtása lesz annak ellenére, hogy az abban megfogalmazottak végrehajtása tisztán tagállami hatáskörbe tartozik a szerződések szerint.

A Szociális Európa megerősítését célzó bizottsági kezdeményezésekről még folynak a tárgyalások, még igyekeznek körüljárni, hogy a 2020–21-re tervezett bizottsági intézkedések valóban a legfontosabb témákat érintik-e, illetve a szociális pillér végrehajtását célzó akciótervben a tagállamok mely szakpolitikai területeket, akciókat szeretnék látni.

Az Európai Bizottság elfogadta a 2020. évi országjelentéseket, amelyben a Bizottság vizsgálta az előző évi országspecifikus ajánlások Magyarország általi végrehajtásának állását is. A Bizottság a szociális területre vonatkozóan megállapította, hogy javítandó a szociális támogatások rendszere. Kifogásolta az álláskeresői járadékok megfelelőségét. Magyarország azonban a foglalkoztatás bővítését tűzte ki célul, nem a támogatások rendszerének bővítését. Az *Európa 2020* stratégia keretében kitűzött szegénységi cél kapcsán elismerik hazánk jó teljesítményét, de továbbra is kihívásként azonosítják a jövedelmi egyenlőtlenségek növekedését, a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés egyenlőtlenségének állandósulását, és azt, hogy a nehéz körülmények között élők aránya az EU-ban a legmagasabb, és különösen magas a többgyermekes családok és a romák között. Jelzi, hogy a szegénység és társadalmi kirekesztés bizonyos területeken koncentrálnak, a szociális biztonsági háló kulcsfontosságú elemei gyengültek, továbbá az alacsony és csökkenő szociális lakáskínálat szintén megoldandó kihívás maradt. A Bizottság főbb megállapításai között elismeri, hogy számos területen javulás figyelhető meg, és Magyarország viszonylag jól teljesít a szociális eredménytábla egyes mutatóinál, például a foglalkoztatási és munkanélküliségi arány tekintetében. Az Európai Szemeszterrel kapcsolatban még számos kérdés tisztázatlan.

Az Európai Parlament (EP) Foglalkoztatási és Szociális Ügyek szakbizottsága (EMPL) 2020. január 23-án vitát tartott az *Európai fogyatékoságügyi stratégia 2020* utáni előkészítéséről szóló állásfoglalás-tervezet tárgyában. A képviselők egyetértettek abban, hogy a stratégiának összhangban kell lennie az ENSZ Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezményével (CRPD) és az uniós forrásokat az Egyezménynek megfelelően kell elkölteni. Európában 80 millió ember él fogyatékkal, ebből 46 millió nő. De vannak olyan fogyatékoságok is, amelyek nem teszik lehetővé, hogy önállóan éljen az ember, itt a család és hivatalos intézményi kör összehangolása, a segítők támogatása kell, hogy a célunk legyen. A feladatunk, hogy senki ne maradjon ki ebből a szociális hálóból, és a gondozás méltó körülményeket biztosítson.

A 2021–2027-es időszak várhatóan egy operatív programban fogja össze hét humán szakterület fejlesztéseit (egészségügy, köznevelés, társadalmi felzárkózás, szociális, család- és ifjúságpolitika, kultúra és a sport), amelyek kapcsolódnak *a szociálisabb Európa és a polgáraihoz közelebb álló Európa* célkitűzésekhez.

Szociális területen fejlesztési cél, hogy legyenek megfelelő kapacitással és minőségben rendelkezésre álló szociális alap- és szakellátások, gyermekjóléti alapellátás és gyermekvédelmi szakellátás. A javítóintézeti nevelés infrastrukturális feltételein tovább javítanánk, valamint a stabil, elkötelezett, korszerű szakmai kompetenciákkal rendelkező, elegendő létszámú szakember állomány rendelkezésre állását támogatjuk.

Tagállami vállalatásainknak és a szakmai fejlesztési irányoknak megfelelően a nagy létszámú szociális bentlakásos intézmények és gyermekotthonok közösségi alapú szolgáltatásokra való átalakítását folytatni szükséges az egyéni szükségletek fókuszba helyezésével, személyre szabott szolgáltatási formák kialakításával.

Bár számos eredményes intézkedés hatására a szegénység vagy társadalmi kirekesztettség kockázatával érintett lakosság aránya 2018-ban 18,9% volt (amely 40%-os csökkenést jelent a 31,5%-os értéket mutató 2010-hez képest), és a súlyos anyagi nélkülözésben élők száma is közel 63%-kal csökkent,²⁵ az érintettek számának csökkentéséhez a megkezdett intézkedések folytatása szükséges.

A megváltozott munkaképességű személyek (kiemelten a fogyatékosággal élők) hazai foglalkoztatási szintjét növelni szeretnénk kompetenciafejlesztő programokkal, képzéssel, mobilitás támogatásával, bértámogatással, munkahelyi adaptációval, szemléletformálással, szolgáltatások nyújtásával, helyi, térségi foglalkoztatási programok kidolgozásával, amelyek hozzájárulnak a célcsoport elhelyezéséhez, a munkáltatók bevonásához.

A *Fenntartható fejlődési célok* a globális szinten jelentkező legnagyobb kihívásokra javasolnak megoldásokat, amelyeket 197 országnak 2030-ig lenne szükséges teljesítenie. A célok rendszere és mérése bonyolult, az országokon pedig nincs kellő nyomás az előrehaladás érdekében. A 17 célból talán két célban tapasztalható előrelépés: az újszülöttek és az öt év alatti gyerekek megelőzhető haláleseteinek felszámolásához, valamint a gyerekek iskolázottsági céljainak teljesítéséhez jó úton halad a világ.

²⁵ KSH, A szegénységgel vagy társadalmi kirekesztődéssel kapcsolatos fontosabb indikátorok, referencia év szerint, 2010–2018.

Összegzés

A világban zajló változások most nem kedveznek a társadalmi fenntarthatósági célok teljesítésének, így a szegénység felszámolásának, az éhezés megszüntetésének, a tisztességes munkából megélhetés és jólét lehetőségének, az egyenlőtlenségek csökkentésének.

Az EU-ban van törekvés a célok elérésére, de egy váratlan helyzet hirtelen bénultságot tudott teremteni. Elsősorban a nemzetállamok cselekvőképessége és lehetősége határozta meg az első lépéseket. Az együttműködésre a következő generációk jövője miatt globális szinten is szükség lesz. A válságkezelés során a szolidaritás és a szociális pillér alapelvei mentén szükséges mérlegelni a foglalkoztatás- és szociálpolitika területén a közös kockázatvállalás/kezelés kérdését. Magyarország az európai országokkal közösen előre tekint, tervez, és a változásokhoz alkalmazkodva új rendszereket épít, amelyeknek figyelembe kell vennie, hogy a gazdasági, társadalmi és környezeti szempontok egymást segítik, így válnak a fejlesztések is fenntarthatóvá. A fenntarthatósággal kapcsolatos döntések multidiszciplináris megközelítést igényelnek, ebbe tartoznak a 2021–27-es időszak fejlesztéspolitikai döntései is, amelyekben az egymásra épülés és kölcsönhatás meg tud jelenni.

Diamond, a nemzetközileg elismert biológus az Összeomlás²⁶ című könyvében a nagy civilizációk összeomlásának okait vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy mindazok a társadalmak, amelyek végül eltűntek, az esetek egy részében az utolsó pillanatban felismerték, hogy a természetre gyakorolt káros hatásuk vezet a pusztulásukhoz, mégsem álltak meg. Mi most egy pillanatra megálltunk, reméljük, felismeréssel.

Irodalomjegyzék

- ANDOR László – BEREND T. Iván – CSABA László – HALMAI Péter – HERMAN János – JESZENSZKY Géza – GYÓRFFY Dóra – KOVÁCS Árpád – LOSONCZ Miklós – MIHÁLYI Péter – SZELÉNYI Iván – TÓTH Tihamér (2019): *Közel Európa távol*. Budapest, Éghajlat Könyvkiadó Kft.
- VON BERTALANFFY, Ludwig (1968): *General System Theory*. New York, George Braziller Inc.
- BESENYEI Mónika – FÖLDI László – HETESI Zsolt – ZSÓKA Ágnes (2019): Fenntartható jövőképünk. In KAISER Tamás szerk.: *A jó állam mérhetősége III*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- BROWN, Lester R. (1981): *Building a Sustainable Society*. W. W. Norton & Company.
- COMTE, A. – JONES, H. S. ed. (1998): *Early Political Writings*. Cambridge University Press.
- COMTE, A. (1865): *A General View of Positivism*. London, Trübner and Co.
- Európai Bizottság honlapja, Egészség 2020. április 1. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_hu (A letöltés dátuma: 2020. 06. 01.)
- Európai Parlament (2020): Hírek, 2020. május 2. Elérhető: www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/world/20200416STO77206/a-koronavirus-jarvanyszornyu-pusztitast-vegezhet-afrikaban (A letöltés dátuma: 2020. 06. 01.)

²⁶ DIAMOND 2007.

- Humán fejlesztéspolitika Magyarországon (2018). HÉTFA Kutatóintézet Kft. Elérhető: http://hetfa.hu/wpcontent/uploads/2018/12/hfpm_web.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 06. 01.)
- HORVÁTH Zoltán (2011): *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest, HVG–ORAC Kiadó Kft.
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH) (2005): Magyarország 2004. 22. Elérhető: www.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2004.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 06. 01.)
- MIDGLEY, James (1995): *The Developmental Perspective in Social Welfare*. SAGE Publications.
- DIAMOND, Jared (2007): *Collapse – How Societies Choose to Fail or Succeed*. Budapest, Typotex Kiadó.
- PAWAR, Manohar (2019): *Social and Community Development Practice*. SAGE Publications.
- MOLDICZ Csaba (2012): *A változó Európai Unió – Válságról válságra*. Budapest, Typotex Elektronikus Kiadó Kft.
- SMITH, Adam (1992): *A nemzetek gazdagsága*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Sz. A. (2020): Mekkora gazdasági válság elé nézünk? Megszólalt az IMF volt vezető közgazdásza. *Novekedés.hu*, 2020. március 30. Elérhető: <https://novekedes.hu/elemezsek/mekkora-gazdasagi-val-sag-ele-nezunk-megszolalt-az-imf-volt-vezeto-kozgazdasza> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 01.)
- Világgazdaság, Félmilliárddal nőhet a szegények száma a járvány miatt. (2020. április 9.) Elérhető: www.vg.hu/gazdasag/gazdasagi-hirek/felmilliarddal-nohet-a-szegenyek-szama-a-jarvany-miatt-2175465/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 01.)

A személyügyi tevékenység átalakulását támogató HR Tudásbázis és szakértői hálózat bevezetése a magyar közigazgatásban

Pintér Nikolett¹ – Hazafi Zoltán²

Bevezetés

A magyar kormányzati igazgatás személyügyi tevékenységének fejlődését egyszerre befolyásolja a HR szerepének, jelentőségének globálisan zajló újraértelmezése, valamint a közszolgálatban tervezett paradigmaváltás megvalósítása.

Az *első* lényege, hogy a HR a vezetés stratégiai partnerévé válik a *humán orientációjú* szervezetfejlesztésben. Képes támogatást nyújtani a reformcélok és kihívások interpretálásához, a változások kidolgozásához, megvalósításához, értékeléséhez, valamint a személyi állományra gyakorolt hatások méréséhez. Ehhez azonban arra van szükség, hogy a hagyományos jogi-adminisztratív személyügyi tevékenység átalakuljon, s létrejöhessen a szervezetfejlesztés minden egyes szakaszát különböző aspektusokból támogató *HR szakértői* szerepek.

A *második* befolyásoló tényező a kormányzati igazgatási humán erőforrás-gazdálkodás jogszabályi deregulációja, amelynek köszönhetően *csökken* a szerepe a központi szintű jogi szabályozásnak, és ezzel párhuzamosan *növekszik* a szervezeti szintű döntéshozatalé az emberierőforrás-gazdálkodás kérdéseiben. Ez nemcsak a vezetés felelősségét növeli meg, hanem a személyügyi tevékenységgel, illetve a HR-szakemberekkel szembeni *tudás- és kompetenciakövetelményeket* is átalakítja. Az új tendencia felértékeli a különböző HR-tudásbázisok és tudásmegosztó módszerek jelentőségét.

A HR Tudásbázis és szakértői hálózat (a továbbiakban: HRTB) új kezdeményezés a közszolgálatban, ahol a közszolgálatban dolgozó személyügyi munkatársak és vezetők munkájuk magasabb színvonalon történő ellátásához különböző szakterületektől kaphatnak online és személyes támogatást, valamint szakmai anyagokat olvashatnak egy erre szolgáló internetalapú tárhelyen. Ez a projekt lehetővé teszi mind online, mind személyes módon a HR szakmai közösség kialakulását.

Az Egészséges Szervezet Modell alapján a következő betegség-egészség párokra lehet hatással a HR Tudásbázis és szakértői hálózat:

1. Elidegenedés – Elkötelezettség
2. Szervezeti paranoia – Bizalom, nyíltság, korrektség
3. Elégtelen kapcsolat a környezettel – Nyitott szervezet

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, PhD-hallgató.

² Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, témavezető.

4. Stagnálás – Növekedés, fejlődés

5. Vevők kizsákmányolása – Vevőközpontúság (belső vevők)

A HR Tudásbázis és szakértői hálózatban létrehozni kívánt egyszerre online és személyes HR szakmai közösség biztonságot, bizalmat nyújt a tagjainak, ahol a tagok nyíltan megoszthatják egymással a jól működő és kevésbé jól működő tevékenységeket. A személyügyi osztályokon viszonylag állandó munkatársak, állandó alkalmazottak dolgoznak, a szakmai közösségben meg tudják egymást ismerni, összetartó és egymást segítő szakmai hálózat alakulhat ki, amely hosszú ideig fennmaradhat, ha a közösség tagjai elkötelezettek a szakmájuk és szervezetük iránt.

Az egészséges szervezet egyik kritériuma, hogy harmóniában él a környezetével. A közigazgatásnak, ha egészségesen működő szervezet szeretne lenni, harmóniában kell élnie a környezetével, amelynek része a társadalmi környezet is. Lényeges, hogy az állami intézményekről és a közszolgáltatásról pozitív vélemény alakuljon ki, ezenkívül a munkavállalók számára vonzó munkahely is legyen versenyképességének fenntartásához. A közszolgálati szervezeteknek ehhez követni kell a 21. századi elvárásokat, fejlődnie szükséges.

Paradigmaváltozások hatása a magyar kormányzati igazgatás személyügyi tevékenységére

A magyar kormányzati igazgatás személyügyi tevékenységét alapvetően két fejlődési trend határozza meg az elkövetkezendő néhány évben. Az egyik a *digitális átalakulás*, amely esélyt teremt arra, hogy a humánerőforrás-gazdálkodás stratégiai szereplővé váljon, a másik a kormányzati HR-igazgatás *decentralizációja és deregulációja*. Az előbbi globálisan végbe menő és valamennyi szektort általánosan érintő folyamat, míg az utóbbi nemzeti sajátosságok által meghatározott, s kizárólag a kormányzati igazgatásra jellemző változás. Ugyanakkor mindkettőre igaz, hogy a HR sikeres átalakításában kulcsszerepet játszik az innováció, az új HR-tudás és tudásmegosztás kialakítása.

A digitális átalakulás hatása a HR-funkcióra

a) Vállalati szektor

Globális tendencia az emberierőforrás-funkció helyének, szerepének átalakítása, hogy minél jobban támogassa a vállalatok alkalmazkodását a piaci, technológiai, társadalmi környezet változásaihoz. S bár tudjuk, hogy a környezet folyamatosan átalakul, s az sem számít újdonságnak, hogy ez kihívást jelent a HR számára, mégsem tekinthetjük szokványosnak az aktuális változásokat, mert ma összetettebbek és gyorsabbak, mint korábban, mélyrehatóak és állandók, ezért folyamatosan arra kényszerítik a HR-szakembereket, hogy tágabb dimenzióban, stratégiai módon gondolkodjanak, s új módszereket vezessenek

be. Ilyen körülmények között a vállalatok akkor maradhatnak versenyben, ha képesek követni a változások ritmusát, s az alkalmazottak fejlesztését is ehhez tudják igazítani.

Az elkövetkező években a *negyedik ipari forradalom* (Ipar 4.0) hozza a legjelentősebb változásokat a vállalatok életében. Arra kényszeríti őket, hogy újragondolják humánerőforrás-helyzetüket. Elég, ha csak arra utalunk, hogy a technológiai fejlődésnek köszönhetően a rutinjellegű feladatok közel 40%-a automatizálható lesz.³ Ugyanakkor a munkafolyamatok összetettebbé válnak, s a feladatok ellátásában növekszik az *interperszonális vagy személyes* készségek (elkötelezettség, felelősségvállalás, kommunikáció stb.) jelentősége. Ötéves időtávon belül a 10 legkeresettebb kompetencia legnagyobb részét úgynevezett puha kompetenciák – elemzési készség, kreativitás, érzelmi intelligencia – teszik ki,⁴ s előtérbe kerül a kritikus gondolkodás és a problémamegoldás is.⁵

A közismert nagy általános HR információs rendszerek – *SAP, Oracle vagy Workday* – felhőalapú megoldásai mellett, ma már kifejezetten az egyes HR-tevékenységek támogatására fejlesztett eszközök is rendelkezésre állnak. A francia *Clustree* tisztán a mesterséges intelligenciára épülő fejlesztés, amelynek moduljai komplex megoldást kínálnak a HR-kihívások kezelésére.⁶

A negyedik ipari forradalom technológiai újításai olyan mélyreható változásokat hoznak, amelyek a humán tőke felhasználásának radikális átalakítását teszik szükségessé.⁷ Ez nemcsak a *menyiségi igények* újratervezését jelenti, hanem a *munkaerő szerkezetének* a felülvizsgálatát is.⁸

Felmerül a kérdés, hogy a digitális forradalom *hogyan érinti* a HR-funkció jövőjét. Abban bizonyosak lehetünk, hogy a HR éppúgy nem tudja kivonni magát a változások alól, mint a többi vállalati funkció. A személyes jellemzőkre, viselkedésre irányuló figyelem, illetve azok vizsgálata már önmagában felértékeli a HR-tevékenységet. Egyre inkább elfogadottá válik, hogy fejlesztésükkel piaci versenyelőny érhető el, amely tovább erősíti az alkalmazottak egyéni igényeire fókuszáló személyügyi tevékenységet.

A HR meghatározó szerepet játszik a vállalatok digitális átalakításában, a felmerülő akadályok leküzdésében.

A digitális átalakítás legjelentősebb akadálya a digitális átalakításhoz szükséges *humán kapacitás* szűkössége.⁹ Előrejelzések szerint a jövőben még nehezebbé válik a *tehetségek* megszerzése és megtartása. Nem véletlen, hogy a tehetségekért folytatott versenyt tekintik a közeljövő legnagyobb kihívásának. Ugyanakkor a vállalatok részéről egyre növekvő igény fog mutatkozni a digitális átalakuláshoz szükséges kompetenciákkal rendelkező munkavállalók iránt. Ez nem pusztán a digitális eszközök alkalmazásához

³ World Economic Forum 2018, 10.

⁴ World Economic Forum 2018, 12.

⁵ NÉMETHY 2018, 50–50.

⁶ Une solution centrée sur l'employé et axée sur les compétences pour l'ensemble de vos cas d'usage. 2019.

⁷ NÉMETHY 2018, 43.

⁸ PFEIFFER–SUPHAN 2015. Hivatkozva: NÉMETHY 2018, 44.

⁹ KPMG: *Les ressources humaines de demain-2019*.

szükséges technikai kompetenciákat jelenti, hanem a változások menedzseléséhez nélkülözhetetlen készségeket is. Ahhoz, hogy a hiányt a HR-terület betöltse, a hagyományos módszerek, például belső mobilitás, alternatív foglalkoztatás igénybevétele mellett a toborzás és kiválasztás hatékonyságát növelő új technológiai eszközöket is alkalmaznia kell.¹⁰ Példaként említhetjük a videóinterjúk elemzését végző *HireView* alkalmazást, amely – többek között – a jelentkező szóhasználatát, arckifejezéseit, vagy éppen a testbeszédét értékeli algoritmus segítségével.¹¹

A HR-funkciónak fel kell készülnie arra is, hogy *megváltozik a tanulás* folyamata. Munkakörök szűnnek meg, újak jönnek létre, átalakulnak. A változások gyorsan mennek végbe, s folyamatosan új kompetenciákat követelnek meg, amelyeket egyre nehezebb lesz megszerezni kívülről, a munkaerőpiacról. A digitális átalakulás munkakörnyezetre és kompetenciákra gyakorolt hatásával való foglalkozás a jövőre való felkészülés alapkövetelménye.¹²

A felgyorsult változásokra adott válaszként a tanulást érintően *három trend* rajzolódik ki: még hangsúlyosabbá válik a munkavégzésen keresztüli tanulás, a tudás megszerzése még inkább személyre szabottan történik, és lassan megvalósul az élethosszig tartó tanulás modellje.¹³

Mint ahogy említettük, a megváltozott és új kompetenciák iránti igény kielégítésének meghatározó eszközévé válik a *belső mobilitás*. A vállalaton belüli áthelyezések, mozgások természetessé, a pályafutás megszokott részévé válnak. Új technológiák segítik a belső mobilitást. Mindezek újabb kihívást teremtenek a HR számára.

A digitális átalakítást szolgáló szervezetfejlesztés nem valósítható meg személyügyi támogatás nélkül. A vezetésnek olyan HR-szakértelemre van szüksége, amelynek birtokában képes előre látni a változások jövőbeni hatását, s azokra stratégiai módon reagálni az emberi erőforrások területén. Ez előtérbe helyezi a humán erőforrások stratégiai tervezését, valamint az *adat-* és tényalapú HR stratégiai döntéseket, s az azokat kiszolgáló felhőalapú informatikai megoldásokat. Ehhez viszont a HR-szakembereknek el kell sajátítaniuk az adatelemzési, statisztikai módszereket és technikákat. Továbbá meg kell teremteni a vezetésben a HR-elemzések, -előrejelzések hitelességével kapcsolatos bizalmat. A változás már körvonalazódik. A vállalatok az elkövetkezendő néhány év fejlesztési prioritásaként kezelik a HR-adatelemzési-kapacitások megerteremtését.

¹⁰ KAJI et al. 2019, 7.

¹¹ MUNDSCHAU 2019; Nemsokára már az állásinterjúkon is videorobotokkal beszélgethetünk lásd <https://novekedes.hu/tech/nemsokara-mar-az-allasinterjukon-is-videorobotokkal-beszelgethetunk> (A letöltés dátuma: 2019. 12. 29.)

¹² Német szakértők által kidolgozott értékelési keretrendszer önálló alapidimenziója az Ipar 4.0 munkakörnyezetre és kompetenciákra gyakorolt hatásainak kezelésére való felkészültséget értékeli. NÉMETHY 2018, 45–45.

¹³ KAJI et al. 2019, 7.

Előrejelzések a HR szakmával a digitális átalakulás nyertesei között számolnak.¹⁴ Ez azt is jelenti, hogy megvalósul a HR-szakma régóta hirdetett víziója is, amely szerint a személyügyi tevékenység a vezetés *stratégiai partnerévé* válik.

Az említett kihívásoknak a HR azonban csak akkor tud eleget tenni, ha rendelkezik az átalakuláshoz szükséges tudással, birtokolja az új módszereket és technikákat. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy korszakváltáskor a régi ismeretek, módszerek, eljárások elavulnak, ezért a megváltozott körülmények között már nem használhatók, de az új HR-tudás és tapasztalat még nem áll rendelkezésre. Ilyen körülmények között felértékelődik az innováció, a HR-tudás fejlesztése, szakértői együttműködések és hálózatok kialakítása.

b) Közszektor

Az e-közigazgatás elsősorban az állami szolgáltatások digitális elérhetővé tételét jelenti. A digitális fejlesztések a működési folyamatok hatékonyabbá tételét célozzák, de a végső cél a szolgáltatásokat felhasználó külső és belső ügyfelek (állampolgárok, szervezet alkalmazottai) igényeinek kielégítése.¹⁵

Az e-közigazgatás fejlesztése nemcsak szerves része a közigazgatás fejlesztésének, hanem annak hajtómotorja, gyorsabb és mélyrehatóbb változásokat indukál, s esetenként maga után húzza a szervezetfejlesztés egyéb területeit.¹⁶

Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a digitalizáció előretörése lassabban halad a közszektorban. A digitális technológiáknak terepet adó HR-funkciók esetében, például toborzás, kiválasztás, belső mobilitás, képzési programok felkutatása, kiválasztása ugyan látványos fejlesztések születnek, viszont már kevés energia jut a digitalizáció hatásainak felmérésére. A kivételek közé tartozik a kanadai kormány kezdeményezése a szervezet tevékenységére fókuszáló munkakörnyezet (*milieux de travail axés sur l'activité*) kialakítására, amelybe beletartozik a digitalizáció hatásainak figyelembevétele is.¹⁷

A holland közszolgálatban marketing céljára is használják a digitális eszközöket. A munkáltatói márka (*job branding*) kialakítását és fejlesztését szolgálja a „werkvoornederland” platform, amely nem egyszerűen felsorolja a megpályázható, üres álláshelyeket, hanem kedvet is csinál a pozícióhoz.¹⁸ Minden munkakörhöz egy karrier-történetet kapcsolnak, amelyből kiderül, hogy éppen milyen konkrét projektek, egyéb feladatok megvalósításában fog közreműködni az, aki elnyeri az állást. Megtudható az is, hogy milyen rugalmassággal, megbecsüléssel, valamint előrelépési lehetőséggel jár a pozíció. Felmérések szerint az utóbbi három körülményt mérlegelik leginkább a jelöltek.¹⁹

¹⁴ World Economic Forum 2018, 9.

¹⁵ A digitális jólét program 2.0 2017, 99.

¹⁶ A digitális jólét program 2.0 2017, 99.

¹⁷ Public Services and Procurement Canada 2020.

¹⁸ Werken voor Nederland is werken voor de Rijksoverheid – Werken voor Nederland 2020.

¹⁹ PHILIPPART 2020.

A brit toborzási és felvételi kormányhivatal (*Government Recruitment Service*) által működtetett pályázati és kiválasztási folyamatok – a pályázat benyújtásától a felvételig bezárólag – teljeskörűen automatizáltak. Munkáltató és pályázó egyaránt valós idejű információt kaphat arról, hogy éppen hol tart a folyamat.²⁰

Ausztriában a szövetségi közigazgatás belső mobilitásának támogatására hoztak létre álláshely-adatbázist azok számára, akik szakmai előmenetelük, fejlődésük céljából keresnek magasabb vagy más munkakört (*Mobilitätsmanagement*). A rendszer működtetése egyúttal az optimális létszámviszonyok kialakítását is segíti.²¹

Virtuális továbbképzési piacleret hoztak létre Franciaországban az állampolgári jogon járó szakképzési támogatási keret hatékony felhasználása érdekében. Az alkalmazás (*moncompteformation*) a már jól ismert szolgáltatásmegosztó oldalak, például *Airbnb* mintája alapján működik.²² A regisztrált felhasználók saját számlával rendelkeznek, s az egyéni képzési igényeik szerint kereshetnek a tanfolyamok között. A rendszer a keresési kritériumoknak megfelelő ajánlatokat a tanfolyamot korábban elvégző személyek értékelése alapján állítja sorrendbe. Ha az értékelés eredménye megegyezik, akkor véletlenszerű a sorrend kialakítása. A kiválasztott képzésre történő jelentkezés is az alkalmazáson keresztül történik. Az eszköz segítségével évente mintegy 1 millió képzést menedzselnek.

Németországban a digitalizáció adatbiztonsági kockázatainak kezelése is a fejlesztések középpontjába került. Az illetékes minisztérium, valamint két köztisztviselői szakszervezet kollektív megállapodást készül kötni – többek között – a digitális eszközök elterjedésével felmerülő adatbiztonsági kérdésekről.²³

Általános tapasztalat, hogy az informatikai fejlesztésekkel párhuzamosan új HR-tudás – módszerek, eljárások, technikák – kikísérletezése, s megosztásának kialakítása is zajlik.

Az Egyesült Államok szövetségi kormányzata a távmunka egyre szélesebb körű elterjedésére tekintettel olyan portált hozott létre, amely jogszabályi, gyakorlati ismereteken túlmenően, képzéseket, útmutatókat, valamint jelentéseket, tanulmányokat tesz közzé, illetve felületet biztosít köztisztviselők és munkáltatók részére a távmunkavégzéssel kapcsolatos tapasztalatok, kérdések megosztásához.²⁴

Lettorszában közszolgálati innovációs kísérleti laboratóriumot (*GovLabLatvia*) hoztak létre. Célja az innovációs kultúra fejlesztése, illetve a közszolgálati embererőforrás-gazdálkodás reformját szolgáló szervezetfejlesztési projektek támogatása. Koncepciójának lényege, hogy ösztönzi a komplex megoldásokat kínáló, multidiszciplináris együttműködéseket, munkacsoportokat, s ezekhez közös kereteket kínál. A szakmai műhelyek „laboratóriumi” keretek között tesztelt HR-módszereket fej-

²⁰ SOPER–RICHARDSON 2019.

²¹ Jobbörse Republik Österreich 2020.

²² DUMOULIN 2019.

²³ Bundesverwaltung 2019.

²⁴ Telework.gov. 2020.

lesztenek ki (prototípus), amelyek már alkalmasak a kísérleti bevezetésre. 2019-ben több mint 50 szakmai műhely működött 150 résztvevővel, s mintegy 16 prototípus fejlesztésére került sor.²⁵

A decentralizáció és dereguláció hatása az emberierőforrás-gazdálkodásra

A magyar kormányzati igazgatás évek óta szembesül a csökkenő munkaerőpiaci vonzerővel, a magas fluktuációval, az alacsony teljesítménnyel, a létszám ingadozásával, valamint az alacsony belső mobilitással.

Az említett rendszerszintű problémák megoldása érdekében gyökeresen átalakították a kormányzati igazgatásban dolgozó kormánytisztviselők jogállását. Az új törvény (*Kit.*) szakított a korábbi karrierelvű személyzeti rendszerrel, s egy nyitottabb szabályozást vezetett be, amelynek két legfontosabb jellemzője a *dereguláció* és a *decentralizáció*.

A *Kit.* több kérdésben is megszüntette a törvényi szintű szabályozást, s a munkáltató hatáskörébe utalta a szükséges döntéseket, illetve szabályok megalkotását. Például megszüntette a törvényben szabályozott, senioritáson alapuló előmenetelt és kötött illetményeket, s utat nyitott a munkaerőpiacon is versenyképes, differenciált, teljesítmény alapú bérezésnek. Az illetményt a munkáltató egyénre szabottan, a kormánytisztviselő szakképzettségének, személyes tulajdonságainak, illetve teljesítményének figyelembevételével állapíthatja meg, tágan meghatározott keretek között. Az előrejutás nem a szolgálatban eltöltött időtől, hanem kizárólag az egyéni érdemtől függ. Az illetmény megállapításának mechanizmusát minden munkáltató saját maga alakítja ki a helyi sajátosságokhoz igazodóan.

Az alkalmazás és foglalkoztatás szakmai feltételeit szintén törvényi kötöttségek nélkül, decentralizáltan, az egyes munkáltatói szervezetek önállóan határozzák meg.

A kormányzati igazgatási szervek kilenc tárgykörben alkotnak belső szabályokat,²⁶ például a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésével, módosításával, megszüntetésével és megszüntetésével kapcsolatos eljárásrendet, az együttalkalmazási tilalomra és az összeférhetetlenségre, valamint a munkaidőre, a pihenőidőre és a szabadságra vonatkozó szabályokat stb.

A deregulációnak, illetve a decentralizációnak köszönhetően növekedett a munkáltató szabályozási hatásköre, amely lehetővé teszi a helyi sajátosságok érvényesítését. Ugyanakkor a decentralizáció azt is jelenti, hogy szervenként eltérő szabályok jönnek létre.

A dereguláció és a decentralizáció azonban önmagában nem érték, pusztán a nagyobb rugalmasságban rejlő lehetőség arra, hogy növekedjen a szervezet teljesítménye. Ehhez azonban arra van szükség, hogy a megváltozott szabályozási paradigmához igazodjon az emberierőforrás-gazdálkodás.

²⁵ GovLabLatvia 2019.

²⁶ Közszolgálati szabályzatban.

A régi paradigma arról szólt, hogy a kormánytisztviselők státuszát, foglalkoztatásuk feltételeit jogszabályok szabályozták, vagyis az egyes HR-folyamatokat a szervezetek az egységes jogi keretek között alakították ki, s a HR-tevékenységgel szembeni legfőbb vezetői elvárás a jogszabályi rendelkezések végrehajtása, illetve a jogszabályoknak megfelelő munkáltatói intézkedések meghozatala volt. Ezzel szemben az új paradigma a piaci versenyszféra viszonyait veszi át. A szervezetek humánerőforrásgazdálkodását a keretjellegű jogi normák legfeljebb befolyásolják, a konkrét szabályokat azonban belső szabályzatok *guide-ok* vagy különféle *code of conduct-ok* határozzák meg.²⁷ Jogi hatáskukat tekintve ezek is számonkérhetők, megsértésük esetén a munkavállaló akár el is bocsájtható, illetve a munkáltatóval szemben jogvita kezdeményezhető. Ugyanakkor a belső szabályzatok nélkülözik a stabilitást és a kiszámíthatóságot, hiszen a munkáltató azokat bármikor megváltoztathatja. Ha mégis kialakul egyfajta stabilitás és kiszámíthatóság, az annak köszönhető, hogy a munkavállalónak és munkáltatónak egyaránt érdeke a foglalkoztatás hosszú távú fenntartása. Ez azonban nem jogi, hanem gazdasági kényszer.

A megváltozott jogi környezetben a szervezetek autonóm módon alakítják ki saját HR-folyamataikat, például a toborzást, kiválasztást, előmenetelt, díjazást, értékelést, fejlesztést stb. Ez nemcsak lehetőség, hanem kényszer is, mivel a korábbi jogi normák hiányában szabályozatlan maradna az emberierőforrás-gazdálkodás.

A vezetésnek alkalmazkodnia kell a megváltozott körülményekhez. Az alkalmazkodás új vezetői kultúrát feltételez. A törvény által biztosított nagyobb döntési szabadsággal csak azok tudnak élni, akik a hagyományokkal ellentétben másként gondolkodnak a HR-tevékenységről, s legalább az alábbi területeken igénylik a személyügyi támogatást:

- HR-szakértői tanácsadás (jogi szakértelem, jogszabályok ismerete, törvényi keretek betartásának felügyelete);
- tehetség- és kompetenciafejlesztés (kormánytisztviselők sokoldalú alkalmazhatóságát segítő tevékenységek, kompetencia- és tehetségfejlesztés);
- változásmenedzsment (a változások elfogadásának elősegítése, döntéshozók felelősségének tudatosítása);
- innováció és javaslattétel (az új munkakeretek kialakítása, modellkísérlet);
- stratégiai partnerség (részvétel a stratégiai döntésekben, vezetés érzékenyítése a HR-kihívásokra, társadalmi párbeszéd irányítása).

Ugyanakkor a személyügyi tudás tartalma is megváltozik. A személyügyi szakemberekkel szembeni jövőbeni elvárás, hogy ismerjék a jogszabályi rendelkezéseket, értsenek a tehetségek kiválasztásához, a kompetenciák felméréséhez, fejlesztéséhez, támogatást tudjanak nyújtani a szervezeti változások elfogadtatásához, javaslatot tegyenek új munkakeretek kialakítására, modellkísérletek elvégzésére, s részt vegyenek a stratégiai döntésekben, társadalmi párbeszédben.

²⁷ Kiss 2019, 19.

A HR Tudásbázis és szakértői hálózat mint online és személyes HR közösségi tér bemutatása

Magyarországon a közszolgálat humánerőforrás-rendszere rendkívül sokrétű, magába foglalja a három hivatásrend (civil közigazgatás, honvédelem, rendvédelem) egymástól lényeges vonásokban eltérő foglalkoztatási szabályrendszerben dolgozó állomány tagjait, valamint a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartozó alkalmazottakat.²⁸ Az eltérő, hivatásrendenként specifikus foglalkoztatási szabályok alkalmazása jól felkészült, magasan képzett, többféle területről származó naprakész ismeretekkel rendelkező, magas színvonalon dolgozó személyügyi munkatársakat és vezetőket igényel.

A személyügyi munkatársak és vezetők a közszolgálati alkalmazottakkal kapcsolatos humán-politikai feladatokat, személyzeti intézkedésekkel összefüggő feladatokat mindhárom hivatásrendben a hierarchikus rendszer különböző szintjein (helyi, területi, központi szint), eltérő szervezeti környezetben, sok esetben egymástól eltérő gyakorlatok szerint látják el. A hivatásrendeken belül egységes foglalkoztatási szabályrendszer szükségeszerűen felveti annak igényét, hogy a humán erőforrással kapcsolatos eljárás- és ismeretanyag elérhetősége egy helyen biztosított legyen mindhárom hivatásrend valamennyi közszolgálati szerv személyüggyel foglalkozó osztálya számára.

Jelenleg megfigyelhető, hogy a HR szakmai-módszertani tudás nem elérhető egyformán, valamennyi személyügyi munkatárs számára. Ezenkívül nincs számukra se online, se offline közösségi tér, a személyügyi tapasztalatok és az egyes szervezetben működő esetleges jó gyakorlatok helyi szinten maradnak, valamint a problémákra nem születnek szakmailag hiteles és széleskörűen megismerhető megoldások. Jelenleg nincs olyan intézményesített rendszer a három hivatásrend vonatkozásában, amely a közszolgálati tudástökhét összegyűjtené, rendszerezné és biztosítaná a megismerést, illetve hozzáférést valamennyi személyügyi szakember számára.²⁹ Ugyanakkor a digitális átalakulás, valamint a munkáltatói HR-kompetenciák növekedésének időszakában egyaránt szükség van az új HR-tudás, valamint annak megosztásának kialakítására. Ez az oka annak, hogy a Belügyminisztérium „Versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása” elnevezésű szervezetfejlesztési projektje – többek között – a HR Tudásbázis és szakértői hálózat kialakítását célozza meg a közszolgálati alkalmazottak számára.³⁰

A HR Tudásbázis és szakértői hálózat célcsoportját a közszolgálat három hivatásrendjének valamelyikében dolgozó személyügyi munkatársak és vezetők alkotják, akik számára a HR Tudásbázis és szakértői hálózat HR területen, személyüggyel kapcsolatos kérdésekben nyújt segítséget, támogatást, tanácsadást a hivatásrendjüknek megfelelően.

A tudásanyag összeállításában, elkészítésben és naprakészen tartásában egy kiemelkedő szakmai tudású, tapasztalt szakemberekből álló Szakértői hálózat tagjai működnének közre, akik szakmai anyagokat készítenek, online fórumon vagy személyesen

²⁸ A három hivatásrend tagjait a továbbiakban közszolgálati alkalmazottaknak hívjuk.

²⁹ Belügyminisztérium 2017.

³⁰ KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16-2016-00001 azonosító számú projekt, megvalósítása folyamatban van.

válaszolnak a személyügyi munkatársak és vezetők kérdéseire, ezzel elősegítik a szervezeti szinten történő operatív megvalósulást, ajánlásokat fogalmaznak meg, amelyeket közzétesznek az informatikai felületen is. Az online felületen keresztül fórum formájában folyamatos szakmai tanácsadást nyújthatnak a regisztrált szervek személyügyi munkatársai és vezetői számára, illetve helyileg, szervezeti szinten segítik elő a HR-feladatok professzionális végrehajtását.³¹

A szakértők mellett az úgynevezett Bíráló Bizottság felelős azért, hogy a HR-tudásportál és a szakértők tevékenysége szakmailag hiteles, naprakész ismereteket és tudást közvetítsen a közszolgálatban dolgozó személyügyi vezetők és ügyintézők számára munkájuk segítéséhez. A Bíráló Bizottság munkáját a Szakértői hálózattal együttműködve végzi, a feladatuk, hogy jóváhagyják a portálon megjelenő szakmai publikációkat, felelnek a megjelenő anyagok szakmai színvonaláért. A Szakértői hálózat létrehozása – amelynek tagjai a szakértők és Bíráló Bizottság és a személyügyi központ munkatársai –, egységes, a Belügyminisztérium személyügyi központja által készített módszertan és kiválasztás mentén történik.

A HR Tudásbázis és szakértői hálózat informatikai rendszerében regisztrált tagok a közszolgálat mindhárom hivatásrendjében: a szervezetek személyügyi munkatársai és vezetői, valamint a módszertan alapján kiválasztott szakértők és Bíráló Bizottsági tagok. A HRTB informatikai felületén található információkat ez a zárt felhasználói kör láthatja a HRTB-ben betöltött szerepének megfelelően.

A HR-tudásbázis a közigazgatás HR-tevékenységeit érintő, a HR-szakértői-hálózat tagjai által aktualizált, naprakész információkat közvetít, az egyes hivatásrendek esetében jellemző eltérésekkel, illetőleg közös alapokkal, az alábbi fő területeken:³²

- közszolgálati HR-tevékenység jogi szabályozása, HR-jogalkalmazás;
- a munkakörök kialakítása – elemzés, értékelés;
- toborzás, kiválasztás;
- teljesítményértékelés;
- munkaerő-fejlesztés, karriertervezés;
- bérezés, jutalmazás;
- személyzeti intézkedések;
- munkaügyi kapcsolatok – érdekképviselés;
- szervezeti kultúra.

A HR Tudásbázis és szakértői hálózat informatikai felületén található a HR Tudásbázis portál. Ennek elemei az Online Fórum és a Tudástár. Az Online Fórumon különböző szerepkörökben és jogosultsággal rendelkező felhasználók kommunikálhatnak egymással, például tanácsokat kérhetnek és adhatnak, megoszthatják egymással a szakmai tevékenységük során szerzett tapasztalataikat, jó gyakorlatokat tehetnek közzé, kérdéseket

³¹ Belügyminisztérium 2017.

³² Belügyminisztérium 2017.

tehetnek fel a szakértőknek, akik válaszolnak rá. Eltérő jogosultsággal rendelkező felhasználók más-más módon szerkeszthetik, használhatják az Online Fórumot és a Tudástárát.

A Tudástárába a szakértőknek módjukban áll szakmai cikkeiket publikálni, szakterületüknek megfelelően, amelyet a Bíráló Bizottság tagjai hagynak jóvá. Az egyetemeknek is van lehetőségük tudományos anyagokat feltölteni. A Tudástár is – mint a HRTB többi eleme –, zárt felhasználói kör (regisztrált felhasználók) számára érhető el.

Az online felületen regisztrált tagok ezeken kívül részt vehetnek a személyes jelenlétet igénylő szakmai rendezvényeken is: a személyügyi munkatársak és vezetők résztvevőként; szakértők és Bíráló Bizottsági tagok nemcsak résztvevőként, hanem előadás tartására, kérdések megválaszolásra is felkérhetők a közigazgatást érintő humánpolitikai témájú, érdeklődésre számot tartó előadásokon.

A HR Tudásbázis oldalon lehetőség nyílik arra, hogy a szakértők bemutatkozzanak fényképpel, szakterületük, szakmai munkájuk ismertetésével a célcsoport számára.



1. ábra: A közszolgálati HR Tudásbázis és szakértői hálózat felépítése, működése

Forrás: a szerző szerkesztése

Az Egészséges Szervezet Modell bemutatása

Az Egészséges Szervezet Modell szerint egy szervezet akkor tekinthető egészségesnek, ha az alábbi állításokkal jellemezhetjük:³³

- Kielégíti a vevők szükségleteit, azáltal, hogy nagy értéket nyújt a vevőnek, s így legitimmé teszi létét, és képes fenntartani magát a folyamatosan beérkező bevételekből.

³³ LÖVEY–NADKARNI 2003.

- Kielégíti tagjai, munkatársai szükségleteit azáltal, hogy olyan környezetet teremt, ahol a tagok fejlődnek, és tudják, hogy fontosak, így el tudják érni egyéni céljaikat, miközben megvalósítják a szervezet célkitűzéseit is.
- Kielégíti a gazdasági követelményeket (pénzügyi elvárások, mint például nyereségesség) azáltal, hogy a leghatékonyabban és legeredményesebben használja fel az erőforrásokat a célok elérése érdekében.
- Egyensúlyt teremt a fenti három alapvető célkitűzés között, és ennek érdekében olyan struktúrát és kultúrát hoz létre, amely segíti a három célkitűzés együttes figyelembevételét a döntéshozatali folyamatok során.
- Az idők során növekszik, gyarapodik és fejlődik, fokozza lehetőségeit és/vagy képességeit annak érdekében, hogy egyre bonyolultabb kihívásoknak tudjon megfelelni.
- Harmóniában él a környezetével.



2. ábra: Egészséges Szervezet Modell

Forrás: Concordia, 2011

A modell a szervezeti egészséget a következőképpen definiálja: holisztikus feltétel, amelynek során a fenti hat fő kritérium egyidejűleg és magas szinten teljesül. Természetesen ezek kielégítettsége nem egy „igen-nem” választáson múlik, ez inkább mérték kérdése. Ha megkíséreljük felmérni egy szervezet egészségi állapotát, annak célja nem a fokozatok apró részletekbe menő azonosítása, hanem hogy meghatározzuk, mit kell tennünk ahhoz, hogy egészségesebb szervezetet hozhassunk létre. Az egészség azt is jelenti, hogy megoldjuk a problémákat, mielőtt akuttá válnának.

Szervezeti betegség a definíció szerint akkor jelentkezik, ha hiányoznak, gyengék vagy lassúak a problémamegoldó mechanizmusok, problémák keletkeznek, tartóssá válnak vagy visszatérnek. Ilyenkor az energiát és a forrásokat folyamatosan a rövid távú, részproblémákkal való küzdelem köti le, és nem a fő célokra fordítják azokat. Szervezeti betegségekről van szó olyan helyzetekben, amikor:

- a szervezet részei nem a követelményeknek megfelelően funkcionálnak;
- a szervezet egyes folyamatai tartósan nem teljesítik az irántuk támasztott követelményeket;
- az alapvető célok közül egyet vagy többet ismételtelen figyelmen kívül hagynak a döntéshozatali folyamatban.

Amikor a problémák akuttá válnak, szervezeti betegségek lesznek belőlük. Az akut problémák kihatnak a vonatkozó működési területekre, és exponenciálisan csökkentik a szervezet működőképességét. Amint a problémák visszatérővé válnak, a szervezetekben egyúttal tipikus magatartásformák is megjelennek. A problémákkal kapcsolatos, megfigyelhető viselkedésminták a tünetek. A szervezetben dolgozó munkatársak ezeket a tüneteket tapasztalják meg a mindennapi működésben.³⁴

A HR tudásbázis mint az egészséges szervezet eszköze

A HR Tudásbázis és szakértői hálózat a különböző egészségkritériumok közül néhányat tud támogatni, tud segíteni a szervezeti betegségek megelőzésében, kialakulásban, fennállásukkor a gyógyításban. A HRTB erősíteni tudja a szervezethez való kötődés érzését, a fontosságérzetet, hozzájárulhat a szervezet fejlődéshez, pozitív irányba tudja befolyásolni a szervezet és környezetének a viszonyát, jó gyakorlatok megosztásán keresztül növeli a transzparenciát, a bizalmat és nyíltságot a szervezetek személyügyi osztályai között.

A szervezeti kötődés erősítése

A munkatársak szervezeti kötődés iránti igényének kielégítése megkülönböztetett helyet kap az egészséges szervezet feltételei között.³⁵ A személyügyi munkatárs vagy vezető a HR Tudásbázis és szakértői hálózat projekten keresztül támogatást kap a munkájához, akár személyre szabottan is, ezáltal jobb lesz a szakmájában (teljesítménynövekedés), és a HR szakmai közösség összetartozás és a valahova tartozás érzését is nyújtja számára. Ezen kívül hatalmat és befolyást kapnak mind a HR Tudásbázis és szakértői hálózaton belül (saját ötletek megosztása, jó gyakorlatok megosztása és más szervek általi alkalmazása), minf a saját szervezetükben (új tudás szervezetbe való bevitele és használata).

³⁴ LÖVEY–NADKARNI 2003, 41.

³⁵ LÖVEY–NADKARNI 2003, 75.

Mindenki érezni akarja, hogy az átélt helyzetekben rajtuk is múlnak a dolgok, ezért nagyon lényeges a fontosság érzése, amely a társadalom minden területén megtapasztalható. Az emberek nem viselik el a fontosságérzet hiányát, munkájuk során is szükségük van arra az érzésre, hogy fontosak, számít a véleményük.³⁶ A szervezethez való kötődést a fontosságérzeten keresztül szintén erősíteni tudja a HR Tudásbázis és szakértői hálózat. A HR Tudásbázis és szakértői hálózatban fontosnak érezhetik magukat a személyügyi munkatársak és vezetők, valamint a szakértők és a Bíráló Bizottsági tagok is. A személyügyi osztályok regisztrált munkatársai ebben a szakmai közösségben nemcsak szakmai támogatást kapnak, hanem ők is megoszthatják a szervezetükben működő jó gyakorlatokat. Maguk is támogatást nyújthatnak, ezért hasznos tagnak érezhetik magukat a közszolgálati HR-közösségben és saját szervezetükben is. Azt érezhetik, hogy számít a közreműködésük a közszolgálatban, hiszen más szervezetek is átvehetik azt, ami náluk jól működik. A szakértők a szakmai ajánlások és a szakmai anyagok készítése során élhetik át, hogy szintén fontos és megbecsült tagjai a közszolgálati HR közösségi hálónak, hatásuk lehet a szervezetekre, támogatást nyújthatnak közvetlenül a személyi munkatársaknak és vezetőknek. A Bíráló Bizottsági tagok pedig a szakmai anyagok jóváhagyása által élhetik át a fontosság érzését, hiszen ők határozzák meg, hogy mely tudás juthat el a célcsoporthoz. Egy magát fontosnak érző, szervezethez kötődő munkavállaló elkötelezett lesz szervezete és közössége iránt.

A személyügyi tevékenység fejlődése

Az egyik egészségkritérium, hogy a szervezet növekedik és fejlődik. Közszolgálati szerveknél a növekedés az állam által meghatározott tényező, ezért jelen cikkben ezt a szempontot nem elemezzük, mert maguknak a szervezetnek vagy a HR Tudásbázis és szakértői hálózatban alkalmazott eszközöknek és módszereknek nincs hatása erre a tényezőre. A fejlődés viszont fontos tényező a közszolgálati szerveknél is, mert ha egy szervezetből hiányzik a törekvés a jobbításra, vagy az új lehetőségek megkeresésére és kipróbálására, tanulásra, akkor stagnálni fog. A szervezetben dolgozók is éreznek belső késztetést a fejlődésre, készségeik csiszolására, és az egyre bonyolultabb helyzetekben való helytállásra. Ha egy szervezet nem fejlődik, akkor a munkatársak sem tudnak, frusztráltakká válnak, és előbb-utóbb otthagyják a szervezetet.³⁷

A HR Tudásbázis és szakértői hálózat a személyes és szervezeti fejlődést is elősegíti, mivel a személyügyi szakemberek és munkatársak szaktudása növekszik, valamint az újonnan behozott szaktudásnak és jó gyakorlatoknak köszönhetően új megoldások, ötletek jöhetnek be a szervezetbe. A személyügyesek az új tudásanyag által naprakészebb, addig nem alkalmazott szolgáltatásokat tudnak nyújtani a szervezetben dolgozó munkatársak számára, valamint a közszolgálati szervek HR-osztályai fejlődhetnek, mert

³⁶ LÖVEY–NADKARNI 2003, 79.

³⁷ LÖVEY–NADKARNI 2003, 79.

nemcsak adminisztratív munkát végezhetnek, hanem bővíthet a tevékenységi körük is az elméleti és gyakorlati tudás által, akár újítások is lehetnek a HR-osztályokon folyó munkavégzésben. Tehát a HR Tudásbázis és szakértői hálózat nagy segítséget tud nyújtani az állami szféra szerveinek abban, hogy fejlődjenek.

Szervezeti „brand” fejlesztése

Lövey és Nadkarni (2003) szerint a szervezeteket – köztük a közszolgálat szervezeteit is – nagymértékben a körülöttük lévő társadalom határozza meg, és a szervezetek is hatnak a társadalomra, formálhatják a benne élők véleményét a közszolgálatról is. Ha a szervezetek nem alkalmazkodnak a környezetükhöz, akkor, ugyanúgy, mint az élő organizmusok, elpusztulnak vagy kihalnak. A közszolgálati szervek nem szűnnek meg, mert az állam biztosítja a fennmaradásukat, de a magasan képezett, tehetséges munkavállalóért versenyben vannak a környezetükben lévő többi szervezettel.³⁸ A kormányzati cselekvőképesség megerősítése – például a szakember-utánpótlás biztosítása – szempontjából lényeges, hogy az állami intézményekről és a közszolgálatról pozitív vélemény alakuljon ki.³⁹ Lényeges, hogy a közszolgálat vonzó munkahely legyen a munkavállalók számára, és ehhez követni kell a 21. századi elvárásokat, fejlődnie szükséges a közszolgálati szerveknek, mivel a gazdasági válság következtében jelentősen csökkent az EU-n belül az állami intézményekbe, illetve a közigazgatásba vetett társadalmi bizalom.⁴⁰

A HR Tudásbázis és szakértői hálózat segíthet, hogy a közszolgálat jó hírnevet szerezzen a munkavállalók körében azzal, hogy van HR-seket támogató szakmai programja, amely modern, interaktív, internet alapú, valamint a közigazgatás naprakészen tartja és frissíti a HR-területtel kapcsolatos tudásanyagát, ezáltal nem marad el a 21. századi környezet elvárásaitól, alkalmazkodik hozzá. Ezenkívül a személyügyi munkatársaknak szakmai közösséget teremt, ahol fontosnak érezve magukat, fejlődve erősíthetik a közigazgatásról alkotott pozitív véleményét a társadalomban.

A közszolgálatról alkotott társadalmi véleményt tovább formálhatja pozitív irányba, hogy a HR Tudásbázis és szakértői hálózat hatására elkezdődő tudásmegosztás általi transzparencia megjelenhet a személyügyi osztályokon. A nyíltság és a bizalom is megmutatkozhat ebben a HR-közösségben, hiszen a jól működő (jó gyakorlatok, módszerek) és a kevésbé jól működő (támogatás kérése a szakértőktől) részei is bátran bemutatásra kerülhetnek a személyügyi tevékenységnek. Ha egy közigazgatási szervnek van jó gyakorlata, azt megoszthatja a többi szervezettel, a megosztás által láthatóvá válhatnak az egyes szervek jó gyakorlatai, hatékonyabban működhetnek a személyügyi osztályon végzett feladatok és folyamatok, amely szintén modern és jó munkahely benyomását keltheti a leendő és itt dolgozó munkavállalókban.

³⁸ LÖVEY–NADKARNI 2003.

³⁹ HAZAFI 2017.

⁴⁰ Belügyminisztérium 2017.

A szervezeti betegségek megelőzése, gyógyítása

Ahogy a korábbiakban kifejtettük, a HR Tudásbázis és szakértői hálózat a szervezeti egészség kritériumai közül néhányra gyakorolhat hatást. A használt eszközök és módszerek segíthetnek a közszolgálatban jelen lévő esetleges szervezeti betegség gyógyításában, a megelőzésben, ha az egészséges szervezet kritériumai közül a következőket befolyásolja pozitív irányba:

A HRTB kielégíti a belső vevők (szervekben dolgozók) szükségleteit azáltal, hogy nagy értéket nyújt a személyügyi munkatársaknak és vezetőknek a szakmai közösség, új és összegzett tudásanyag, szervezetre szabott megoldások által, valamint rajtuk keresztül a szervek többi munkatársa számára is, s így még inkább legitimé teszi létüket a személyügyi osztályok a közszolgálat szervezeteiben. A közszolgálat intézményeinek nincs a piaci értelemben vett bevétele, mivel az állam által fenntartott intézményekről van szó, ezért a bevételt, itt a szervezetbe kerülő új tudás, jó gyakorlatok, hasznos ajánlások jelentik a szervek belső vevői, vagyis a munkatársak számára.

A szervek a HRTB által elégitik ki tagjai, munkatársai szükségleteit, hogy olyan környezetet teremtsenek, ahol a tagok fejlődnek, és tudják, hogy fontosak, így képesek elérni egyéni céljaikat, miközben megvalósítják a szervezet célkitűzéseit is. A személyügyi munkatársak és vezetők ezt a fontosságot és fejlődést a naprakész új tudás és a szakértőktől kapott online és személyes támogatáson, valamint egymással való tudásmegosztáson keresztül, ezekenkívül a személyes jelenléteket igénylő szakmai rendezvényektől és itt kialakuló szakmai közösségtől kaphatják meg. A személyügyi szakemberek a szervezetben dolgozó többi munkatárs számára is olyan környezet teremtésre válnak képessé a HR tudásbázis és szakértői hálózat nyújtotta új tudás által, aminek hatására ők is el tudják érni céljaikat, fejlődhetnek és a szervezeti célkitűzéseknek is eleget tesznek, mert a személyügyi munkatársak nemcsak az adminisztratív feladatok ellátására lesznek alkalmasak. A HR tudásbázis és szakértői hálózat tehát nemcsak a személyügyi munkatársak, hanem közvetett módon a szervek többi dolgozójának szükségletkielégítését is elő tudja segíteni.

A HRTB hozzá tud járulni ahhoz, hogy a közszolgálati szervek az idők során fejlődjenek, fokozzák a lehetőségeiket és/vagy képességeiket annak érdekében, hogy egyre bonyolultabb kihívásoknak tudjanak megfelelni. Az új összegzett HR szakmai módszertani tudás és jó gyakorlatok elérhetőek lesznek egyformán a regisztrált felhasználók számára, így a szervezet tudásanyaga növekszik, gyarapodik, a felmerült problémákra szakszerű megoldások születnek a szakértők segítségével, valamint online és személyes szakmai közösségi teret teremt a szervek között, amellyel lehetőségeiket és képességeiket gyarapíthatják az egyes munkatársak által a szervek is.

A HRTB támogatásával a közszolgálati szervek harmóniában tudnak élni a környezettel, mivel nem elavult, hanem naprakész és friss tudást közvetítenek a munkatársak számára, amely modern, interaktív, internet alapú, alkalmazkodik a 21. századi elvárásokhoz, 21. századi környezethez, nyitott a jelen korban alkalmazott technológiai eljárásokra, módszerekre.

Összegzés

A digitalizáció és a decentralizáció kettős kényszert gyakorol a közigazgatásra. Egyik alól sem vonhatja ki magát. Ahhoz, hogy alkalmazkodni tudjon hozzájuk, újra kell gondolni a személyügyi tevékenység helyét és szerepét a szervezetfejlesztésben, s gyökeresen át kell alakítani a közigazgatás emberierőforrás-gazdálkodás folyamatait. Ebben az átalakulásban központi helyet foglal el a HR-tudás megújítása, a tudástartalmak megosztása. Egyre több HR-innovációs kezdeményezéssel találkozunk az egyes országokban, amelyek közös célja az új HR-módszerek, technikák, eljárások fejlesztése és elterjesztése. Magyarország is ennek a folyamatnak a részese. A magyar közigazgatás HR-fejlesztéseinek középpontjába a HR szakmai-módszertani tudás megteremtése és megosztása, valamint a HR közösségi tér kialakítása került. Ez nemcsak a HR-tudásmenedzsment új alapokra helyezését jelenti, hanem a szervezeti kötődés erősítését is azzal, hogy a szervezet tagjai innovatív környezetben dolgozhatnak, amelyben maguk is belső képzést éreznek a fejlődésre. Ez pozitívan hat a szervezet hírnevére is. Összességében tehát a sikeres digitális átállás és decentralizáció nemcsak nagyobb hatékonyságot és rugalmasságot hoz, hanem növeli a közigazgatás munkaerőpiaci vonzerejét is.

Irodalomjegyzék

- #GovLabLatvia – Latvijas valsts pārvaldes inovācijas laboratorijas (2019). Elérhető: www.mk.gov.lv/lv/content/govlablatvia-latvijas-valsts-parvaldes-inovacijas-laboratorijas (A letöltés dátuma: 2020. 01. 05.)
- A Digitális Jólét Program 2.0 (2017). Budapest.
- Belügyminisztérium (2017): KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16. *A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása*. Megvalósíthatósági tanulmány.
- Belügyminisztérium, Közszolgálat-fejlesztési és Stratégiai Főosztály Személyzetfejlesztési és Szolgáltatási Osztály (2016): *Az új közszolgálati életpályához kapcsolódó HR-funkciók fejlesztése, a munkakör alapú rendszer kiépítése*. Szakmai koncepció, leírás.
- Bundesverwaltung: *Digitalisierungstarifvertrag für den öffentlichen Dienst geplant*. Elérhető: <https://oeffentlicher-dienst-news.de/bundesverwaltung-digitalisierungstarifvertrag-verdi-innenministerium-dbb-e-government/> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 05.)
- COURLAS, Soula (2019): *Les ressources humaines de demain*. KPMG. Elérhető: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ca/pdf/2018/11/les-ressources-humaines-de-demain-2019.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. 12. 26.)
- DUMOULIN, Sébastien (2019): «Moncompteformation», une «appli» inspirée des géants de la tech. *Les Echos*. Elérhető: www.lesechos.fr/economie-france/social/moncompteformation-une-appli-inspiree-des-geants-de-la-tech-1133279 (A letöltés dátuma: 2020. 01. 05.)
- HAZAFI Zoltán (2017): A Stratégiai munkaerő-tervezés és a HRM-fejlesztés szerepe a versenyképes közszolgálat utánpótlásának biztosításában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/2. 48–83.
- Jobbörse Republik Österreich (2020). Elérhető: www.jobboerse.gv.at/ (A letöltés dátuma: 2020. 01. 05.)
- KAJI, Junko – HURLEY, Blythe – GANGOPADHYAY, Nairita – BHAT, Rupesh – Khan, Abrar eds. (2019): *Global Human Capital Trends*. Elérhető: www2.deloitte.com/us/en/insights/focus/human-capital-trends.html (A letöltés dátuma: 2020. 12. 26.)

- KISS György (2019): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- KISS György (2019): A közszolgálati életpálya („career”, „Laufbahn”, „carriere”) jogi szabályozásának alapja. In KISS György szerk.: *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- LÖVEY Imre – NADKARNI, Manohar S. (2003): *Az örömteli szervezet. Szervezeti egészség, betegség, öröm – és a vezetés*. Budapest, HVG Könyvek Kiadó.
- LÖVEY Imre – NADKARNI, Manohar S. – ERDÉLYI Eszter (2003): *The Joyful Organisation – understanding organisational health, diseases and joy*. New Delhi, Response Books.
- MUNDSCHAU, Nicolas (2019): *La fonction RH a-t-elle un avenir?* Elérhető: (A letöltés dátuma: 2019. 12. 29.)
- NÉMETHY Krisztina Andrea (2018) *A jövő munkahelyének HR igény változásai a robotizáció és a fenntartható fejlődés tükrében*. Doktori értekezés. Szent István University.
- Nemsokára már az állásinterjúkon is videórobotokkal beszélgethetünk (2018). Elérhető: <https://novkekedes.hu/tech/nemsokara-mar-az-allasinterjukon-is-videorobotokkal-beszelgethetunk> (A letöltés dátuma: 2019. 12. 29.)
- Pfeiffer, Sabine – Suphan, Anne (2015): *Der AV-Index. Lebendiges Arbeitsvermögen und Erfahrung als Ressourcen auf dem Weg zu Industrie 4.0*. (Ph.D.). Universität Hohenheim.
- PHILIPPART, P. (2020): *Werken aan de favoriete werkgever van Nederland. 2018*. Elérhető: www.publiekperspectief.nl/werken-aan-favoriete-werkgever-nederland/ (A letöltés dátuma: 2020. 01. 03.)
- PINTÉR N. – KISS B. – CSÁKI A. – KOMLÓSSY Zs. (2020): *Szakértői hálózat módszertan: A szakértők kiválasztásának szempontjai, feladataik és a Szakértői hálózat működése*.
- PINTÉR N. – KISS B. – CSÁKI A. – KOMLÓSSY Zs. (2020): *Bíráló Bizottság módszertan: A Bíráló Bizottság kiválasztásának szempontjai, feladatai, működése*.
- Public Services and Procurement Canada (2020). Elérhető: www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/comm/index-eng.html (A letöltés dátuma: 2020. 01. 05.)
- SOPER, Debra – RICHARDSON, Jack (2020): *New applicant tracking system takes recruitment to a different level*. Elérhető: <https://civilservice.blog.gov.uk/2019/09/11/new-applicant-tracking-system-takes-recruitment-to-a-different-level/> (A letöltés dátuma: 2020. 01. 03.)
- Telework.gov. (2020). Elérhető: www.telework.gov/ (A letöltés dátuma: 2020. 01. 05.)
- The assessment framework developed by German experts evaluates the level of readiness for the potential impacts of Industry 4.0 on the work environment and competencies. NÉMETHY, A. i. m. 43–46.
- Une solution centrée sur l'employé et axée sur les compétences pour l'ensemble de vos cas d'usage* (2019). Elérhető: www.clustree.com/solution/ (A letöltés dátuma: 2019. 12. 26.)
- Werken voor Nederland is werken voor de Rijksoverheid – Werken voor Nederland. (2020).
- World Economic Forum (2018): *The Future of Jobs Report*.

Oktatás és társadalom – a fejlődés lehetőségei és nehézségei

*Csizmadia Martin*¹

Bevezetés

Jelen írásom a fenntartható fejlődés jegyében, a társadalmi fenntarthatóság jegyében született. A fenntartható fejlődés alapvető célja a környezetünk kímélésével, a Föld megóvásával párhuzamosan történő gazdasági társadalmi fejlődés. Ennek számos területe van a szociális igazságosságtól az életminőség folyamatos javításán át a természeti erőforrások fenntartható használatán keresztül a környezetminőség megőrzéséig. Mindez azonban csak rendszerszemléletű gondolkodással érhető el, amelynek kormányzati szinten kell megvalósulnia, és össze kell fognia a fenntartható fejlődés valamennyi dimenzióját.²

Véleményem szerint a fejlődés egyik legfontosabb mozgatórugója és alapeleme a megfelelő oktatásban, tanulásban rejlik. Minden szektorban elengedhetetlen a megfelelően képzett és felkészült munkaerő, ami csak tanulás révén érhető el. Ha mind felelősen érzünk az oktatás, a tanulás, a fejlődés iránt, akkor nagyban elősegíthetjük az ország felzárkózását az Európai Unió más országaihoz, és előre mozdíthatjuk a már megindult fejlődést. A fenntarthatóságot is a társadalom edukációja révén érhetjük el, hiszen minél több ember válik megfelelően képzetté és cselekszik tudatosan, annál inkább válik a fejlődés fenntarthatóvá, a környezetet kevésbé megterhelővé. Ezért céлом megvizsgálni az oktatás és a társadalom viszonyát, feltárni a pozitív, illetve negatív oldalakat, hogy további fejlődés jöhessen létre. Valamint a figyelem felkeltése is fontos számomra, és a leírtakkal szeretném az olvasót gondolkodásra, reflexióra készíteni. Vizsgálunk kell az egyén felelősségét is, hiszen napjainkban már rendkívül fontos a tanulás, önmagunk képzése is, és nem lehet minden felelősséget az oktatásra vagy a kormányra helyezni a társadalom edukációjával, képzettségével kapcsolatban.

A bölcsődei és óvodai oktatás, nevelés

A kora gyermekkori nevelés pozitívumaként említhető, hogy szinte mindenki számára hozzáférhető, ebben még az Európai Unió átlagot is megelőzzük. Ebben a korban még kevésbé tetten érhetők a gyerekek eltérő szociális helyzetéből adódó különbségek és hátrányok. Ezek csökkentése is fontos célja a bölcsődei, óvodai nevelésnek. Az edukáció ezen szakaszára tudatosan használom a nevelés szót az oktatás helyett, hiszen klasszikus

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, katonai vezetői szak, Nemzetbiztonsági Szakkollégium.

² Legfőbb Ügyészség 2020.

oktatásról nem beszélhetünk ezekben az intézményekben. Sokkal inkább, és ez nagyon fontos, a gyermekek nevelése, tanítása történik, minták és iránymutatások alapján. Ebben az időszakban kulcsfontosságú az intézmény és a szülők együttműködése, hiszen ekkor alakulnak ki a gyermek alapvető készségei, ekkor tanul meg beilleszkedni egy közösségbe, és sajátítja el a társas együttélés szabályait. Rendkívül fontos, hogy ilyen esetekben hasonló mintákat lásson maga előtt, hiszen a kisgyerek számos dolgot utánzás révén tanul meg, ellesli a szülőtől, pedagógustól. Ezért nagyon fontos, hogy a nevelés felelősségét ne hárítsa el magáról a szülő, rátolva azt a bölcsődei vagy óvodai pedagógusokra, hiszen ők csak segítik a gyermek fejlődését, de nem tudják pótolni a család nevelő munkáját. Elsősorban ugyanis a szülők felelőssége kell, hogy legyen, hogy gyermekük idővel a társadalom hasznos tagjává váljon. A kisgyermekképzésben viszonylag kevés adat áll rendelkezésre, amellyel teljesítményt lehetne mérni, viszont az mindenképpen pozitívumként emelendő ki, hogy 2009 és 2017 között közel 5%-kal növekedett azon gyermekek aránya, akik részesülnek ilyen ellátásban.³ Ezenkívül fontos megemlíteni, hogy a kötelező óvodai korhatárt 2015/16-ban 5 éves korról 3 éves korra csökkentették. Fontos lépés volt ez, főként a hátrányosabb helyzetű gyermekek esetében, hiszen ők így hamarabb részesültek óvodai ellátásban, aminek következményeként csökkentek a teljesítménykülönbségek, és később, iskolai tanulmányaik során is jobban tudtak teljesíteni. A *Biztos Kezdet* programok szintén a hátrányos helyzetű gyermekek segítségét irányozzák elő. Ezen kezdeményezés nem önálló, hanem hálózatként működik. Részt vesznek benne a hátrányos helyzetű térségekben dolgozó óvodai- bölcsődei- és fejlesztőpedagógusok, védőnők, gyermekorvosok, illetve más szakemberek. A program fő célja a szociális segítségnyújtás a hátrányos helyzetű családok számára. Keretében működnek a bárki számára önkéntesen igénybe vehető játszócsoportok, játéktárak, bölcsődék, van pénzügyi tanácsadás, adósságkezelő szolgáltatás. A szolgáltatások köre a specializáltabb ellátásokig terjedhet, mint amilyenek a szülés-előkészítő csoportok, a szülői szerepre felkészítő programok, a gyermekjóléti és családsegítő szolgáltatás – a családok otthonában végzett – szakmai segítő tevékenységei.⁴ Összegzésként kijelenthető, hogy sikerült előrelépni az elmúlt években, de továbbra is nagyon fontos, hogy minden gyermeknek lehetősége legyen bölcsődei és óvodai oktatáshoz jutni, és az esélyegyenlőségi kezdeményezések támogatásáról sem szabad megfeledkezni.

Az alapfokú oktatás

Alapfokú oktatáson az általános iskolákat értjük, ahová a diákok 6 és 14 éves kor között járnak; kivételt képeznek ez alól a 8, illetve 6 osztályos gimnáziumok. Ezek az intézmények rendkívül fontos helyet töltenek be minden gyerek életében, hiszen az iskolapadban töltött idő jelentős részét az a 8 év teszi ki, amelyet az általános iskolában tölt. Ez idő

³ Európai Bizottság 2019.

⁴ Gyerekesély: Biztos Kezdet Programok.

alatt a legfontosabb a stabil, biztosan használható alap megszerzése, amelyet a diák későbbi tanulmányai során használni tud, amelyre építve eredményes lesz. Nagyon fontos a gyermekkel megszerettetni a tanulást, és kialakítani azt a fajta felelősségérzetet, amely ahhoz szükséges, hogy eredményesek legyenek, és megfelelően sajátítsák el a tananyagot. Az alapvető tanulási készségek is itt alakulnak ki: az írás, az olvasás és a számolás. Ezzel kapcsolatban azonban igen lesújtó eredményeket tapasztalhatunk, ha az Európai Unió által készített PISA-tesztek eredményeit vizsgáljuk. A tesztek a 15 éves, tehát az általános iskolát befejezett tanulók olvasási, matematikai és természettudományos képességeit, készségeit vizsgálják. A jelentés szerint 2018-ban a 15 éves magyar diákok 27,5%-ának olvasási készségei az európai átlag alatt maradtak, és ez a szám a matematikai, illetve természettudományos készségeknél sem sokkal szivderítőbb: 28 és 26%.⁵ Ez azt jelenti, hogy minden negyedik diák az általános iskola befejezését követően sem rendelkezik alapvető tanulási készségekkel, amelyek pedig nélkülözhetetlenek a középfokú oktatásban való eredményes részvételhez. Ezeket az elszomorító adatokat sok minden okozhatja. Érdemes megvizsgálni például a diákok motiváltságát mint fontos tényezőt. Sokat segíthet a korábitól eltérő módszer alkalmazása.

Egy magyar tanár felmérése kimutatta, hogy nagy motiváló erőt jelent a diákok számára, ha a tanultak feldolgozását okostelefonjuk segítségével végzik. A telefonos órák gyakorlati hasznaként a diákok említették az azonnali visszajelzést és az ismétlés, gyakorlás lehetőségét, de a hatékonyabb tanulás is a válaszok között volt. pozitív érzelmek is kapcsolódtak ehhez a módszerhez, hiszen a diákok a többi órán nem használhatják a telefonjukat, most pedig lehetett. Emellett kevésbé izgultak a feladatok feldolgozása közben, valamint modernnek és élvezetesnek találták a munkát. Úgy érezték, hogy játékosan, szinte észrevétlenül tanultak. A praktikus szempontok között a gyorsaságot említették, valamint hogy az órai teszt kérdései valószínűleg a dolgozatban is visszaköszönnék majd, emellett pedig úgy vélték, hogy a tanár elvárásait is könnyebb így értelmezni.⁶

Ez a felmérés – bár csak egyetlen tanár által tanított diákok körében mérte a preferenciákat, így nem tekinthető reprezentatívnak – megmutatja, hogy a diákok részéről nagy igény lenne az iskolákban a modern technikák alkalmazására. Pozitívként emelték még ki a páros, illetve csoportmunkát is mint a monotonitás megtörésének kiváló módját, ahol a diákok szociális készségei is fejlődhetnek. Ahhoz azonban, hogy az ilyen kezdeményezések megvalósuljanak, a pedagógusok, az iskola oldaláról is partnerség és nyitottság kell. A felmérést készítő tanár kitűnően ráérezett arra, hogy miként teheti a jelenkor diákjai számára érdekessé az óráit, a tananyagot, és nem zárkózott el olyan megoldások lehetőségétől sem, amelyek – ahogyan a diákok is írták – a többi órán nem megszokottak.

⁵ European Commission 2019.

⁶ NÁDORI 2017.

A középfokú oktatás

A középfokú oktatás Magyarországon igen sokrétű. Ha az intézmények típusait vizsgáljuk, akkor elkülöníthetünk gimnáziumot, szakgimnáziumot, illetve szakiskolát, és ezeken belül is számos oktatási struktúra létezik.

A gimnáziumok általában 4 éves általános közismereti képzést nyújtanak, de a második két évben a fakultációk választásával a diákok emelt óraszámban tanulhatják az őket fokozottan érdeklő tantárgyakat, illetve a legtöbb gimnázium eleve többféle szakot indít, a diákok preferenciáitól függően, ezáltal célzottan képezve a tanulókat egy-egy tudományterületre, egyetemi képzésre. A gimnáziumok lehetnek 6, illetve 8 osztályosok is, ahogyan azt az alapfokú képzésnél is említettem, de az alapvető feladatkör nem változik. Fontos tekintetbe venni, hogy a gimnáziumok a felsőoktatásra készítik fel a diákokat, és keretükben csak egy általános érettségi szerezhető, ezért célszerű valamely felsőoktatási intézmény képzésén továbbtanulni. Ehhez szükséges, hogy ezekben az intézményekben a diákok korszerű és használható tudást sajátíthassanak el, amely szolgálatukra lesz felsőfokú tanulmányaik során. A diákokkal szemben viszont fontos elvárás, hogy megfelelő felelősségérzettel és céltudatossággal igyekezzenek a lehető legjobb teljesítményt nyújtani, így elérve az általuk célként kitűzött felsőoktatási intézmény ponthatárait.

A szakgimnáziumok, vagy régi nevükön szakközépiskolák, olyan intézmények, amelyek a gimnáziumokhoz hasonlóan általában 4 éves képzést nyújtanak, illetve a képzés végén érettségit, de az ilyen intézményekben tanuló diákok már a középiskolában specializálódnak egy-egy szakma vagy szakterület felé. A képzés itt nem csak a gimnáziumban tanult közismereti tárgyakra szorítkozik. A tanulóknak az általuk választott szakterület szakmai tárgyait is tanulniuk kell. Előny, hogy a diákoknak lehetőségük van az érettségi vizsga letétele után még egy évet az intézményben tanulni, így szerevve szakmát is az érettségi bizonyítvány mellé. Ezek a diákok, ha úgy döntenek, hogy nem tanulnak tovább, középfokú tanulmányaikat követően versenyképesebbek – megszerzett szakmájuk miatt – a munkaerőpiacon, mint gimnáziumban végzett társaik, de arra is van lehetőségük, hogy továbbtanuljanak, és valamely egyetemen vagy főiskolán kamatoztassák a megszerzett tudást. Ilyen esetben érdemes olyan képzést választani, amely kötődik a középiskolában tanult szakmai tárgyakhoz. Szakgimnázium választása nagy körültekintést és komoly megfontolást igényel a diák és szülei részéről, hiszen a tanuló elköteleződik egy szakterület felé, bizonyos mértékben mozgásteret csökken, szemben például a gimnáziumi képzéssel.

A szakiskolák sok esetben csak 2 éves képzést nyújtanak, legnagyobb hangsúlyt az adott szakma megtanulására helyezve. Fő feladatként olyan szakembereket képeznek, akik valamilyen fizikai munkához éreznek elhivatottságot, vonzalmat, és ennek a szakmának a részleteit kívánják elsajátítani. Ezek az intézmények a képzés során csak elenyésző hangsúlyt fektetnek a közismereti tantárgyakra, ezért azoknak a diákoknak, akik érettségit szeretnének tenni, általában plusz 2 év képzésben kell részesülniük, hogy felkészüljenek érettségi vizsgájukra. Napjainkban ezeknek

az intézményeknek a megbecsültsége társadalmilag alacsony, pedig óriási szükség lenne az itt tanuló diákok szaktudására. A közvélemény viszont általában nincs túl jó véleménnyel ezekről az intézményekről, illetve diákjairól. Számos hátrányos helyzetű gyerek is tanul ilyen jellegű iskolában, akik számára fontos kitörési lehetőséget és biztos megélhetést jelenthet egy megfelelő képzés után megszerzett szakma. Értékes tagjai lehetnek a társadalomnak, és biztos megélhetést biztosíthatnak saját maguk, illetve családjuk számára. Komoly probléma viszont, hogy sok diák az iskolában eltöltött éveket nem a tanulásra, a szakma fortélyainak elsajátítására fordítja. Sokuk a tanítási idő után nem haza indul, hanem az utcákon és különböző közösségi tereken tölti az időt iskolatársaival, barátaival. Szociális helyzetük és sok esetben a bizonytalan családi háttérük miatt gyakran rossz társaságba keverednek, és tanulmányaikra sem tudnak a kellő mértékben koncentrálni, néhányuk az iskolában is fegyelmezettségi problémákkal küzd, és bomlasztó hatást vált ki a közösségben. Azok a diákok, akik valóban érdeklődnek a leendő szakmájuk iránt, és igyekeznek megfelelően elsajátítani a tananyagot, nehéz helyzetbe kerülnek fegyelmezetlen társaik miatt. Ezért is fontos hangsúlyozni a családot, az otthoni minta szerepét a gyerek fejlődésében, hiszen az az elsődleges hely, ahol az ilyen jellegű magatartási problémák kiküszöbölhetők, és megalapozható a gyermek sikere mind a tanulásban, mind az élet más területein. Az iskolán belül pedig fontos a pedagógusok hozzáállása és határozottsága, segíteniük kell ezen tanulók beilleszkedését, meg kell találni a motivációjukat, visszaillesteni őket a tanulás, a fejlődés útjára.

A korai iskolaelhagyás komoly probléma: a 18–24 éves korosztályt vizsgálva 12,5% volt 2018-ban, ami jóval magasabb az európai uniós átlagnál. Az arány különösen elkeserítő a roma származású gyerekek között. Náluk a diákok 65,3%-át érintik ilyen jellegű problémák. A 17–18 éves korosztály középfokú oktatásban való részvétele drasztikusan csökkent a tanköteles életkor 16 évre történő leszállításával 98-ról 85%-ra. A hátrányos helyzetű régiókban (Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Nógrád megye) a diákok több mint 15%-át fenyegeti a veszély, hogy nem tudja befejezni tanulmányait. A szakiskolák esetén ez az arány 19%, tehát majdnem minden ötödik diák!⁷ Az Európai Unió felmérése alapján az iskolai teljesítmény nagymértékben függ a település jellegétől is. A vidéki településeken, főként falvakban élő gyermekeknek sokkal kisebb a lehetősége minőségi oktatáshoz jutni. Az OECD-országok között Magyarországon a lakóhely alapján jelentkező különbség a tanulmányi teljesítményekben. Ennek a tényezőnek a hatása még a szociális, gazdasági háttér hatásait is megelőzi a mutatók alapján.⁸ Az Európai Unió által előirányzott cél az lenne, hogy ezt az arányt 10% alá sikerüljön leszállítani. Elszomorító abba belegondolni, hogy jelenleg az országos átlagot tekintve 10 gyerekből több mint 1 nem fejezi be iskolai tanulmányait. Az a diák, aki nem érettségizik le, és szakmája sincs, elképesztő hátránnyal indul a munkaerőpiacon. Csak néhány rosszul fizető állásba alkalmazhatják,

⁷ European Commission 2019.

⁸ European Commission 2019.

amely bizonytalanná teszi megélhetését, így a családalapítás vagy a gyermekei helyzete is veszélybe kerül. Ha figyelembe vesszük, hogy a fiatalok körülbelül 10%-a ilyen nehéz élethelyzetbe kerül már közvetlenül az iskolaéveit követően, akkor ennek tragikus szociális és társadalmi következményei lehetnek a jövőben. Ezek a fiatalok, amennyiben nem tudják biztosítani saját megélhetésüket, a hontalanok tömegét növelhetik, vagy szociális segélyekre szorulhatnak, illetve későbbi képzésük is terheket ró a központi költségvetésre, igazgatásra. Ha egy ilyen nehéz helyzetbe került fiatalnak gyermeke is van, akkor még súlyosabbá válik a helyzet. Amennyiben nem képes saját magát sem fenntartani, gyermeke is veszélybe kerül, így az állam akár saját gondjaiba is veheti a gyermeket, ami szintén tovább növeli a központi terheket, illetve a gyermeket is megfosztja a családban, rendezett körülmények között való felcseperedéstől.

Megoldásként a Kormány 2019-ben a Gyermekvédelmi törvénybe foglalta a Tanoda programot, és a központi költségvetésből 2,5 milliárd forinttal támogatta azt. A Tanoda program gyermekjóléti szolgáltatásokat foglal magába, amelyekkel a fő cél a hátrányos helyzetű gyerekek támogatása az iskola után, illetve a képzettségi különbségek csökkentése. Számos úton segítik a diákokat, például ingyenes iskolai étkeztetéssel, a *Biztos Kezdet* programokkal, valamint olyan iskolán kívüli egyéni fejlesztéssel, oktatással, amelyek nem az iskolaihoz hasonló formális keretek között zajlanak. A kormányzati segítség lehetővé teszi körülbelül kétszáz olyan ház felállítását, ahol nagyjából 15 ezer hátrányos helyzetű tanulót segíthetnek évente. Az intézkedések előremozdítják a hátrányos helyzetű diákok felzárkózását.

Égető probléma a középfokú oktatással kapcsolatban az idegennyelv-oktatás, illetve az idegennyelv-tudás kérdése is. Egy cikk szerint, amely az Eurostat 2016-os adatait foglalja össze, Magyarország nehéz helyzetben van az idegennyelvek tekintetében. A felmérés szerint hazánkban a 25–64 éves korosztály 57,6%-a csak magyarul tud, amely adattal 2016-ban az uniós országok között csak Romániát és az Egyesült Királyságot előztük meg a sorban. A lista élén döntően észak-európai országok találhatóak, amelyek közül néhányan – főként a finnek – híresek sajátos oktatási módszereikről, és úgy tűnik, ezen a téren is kiválóan teljesítenek. Norvégiában, Finnországban és Luxemburgban például arányaiban többen beszélnek három vagy több idegen nyelvet, mint ahányan Magyarországon egyet. A társadalom lehetőségei nyelvtudás nélkül erősen korlátosak napjaink globalizált világában. Rengeteg információhoz nem tudnak hozzájutni, mert az nem jelenik meg magyar nyelven, vagy nehézkessé válik egy esetleges nemzetközi környezetben való munkavállalás akár itthon, akár külföldön. Úgy tűnik azonban, hogy ez a trend a jövőben sem fog sokat változni, a felmérések szerint ugyanis a magyar diákok mutatják a legkisebb hajlandóságot az idegennyelv-tanulásra az Európai Unió valamennyi tagállama közül. A 15–30 éves korosztály 38%-a nem szeretne idegen nyelveket tanulni. A változáshoz az oktatáson, főleg a középfokú oktatáson szükséges fejleszteni.⁹

⁹ BODNÁR 2018.

Ehhez képest az Eurostat 2016-os adatai szerint a magyar középiskolások csupán 6,2%-a tanult legalább két idegen nyelvet. Ez az arány a, nyelvtudásban szintén rosszul teljesítő, románoknál 95,1% volt.¹⁰ Ők tehát felmérték helyzetüket, és megtették a szükséges lépéseket, amelyek nagy része hazánkban továbbra is várat magára. A helyzetet tovább nehezíti, hogy sok tanár sem beszél semmilyen idegen nyelvet, illetve a tanulók nem megfelelő óraszámban részesülnek nyelvi képzésekben.

Egy 2016-os adat szerint még a gimnáziumi tanároknak is csupán a fele beszélt valamilyen idegen nyelven, míg a szakiskolák és szakgimnáziumok tekintetében ez az arány 20% és 40% között mozog. Ez azt jelenti, hogy sok tanár saját képzettségét is csak kisebb mértékben tudja fejleszteni, hiszen a korszerű, innovatív módszerek és tudásanyag közül csak a magyar nyelven elérhetőket tudja bevonni tanítási módszereibe. A nyelvi óraszámok szintén elég rossz képet mutatnak, ha tovább vizsgáljuk a felmérést. E szerint 2016-ban a gimnáziumi tanulóknak is csak körülbelül 50%-a tanul legalább heti öt órában valamilyen idegen nyelvet, a szakgimnáziumokban ez az arány már csak 15% körül van, a szakiskolákban pedig a 10%-ot sem éri el.¹¹

A tanulók döntő többsége tehát iskolai keretek között nem részesül középfokú nyelvvizsga megalapozásához megfelelő oktatásban. A továbbtanuláshoz szükséges nyelvvizsgálóhoz való készségeket a diákoknak külön órákon vagy nyelviskolában kell elsajátítani. Ez már hosszú idő óta bevett gyakorlatnak számít, viszont ezzel nemcsak a tanulóra, hanem annak családjára is jelentős plusz terhek hárulnak. Sok gyermek szülei nem tehetik meg, hogy külön órákra járassák gyermekeiket – alkalmanként súlyos összegekkel terhelve meg a családi kasszát –, így ezek a gyermekek önhibájukon kívül esnek el a továbbtanulás lehetőségétől, még ha egyébként jó tanulmányi eredményekkel is rendelkeznek. A helyzet főként és ismételten a hátrányos helyzetű, valamint a halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat sújtja, akik közül sokan a család anyagi lehetőségeinek szűkössége miatt nem tudnak kiemelkedni. A fenti adatok világosan jelzik, hogy a nyelvtanításra és nyelvtanulásra nagy hangsúlyt kell fektetni a jövőben, amennyiben nem akarunk komoly hátrányba kerülni Európa más országaival – többek között a velünk szomszédos országokkal – szemben.

A feladat viszont nem egyoldalú. Az oktatási stratégia átalakítása mellett nagyon fontos a szemléletformálás is, hiszen lehet kormányzati intézkedéseket tenni, lehet több pénzt áldozni, és a tanárok is lehetnek kiválóan felkészültek és lelkesek, ha a társadalomnak, és főként a felnövekvő generációknak, nincs igénye a nyelvtanulásra. Ennek az ösztönzésnek és példamutatásnak fontos színterei a családok, ahol jobb belátásra bírhatók az ifjak, így javítva a jelenlegi lesújtó helyzetet.

¹⁰ Eurostat 2016.

¹¹ RÁCZ 2018.

A felsőoktatás

A jelenlegi magyar felsőoktatási rendszer nagyrészt főiskolákra és egyetemekre tagozódik, illetve számos olyan intézmény van, amelyeknél mindkét képzési szint elérhető (BA vagy BSC, illetve MA vagy MSC). A főiskolai képzések jellemzően 6 vagy 7 félévből állnak, a mesterképzés pedig a legtöbb helyen 2–4 félév. Az intézmények célja olyan magasan képzett szakemberek képzése, akik a tudományok fő művelői lesznek a későbbiekben, illetve közép- vagy felsővezetői beosztásokat töltenek be a munkaerőpiacon. Ezen elvárásoknak megfelelően a felsőoktatás képzései rendkívül specializáltak, és a hallgatók a legmélyebb szintekig merülhetnek el az általuk választott tudományágban – ideértve a mesterképzésen túl a doktori iskolákat is. Hazánkban fontos pozitívum, hogy az Európai Unió által 2019 augusztusában kinyert adatok alapján a felsőoktatásban frissen végzettek foglalkoztatási rátája 85,5%,¹² ami azt jelenti, hogy legtöbbször a végzést követően munkába is áll. További pozitívum, hogy a felsőfokú végzettséggel rendelkezők számában is meghaladtuk az Európai Unió által kitűzött célértéket. A 30–34 éves korosztályt vizsgálva ez az arány 40,7%.¹³ A felsőoktatás modernizációja több lépésben, jelenleg is zajlik. A felsőoktatásba való felvételhez szükséges egy darab emelt szintű érettségi, amely komoly változás a korábban megszokott eljáráshoz képest.¹⁴ További pozitívum a felsőoktatásban tanulók ösztöndíjainak emelése is, amely 2020-ban eléri a 166 600 Ft-ot fejenként.¹⁵ Ez az összeg szociális és általános hallgatói támogatásokra, valamint tanulmányi ösztöndíjakra fordítódik. A 2018/19-ben felvételt nyert hallgatók 78%-a folytathatta tanulmányait államilag finanszírozott képzésben, ami szintén komoly segítség a rendszeres jövedelemmel még nem mindig rendelkező hallgatók számára.

Az új finanszírozási modellek nagyobb rugalmasságot jelenthetnek a felsőoktatási intézményeknek. A Corvinus Egyetem fenntartási és ellenőrzési jogait a kormány 2018 őszén az Emberi Erőforrások Minisztériumától az Innovációs és Technológiai Minisztérium hatáskörébe rendelte. Az intézkedés fő célja volt, hogy az egyetem nagyobb mértékben tudjon együttműködni az üzleti szektorral az innováció és fejlődés érdekében. Ez lehetővé teszi az egyetemek számára a hatékonyabb kutatómunkát, illetve olyan cégekkel és állami szervezetekkel való együttműködést, amelyek tapasztalatai mindkét fél számára előnyösek. Voltak azonban olyan törvényi szabályozások is, amelyekről úgy tűnt, korlátozzák a tudományos szabadságot. Legismertebb ilyen a 2017-ben a kormány által beadott felsőoktatási törvény módosítása, amely komoly hazai és nemzetközi felháborodást váltott ki, mivel jelentősen korlátozta a Közép-európai Egyetem (CEU)

¹² Európai Bizottság 2019.

¹³ Európai Bizottság 2019.

¹⁴ Új felvételi követelmény a 2020. szeptemberében induló képzések felvételi eljárásától. Elérhető: www.felvi.hu/felveteli/jelentkezes/aktualis/20A_uj_felveteli_kovetelmeny (A letöltés dátuma: 2020. 06. 10.)

¹⁵ European Commission.

működését. A két új, komoly nehézséget okozó feltétel egy az Egyesült Államokban létesítendő kampuszról, illetve egy, a két állam közötti bilaterális egyezményről szól, amely az egyetem magyarországi tevékenységéről határozná. A törvényjavaslat ellen oktatók, diákok, közgazdászok, tudósok tömegei tiltakoztak itthon és külföldön egyaránt, illetve 15 Nobel-díjas is szót emelt a döntés ellen.¹⁶

2017 tavaszán az Európai Bizottság is eljárást indított az ügyben, mivel úgy ítélték meg, hogy a döntés korlátozhatja a szabad szolgáltatásnyújtás elvét, októberben pedig bejelentésre került, hogy a CEU oktatási tevékenységet végezhet a New York-i Bard College kampuszán, ezzel megfelelve a módosított kritériumoknak. A helyzet azonban nem vett jobb fordulatot, és 2018. december 3-án a Közép-európai Egyetem amerikai akkreditációjú képzéseit Bécsbe költöztette Budapestről. Ezzel egy rendkívül innovatív és versenyképes képzéseket nyújtó egyetem működése került veszélybe Magyarországon, ami komolyan érintette az ott tanuló diákok, valamint az ott tanító oktatók helyzetét is, akik közül sokan Budapesten élnek/éltek. Az egyetem nemzetközisége kiváló lehetőség volt a nyelvismeret fejlesztésére és a multikulturális környezethez való alkalmazkodásra is a hallgatók számára. Emellett az egyetem korszerű képzései és jól felszerelt intézményei sok magyar diák fejlődését is segítették.

A felnőttképzés

A felnőttképzés az oktatás-tanulás egy napjainkra rendkívül fontossá váló szegmense. A folyamatosan változó világhoz nekünk is alkalmazkodnunk kell, és ehhez nem elég csak iskolai tanulmányainkat elvégeznünk. Manapság rengeteg cég és vállalat szervez saját képzéseket dolgozói számára, amelyekben sok esetben kötelező a részvétel, illetve bizonyos beosztások betöltését ilyen szakmai tanfolyamok elvégzéséhez is kötheti a munkáltató. Ez a munkavállaló számára is jó lehetőség, hiszen ingyenesen bővítheti tudását, szerezhethet új készségeket, amelyeket esetleg más munkakörökben is alkalmazhat a későbbiekben. A munkáltatók által alkalmazottjaiknak nyújtott képzések mellett számos más módja is van a felnőttképzésnek. Különböző tanfolyamokra bárki jelentkezhet, nem belső képzések. Hátrányuk, hogy általában nem ingyenesek, sőt némelyik igen magas áron kínálja a megszerezhető tudást. A központilag biztosított, álláskereső számára szervezett képzések lehetővé teszik, hogy a munkából csak átmenetileg essenek ki a munkavállalók, és az álláskeresőssel töltött időt is hasznosan, új kompetenciák megszerzésével töltsék. Ezek a tanfolyamok ingyenesek, sőt az álláskereső támogatást is kapnak a képzéssel töltött hónapokra. Kétségtelenül hasznos ez az intézkedés is, hiszen az álláskereső az új tudással már jobb eséllyel

¹⁶ 2017. évi XXV. törvény a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról 2. § (1) bekezdés, (a) (b) pontok. Elérhető: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1700025.TV> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 01.)

indul a munkaerőpiacon, nagyobb valószínűséggel talál újra állást, és csak átmeneti krízisként szerepel majd életében az a néhány hónap, amelyet munka nélkül töltött. Probléma viszont, hogy Magyarországon a felnőttek csupán 6%-a vesz részt felnőttképzésben, ami az Európai Unió 11,1%-os átlagának csak fele. Ráadásul azok, akik munkahellyel rendelkeznek, négyszer nagyobb hajlandóságot mutatnak a képzéseken való részvételre, mint az álláskeresők.¹⁷

Ez igen nagy probléma, hiszen ily módon nem segítik elő a munkaerőpiacra való visszailleszkedésüket, és fennáll a veszélye, hogy az álláskeresők közül sokan elvesztik biztos egzisztenciájukat, és nem csak átmenetileg, hanem hosszabb távon szorulnak állami segélyekre, vagy válnak esetlegesen nincstelenné. A helyzeten megfelelő akaraterővel és céltudatossággal változtatni lehetne, hiszen az állam a képzésekkel lehetőséget nyújt. A társadalom rugalmasságát és alkalmazkodóképességét szükséges növelni, ami az egyén számára is fontos feladat, hiszen ez felülről vezérelve nehezen megvalósítható célkitűzés. Néhány adat még az Európai Unió felméréséből, amely megmutatja a felnőttképzés fontosságát, és amely rávilágít arra, mennyire fontos önmagunk, képzettségünk fejlesztése. 2017-ben 858 000 25 és 64 év közötti felnőtt rendelkezett csupán alapfokú képesítéssel, míg az ilyen alapvető készségekkel betölthető állások száma csak 438 000 volt. Ez azt jelenti, hogy több, mint 400 000 munkavállaló marad állás nélkül pusztán azért, mert nincs megfelelő képesítése. Ennek ellenére ezek a személyek csupán negyedannyira hajlandók bármilyen képzést folytatni, mint dolgozó társaik. Jogos felvetés tehát az egyéni felelősség kérdése, hiszen a lehetőség adott, csak sokan nem élnek vele. A felnőtt népesség 50%-a nem rendelkezik megfelelő digitális képességekkel sem. Az Európai Unióban ez az arány 43%.¹⁸

Fontos, hogy napjaink gyorsan digitalizálódó világában, minél többen szert tegyenek a virtuális térben való megfelelő eligazodás képességére, ezért ilyen jellegű edukáció is szükséges a jövőben, mind az iskolai, mind a felnőttképzés esetében. A felmérések alátámasztják, hogy a képzésre fordított erőfeszítések szükségesek, főként az alacsonyán képzettek esetében. A képzések fontosságát az is jelzi, hogy Magyarországon a megfelelően képzett munkaerőből igen nagy hiány mutatkozik. A regisztrált, betöltetlen állások 2019 első negyedévében 34%-ra emelkedtek. Az utóbbi években a szakképzés tanterveinek összeállításakor nagyobb hangsúlyt fektettek a cégek, vállalatok azonnali igényeinek kielégítésére. Bár a gyártó cégek azt jelezték, hogy főként a szakiskolákból érkező, gyakorlati tapasztalattal rendelkező munkaerőre lenne igény, minden fizikai foglalkozásban kevésbé értékelik őket, mint a szakgimnáziumokból érkezőket.¹⁹

¹⁷ European Commission.

¹⁸ European Commission.

¹⁹ European Commission.

Az oktatás kiemelt szereplői: a tanárok

A mai magyar oktatás komoly pedagógushiányban szenved minden szinten, aminek számos oka van. Elsődleges probléma a szektorra jellemző alacsony bérezés. Az Európai Unió legfrissebb felmérése szerint egy óvodapedagógus kezdő bére havi 195 000 forint,²⁰ egy kezdő tanár fizetésének vásárlóereje pedig az egyik legalacsonyabb az Európai Unió átlagát tekintve. Mindezt összevetve más egyetemi végzettséghez kötött pályák kezdő béreivel érthető, hogy sok esetben valamilyen tudományterület iránt érdeklődő hallgatók nem tanárképzésen kamatoztatják tudásukat. Az óvodapedagógusként végzetek 16%-a nem a szakmájában helyezkedik el diploma után. A tanárképzések elvégzése ráadásul igen nehéz. A jelentkezők közül minden évben sokan kiesnek az egyetemi évek alatt, és a diplomások kevesebb mint fele helyezkedik el végül tanári pályán. Ennek eredménye, hogy egy 2017-es felmérés alapján a tanárok 41%-a volt 50 év feletti, míg 30 év alatti csupán 6%-uk.

Mindez humán oldalról megnehezíti az oktatási módszerek és anyagok modernizálását, mivel az idősebb tanárok nagy része ugyanazon séma szerint oktat évtizedek óta, és nehezebben kezel esetleg modernebb eszközöket, vagy kevésbé fogékony az újdonságokra, továbbképző tanfolyamokra. Ez nem azt jelenti viszont, hogy ne lenne szükség rájuk, hiszen tapasztalatuk nélkülözhetetlen a fiatalabb kollégák számára. A fő probléma az, hogy ha a jelenlegi tendenciát nem sikerül megállítani, akkor előbb-utóbb gyakorlatilag elfogy a tanárok személyi állománya, mivel az 50 év fölötti 41% az elkövetkezendő 10-15 évben nyugdíjba megy, és a felsőoktatás jelenleg nem termeli ki az utánpótlásukat.

Kezdeményezések a fejlődés érdekében

Az 1990-es évektől kezdve napjainkig népszerű elképzelés a tanuló régió, tanuló város, illetve tanuló nemzet, valamint az élethosszig tartó tanulás struktúrái. Ezen fogalmak tárgyalása egyenként is külön tanulmányokat ölel fel, ezért jelen írásomban csak röviden tudom ismertetni a koncepciókat. Az elképzelés elsősorban a felsőoktatásban, valamint a felnőttoktatásban, felnőttkori tanulásban játszik fontos szerepet, ezen területek fejlesztését segíti elő.

A tanuló város, tanuló régió kialakítása nem pusztán gazdasági értelemben tesz sikeresse egy-egy várost vagy régiót, hanem hozzájárul az ott élők szellemi fejlődéséhez, a társadalmi kohézió növekedéséhez, sőt még az erőforrások fenntartható módon való felhasználásához is. Mindezt azáltal, hogy a tanulás tudatosabbá teszi a társadalmi működésmódokat, arra ösztönöz, hogy folyamatosan reflektáljunk saját viselkedésünkre, észrevegyük a társadalmi rutinjaink miatt keletkező problémákat, és ne nehézségként, hanem

²⁰ European Commission.

kihívásként, tanulási lehetőségként értelmezzük azokat.²¹ A fogalom összetettsége miatt számos tudományterület tudósai foglalkoztak a kérdéssel, és mind megalkottak a maguk szemszögéből egy adott fogalmat a tanuló régiókra, amelyeket összevetve komplexebb képet kaphatunk a jelenségről.

Számunkra legfontosabb a téma magyarországi vetülete, illetve hogy milyen módon áll kapcsolatban a környezettel a tanuló régió, tanuló város. Készült egy tanulmány, amely a tanuló régiók területi megjelenését és gazdasági-társadalmi mutatókkal való kapcsolatát vizsgálja.²² Én is ez alapján dolgozom a továbbiakban. A tanulmányban a tanuláshoz való viszonyt egy húsz mérőszámot tartalmazó komplex mutató segítségével jelenítették meg. A mérésben a komplex mutató a LeaRn-index nevet kapta. Térképi ábrázolással vázolták a településen belüli, valamint a települések közti különbségeket, így feltérképezhetők a magyarországi tanuló régiók nyomai. A tanulmány során a kapott adatokat összevetették számos más statisztikai adattal, főként gazdasági és társadalmi mérőszámokkal, amelyekből fontos következtetéseket vontak le.

1. táblázat: A LeaRn-indexet alkotó pillérek és mérőszámok²³

I. pillér	II. pillér	III. pillér	IV. pillér
Intézményi/formális tanulás	Nonformális tanulás	Kulturális tanulás	Társadalmi aktivitás/ Közösségi tanulás
A 10 évnél idősebb népességből az egyetlen osztályt sem teljesítők aránya	A regisztrált felnőttképzési intézmények 1000 lakosra jutó száma	Kulturális intézmények 1000 lakosra jutó száma	A vallási aktivitás (1000 lakosra jutó hívők száma)
A legalább befejezett általános iskolával rendelkezők aránya a 15 évnél idősebb népességből	Az akkreditált felnőttképzési programok 1000 lakosra jutó száma	Helyi médiumok (tv, rádió, nyomtatott sajtó) 1000 lakosra jutó száma	Nonprofit szervezetek 1000 lakosra jutó aránya
A legalább befejezett középiskolával rendelkezők aránya a 18 év feletti népességből	A felnőttképzéseket befejezők/lakosság arányában	Különböző művelődési formákban való rendszeres részvétel aránya	Kisebbségi önkormányzatok 1000 lakosra jutó aránya
A diplomával rendelkezők aránya a 25 évnél idősebb népességből	A felnőttképzésekre beiratkozottak/befejezők aránya	Kulturális rendezvényeken való részvétel aránya	Vándorlási egyenleg (2001–2011)
A központi települések (kistérségi, megye- és regionális székhelyek) időbeli elérhetősége	A támogatott és nem támogatott felnőttképzésekben résztvevők aránya	Legalább 30 Mbps sávszélességre képes vezetékes internet hozzáféréssel rendelkező lakosság aránya	Politikai aktivitás (a 2010-es országgyűlési választásokon való részvétel aránya)

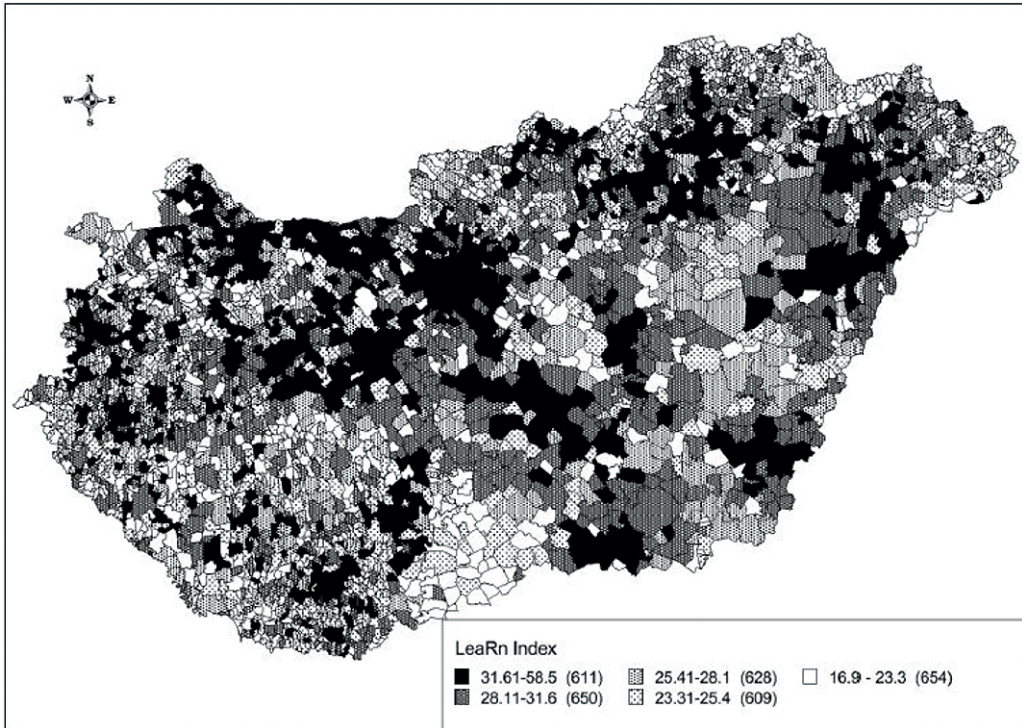
Forrás: a szerző szerkesztése

²¹ VARGA 2016.

²² TEPERICS – SZILÁGYINÉ CZIMRE – MÁRTON 2016.

²³ TEPERICS – SZILÁGYINÉ CZIMRE – MÁRTON 2016.

A mérőszámok választásának fontos szempontja volt a települési szintű bontás, amellyel a területi összefüggéseket ábrázolni lehet. A kapott értékek megjelenítése térképeken történt.



1. ábra: A LeaN komplex index területi értékei²⁴

Forrás: a szerző szerkesztése

A területi értékek mintázatán látszik Budapest kiemelkedő szerepe, amely szinte minden értékben magasan túlteljesítette az ország más településeit. Egybefüggő, jó mutatókkal rendelkező zóna alakult a főváros körül. Az agglomeráció kis települései mellett ez két sávban is 150 kilométer körüli távolságot ér el. Az északi sáv Győr–Mosonmagyaróvár irányú, a déli Székesfehérvár–(Veszprém)–Balaton-part térségét érinti. A jó adottságok mozaikosan jelennek meg nagyvárosaink környezetében. Miskolc–Eger, Debrecen–Nyíregyháza városspárok, Szeged, Pécs, Szombathely és Kecskemét környéke önmagában egy-egy kisebb kiterjedésű „régio” központja. Ezek mindenben hozzájárulnak az átlagnál jobb értékeiket. A gyenge adottságú területek más vonatkozásban is ismert perifériákat jelentenek. A külső (határ menti) perifériák közül szépen kirajzolódik Északkelet-, Kelet- és Délnyugat-Magyarország határmenti elmaradott sávja. A határ és határ közötti

²⁴ TEPERICS – SZILÁGYINÉ CZIMRE – MÁRTON 2016.

különbséget világítja meg, hogy ugyanekkor a Nyugat- és Északnyugat-Magyarország (osztrák és szlovák határ) jó mutatóival emelkedik ki. Egyértelmű konklúzióknak tűnik, hogy a tanuló régió lehetőségei a városok (leginkább Budapest és a nagyvárosok) környékén adóttak. A város és közvetlen környezetének együttese bír olyan adottságokkal, amelyek a tanuló régió kialakulásának feltételeit megadja. A kettőt (tanuló város, tanuló régió) eszerint nem lehet elválasztani egymástól.²⁵

Véggöveztetések

A fent említett kutatás további eredményeit vizsgálva kiderül, hogy a társadalom edukált-sága, illetve szociális és gazdasági jóléte erősen összefügg. Nagyon fontos tehát a megfelelő következtetéseket levonva a leszakadó régiók hanyatlásának megakadályozása, amelyért az Európai Unió, illetve a magyar állam is sokat tesz. Viszont fontos az egyének önreflexiója is. Nemcsak külső segítséget kell várunk, hanem mindenkinek kell tennie a saját maga boldogulásáért is, hiszen e nélkül a társadalom fejlődése elképzelhetetlen. Nem szabad elfeledkeznünk a szolidaritásról sem, és a tanulásra való ösztönzésben és a fejlődésben is egymás partnereinek kell lennünk.

Irodalomjegyzék

2017. évi XXV. törvény a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról. Elérhető: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1700025.TV> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 21.)
- BODNÁR Zsolt (2018): A magyarok 57,6 százaléka egyetlen idegen nyelven sem beszél. *Qubit*, 2018. szeptember 27. Elérhető: <https://qubit.hu/2018/09/27/friss-adatok-a-magyarok-576-szazaleka-egyetlen-idegen-nyelven-sem-beszeli>. (A letöltés dátuma: 2020. 04. 21.)
- Európai Bizottság (2019): Oktatási és Képzési Figyelő 2019. Elérhető: https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/education-and-training-monitor-2019-eu-infographics_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 20.)
- European Commission (2019): Education and Training Monitor 2019 – Hungary. Elérhető: https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/et-monitor-report-2019-hungary_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 03. 20.)
- Eurostat: Number of foreign languages known (self-reported) by sex. Last update: 24-02-2020. Elérhető: Source: Eurostat (online data code: edat_aes_121) https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_aes_121&lang=en (A letöltés dátuma: 2020. 04. 21.)
- Gyerekesély: Biztos Kezdet Programok. Elérhető: www.gyerekesely.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=196 (A letöltés dátuma: 2020. 03. 20.)
- Legfőbb Ügyészség: Fenntartható fejlődés – Társadalmi fenntarthatóság. Elérhető: www.mklu.hu/pdf/ekop_uce/ff_uszt.pdf. (A letöltés dátuma: 2020. 03. 20.)
- NÁDORI Gergely: Diákvélemények az órai okostelefonozásról. *Tanárblog* 2017. június 21. Elérhető: <http://tanarblog.hu/cikk/diakvelemenyek-az-orai> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 20.)

²⁵ TEPERICS – SZILÁGYINÉ CZIMRE – MÁRTON 2016.

- RÁCZ Johanna: A magyar gimnáziumi tanárok fele nem tud semmilyen idegen nyelven. *Qubit*, 2018. február 24. Elérhető: <https://qubit.hu/2018/02/24/a-magyar-gimnaziumi-tanarok-fele-nem-tud-semmilyen-idegen-nyelven> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 20.)
- TEPERICS Károly – SZILÁGYINÉ CZIMRE Klára – MÁRTON Sándor (2016): A tanuló városok és régiók területi megjelenése és társadalmi-gazdasági mutatókkal való kapcsolata Magyarországon. *Educatio*, 25. évf., 2. sz. 245–259. Elérhető: <https://folyoiratok.oh.gov.hu/educatio/a-tanulo-varosok-es-regiok-teruleti-megjelenese-es-tarsadalmi-gazdasagi-mutatokkal-valo> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 20.)
- Új felvételi követelmény a 2020. szeptemberében induló képzések felvételi eljárásától Elérhető: www.felvi.hu/felveteli/jelentkezes/aktualis/20A_uj_felveteli_kovetelmeny (A letöltés dátuma: 2020. 06. 30.)
- VARGA Attila (2016): Tanuló társadalom – sikeres társadalom. *Educatio*, 25. évf. 2. sz. 197–299. Elérhető: <https://folyoiratok.oh.gov.hu/educatio/tanulo-tarsadalom-siker-es-tarsadalom> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 23.)

Vákát oldal

Fenntartható city branding, avagy az abszolút és kompetitív versenyelőnyök funkciójának természete a magyar nagyvárosok és Budapest turisztikai imázsépítésében

*Weninger Sándor*¹

Bevezetés

Fenntarthatósági alapvetések

A fenntarthatóság kérdésköre ugyan a 21. században slágertéma, ámde mindemellett számos, máig vitatott, homályos részletet, konkrétumok nélküli irányelvet tartalmaz. A 2012-ben megrendezett Rio+20 ENSZ-konferencián született döntés alapján, a 193 ország által, 2015-ben egyhangúlag elfogadott, 17 elkülönült célt tartalmazó, *Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030*, az azt ratifikáló országok aspektusából ugyanakkor legalább egy tulajdonképpeni szándék kifejeződését, egyfajta elhivatottságot jelöl, kiemelt fontosságot tulajdonítva többek között a kiegyensúlyozott társadalmi fejlődés, a tartós gazdasági növekedés és a környezetvédelem kérdéskörének. A turizmus (mind globális, mind lokális dimenziókban) vonatkozásában természetesen mind a 17 elfogadott, fenntartható fejlődési cél² bír valamiféle szorosabb vagy lazább kapcsolódással, viszont a téma szempontjából mégiscsak legszorosabban talán a 11. megjelölt cél az, amely kötődik: Fenntartható városok és közösségek; fenntartható, befogadó, biztonságos és alkalmazkodó városok és emberi települések létrehozása.

City branding és imázs elméleti síkon

Ha a fenntarthatósággal kapcsolatban a city branding tevékenységét a Tózsza–Piskóti-féle taxonómia szerint, céljai alapján szeretnénk lehatárolni, akkor megállapíthatjuk, hogy holisztikus értelmezésben a city branding során marketingeszközök alkalmazása történik a települések versenyképessé tételének érdekében. A tevé-

¹ Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, PhD-hallgató.

² A szegénység felszámolása. Az éhezés megszüntetése. Jó egészség. Minőségi oktatás. Nemek közötti egyenlőség. Tiszta víz és köztisztaság. Újrahasznosítható és megfizethető energia. Jó munkalehetőségek és gazdaságok. Innováció és jó infrastruktúra. Egyenlőtlenség csökkentése. Fenntartható városok és közösségek. A források felelősségteljes használata. Fellépni az éghajlatváltozás ellen. Fenntartható óceánok. Fenntartható földhasználat. Béke és igazság. Partnerség a fenntartható fejlődésért.

kenység egyik fókuszpontja a, címben is említett, komparatív³ és abszolút⁴ versenyelőnyök feltárása és az ezekre támaszkodó stratégiák kidolgozása, megvalósítása és kommunikációja; előzetes kritériumként természetesen beleértve, hogy ezen aktusok hozzájáruljanak a terület gazdasági, kulturális – összességében véve életmódbeli – fejlődéséhez.

Mélyebben megvizsgálva megállapítható, hogy a city branding intézménye leegyszerűsítve négy, nagy főbb területből áll össze: Ezek az audit, a szegmentáció, az imázs és a kommunikáció. Az imázs, vagyis a település arculatának tervezése és kivitelezése tulajdonképpen nem más, mint az audit⁵ során meghatározott készletnek, a szegmentáció során meghatározott igényekhez történő igazítása. Ily módon az ezt követő negyedik fázis, a kommunikáció, lényegében csak az imázs (arculat) megjelenítése, eljuttatása a lehetséges és kiválasztott vevőkörhöz, a célcsoportokhoz.⁶⁷

Végeredményben ezen keretrendszer szerint az imázs és az arculat ekvivalens „kollokációk”, de azt mindenképpen le kell szögeznünk, hogy egy desztináció tekintetében csak annak hírneve adható el ténylegesen. A hírnév két komponensből áll össze: az egyik a CI (corporation identity), maga az arculat; a másik a PR (public relations), a település szolgáltatásainak, értékeinek vonzó híre, reklámja, kommunikációja. Ezek a konkrétumok szintjén: a város konkrét szolgáltatásai (oktatási, egészségügyi, szórakoztatási, kereskedelmi, művelődési stb.); a város gazdasági és infrastrukturális jellemzői (főként a szekunder, terciér, kvaterner szektorok tekintetében); a város gazdag, érdekes történelme, műemlékei; a város kultúrája, érdekes hagyományai, rendezvényei; szennyezetlen természeti és társadalmi környezet (tisztá, rendezett település, vállalkozásbarát helyi társadalom, személy- és vagyónbiztonság, olcsó és képzett helyi munkaerő); továbbá az információs társadalom városi környezetre adaptált, működő és fenntartható humánökológiai szisztémái.⁸

A Magyar Település- és Területfejlesztők Szövetségének körülrása érintőlegesen egy némileg eltérő aspektusban, a turizmus álláspontjából kitekintve reflektál a city

³ David Ricardo az 1817-ben kiadott, *A politikai gazdaságtan és az adózás alapelvei* című könyvében úgy definiálta a komparatív előnyt, mint egy, a nemzetek számára szerzett haszon, amelyet olyan tevékenységre való specializálódással szereznek, amelyben vagy a legnagyobb az előnyük, vagy a legkisebb a hátrányuk a többi nemzethez képest. Egy nemzetnek akkor van komparatív előnye egy másikhoz képest, ha valamilyen jószágot vagy szolgáltatást alacsonyabb alternatív költségen tud előállítani.

⁴ Abszolút előnyről abban az esetben beszélhetünk, amikor az entitás által nyújtott termék és/vagy szolgáltatás kiemelkedik a versenyben magasabb értékajánlata, vagy a vásárlóknak nyújtott egyéb előnyei miatt. Ez lehet minőség, egyediség, kizárólagosság, funkció, ár, lokáció, szolgáltatás, szállítás és akár a vásárlói kapcsolatok erőssége, vagy önmagában a márka is. Az előnyöknek köszönhetően vagy még több vevő vásárol az adott entitástól a versenytársaihoz képest, vagy hajlandók akár magasabb árat is kifizetni az adott termékért/szolgáltatásért.

⁵ Kiemelt hangsúllyal a komparatív és abszolút versenyelőnyök feltárása.

⁶ TÓZSA 2014.

⁷ PISKÓTI 2012.

⁸ ASHWORTH–VOOGD 1997.

branding jelenségére. Bemutatja, hogy korántsem egymástól izoláltan elkülöníthető, önállóan végezhető tevékenységekről, hanem egymásra épülő, rendszerbe ágyazott, szükségszerűen hierarchikus és szinergikusan működő mozzanatok sorozatáról van szó. Álláspontjuk szerint a településfejlesztés, a településrendezés és a turizmus kölcsönösen egymásra ható, szoros viszonyt ápolnak, kvázi összefüggenek. Meghatározásuk egyszerű és közérthető, a szemléletes példa segítségével a laikusok számára is egyértelművé válik: Magyarországon nincs lakatlan magashegy vagy tengerpart. Itt a turizmus a magyar lakosság életterében zajlik. Cél a fenntartható turizmus és a piacépes, okos turisztikai desztinációs fejlesztés. Ezért a településfejlesztés és -rendezés egyben turizmusfejlesztés is.

A turisztikai desztinációválasztás természete

Bizalom és biztonság a funkcióváltozások tükrében

A turizmus jellegénél fogva bizalmi iparág, komplex rendszerének egyik legfontosabb alapja a biztonság. A biztonság problematikája rendkívül sokrétű, a természeti és politikai környezettől kezdve, a pénzügyi folyamatokon és a terrorizmuson át egészen a szálláshely-szolgáltatás, az élelmiszerek, az egészség vagy a közlekedés biztonságáig terjed. A turizmus rendszerében a biztonságot befolyásoló tényezők szinergikusan hatnak egymásra, ezek összképének projekciója pedig az utazási döntésre, az úticél kijelölésére. Egy-egy desztináció kiválasztásának legmeghatározóbb elemei a preconcepció és a tapasztalat.⁹ Míg előbbi, a PR¹⁰ és az online/offline média tartalmak segítségével szándékoltan alakítható – vagy akár az objektív valósággal távolról sem egyező láttszatot keltve, jelentősen torzítható is – pozitív vagy negatív irányba, addig utóbbi csak és kizárólag az élmény velejárójaként, fizikai jelenlét útján megszerezhető.¹¹ Közös jellemzőjük, hogy mindkét szempont, még a legracionálisabb személyiségbélyegekkal bíró egyén kognitív struktúrájában is, bizonyos szinten, egyfajta erősen szubjektív, érzelemvezérelt izgalmi állapotot konstruál. Ennek gyökerei valószínűsíthetően a kultúránkban és a tanult viselkedési mintázatainkban keresendők. Gondoljuk csak az utazás,

⁹ WILK 2017.

¹⁰ A „public relations” szóösszetétel rövidítése, amely a magyar szakirodalomban kissé szerencsétlen szóhasználattal általában „közönségkapcsolatok” címszóval szerepel. A magyarra átültetéssel sajnos nem teljesen fedhető le az eredeti kifejezés jelentésének teljes spektruma.

¹¹ A tudásmenedzsment vonatkozásában általánosságban megegyező álláspont, hogy a tudás természetesen számtalan más módon is megszerezhető, sőt néhány metódus tulajdonképpen jóval hatékonyabbnak is mondható, viszont a személyes tapasztalás útján szerzett tudás beágyazottsága kétségkívül a legmélyebb, hasznosulása a leginkább garantált.

vagy ha úgy tetszik a „bolyongás”,¹² a „kalandozás”¹³ irodalmi alkotásainkban, eredetmondáinkban,¹⁴ hiedelemvilágunkban, több ezer éves múltra visszatekintő, toposzként létező konnotatív jelentéseire: a felkészülés, az elindulás, a mozgás – mint az időben és térben végbemenő örökös változás szimbóluma – és a megérkezés eseménysor ciklusának repetitív folyamatszerűségére.

A 15. századtól meginduló nagy földrajzi felfedezések emblematikus vezéralakjai tulajdonképpen bármilyen biztos támpont vagy fogódzó nélkül, hónapokra az ismeretlenbe indulva, az isteni gondviselésbe vetett hit mellettjószerivel csak a vak szerencsében bízhattak. Ezen utazások nagy volumenű kockázatossága és a várható előnyök csekély valószínűsége okán¹⁵ legfőbb motivációként az emberi kíváncsiság említhető meg.¹⁶ Később Diderot *Enciklopédiája*, és az azt követő felvilágosodás – tehát voltaképpen a 18. század közepe/vége – óta, a már sokkal inkább a modern, egyre bővülő természettudományos ismeretanyagra támaszkodó expedíciók során, az utazás érezhetően biztonságosabbá vált, és ebből adódóan sokkal konkrétabb célokkal is rendelkezhetett.¹⁷ Az individualizmus térnyerésével, a kíváncsiság kielégítésén túl, egyfajta ethoszos felsőbbrendűség és a szellemi fölény kinyilvánítása is megjelenik célként. Megmutatni és bizonyítani, hogy az ember, a rendelkezésre álló eszközrendszer felhasználásával, képes dacolni a természet erőivel, és diadalmaskodva azon példájával élenjárva, utazásának hozadékával segíti a prosperitást egyéni és társadalmi dimenziókban. Részben

¹² Lásd Odüsszeia.

¹³ Amellett, hogy a közkeletű mondás szerint a történelmet a győztesek írják, egyes történészek körében máig ellentmondásokkal övezett, vitatott kérdés, hogy a magyarok számára, a nyugati természetkedés elvi lehetőségét végleg ellehetetlenítő, az Augsburg melletti Lech mezőnél, 955-ben elszenvedett, katasztrofális vereséggel végződő hadjárat-sorozatot miért definiálja a mai történetírás teljes magabiztossággal „kalandozások”-nak (a megengedőbb források „rablóhadjárat”-nak), amikor ezen események, ugyan laza államalakulat formájában, törzsszövetségként, ámde félezer kilométeres távolságokat meghaladó mozgósításokkal, több évtizeden keresztül, valószínűsíthetően komoly, szervezett logisztikával, mindennemű ellátmány és utánpótlás biztosításával zajlottak.

¹⁴ Lásd Csodaszarvas legendája.

¹⁵ Theodor de Bry, flamand metszetkészítő, *America sive Novus Orbis respectu Europaeorum inferior globi terrestres pars* 1596-os Újvilág térképét Columbus, Vespucci, Magellan és Pizarro egész alakos portréi övezik. A személyhez kapcsolt tevékenység képi ábrázolása egyértelműen teljesítményük, érdemeik elismerésének szól.

¹⁶ Nem elhanyagolható szempont, hogy ezen felfedezők között igen gyakori volt a ma pszichopátiás személyiségzavarnak nevezett betegség előfordulása. Számos jel utal arra, hogy Vasco da Gama, portugál felfedező, különös kegyetlenkedéseiből adódóan valószínűleg egy lehetett közülük. Ismeretes, hogy második indiai útja során elfogott egy Kalkuttából Mekkába tartó muszlim zarándokhajót. A hajón utazó nagyjából 400 főt, köztük nőket és gyerekeket, a fedélzethez láncolta, felgyújtotta a hajót, és végignézte, ahogy halálra égnek. Emellett öncélúan végrehajtott bizarr csonkításai tulajdonképpen mindennaposak voltak. Az események szemtanúkkal igazolt, írott, történeti forrásokból ismeretesek.

¹⁷ 1768 és 1779 között James Cook kapitány az angol király nevében tudományos expedíciónak álcázott, kimondottan haditengerészeti felderítő és hódító feladatokat hajtott végre a Csendes-óceán déli részén. Az 1768-ban keltezett titkos utasítás 1928-ban került először nyilvánosságra.

ösztönös, részben tudatos, direkt, valóságsszagú, autotelikus jegyekkel¹⁸ is rendelkező tevékenység, ahol az ember, akarva vagy akaratlanul nyújtott teljesítményével piedesztálra emeli saját személyét a társadalom előtt.¹⁹

Ezen hagyományokkal szakítva, a 20. század második felére kialakuló, modern, kényelmi turizmus egészen más funkciókkal rendelkezik. A munkavégzés átstrukturálódása okán felszabadult, azelőtt soha nem tapasztalt számottevő időmennyiség, az úgynevezett szabadidő eltöltésének egyik kiemelt formájává vált, és ez a funkció jócskán hozzájárult elterjedéséhez, népszerűségének folyamatos növekedéséhez.

Visszakanyarodva a preconcepció és a tapasztalat párosának 21. századra adaptált, desztinációt meghatározó jelenéhez: egy, erre a két elsődlegesen befolyásoló pillérre szűkített, korlátozottan racionális döntésméleti szituációban a félelem és az utazási hajlandóság egymással nem ko incidens fogalmak. Az ember Maslow óta ismert alapvető létszükséglete saját személyi és vagyónbiztonsága, és ez alól természetesen specializált funkciója ellenére a turista sem képez kivételt.

Hazánk vonatkozásában, a 2015 augusztus–szeptemberi, a menekültválság okozta néhány hónapos minimális megingást indukáló kellemetlenséget leszámítva – amelynek az akkori új foglалások minimális visszaesésén, a már meglévő csoportok visszamondásán és a már úton lévő vendégek utaztatási problémáinak kezelésén túl nem volt jelentős negatív hozadéka²⁰ – gyakorlatilag az elmúlt 10 évben emelkedő tendenciát mutatott a turizmus-vendéglátás iparág, az ország kiemelten biztonságos, attraktív célpontnak számított.

Az eseményérzékenység gyakorlati példája

2020 márciusában a turizmus-vendéglátás iparág rohamléptekben szerzett mellbevágó empirikus tapasztalatokat az eddig itthon leginkább csak tankönyvi definíciók elméleti síkon bemutatott fejtegetéseiből ismert, a desztinációválasztás rendkívül eseményérzé-

¹⁸ Autotelikus cselekvésnek nevezzük, amikor az adott tevékenységet nem elsősorban külső célra irányulva (exotelikus cselekvésként) folytatjuk, hanem magának az akciónak az őszinte, tiszta örömeért; azért, hogy érdek nélkül elmerülhessünk a pillanatban, a maga teljességében megélve azt; mindazonáltal az eredmény keletkezése nem feltétlenül kizáró ok a fogalom szempontjából.

¹⁹ Anderl Heckmair német hegymászó egy osztrák és két német társával 1938. júliusában megmászák a svájci Eiger hegycsúcs északi falát. A fal szeszélyes időjárással fűszerezett, közel kétezer méteres kiemelkedésével az alpesi hegymászás utolsó nagy mászatlan falai közé tartozott. A közvélemény olyanira megmászhatatlannak tartotta, hogy a svájci hatóság – a sorozatos halálesetek hatására – betiltotta az északi fal mászását, a helyi hegyivezetők pedig deklarálták, hogy nem vesznek részt mentésben. A mászóknak titokban kellett eljutni a felszereléseikkel együtt az Eiger falához. A három és fél napos csúcs hódtítás után Hitler táviratban gratulált, és magához hívatta a hegymászókat egy közös csapatkép elkészítéséhez. Mászásukkal – akarataik ellenére – bekerültek a náci propaganda történetének könyvébe is, ugyanis az óriási teljesítményt a náci a német felsőbbrendűség bizonyítására kívánták felhasználni.

²⁰ A Magyar Utazási Irodák Szövetségének tapasztalatai az események alatt és után. A prominens szakmai grémium jelentése a beutaztató irodák beszámolóit és értékeléseit alapján került összeállításra.

keny természetének²¹ gyakorlati megjelenését illetően. Lényegében, a nemzetközi légi közlekedés mellett, a szektor elsőként szenvedte el a kialakult életviszonyok hatásainak következményeit, amelyek voltaképpen a külföldi piacok többségéhez hasonlóan, hazai vonatkozásban is kevesebb mint 4 hét leforgása alatt a teljes iparág leállásához vezettek. Először a külföldi látogatók érkezésének megszűnése, majd következő lépcsőben a bel-földi turisták elmaradása jelentkezett, olyan mérvű keresletviisszaesést produkálva, amely járulékosan azonnali munkaerőpiaci problémákat is generált.

Először is röviden tekintsük át, a valószínűsíthetően a dolgok háttérében álló okokat, és az azokat képező események, mozzanatok sorozatát, kronológiai sorrendben:

A 2019 decemberében detektált, a kínai Wuhan városából eredeztetett Covid-19, ismertebb nevén az új típusú koronavírus színre lépése, a világsajtóban ugyan permanensen jelentős hírértékkel bírt, de Magyarországról nézve inkább csak egészséges távolságtartással kezelendő, közvetlen látókörünkön kívül eső, rendre felbukkanó de provizórikus, ugyanakkor földrajzilag mégiscsak megnyugtatóan távoli, mondhatni afféle „szokásos”, újabb ázsiai kórságot jelölt, mintsem egy valós geopolitikai fenyegetettség jegyeit mutató, potenciálisan a teljes globális kapitalizmust pillanatok alatt térdre kényszeríteni képes jelenséget, amely az ellátási láncokat megbénítva, futótűzként terjed, és villámsebessen elsődleges mozgatóvá válik.

Jelen körülmények fényében már teljes bizonyossággal kijelenthető, hogy a feladatkörében az Európai Uniót fenyegető, újonnan megjelenő veszélyek – például vírusok, járványok – korai felismeréséről és elemzéséről is gondoskodó, illetőleg a járványügyi felkészülés vonatkozó kérdéseiben az EU intézményeinek és a tagállamok kormányainak szakmai és tudományos tanácsokat is szolgáltatató stockholmi szakhivatal, az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ²² több alkalommal is messzemenően alulértékelt a Covid-19-et. A 2020. január 9-én és 17-én a témában nyilvánosságra hozott első két kockázatértékelési jelentése²³ nagyon alacsony kockázatúnak, de a 22-én kiadott harmadik jelentés²⁴ is csak mérsékeltnek titulálta a vírus veszélyességét.

A harmadik jelentés után két nappal a vírus, Európában elsőként, Franciaországban ütötte fel a fejét. A két, egymástól távol eső francia városban detektált első három fertőzött személy mindegyike igazoltan Wuhanból érkezett az EU-ba.²⁵ Az első páciens, szakmai útjáról visszatérő 48 éves francia férfi, aki Wuhan mellett Shanghai, Qingdao és Párizs érintésével érkezett Bourdeaux-ba. A második és harmadik eset, a közvetlen Wuhanból Párizsba érkező 31 éves férfi és 30 éves nő, mindketten kínai turisták voltak.²⁶ Franciaország után Spanyolországban, az Egyesült Királyságban és a hozzánk jóval közelebb

²¹ A felmérést a Magyar Turisztikai Ügynökség megbízásából a Kantar Millward Brown végezte 8 országban (Ausztria, Csehország, Franciaország, Olaszország, Lengyelország, Németország, Svédország, Egyesült Királyság) 2017-ben.

²² European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC).

²³ ECDC 2020c; ECDC 2020a.

²⁴ ECDC 2020b.

²⁵ World Health Organization 2020.

²⁶ US National Library of Medicine National Institutes of Health 2020.

első Olaszországban is megjelenik a vírus ugyanazon a napon, január 31-én. Az első két, megerősített olaszországi fertőzött, a nyaralásuk 5. napján milánói, veronai és pármai tartózkodás után érkeztek Rómába. Egyébiránt mindketten szintén Wuhanból érkező kínai turisták voltak.²⁷ Az Egyesült Királyság-beli első esetek ugyancsak turisztikai céllal ott tartózkodó kínaiak, az első spanyolországi fertőzött pedig egy német turista volt.

Rövid kitérével itt érdemes rámutatni, hogy Wuhan városának mellesleg közvetlen és rendszeres légi összeköttetése volt számos, turisztikai desztináció választás szempontjából különösen frekvenciát, európai nagyvárossal. Párizsba heti hat, Londonba heti három, Rómába szintén heti három járat közlekedett. Ezek utasforgalma túlnyomórészt a kínai turisták szállítását szolgálta.²⁸ Az Eurostat 2018-as jelentése alapján megállapítható, hogy az EU akkori²⁹ 28 tagállama közül Spanyolország (306 millió vendégéjszakával), az Egyesült Királyság (213 millió vendégéjszakával), Olaszország (211 millió vendégéjszakával) és Franciaország (133 millió vendégéjszakával) számított a négy legnépszerűbb úticélnak a külföldi vendégek körében, akik a vendégéjszakák több mint felét (57,6%) töltötték el ebben a négy országban. Fontos kitétel, hogy itt, a belföldi turizmus kizárásával, gyakorlatilag csak saját országukon kívülre utazó szállítókendőről beszélünk. További szemléletes adat, hogy az aktív turisztikai szálláshelyek közel egyharmada (32,0%) Franciaországban és Olaszországban összpontosult, míg őket az Egyesült Királyság és Spanyolország követte a sorban.³⁰

A vírus európai beszívargásának ténye, az akkor aktuális prioritásokat – úgy, mint a migráció, vagy a klímasemlegesség irányába mutató törekvések – háttérbe szorítva, némi látenciával ugyan, de átvette a vezető szerepet a „political issue” vonatkozásában, és a közhangulatban is érezhetővé válva, aggodalmakkal teli, bizonytalan jövőképet vázolt. A február közepétől már napi szinten jelentősen növekvő, Európában egyébként kimagasló olaszországi halálozási adatok (a február 21-ei első haláleset után, 8 nap alatt 29-re emelkedett a Covid-19 fertőzött elhunytak száma)³¹ köznyilvánosságra gyakorolt sokkoló hatása az európai vezetőket nagyfokú társadalmi és politikai nyomás alá helyezte, ami értelemszerűen a mielőbbi, hatékony járványügyi felkészülés irányába presszionálta őket. Idő és rendelkezésre álló közösen elfogadott uniós operatív cselekvési protokoll hiányában³² a tagállamok nemzetállami keretek között kezdték meg – és tulajdonképpen ugyanilyen módon folytatják azóta is – a védekezést.³³ Le kell szögeznünk,

²⁷ FRIGNANI 2020.

²⁸ SANJAY KUMAR – SONALI – Nagabhushan 2020.

²⁹ 2017-ben még igen, viszont 2020. február 1., azaz a brexit óta, Nagy-Britannia már nem tagja az Európai Uniónak.

³⁰ Tourism statistics/hu Statistics Explained 2018.

³¹ Dipartimento della Protezione Civile 2020.

³² Az Európai Bizottság a fertőzés európai megjelenése után 1 hónappal, 2020. február 24-én jelentette be a globális felkészültség, a megelőzés és a vírus megfékezésének előmozdítására fordítandó, 232 milliárd euró értékű új segítségnyújtási csomagot, és növelte a tagállamoknak részére nyújtott támogatást is a felkészültség, a vészhelyzeti tervezés és a válaszingézkedések előkészítése terén.

³³ Európai Bizottság 2020.

hogy ez utóbbi jelenség az EU gyors, kompetens és hatékony, központi probléma kezelési eljárásának tulajdonképpeni, de facto elmaradásából adódóan, az aggályok megfogalmazásán túl, politikatudományi megvilágításban értelmezett, súlyos legitimációs deficithez vezethet, illetve jó eséllyel csorbíthatja az állampolgárok közös európai értékek melletti kiállásának hajlandóságát, továbbá megingathatja EU-s intézményrendszerbe vetett bizalmukat.

A hazai intézkedéseket tekintve kijelenthetjük, hogy Magyarország, a helyzet komolyságát felismerve, még megfelelő időben reagált. Ennek egyik első szimbolikus lépése, hogy a Kormány, 2020. január 31-én megalakította a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzset (1012/2020. (I. 31.) Korm. hat). Február 25-én nyugati szomszédainknál is megjelenik az első igazolt fertőzött, így, az ezen időszakban, a magyar síturisták szempontjából is kiemelten látogatott, közkedvelt osztrák üdülőhelyek, illetőleg az onnan hazautazó honpolgáraink is érintetté válnak. Alig egy héttel később, március 4-én, a miniszterelnök bejelenti az első belföldön diagnosztizált fertőzöttet.

Az összeurópai, és ezzel együtt a hazai helyzet fokozódása okán, közel egy időben, Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, az Egészségügyi Világszervezet főigazgatójának pandémiát kihirdető nyilatkozatával,³⁴ a március 11-ei kormányülést követően, az operatív törzs javaslatára a kormány különleges jogrendet, veszélyhelyzetet rendelt el az ország teljes területére [40/2020. (III.11) Korm. rend.]. Az alkotmányos alapokon nyugvó intézkedés, amelyre a rendszerváltás óta nem volt példa, a legszélesebb körű jogosítványokat biztosítja az állami hatóságoknak a védekezéshez, amelynek részletszabályait a katasztrófavédelmi törvény tartalmazza. Az intézkedés jelen téma szempontjából leglényegesebb nyitóelemei: a beutazási tilalom Olaszországból, Kínából, Dél-Koreából és Iránból érkező nem magyar állampolgárok számára, a szlovén és osztrák határon visszaállított ideiglenes határellenőrzés [41/2020. (III.11) Korm. rend.], illetőleg a 100 főnél nagyobb beltéri és az 500 főnél nagyobb kültéri rendezvények betiltása. A tiltás a sporteseményekre, a színház-, mozi- és koncerttermekre egyaránt vonatkozik.

Itt érdemes megemlíteni, hogy az intézkedések előtti napon, március 10-én, a budapesti Dürer kert³⁵ még épp meg tudja tartani az ország hosszú időre utolsó, nemzetközi érdeklődésre is számot tartó, 500 fő feletti beltéri, könnyűzenei koncertjét. A fellépő norvég Kvelertak zenekar európai headliner turnéjának 11-ei bécsi és 12-ei müncheni állomásai már hatósági tiltások miatt halasztásra kerülnek, majd pedig a turné összes hátralévő dátuma ugyanerre a sorsra jut. Az utolsó 100 fő alatti ilyen jellegű nyilvános budapesti rendezvényt, a nagyobb belvárosi vendéglátó- és szórakozóhelyek önkéntes bezárásának dominóelhárítása miatt³⁶ némi last-minute helyszínmódosítást követően,

³⁴ „We have therefore made the assessment that COVID-19 can be characterized as a pandemic...”

³⁵ A budapesti zenei élet egyik zászlóshajójaként, a nemzetközi klubélet szempontjából is frekventált, közel 15 éve üzemelő komplexum, egyike a fővárosi, közepes férőhely-kapacitású (kb. 300-1000 fő közötti) élőzenés szórakozóhelyeknek.

³⁶ WÁGNER 2020.

március 12-én tartják meg. A supportként érkező, feltörekvő, mellesleg szintén norvég Sâver budapesti koncertje az itt induló turné első és egyben utolsó állomása is. A line-up fő attrakciójának tekintett lengyel zenekar fellépése logisztikai okokból meghiúsul, mivel a szlovák-magyar határon már nem engedik át őket,³⁷ feltételezhetően a szlovák hatóságok döntése alapján. A norvégok a fellépésüket követően néhány napig még a helyi promoter jóvoltából Budapesten várakoznak, bízva abban, hogy a környező országok hatóságai nem mindenütt tiltják be a relatíve kisebb rendezvényeket. Nincs szerencsésük, javarészt betiltják. Pár napon belül repülnek haza Oslóba. A fővárosi zenei élet egy másik, szintén 15 éve működő, városképi szempontból is meghatározó, emblematiszus rendezvényhelyszíne, a *Lonely Planet* turisztikai magazin 2012-es közönségzavazásán a világ legjobb klubjának értékelt³⁸ újbudai, A38 állóhajó programjai a hajó gyomrának 500 fő feletti befogadóképessége miatt már a 11-ei intézkedések napján lemondásra kerülnek. A bejelentés a hajó koncertteremtől elkülönülten működő, egészen más célközönségre targetáló képzőművészeti kiállítóterét és a páratlan dunai panorámát nyújtó éttermét is érinti.

A főváros tulajdonában álló Budapest Gyógyfürdői és Hévízei Zrt. március 15-től bezárja a hozzá tartozó összes fürdőegységét és gyógyászati egységét. Néhány nappal később a maradék pár, nem a főváros által üzemeltetett, de a főváros közigazgatási határain belül lévő fürdő is követi a példát. Vidéken is hasonló tendencia tapasztalható, ráadásul a helyzet sokkal súlyosabb, hiszen számos lokáció esetében (például Hévíz, Hajdúszoboszló vagy akár Zalakaros esetében) a turisztikai bevételek szinte kizárólagos forrását a fürdőturizmus jelenti. Kiemelendő, hogy a legtöbb esetben önkormányzati hatáskörbe tartozik a működéssel kapcsolatos döntés.

Március 16-án [46/2020. (III. 16.) Korm. rend.] Magyarország lezárja határait az összes nem magyar állampolgár előtt és minden 23/2011. (III. 8.) Korm. rend. szerinti rendszeres zenés, táncos rendezvényhelyszínen történő tartózkodást megtiltanak. Látogatási tilalom lép életbe az előadó-művészet valamennyi ágának fellépése céljából tartandó esemény vonatkozásában, függetlenül azok nyilvánosságától (színház, tánc-, zeneművészet), a moziknál, a muzeális intézményeknél, a könyvtáraknál és közgyűjteménynél, a közművelődési intézményeknél, közösségi színtereknél. Az intézkedés végérvényesen ellehetetleníti kiállításipart, üzleti turizmust és az egyéb rendezvényturizmust. A helyben fogyasztó vendéglátás gyakorlatilag megszűnik. Az éttermek és kávézók korlátozott nyitvatartással, kizárólag elviteles rendeléseket szolgálhatnak ki.

Március 27-ével a Kormány kijárási korlátozást ír elő, amely alapján a lakóhely, a tartózkodási hely, illetve a magánlakás elhagyására kizárólag a kormányrendeletben meghatározott alapos indokkal kerülhet sor [71/2020. (III. 27.) Korm. rend.]. A rendelet említést tesz az egyéni szabadidős sporttevékenységről és szabadidős célú gyalogos

³⁷ Magyarország március 19-én kezdeményezte a szlovákoknál a határátkelőhely újrainvitását a magyar és szlovák állampolgárok személyforgalma számára. Az újrainvitás 20-án történt meg.

³⁸ *Lonely Planet* 2020.

közlekedésről is, amelyek ugyan a rekreációs célú szabadidő-eltöltés szempontjából egyfajta megengedő kivételt képeznek, ugyanakkor a minden médiafelületen jelentősen felülreprezentált #maradjotthon kampány, a naponta emelkedő halálozási adatok direkt kommunikációja, és a központi intézkedések járulékos lélektani hatásai miatt tulajdonképpen az emberek zöme valóban otthon is marad.

Lokális iparági helyzetkép

Általános felvezetésként elmondható, hogy világviszonylatban a turisták mintegy 1,4 ezer milliárd dollárt költenek el évente külföldön, így a globális szolgáltató szektor 7%-áért felelnek. 2018-ban a turizmushoz volt köthető a világ GDP-termelésének 10,4%-a (8,8 ezer milliárd dollár), és a munkahelyeknek nagyjából 10%-a (319 millió állás) is az ágazathoz tartozott. A munkaerőpiac globális bővüléséből jelenlegi súlyánál nagyobb mértékben veszi ki részét az idegenforgalom. Az elmúlt 5 évben minden ötödik új munkahely az ágazatban jött létre, vagyis a foglalkoztatás szempontjából a turizmus jelentősége folyamatosan nőtt. Magyarországon nagyjából a világátlagnak megfelelő a szektor gazdasági súlya, a közvetlen (6,8%) és a közvetett hatásokat is magába foglaló hozzájárulása a GDP-hez 10,7%, közvetlen és közvetett hatásokat összesítve pedig a nemzetgazdasági foglalkoztatottság 13,2%-át adják.³⁹ Mivel bizonyított, hogy a fentebb részletesen bemutatott, Covid-19 európai megjelenése közvetlenül köthető a globális turizmushoz, a rendszer működési mechanizmusainak hosszú távú fenntarthatósága mindenképpen revideálásra szorul.

2020. március 6-ai, a Nemzeti Turisztikai Adatszolgáltató Központon keresztül érkezett adatok értékelése alapján a magyarországi szállodákban, a 2020. január, február, márciusi hónapra vetített összesített foglalások 16,4%-át mondták le a top 10 küldő országból. Csak Budapest esetében 20%-os volt a lemondások aránya (az Egyesült Államokból 12%, Olaszországból 31%, Kínából 50%, Izraelből 32%), míg szintén a főváros esetében, a március-áprilisi időszakra vetített foglalások száma 50%-kal esett vissza az előző évihez képest. Vidéken, ahol főként a belföldi turizmus a domináns, a foglalások száma akkor még csak 10% alatti mértékben csökkent.⁴⁰ Az Airbnb-foglalások esetében is hasonló tendencia volt megfigyelhető. A húsvétra prognosztizált 85%-os visszaesés, annak önbeteljesítő jellege miatt, megvalósult, illetőleg értelemszerűen a teljes szektorális leállásának hatása továbbgyűrűzött: elsősorban a kapcsolódó szolgáltató- és feldolgozóipari szegmensre is; lévén a külföldi látogatók adják a kereslet jelentős részét a helyi gyártmányú cikkekre (tipikusan bőraru, ruhák) és vendéglátóipari szolgáltatásokra, és ha ők nem jönnek, magától értetődő, hogy nem fogy annyi, mint általában szokott.

³⁹ United Nations World Tourism Organization 2020.

⁴⁰ Guller Zoltán, MTÜ-vezérigazgató 2020. március 6-ai sajtónyilatkozata alapján.

Röviden kitérek arra, hogy a city branding és a turisztikai mutatók korrelációjának vizsgálata a rendelkezésre álló kutatások alapján is azért kiemelt fontosságú, mert versenyképességi dimenzióban az FDI⁴¹-beáramlás, vagy más egyéb magán- vagy közberuházások egyrészt sokkal inkább kitétek az időleges politikai vagy társadalmi viszonyok okozta torzító hatásoknak, másrészt nem minden esetben nyilvánosak, vagy ha igen, megesik, hogy csak részlegesen, így emiatt számos esetben közel sem követhetőek egyértelműen nyomon; míg a turizmus esetében ezek a hatások jórészt kiszűrhetők,⁴² továbbá a célzott turisztikai kampányok eredményességének és hatékonyságának mérhetősége objektív, központilag adminisztrált, numerikus turisztikai adatok formájában hozzáférhető, ezért a vizsgálódás szempontjából tulajdonképpen egyfajta elsődleges indikátornak is tekinthető. Az eddigi elért hazai eredmények tételes elemzésének bemutatását tehát a KSH rendelkezésre álló 2017-es év, 2018-ban⁴³ közzétett részletes iparági adatai és a MTÜ kutatási jelentése⁴⁴ alapján kísérem meg az alábbiakban. Az analízis szempontjából azért célszerű, tulajdonképpen nem aktuális adatokkal számolni, mert egyrészt a szezonálisok miatt van egy viszonylag nagyobb időtávbeli puffert a viszonylag lassan érvényesülő piaci hatások részéről nézve; másrészt alapvetően nem a pillanatnyi állapot, hanem a tendencia iránya és annak mértéke az, ami érdekes.

A magyar főváros vendégforgalmának alakulása

A Budapestre több napra érkező külföldi turisták által elköltött összeg csaknem elérte a 818 milliárd forintot, ami az országos adat 63%-át jelenti. 2017-ben az összes magyarországi kereskedelmi szálláshely vendégeinek 36,0%-át, vendégéjszakáinak pedig 33,8%-át Budapesten regisztrálták. Különösen a beutazó turizmusban meghatározó a főváros szerepe: az ország kereskedelmi szálláshelyi külföldi vendégéjszakáinak 59,2%-a itt realizálódott (a külföldi vendégek 64,7%-a szállt meg Budapesten). A belföldi turizmusban kisebb, de egyre fontosabb szerepet tölt be főváros: a belföldi vendégéjszakák 8,3%-át itt töltötték el (a belföldi vendégek 9,9%-a szállt meg). A kereskedelmi szálláshelyek szállásdíjbevételei is jelentős arányban keletkeztek Budapesten: az összes szállásdíjbevétel 50,1%-át, ezen belül a külföldiektől származó szállásdíjbevételek 73,5%-át és a belföldi

⁴¹ A Foreign Direct Investment, azaz a külföldi működőtőke-befektetés fogalma olyan nemzetközi befektetést jelöl, amely által egy adott országbeli személy, vállalat egy másik állam társaságában tartós részesedést szerez. A külföldi befektetőnek ilyenkor nemcsak tartós, hanem számottevő mértékű, legalább 10%-os befolyást is kell szereznie, amivel a társaság működését, a menedzsmentet kontrollálhatja. A kisebb arányú tulajdonszerzés portfólió-befektetésnek minősül, és jellemzően a spekulatív célú tőzsdei részvényvásárlással azonosítható.

⁴² Vis maior és a hátrányos tényállásait kizárva természetesen.

⁴³ Helyzetkép a turizmus, vendéglátás ágazatról, 2018 (2018). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/jeltur/jeltur18.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)

⁴⁴ Magyar Turisztikai Ügynökség 2018a, 2018b, 2018c.

szállásdíjbevételek 11,8%-át adja Budapest forgalma.⁴⁵ A főváros kiemelkedő szerepét jelzi, hogy a kereskedelmi szálláshelyi vendégéjszakák száma alapján kialakult települési rangsort folyamatosan Budapest vezeti mind a belföldi, mind a külföldi forgalmat tekintve.

A kereskedelmi szálláshelyek kapacitását vizsgálva megállapítható, hogy Budapesten az összes magyarországi működő kereskedelmi szálláshely 9,7%-a, azaz 330 szálláshely és az összes férőhely 14,9%-a, 52 479 férőhely Budapesten található. A szállodák esetében még jelentősebb Budapest szerepe: az összes szállodai férőhely 28,7%-a, 43 458 szállodai férőhely a fővárosban érhető el. A vendégforgalom jelentős növekedésének köszönhetően a budapesti szállodák szobakapacitás-kihasználtsága a 2016-os 71,0%-ról 74,2%-ra nőtt 2017-re. 2017-ben Budapesten hat új szálloda nyílt meg, összesen 343 új szobával.

A budapesti kereskedelmi szálláshelyek 4,3 millió vendéget és 10,0 millió vendégéjszakát regisztráltak. A vendégek száma 4,6%-kal, a vendégéjszakák száma 8,0%-kal nőtt 2016-hoz képest, köszönhetően mind a belföldi, mind a külföldi forgalom bővülésének. A belföldi vendégek száma (619 ezer) 7,9%-kal, a belföldi vendégéjszakák száma (1,2 millió) 8,6%-kal emelkedett. A külföldi vendégek száma (3,7 millió) 4,1%-kal, a külföldi vendégéjszakák száma (8,8 millió) pedig 8,0%-kal nőtt. A külföldiek átlagos tartózkodási ideje 2,4 éjszaka, a belföldieké rövidebb, 2,0 éjszaka. A szállásdíjbevételek 139,3 milliárd forintot tettek ki, és 19,6%-kal bővültek; ezen belül a belföldiektől származó szállásdíjbevételek (12,4 milliárd forint) 27,9%-kal, a külföldiektől származó szállásdíjbevételek (126,8 milliárd forint) 18,8%-kal gyarapodtak 2016-hoz képest. A kereskedelmi szálláshelyeken a szállásdíjakkól, a vendéglátásból és az egyéb költségekkel összesen 212,7 milliárd forint keletkezett Budapesten, ami 18,5%-os növekedést jelent az előző évhez képest.⁴⁶

A budapesti vendégforgalom növekedése 2010 óta töretlen, 2010 és 2017 között a budapesti kereskedelmi szálláshelyeken eltöltött vendégéjszakák száma 66,2%-kal nőtt, jelentősen meghaladva a szintén jelentős, 52,2%-os országos növekedést. Budapesten 2017-ben a szállodák átlagos kihasználtsága 74,2% volt. 2017-ben a közép-kelet-európai régióban vizsgált öt főváros – Bécs, Budapest, Prága Pozsony, Varsó – között Budapest a REVPAR-mutató⁴⁷ tekintetében 65,3 €-val a 3. helyet érte el Bécs és Prága mögött, Pozsony és Varsó előtt. Budapest főbb küldőpiacai a kereskedelmi szálláshelyi vendégéjszakák száma alapján az Egyesült Királyság, az Amerikai Egyesült Államok, Németország és Olaszország.

Budapest szerepe meghatározó a Magyarország hivatásturizmusában⁴⁸ is. A szigorú kritériumoknak megfelelő nemzetközi, hazánkban megrendezett konferenciák 80%-át Budapesten tartották. Az iparág legfontosabb nemzetközi szövetsége, az ICCA (Internationa-

⁴⁵ Magyar Turisztikai Ügynökség 2019.

⁴⁶ Magyar Turisztikai Ügynökség 2018c.

⁴⁷ A REVPAR betűszó, amely a következő mutatót rövidíti: Revenue per Available Rooms = egy kiadható szobára jutó árbevétel.

⁴⁸ Konferencia- és kongresszusi turizmusban.

tional Congress and Convention Association) legfrissebb eredményei alapján Budapest kiváló helyen áll a világ városainak rangsorában. A 2016-os 16. helyről négy helyezést javítva, 2017-ben a 12. lett a világranglistán, olyan városokat megelőzve, mint Hongkong, Amszterdam, Tokió és Stockholm; az európai városok között pedig a kilencedik helyezést érte el.

A nemzetközi tendenciákkal összhangban az tapasztalható, hogy a „klasszikus” kereskedelmi szálláshelyek mellett, az egyéb üzleti célú szálláshelyek, azon belül is a szállásmegosztó portálokon (például Airbnb) keresztül kiadott magán szálláshelyek jelentősége Budapesten is növekszik. Az egyéb szálláshelyeken a vendégéjszakák száma (2,8 millió) jelentős mértékben, 46,0%-kal emelkedett az előző évhez képest; ezen belül a külföldi vendégéjszakák számának (2,6 millió) növekedése 45,5%-os volt. A budapesti teljes forgalom 92,4%-át a külföldiek adják.⁴⁹ Az évek óta tartó, látványos emelkedés okai mögött mindenképpen érdemes kiemelni a közösségi gazdaság keretében zajló szálláskiadás (Airbnb) szerepének évek óta tartó erősödését a szálláshelyek piacán.

Budapest versenytársainak meghatározásához mindenekelőtt le kell szögezünk, hogy a főváros a külföldi turisták egyik legfontosabb úticélja. Budapest nemzetközi versenytársainak meghatározása során figyelembe kell venni, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján melyek azok a városok, ahol a szezonális hasonlóságot alakul, mint Budapesten. Ezenkívül szintén számításba kell venni azokat a városokat, amelyek esetében a nemzetközi vendégkör a legnagyobb hasonlóságot mutatja a Budapesten tapasztalhatóval. Továbbá lényeges lehet, hogy a Magyar Turizmus Zrt. keretein belül működő Magyar Kongresszusi Igazgatóság (MKI) és iroda – mint szakmailag a leginkább kompetens entitás – milyen véleményt fogalmaz meg arról, hogy az aktuális piaci helyzetben mely városokat tartják Budapest elsődleges versenytársainak a turizmus szempontjából. A rendelkezésre álló kutatási eredmények és piaci információk alapján Budapest, Bécs és Prága mellett elsősorban Barcelonával, Brüsszellel és Lisszabonnal versenyez a nemzetközi piacon. Bizonyos álláspontok szerint Párizst például akár Budapesthez hasonló városok közé sorolhatnánk, a szezonális hasonló jellege és a nemzetközi konferenciák száma alapján; azonban a többi versenytársként megállapított fővároshoz képest a Párizsban regisztrált külföldi vendégéjszakák száma olyan magas, hogy emiatt az említett városok összehasonlítása torzított képet adhat, így nem javasolt.

A beutazó turizmus helyzete országos viszonylatban

2017-ben 22,4 millió külföldi turista látogatott Magyarországra, számuk 4,3%-kal nőtt 2016-hoz képest. 2017-ben a Magyarországra érkező összes külföldi látogató száma (55,0 millió fő) összességében 3,9%-kal, ezen belül a többnapos látogatóké (15,8 millió fő) 3,5%-kal nőtt. 2017-ben a Magyarországra érkező összes látogató 40,7%-a, a többnapos látogatók 89,3%-a érkezett turisztikai céllal. A többnapos látogatásokon belül a sza-

⁴⁹ Magyar Turisztikai Ügynökség 2019.

badidős turizmus dominált (83,0%), az üzleti turizmus 6,3%-ot tett ki. Az egy napra látogatók körében az átutazás (44,1%) és a vásárlás (25,9%) a legjellemzőbb, turisztikai céllal az egynapos látogatók 21,1%-a érkezett hazánkba. A turisták mellett további 32,6 millió látogató érkezett, többségük egynapos tranzitutas, vagy egy napra érkező bevásárló volt. A turisták összesen 83,7 millió napot töltöttek el hazánkban. A turisták 63,0%-a több napig tartózkodott az országban. A több napra érkező turisták száma (14,1 millió fő) 4,7%-kal, az egynapos turisták száma (8,3 millió fő) pedig 3,8%-kal nőtt 2017-ben. Az utazási időtartam csökkenése általános nemzetközi trend, ennek megfelelően, hogy a 2–4 napos turisztikai célú utak aránya az összes többnapos utazáson belül 2015-ben 52,2%, 2016-ban 54,1% volt, 2017-ben pedig ez az arány már 54,8%-os. A 2–4 napos turisztikai célú utak száma 6,0%-kal nőtt 2016-hoz képest, az 5 és több napos utak számában csak 3,1%-os emelkedés figyelhető meg.

2017-ben a külföldi turisták 1 386,2 milliárd forintot költöttek Magyarországon, ami 7,3%-os növekedést jelent 2016-hoz képest: A Magyarországra látogatók összes kiadása 2017-ben 1 832,4 milliárd forintot tett ki. Ennek 75,6%-a – 1 386,2 milliárd forint – származott a turisztikai céllal érkezőktől, ami 7,3%-os növekedést jelent 2016-hoz képest. Ezen belül a több napra érkezők 1 289,9 milliárd forintot (+7,1%), az egynapos turisták 96,2 milliárd forintot költöttek (+10,9%). A turisták költésében a szabadidős turizmus dominál (1 261,3 milliárd forint), ami 9,2%-kal növekedett 2016-hoz viszonyítva. Az üzleti céllal érkező turisták kiadása (124,9 milliárd forint) 8,5%-kal csökkent 2016-hoz képest. A turisztikai fogyasztás költségeinek szerinti vizsgálata azt mutatja, hogy a külföldi turisták a kiadások 38,2%-át szállás- és vendéglátó szolgáltatásokra fordították. A turisták közül a németek költöttek összességében a legtöbbet (164,7 milliárd forint), őket az Egyesült Államokból érkezők (132,3 milliárd forint), az osztrák turisták (125,7 milliárd forint) és a britek (96,2 milliárd forint) követték. A turisták napi átlagos költését tekintve a fontosabb küldőpiacok közül a legmagasabb az Egyesült Államokból (37,4 ezer Ft), az Oroszországból (36,0 ezer Ft), a Franciaországból (25,3 ezer Ft) és az Egyesült Királyságból (24,1 ezer Ft) érkezők turisták költése. Szlovákia (8,4 ezer Ft) és Románia (7,6 ezer Ft) esetében regisztráltak a legalacsonyabb egy fő egy napjára jutó költést, ez összefüggésben áll az egynapos utazások magasabb arányával és az utazások motivációjával.

2017-ben a több napra érkező turisták főbb célpontjai Budapest (39,7%), a Nyugat-Dunántúl (25,6%) és a Dél-Alföld régiók (10,7%) voltak. A 4 vagy több éjszakát eltöltők körében is ugyanez a két régió van az élen, ugyanakkor Dél-Alföldre képest (9,9%), ebben a körben, a Balaton régió aránya jelentősebb (20,0%). Az 1–3 éjszakára érkezők között Budapest (42,9%) és a Nyugat-Dunántúl (27,3%) után a Dél-Alföld következik (11,2%). A több napra Magyarországra érkezők turisták között a legnagyobb arányban (41,9%) a 25–44 évesek képviseltetik magukat, őket követi a 45–54 éves (19,8%) és az 55–64 éves korosztály (15,2%). Habár a többnapos turisták körében arányuk 10,1%-os, ugyanakkor 2016-hoz képest a 15–24 éves korcsoportba tartozó turisták körében volt a legnagyobb a növekedés (+15,3%). 2017-ben a Magyarországra érkező külföldi turisták legfontosabb

motivációi a városlátogatás, a rokon- és barátlátogatás, az üdülés-szórakozás, az egészségturizmus, a saját ingatlan felkeresése ideiglenes jelleggel és a hivatásturizmus voltak.

Küldőpiacok tekintetében az összes vizsgált országnál megfigyelhető a szabadidős turizmus dominanciája a turisztikai célú utakon belül. Az üzleti turizmus mint fő cél a magyarországi turisztikai látogatások között a legnagyobb arányban: az oroszok (25,2%), a svájciak (21,4%), a franciák (10,9%), a németek (10,7%) és az amerikaiak (10,4%) jelennek meg. A tíz legfontosabb küldőpiacot vizsgálva öt esetében a városnézés, körutazás mint főmotiváció a legjellemzőbb. A rokon- és barátlátogatás Románia (48,7%) és Szlovákia (23,6%) esetében a legfontosabb. Németország és Lengyelország turistáinak körében az üdülés-szórakozás áll az első helyen. Egészségturizmus céljából a legnagyobb arányban Ausztriából (27,3%) és Csehországból (20,8%) érkeznek.⁵⁰

Legnépszerűbb hazai települések

2017-ben a legnépszerűbb tíz városban működő kereskedelmi szálláshelyek összesen 16 212 994 vendégéjszakát regisztráltak, ami a magyarországi vendégforgalom több mint felét teszi ki (54,5%). A TOP 20 település esetében is jelentős az arány: a magyarországi vendégforgalom 64,9%-át adják a legnépszerűbb húsz településen eltöltött vendégéjszakák. A belföldi forgalom lényegesen kisebb földrajzi koncentrációt mutat, mint a beutazó turizmus. Előbbi kategóriában a legjelentősebb 10 város a belföldi vendégéjszakák 32,6%-át mondhatja magáénak, míg utóbbiban a vendégéjszakáknál ez az arány 77,9%.

Magyarország vendégéjszakaszám szerinti legnépszerűbb tíz településének rangsorában az első három helyen, a korábbi évekhez hasonlóan, továbbra is Budapest, Hévíz és Hajdúszoboszló áll.

A teljes vendégforgalmat tekintve a TOP 3 (Budapest, Hévíz, Hajdúszoboszló) települést követően Zalakaros, Balatonfüred, Siófok, Szeged, Gyula, Bük és Győr osztoznak a ranghelyeken. Az utóbbi években megfigyelhető ugyan a pozíciók minimális átrendeződése (1-2. ranghely cserélődése), viszont a TOP 10-ben új versenytárs nem jelent meg. A 11–20. helyen álló települések közül: Kecskeméten 39,7%-kal, Keszthelyen 34,8%-kal, Velencén 13,0%-kal, Pécsen pedig 11,5%-kal több vendégéjszakát tölthettek el a vendégek a kereskedelmi szálláshelyeken 2017-ben, mint 2016-ban.

A belföldi utazók körében Budapestet, Hajdúszoboszlót, Siófokot követi Zalakaros, Balatonfüred, Gyula és Eger, ugyanakkor Bük épphogy bekerült az első tízbe. A 11–20. helyen álló települések közül Gyöngyösön kiemelkedően több (+24,4%) vendégéjszakát regisztráltak 2016-hez képest (ide tartozik Kékestető, Mátraháza, Sástó is), míg 5% feletti növekedésről számolt be Velence (+13,7%), Győr (+9,2%), Szeged (+7,8%), Pécs (+7,8%) és Debrecen (+5,4%) is.

A külföldiek körében Budapest mellett a jelentős gyógyfürdővel rendelkező, illetve a Balaton közeli települések voltak a legnépszerűbbek. Ebben a kategóriában

⁵⁰ Magyar Turisztikai Ügynökség 2018a.

a 11–20. helyen álló települések közül: Kecskeméten 39,7%-kal, Keszthelyen 34,8%-kal, Velencén 13,0%-kal, Pécsen 11,5%-kal, Szegeden pedig 9,6%-kal több vendégéjszakát töltek el a vendégek a kereskedelmi szálláshelyeken 2017-ben, mint 2016-ban.⁵¹

Összefoglalás

Elmondható, hogy Magyarország turizmusa a desztinációválasztás alapján egyértelműen kétpólusúnak tekinthető. Egyrészt az elsődlegesen külföldiek által favorizált Budapestre; másrészt a túlnyomórészt belföldi turisták által választott, fővároson kívüli lokációk, együttesen értelmezett összességére tagozódik. Ennek számos oka világosan kirajzolódik.

Hazánkban a city brandig tevékenységének segítségével realizált bevétel (befektetők, turisták stb.) uralkodóan Budapestre koncentrálódik, holott 2019-ben Magyarország 9,8 milliós lakosságának csupán 18%-a (1 749 734 fő) él a főváros közigazgatási határain belül, míg 53%-a többi városban, 29% községekben. Budapest a külföldiek részéről számos attribútuma miatt különösen vonzó európai turisztikai desztináció, ugyanakkor egyben domináns gazdasági erőközpontot^{52,53,54} is képez, meghatároz egyfajta masszív centrális erőteret. A térség működésében speciális szinergia figyelhető meg, ugyanis Budapest tulajdonképpeni turisztikai imázsa mondhatni „ráül” arra a sikeres, főként külföldi befektetések Magyarországra hozatalával és itthon tartásával működő ökoszisztémára, amely nemzetközi szinten is kiemelkedik, akárcsak ha a várost közvetlen, V4-es versenytársaival vetjük össze. Ezt, ha ugyan nem is a „klasszikus” tankönyvi definícióval teljes mértékben egyezően, de nevezhetjük olyan komparatív versenyelőnynek, amivel a kormányzat a régióban talán a legeredményesebben operál. A gazdasági teljesítőképesség a helyben GDP-t termelők (a fogalom alatt a Budapesten munkát vállalókat értjük, a kifejezés köznyelvi és kifejezetten nem munkajogi vonatkozásában) országos átlag feletti bérszínvonalán is meglátszik, így az elmúlt években meg tudtak jelenni olyan szolgáltatások is, amelyek a helyi fogyasztók igényeinek kielégítésén át

⁵¹ Magyar Turisztikai Ügynökség 2018b.

⁵² Gyakorlatilag a Budapest gócpontú (a 67 ezer fős Érd városát, további 11 db, 20–50 ezer fő közötti, csaknem 330 ezer fős összlakosságú várost, illetőleg számos kisebb települést magában foglaló), több mint 3 milliós közép-magyarországi régió kivételével Magyarország összes régiója konvergencia-régió. Konvergencia-régióknak minősül minden olyan régió, ahol az egy főre jutó GDP kevesebb az EU átlagának 75%-ánál. A térségen egyébként jól megfigyelhető a 2000-es években felélénkülő dezurbanizáció, illetve a szétterülés, az úgynevezett „urban sprawl” jelensége, ahol a városok körül szabályozatlanul, külső kontroll nélkül ment végbe ez a terjeszkedés, jelentős feszültségeket gerjesztve. A budapesti agglomeráció nyolcvan településén a lakás-, gazdasági és szabadidős célokra szolgáló felszín kiterjedése 1959 és 2014 között 180-ról 411 négyzetkilométerre nőtt. Ez a tendencia számos rövid és középtávon megoldandó problémát (napi szintű ingázók környezetterhelése, a településszervezés forgalomtechnikai, parkolással kapcsolatos kérdései stb.) jelent, amelyeket a fenntarthatósági irányelveknek megfelelően előbb-utóbb szükséges rendezni.

⁵³ Európai Bizottság, Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság 2017.

⁵⁴ Kovács 2017.

nyitottak a turisták irányába, illetve ugyanez tapasztalható volt fordítva is, vice-versa. Ezek főként olyan vállalkozások, amelyek a Nyugat-Európában vagy a tengerentúlon már jól bejáratott trendek hazai meglovagolásával voltak összekapcsolhatók az utóbbi 10 évben (például kerékpáros forradalom, foodtruck/kézműves gasztróforradalom, specialty kávézók megjelenése, craftsör-hullám stb.). Az összképbe beilleszthető, azonban mégis egyfajta unikális kivételt jelentenek a rendszerváltás utáni időszakban igencsak elhanyagolt, omladozó pesti bérházak alternatív hasznosításával kialakított romkocsmák (ruin pubok), amelyek abszolút versenyelőnyt jelentő, helyi sajátosságként az egyik legvonzóbb turisztikai attrakciót jelentik Budapest tekintetében. A város ebben tulajdonképpen egyedülálló a világon. Emellett a főváros fürdő- és gyógyfürdőturizmusa is töretlen népszerűségnek örvend; az egyedülálló építészeti öröksége pedig annyira magától értetődő, hogy talán nem szükséges különösebben részletezni.

Az itt felsoroltak mellett még meg kell említeni a leginkább lényeges szempontot, amely nem melleleg fenntarthatósági szempontból is igen aggályos: az árazás és annak hatásai. Budapest tulajdonképpen a nyugat-európai árszínvonalnál szignifikánsan kedvezőbb, viszont szolgáltatási színvonal szempontjából semmivel sem marad el. Mindez kiegészülve a fapados légitársaságoknak (a pandémia előtt még) tulajdonképpen nevetségesen alacsony jegyáraival igen hívogató konstrukciót kínált. Az évi többszöri, 2-3 napos tartózkodás már az alsó középosztály beli „bulituristák” számára sem volt megterhelő, ezért előszeretettel választották, frekventált úticélnak számított. Már rövid távon is társadalmi konfliktusokat generált a megszorodó „olcsóturizmus” kérdése, viszont hosszú távon világosan kirajzolódik, hogy ez a fajta berendezkedés nem támogatja az áremelés lehetőségét, így könnyen elinflálhatja a város imázsát, illetőleg a helyi vállalkozások külföldi termékeinek/alapanyagainak világpiacon történő beszerzése miatt csak alacsony haszonrátával tud működni, ami szintén korlátokat jelent. A világjárvány hatása a légi közlekedési szokásokra és annak árszabására,⁵⁵ a szakértők prognosztizációi alapján, bizonyosan jelentős és negatív irányú lesz, így ennek fényében a helyi gazdaság szereplőinek is át kell gondolniuk jelenlegi üzleti modelljeik létjogosultságát.

A vidéki turizmust górcső alá véve megállapíthatjuk, hogy míg Budapest főleg a külföldiekre, addig a vidék jellemzően a belföldi turistákra apellál. Itt egyrészt megjelenik, hogy főváros komplex és koncentrált szolgáltatáscsomagjával egyetlen vidéki nagyváros, vagy térség sem tudja felvenni a versenyt, illetőleg a földrajzi távolságok és a közlekedési infrastruktúra adottsági nem feltétlenül a kedveznek a külföldi turisták számára. Itt két kivételt érdemes megemlíteni: egyrészt Hévízt, amely a sármelléki repülőtérnek köszönhetően budapesti transzport nélkül hoz turistákat a balatoni régióba, másrészt Debrecent, amely szintén rendelkezik nagyobb forgalmú légikikötővel.

⁵⁵ Számos nézőpont szerint a lerövidült termelési láncok eddigi gyakorlatával ellentétben szignifikáns változás következik. Az üzemszervezési metódusok, felkészülve akár a közeljövőben esedékes hasonló globális „lockdown”-ra, valószínűsíthetően nagyobb mennyiségű anyagtartalékokkal fognak számolni. Ezek logisztikai és egyéb költségei a végfogyasztói árakba épített emelkedést fognak előidézni.

A vidék tekintetében a fürdőturizmus a zászlóshajó. Hévízt leszámítva, a fürdők és wellness-szállodák elsősorban a belföldi turisták kedvelt úti célját jelentik. Ennek számos oka közül kiemelendők például a magyar emberek szabadidő eltöltési szokásai (inkább a passzív, mint az aktív pihenést választják), illetve a SZÉP-kártya kínálta lehetőségek felhasználása is, amely ilyen irányú szolgáltatások felhasználására presszionálja ezen juttatások jogosultjait. Szemléletes jelenség, hogy a vidék fürdőturizmusa tulajdonképpen Budapesttel versenyez a belföldi és a külföldi turistákért is, csak míg a külföldiek szempontjából Budapest komparatív versenyelőnyben van a helyben elérhető kiegészítő egyéb alternatívák kínálatát nézve, addig a belföldek vonatkozásában a fentebb megjelölt két szempont, kiegészülve a földrajzi közelséggel, a vidéki lokációk malmára hajtja a vizet.

A vidék szempontjából kiemelendő abszolút versenyelőny maga a vidéki miliő: a nyugodt, tiszta környezet, festői táj, a mikroközösségek szokásai. A helyi értékekben rejlő potenciált egyre inkább és egyre többen kezdik felfedezni, mind kínálati, mind keresleti oldalon. A helyi identitás feltérképezésére szolgáló helyi értéktárak, településarculati kézikönyvek, illetve a Hungarikum Bizottság magyar nemzeti értékek és hungarikumok tekintetében végzett hiánypótló és nemzeti öntudatot erősítő tevékenysége, mind támogatják, hogy a fővárosi turizmussal összhangban a vidék fenntartható szimbiózisban működve tudja kiaknázni az ország adta lehetőségeket a iparág vonatkozásában.

Irodalomjegyzék

- ASHWORTH, Gregory. J. – VOOGD, Henk (1997): *A város értékesítése: marketingszemlélet a közösségi célú várostervezésben*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- FRIGNANI, Rinaldo (2020): Coronavirus, primi due casi in Italia: due turisti cinesi, marito e moglie. In Italia da 7 giorni (atterrati a Milano). *Corriere Della Sera*, 2020. január 31. Elérhető: www.corriere.it/cronache/20_gennaio_31/virus-primi-due-casi-italia-due-cinesi-marito-moglie-italia-dieci-giorni-e365df1c-43b3-11ea-bdc8-faf1f56f19b7.shtml (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)
- Dipartimento della Protezione Civile (2020): *Coronavirus: sono 1049 i positivi 29 febbraio 2020*. Elérhető: www.protezionecivile.gov.it/web/guest/media-comunicazione/comunicati-stampa/-/content-view/view/1220045 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)
- Európai Bizottság (2020): *Az uniós intézkedések kronológiája*. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/timeline-eu-action_hu (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)
- Európai Bizottság, Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (2017): *Hetedik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról*. Elérhető: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion/7/7cr_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)
- European Centre for Disease Prevention and Control (2020a): *Rapid Risk Assessment: Cluster of pneumonia cases caused by a novel coronavirus, Wuhan, China, 2020*. Elérhető: www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/rapid-risk-assessment-cluster-pneumonia-cases-caused-novel-coronavirus-wuhan (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)

- European Centre for Disease Prevention and Control (2020b): *Risk assessment: Outbreak of acute respiratory syndrome associated with a novel coronavirus, Wuhan, China; first update*. Elérhető: www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/risk-assessment-outbreak-acute-respiratory-syndrome-associated-novel-coronavirus (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)
- European Centre for Disease Prevention and Control (2020c): *Threat Assessment Brief: Pneumonia cases possibly associated with a novel coronavirus in Wuhan, China*. Elérhető: www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/pneumonia-cases-possibly-associated-novel-coronavirus-wuhan-china (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)
- Helyzetkép a turizmus, vendéglátás ágazatról, 2018 (2018). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/jeltur/jeltur18.pdf
- KOVÁCS Zoltán (2017): Városok és urbanizációs kihívások Magyarországon. *Magyar Tudomány*, 178. évf. 3. sz. 302–310.
- Lonely Planet (2020): *A38 Live Music in Gellért Hill & Tabán*. Elérhető: www.lonelyplanet.com/hungary/budapest/entertainment/a-38/a/poi-ent/412048/359522 (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)
- Magyar Turisztikai Ügynökség (2018a): *A magyarországi kereskedelmi szálláshelyek 2018-as főbb eredményei*. Elérhető: https://mtu.gov.hu/documents/prod/Kereskedelmi_szallashelyek_adatai_2018.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)
- Magyar Turisztikai Ügynökség (2018b): *A magyar lakosság belföldi és külföldi utazásai 2017-ben – A KSH keresletfelmérésének adatai alapján*. Elérhető: https://mtu.gov.hu/documents/prod/magyarok_utazasai_2017.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)
- Magyar Turisztikai Ügynökség (2018c): *Budapest vendégforgalma 2017-ben – Szakmai háttéranyag*. Elérhető: https://mtu.gov.hu/documents/prod/Budapest_vendegforgalma_2017_3.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)
- Magyar Turisztikai Ügynökség (2019): *Turizmus Bulletin*. Elérhető: <https://mtu.gov.hu/documents/prod/TB-2019-04-BB.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)
- PISKÓTI István (2012): *Régió- és településmarketing: marketingorientált fejlesztés, márkázás*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SANJAY KUMAR, Sonbhadra – SONALI, Agarwal – P. NAGABHUSHAN (2020): *Target specific mining of COVID-19 scholarly articles using one-class approach*. Elérhető: www.researchgate.net/publication/340938612_Target_specific_mining_of_COVID-19_scholarly_articles_using_one-class_approach (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)
- Tourism statistics/hu Statistics Explained* (2018). European Commission, Eurostat. Elérhető: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/15327.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)
- TÓZSA István (2014): A településmarketing elmélete. In *Turizmus és településmarketing*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Gazdaságföldrajz és Jövőkutatás Tanszék. 129–157.
- United Nations World Tourism Organization (2020): *Country Profile – Outbound Tourism*. Elérhető: www.unwto.org/country-profile-outbound-tourism (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)
- US National Library of Medicine National Institutes of Health (2020): *First cases of coronavirus disease 2019 (COVID-19) in France: surveillance, investigations and control measures, January 2020*. Elérhető: www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7029452/ (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)
- WÁGNER Gábor (2020): *Sorra zárnak be határozatlan időre a bulinegyed szórakozóhelyei: Szimpla Kert, Instant-Fogas Komplexum és a többi*. Elérhető: <https://welovebudapest.com/cikk/2020/3/12/sorra-zarnak-be-hatarozatlan-idore-a-bulinegyed-szorakozohelyei-szimpla-kert-instant-fogas-komplexum-es-a-tobbi> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)

- WILK Andrea (2017): *Magyarország, mint biztonságos desztináció. Biztonság és Turizmus – A Beutaztató Utazási Irodák szemszögéből*. Elérhető: <http://slideplayer.hu/slide/12402892/> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)
- World Health Organization (2020): *2019-nCoV outbreak: first cases confirmed in Europe*. Elérhető: www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/01/2019-ncov-outbreak-first-cases-confirmed-in-europe (A letöltés dátuma: 2020. 04. 30.)

Jogszabályok

- 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat A Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról
- 40/2020. (III.11) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről
- 41/2020. (III.11) Korm. rendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről
- 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről
- 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében

Fenntartható közigazgatás – az elektronizáció szerepe az ingatlanok nyilvántartása kapcsán

Varga Márk¹

Az ingatlanok telekkönyvi nyilvántartása hazánkban

Az ingatlanok nyilvántartásának kezdetei

Hazánkban a 13. századtól a hiteles helyek, azaz a káptalanok és konventek minősíthetők az első, az ingatlanok, illetve az azokra vonatkozó bizonyos jogosultságok nyilvántartására szolgáló jogintézményeknek. Ezek az egyházi szervezetek őrizték a különféle ingatlanokat érintő dokumentumokat, illetve bejegyezték az azokban rögzített jognyilatkozatok tartalmát az általuk vezetett nyilvántartásba.² A hiteleshelyek ezen sajátossága a hatályos ingatlan-nyilvántartási rendszerünk, sőt valamennyi európai ingatlan-nyilvántartási rendszer alapvető jellemzője.

Kölcsönt az ingatlan esetében szinte kizárólag kézirálog útján lehetett szerezni, amely kezdetben úgy történt, hogy az adós birtokba bocsátotta a zálogjogosultat. A zálogjog ilyen formában történő alapítása azonban az 1853. november 22-én kiadott *Nyílt-parancs* 19. §-a alapján³ a szerződés érvénytelenségét vonta maga után.⁴ A 12–13. századtól a királyok szabad királyi városokat alapítottak, amelyek ezáltal kikerültek a királyi joghatóság alól. Ezekben fejlődésnek indult az ipar és a kereskedelem, amelyhez a szükséges tőke rendelkezésre állása pedig a hitelélet kialakulását eredményezte.⁵ Ehhez arra volt szükség, hogy a hitelező védelme valamilyen módon biztosítva legyen. Erre szolgált az a gyakorlat, hogy az adós hitére és becsületére tett fogadalmat, vagy az, hogy az adós, saját személyét adva zálogba, nem fizetés esetén elvesztette szabadságát.⁶ Ennél azonban értékénél fogva sokkal nagyobb biztosítékot jelentettek a hitelek kapcsán az ingatlanok, így a városokban korán megjelent az igény a tulajdonukkal szabadon rendelkező polgárok részéről az ingatlanok és az azokra vonatkozó terhek nyilvántartása iránt. A tárnokmester fennhatósága alatt álló, úgynevezett tárnoki városokban a 15. századtól a tárnoki jog szabályai szerint az ingatlant átruházni, valamint azt zálogul adni csak a bíró és az esküdtek előtt lehetett, aminek megtörténtét a hiteles könyvekbe bejegyezték. Kérelemre a könyvek tartalmáról az azt vezető városi hivatalnokok okiratot állítottak ki. Ezeknek a könyveknek

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, PhD-hallgató.

² FENYŐ – HIDVÉGINÉ ERDÉLYI – PAPP 2007.

³ KÁPLÁNY 1890.

⁴ SCHNIERER 1869.

⁵ FENYŐ – HIDVÉGINÉ ERDÉLYI – PAPP 2007.

⁶ ZLINSZKY 1890.

a tárgyát az egyes regisztrált ingatlanok képezték, míg az okiratok az ezen ingatlanokra vonatkozóan a könyvekbe bejegyzett jogok igazolására szolgáltak.⁷ Pozsony városának 1439-től négy részből álló telekkönyve volt. Sopron városának telekkönyvét 1480-ban említik először, Kassán pedig a 16. században létezett telekkönyv, amely azonban megsemmisült.⁸ A telekkönyvek nemcsak a jogváltozást, hanem a jogok keletkezését, megváltozását és megszűnését is igazolták.⁹

A betáblázási könyvek megjelenése Magyarországon

A telekkönyvek mellett megjelentek az úgynevezett betáblázási könyvek is. Az 1723. évi CVII. törvénycikk rendelkezett a jelzálogjogoknak betáblázási könyvekbe történő betáblázásáról a megyékben és a szabad királyi városokban. Célját a betáblázás – hogy ezen követelések részére elsőbbséget biztosítson – csak részben érte el, mivel az csak csőd esetén biztosított a jogosult részére elsőbbséget, átruházás esetén harmadik jogszerzőkkel szemben nem. A jelzálog hazai megteremtésével kapcsolatos egyik legfontosabb szabályozás az 1840. évi XXI. törvénycikk a követelések elsőbbség végetti betáblázásáról. A városokban az ingatlan, amelyre a betáblázás vonatkozott, egyedileg kellett meghatározni, míg a megyékben az általános betáblázás elve alapján az adósnak a megyében található összes ingatlanára kiterjedt, azonban a betáblázási könyvek csak azokat az ingatlanokat tartalmazták, amelyeket záloggal terheltek meg. A betáblázás kiterjedt a nemesi ingatlanokra is, ezek esetében a megyei közgyűlés által kirendelt küldöttség mérte fel a birtokot, majd ezután összeírást készített, amely alapján külön jegyzőkönyvben megtörténhetett a betáblázás. Elrendelték továbbá a betáblázási könyvek és a földkönyvek egyesítését.¹⁰

Telekkönyvi törvényjavaslatok

A fenti szabályok hiányosságai (főleg a megyei ingatlanokra vonatkozó általános betáblázás) miatt egy a telekkönyvi törvény kidolgozására bizottságot állítottak fel, amely 1847-re készítette elő *a nemesi fekvő javak telekkönyvéről és betáblázásáról szóló javaslatot*. „A javaslat lényegesebb rendelkezései közt megemlíthető, hogy minden birtokos 3 éven belül köteles volt birtokát bejegyeztetni, ellenkező esetben a telekkönyvi jogok nem illették meg. Előírták a helységnek, a birtokos nevének, a birtok területének, művelési ágának, a birtoklás jogcímének és eladásnál a vételárnak a bejegyzését. A javaslat értelmében betáblázás csak meghatározott birtokra történhetett,¹¹ egy követelés betáb-

⁷ FENYŐ – HIDVÉGINÉ ERDÉLYI – PAPP 2007.

⁸ KÁPLÁNY 1890.

⁹ FENYŐ – HIDVÉGINÉ ERDÉLYI – PAPP 2007.

¹⁰ KÁPLÁNY 1890.

¹¹ Azaz érvényesült a különlegesség telekkönyvi alapelve.

lázása csak egy birtokra történhetett (így egyetemleges jelzálog betáblázása sem volt engedélyezett). A javaslat a betáblázás feltételeként előírta, hogy az okiratot a kibocsájtó, valamint két tanú írja alá, és abban a felek neve, a jelzálog összege, a jogcíme, a kikötött jelzálog megjelölése és a betáblázásra vonatkozó engedély is szerepeljen.¹² A javaslat számos újítása a mai ingatlan-nyilvántartási szabályozásban is visszaköszön. Így például az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzés alapjául szolgáló okiratnak tartalmaznia kell az érintett ingatlan pontos megjelölését (település és helyrajzi szám szerint), valamint ha nem egész ingatlanra kéri a bejegyzést, akkor a tulajdoni hányadot; a jogváltozás jogcímét, vagy a bejegyzést megengedő nyilatkozatot (bejegyzési engedély) az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogosult részéről.¹³ Az okirati forma előírása kapcsán részben hasonló, részben különböző szabályokat találunk a javaslat és a hatályos törvényi rendelkezések összevetésekor. A javaslat értelmében új betáblázásnál az okiraton a nyilatkozat kiállítója mellett két tanú aláírására volt szükség, míg a hatályos törvényi előírás a jelzálogjog bejegyzéséhez egyrészt közokirati vagy ügyvéd, illetve jogtanácsos által ellenjegyzett magánokirati formát határoz meg. Emellett teljesíthető a bejegyzés olyan magánokirat alapján is, amelyet a nyilatkozatot tevő hitelintézet képviselője szabályszerűen írt alá oly módon, hogy abból az aláíró nyilvánvalóan azonosítható.¹⁴ Ez a szabály természetesen vonatkozik mind az egyoldalú nyilatkozatokra, mint például a törlési engedélyek, és mind a kettő vagy több fél részvételével megkötött és így több fél nyilatkozatát tartalmazó, szerződésekre is, ha az egyik szerződő fél *hitelintézet*.¹⁵

Az 1848 utáni időszakban kísérletek történtek az országos telekkönyvi rendszer létrehozására, amelyet az egységes osztrák birodalmi szervezet teremtett meg hazánkban csakúgy, mint a birodalom többi, Ausztrián kívüli részében. Az Igazságügyi Minisztérium 1849. december 28-án kelt, erre nyílt parancsa a Magyar koronatarományt illető Országos Törvény- és Kormánylap 1850. évi 2. számában jelent meg, és 1850. március 1-jén lépett hatályba. A javaslat előírta a még telekkönyvezetlen ingatlanokról betétek szerkesztését, illetve a telekkönyvek járásbírói általi továbbvezetését. 1850. augusztus 14-én kelt, és ugyanezen lap 240. számában jelent meg a telekkönyvi eljárás szabályait tartalmazó rendelet, amely azonban a kívánt célt nem tudta elérni, az ez alapján készült telek- és betáblázási könyvek számos utóbb már nehezen javítható hibát tartalmaztak, így a császár a rendes telekkönyv felállítását határozta el. Ennek előkészítése érdekében több rendelet is kiadásra került: 1853. április 18-i, 1853. szeptember 16-i, az 1854. július 23-i és az 1855. február 26-i, amelyek a helyszínelési feladatokat megalapozó rendelkezéseket tartalmaztak.¹⁶ Ezek elrendelték az ingatlanok felmérését, helyszínelési jegyzőkönyvek összeállítását, majd ezekből telekjegyzőkönyvek felfektetését.¹⁷

¹² VARGA 2018.

¹³ Inyvt. 32. § (1) bekezdés.

¹⁴ Inyvt. 32. § (3)–(5) bekezdés.

¹⁵ A jogintézmény szabályozását lásd a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény.

¹⁶ KÁPLÁNY 1890, 27.

¹⁷ FENYŐ – HIDVÉGINÉ ERDÉLYI – PAPP 2007, 17–18.

Az 1855. évi telekkönyvi rendtartás

Ezen helyszínelési munkák befejezése után hirdették ki a telekkönyvi rendtartásról szóló 1855. évi, december 15-én kelt igazságügyi miniszteri rendeletet. A telekkönyv vezetésére az 1855. július 20-i igazságügy miniszteri rendelet a megyei törvényszékek vagy a járásbíróóságok mellett felállított császári és királyi telekkönyvi tanácsokat hozta létre, amelyek mellett működtek a telekkönyvi hivatalok. Ebben az időben háromféle telekkönyv volt ismert: az általános vagy rendes telekkönyv, emellett az úgynevezett központi telekkönyv,¹⁸ és végül a bányatelekkönyv.¹⁹

Az 1855. évi telekkönyvi rendtartás vezette be Magyarországon a telekkönyvet, előírva a telekjegyzőkönyvek továbbvezetését telekkönyvként, és a telekkönyvvezetés anyagi és eljárási szabályait is rögzítette. A telekkönyv egy község telekjegyzőkönyveinek összességét jelentette.

A telekkönyv az elnevezése ellenére nem hagyományos bekötött könyv, hanem különálló lapokból áll.²⁰ A telekkönyv a hatóságok által vezetett olyan nyilvántartás lett, amelynek célja, hogy az ország ingatlanjait nyilvántartsa abból a célból, hogy az azokat terhelő jogokról és kötelezettségekről bárkit közhiteles módon tájékoztasson.²¹ A telekkönyvbe bejegyezték az ország valamennyi épületének és földrésztének a területét, rendeltetés módját, tulajdonosának nevét és minden terhet, amely az ingatlanhoz kapcsolódik. A telekkönyv nyilvános volt, arról bárki feljegyzést készíthetett, és arról hivatalos másolat is kiadható volt. Az abba bejegyzett jog közhitelesnek minősült, azonban a rosszhiszemű²² vagy ingyenesen szerzőt ez a vélelem nem illette meg.²³

A telekkönyvi és jelzálogrendszer,²⁴ hogy a törvényi céljait elérhesse, a nyilvánosság és a vele szoros kapcsolatban álló bejegyzés, a törvényesség, a rangsor és a különlegesség alapelveinek kellett, hogy megfelelő jogalapot biztosítson.²⁵ A rendtartás egyik legfontosabb alapelve a *bejegyzés elve*, amelynek értelmében az ingatlanra vonatkozó dologi jogváltozás csak telekkönyvi bejegyzés útján jöhet létre, vagyis maga a bejegyzés hozza létre²⁶ a dologi jogot, vagy szünteti meg azt. Az alapelv több mint százötven éve meghatározó rendező elve a hazai telekkönyvi jognak, hiszen a szabály azóta is töretlenül

¹⁸ Ilyen volt a vasút- és a csatornavállalat központi telekkönyve, valamint az ipari jelzálogadóssággal terhelt iparvállalatok telekkönyve.

¹⁹ HORVÁTH 2006, 228–229.

²⁰ FEHÉRVÁRY 1947, 4.

²¹ FENYŐ – HIDVÉGINÉ ERDÉLYI – PAPP 2007, 17–18.

²² Rosszhiszeműnek minősül a szerző, ha a látszattal ellenkező valós helyzetet ismeri, vagy a körülmények között ismernie kellett volna. Részletes kifejtését lásd KENYERES et al. 2007, 120–124.

²³ HORVÁTH 2006, 228–229.

²⁴ A zálogjogi nyilvántartás kifejezés helyett hatályos jogunk a „hitelbiztosítéki nyilvántartás”-t használja, és a nem lajstromozott ingókon, jogokon és kötelezettségeken alapított jelzálogjogokat és egyéb biztosítéki jogokat tartalmazza. Ismerteti: MÉHES 2017a, 82.

²⁵ FEHÉRVÁRY 1947, 6–13.

²⁶ Konstituálja.

érvényesül: „A jog keletkezését, módosulását, illetve megszűnését a bejegyzés hozza létre.”²⁷ A telekkönyv szempontjából jelentős jogokat két csoportba sorolhatjuk: az elsőbe azok tartoznak, amelyek bejegyzése kötelező²⁸, a másodikba pedig azok, amelyek bejegyzése ugyan nem kötelező, de a jog érvényesíthetősége szempontjából jelentősége lehet a bejegyzésnek.²⁹ A *nyilvánosság alapelve* jelenti az előzőkkel összefüggésben azt, hogy a dologi jogviszonyok bárki által megismerhetőkké válnak, ami záloga a telekkönyv közhitelességének, és stabil alapot biztosít az ingatlanforgalom és a jelzáloghitelezés számára. Ezen elvvel összhangban az 1855. évi telekkönyvi rendtartás nem ismerte el a hallgatólagos és a magánjelzálog-alapítás jogszerűségét. Csak azok a jogok válhatnak dologi hatályúakká, amelyeket bejegyeztek a telekkönyvbe. Az alapelv korlátját jelenti a 3 éves elbirtoklás intézménye, amely az ez idő alatt az elbirtoklás tárgyát képező ingatlanra bejegyzett jogokat is érvénytelenné teszi sikeres elbirtoklás esetén. Ugyanígy áttöri az alapelvet, hogy bizonyos állami követeléseket törvényes zálogjog illeti meg. Az 1855. évi telekkönyvi rendtartás részben az osztrák polgári törvénykönyv telekkönyvet szabályozó anyagi jogi rendelkezéseire támaszkodva maga is szabályoz anyagi jogi kérdéseket, mégpedig oly módon, hogy esetenként azzal szöges ellentétben áll.³⁰

A telekkönyvi rendszerünk reformja

1886. április 7-én a képviselőház részére beterjesztésre került egy törvényjavaslat a *telekkönyvi betétek szerkesztéséről* címmel. A törvényjavaslat igazságügyi bizottság általi megtárgyalását és módosítását követően 1886. június 2-án általánosságban, illetve június 4-én részleteiben is elfogadta, majd 1886. július 22-én kihirdetésre került, mint a *telekkönyvi betétek szerkesztéséről szóló 1886. évi XXIX. törvénycikk*.³¹

Ez a törvény elrendelte a telekkönyvek (betétek) szerkesztését a telekjegyzőkönyvekből, amely folyamat rendkívül lassan haladt, 1960-ra a községek harmadában továbbra sem készült el a telekkönyv. A törvény értelmében a telekkönyvezés tárgyát a forgalomképes és megterhelhető ingatlanok képezték. 1912-től³² a telekkönyveket a királyi járásbíróóságok vezették, míg a telekkönyvi bevezetéseket a telekkönyvi iroda (telekkönyvi hivatal) telekkönyvvezetője, illetve a telekkönyvi minősítésű segédhivatalnokok végezték.³³

²⁷ MÉHES 2017b, 107.

²⁸ Idetartoznak a dologi jogok: a tulajdonjog, a jelzálogjog és a telekterherjog.

²⁹ Idetartozik az elő- és visszavásárlási jog, a bérleti és haszonbérleti jog, valamint egyes esetekben az opció.

³⁰ SÁRFFY 1941, 23–25.

³¹ KÁPLÁNY 1890, 36–39.

³² 1912. évi LIV tc.

³³ SÁRFFY 1941, 23–25.

A telekkönyvek vezetése a népköztársaság időszakában

A telekkönyvek vezetése évtizedeken át változatlan formában zajlott, azon a népköztársaság jogalkotása csak kisebb korrekciókat hajtott végre. Ilyen változás volt a telekkönyvi eljárás szabályainak egyszerűsítése tárgyában meghozott 126/1950. (IV. 29.) MT rendelet, amely egyebek mellett megszüntette a telekkönyvi előjegyzés jogintézményét. A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 1960. május 1-jei hatálybalépése sem változtatott érdemben a telekkönyvi szabályokat.

Bár a Polgári törvénykönyv hatályba lépéséről és végrehajtásáról rendelkező 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Tvr.) hatályon kívül helyezte a felszabadulás előtt alkotott polgári jogi tartalmú jogszabályokat, illetve jogszabályok ilyen tartalmú rendelkezéseit,³⁴ azonban többek között a telekkönyvvel kapcsolatos még hatályban lévő, és a Ptk.-val, valamint a Tvr.-rel ellentétben nem álló rendelkezések.³⁵ Ezzel ellentétes álláspontot képvisel Matúz György, amikor kijelenti, hogy a telekkönyvről szóló 54/1960. (XI. 27.) Korm. rendelet és a 2/1960 (XII. 25.) IM rendelet 1961. február elsejei hatályba lépéséig ex lex állapot keletkezett.³⁶ Valójában a telekkönyvről szóló 54/1960. (XI. 27.) Korm. rendelet helyezte hatályon kívül a korábbi, telekkönyvre vonatkozó jogszabályokat.³⁷

A fenti rendeletek a telekkönyvvezés rendszerén, a betétek szerkezetén nem változtattak, és azok vezetése továbbra is a járásbíróóság hatáskörébe tartozott. Bár a telekkönyv a reálfölíum elvén³⁸ nyugodott, így minden ingatlant külön-külön betétbe kell telekkönyvezni, azonban az állami tulajdonban álló külterületi földeket, a perszonálfölíum elve szerint kellett nyilvántartani, így minden állami gazdaság részére külön betétet kellett nyitni. Ugyanígy kellett eljárni a tanácsok végrehajtó bizottságai esetében is, a belterületi beépítetlen földrészletek vonatkozásában.³⁹

Az egységes ingatlan-nyilvántartás létrehozása

Az 1970-es években a jogalkotó a telekkönyv és az emellett működtetett állami földadókataszteri rendszer egyesítését határozta el. A két regiszter ugyanis adattartalmukat tekintve átfedéseket mutatott. Emellett bizonyos információk az egyikből hiányoztak, míg mások a másikból. Annak ellenére, hogy bizonyos tekintetben mindkét nyilvántartás

³⁴ Ptké. 95. §.

³⁵ Ptké. melléklet 2. pont.

³⁶ MATÚZ 2003.

³⁷ 54/1960. (XI.27.) Korm. rendelet 36. § (1) bekezdés.

³⁸ A reálfölíum elve szerint a nyilvántartás tárgya a dolog, ebben az esetben az ingatlan. A perszonálfölíum elve értelmében a nyilvántartás a jogosultak szerint szerveződik, hozzájuk kapcsolódnak a dolgok, illetve a jogok.

³⁹ FENYŐ – HIDVÉGINÉ ERDÉLYI – PAPP 2007, 25.

közhitelesnek minősült, mégis sokszor volt ellentétes azok tartalma, elsősorban amiatt, hogy a változások különböző időpontokban kerültek átvezetésre.

Az egységesítés keretében 1972. január 1-jén a telekkönyv vezetési hatáskör a bíróságoktól a földhivatalokhoz került, ahogy a telekkönyvi hivatalok is integrálódtak a földhivatalok szervezetébe. Ezzel együtt megtörtént az új, egységes ingatlan-nyilvántartás anyagi és eljárási szabályrendszerének kidolgozása. Az ezt tartalmazó jogszabály az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet, valamint az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet végrehajtásáról rendelkező 27/1972. (XII. 31.) MÉM rendelet. Ezek a jogszabályok tartalmazták a telekkönyvi betétek alapján az ingatlan-nyilvántartási tulajdoni lapok szerkesztésének folyamatát, a tulajdoni lap tartalmát, felépítését, az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető jogokat és jogilag jelentős tényeket, azok jogosultjait és az ingatlanok adatait.⁴⁰

Az ingatlan-nyilvántartási eljárás továbbra is papír alapú volt, az ügyfeleknek mind a kérelmeket, mind azok mellékleteit, az okiratokat papír alapon kellett benyújtani, ahogy a tulajdoni lap, a térkép- és okiratmásolatok kiadása is papíron történt. Maga az ügyintézés is a több évszázada alkalmazott technikával zajlott. Igaz a határozatok megszüvegezéséhez már írógépet, a sokszorosításhoz pedig stencil gépeket használtak.

A legnagyobb horderejű változást az ingatlan-nyilvántartási eljárás technikáját illetően a 1994. február 4-én hatályba lépett, az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet módosításáról rendelkező 1994. évi V. törvény hozta el, amely előírta az ingatlan-nyilvántartás átállítását elektronikus gépi adatfeldolgozásra. Emellett kiadásra került az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet végrehajtására kiadott 27/1972. (XII. 31.) MÉM rendelet módosításáról rendelkező 25/1994. (V. 19.) FM rendelet is, amely egyebek mellett meghatározta a gépi adatfeldolgozású tulajdoni lapok formátumát is. A törvény szabályozása értelmében felhatalmazást kapott a földművelésügyi miniszter, hogy elrendelje az ingatlanok adatainak, valamint az ingatlanokhoz kapcsolódó jogoknak és tényeknek elektronikus gépi adatfeldolgozással történő kezelését azoknál a földhivataloknál, amelyeknél ehhez a személyi és tárgyi feltételek az adott költségvetési év kiadási (támogatási) előirányzatai között a központi költségvetésből, illetőleg egyéb forrásból biztosítottak.⁴¹ A változtatás szükségességét a rendszerváltással bekövetkező társadalmi, gazdasági folyamatok indokolták, amelyek kihatással voltak hazánk ingatlanstruktúrájára is. Az ingatlanok száma megsokszorozódott, hiszen a termelőszövetkezeti földhasználatban álló földrészteltek a kárpótlási és a részarányföldtulajdon-kiadási folyamat eredményeként többszázezer kisebb földrésztelté darabolódtak; emellett a tanácsi lakásállomány a használók tulajdonába kerülve egymillió új tulajdont eredményezett.⁴²

⁴⁰ KURUCZ 2003/2004, 8–9.

⁴¹ Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet módosításáról rendelkező 1994. évi V. törvény 50. §.

⁴² FENYŐ – HIDVÉGINÉ ERDÉLYI – PAPP 2007, 32.

Az ingatlanok számának ilyen volumenű bővülése ellehetetlenítette a földhivatalok addigi eljárásrend szerinti működését, és az ingatlanoknak a hagyományos, papír alapú nyilvántartását, azon a változások manuális vezetését.

A magyar kormány és az Európai Közösség a PHARE- (Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy) segélyprogram keretében megállapodást kötött egy többéves fejlesztési projektre, amelynek célja a földhivatalok által kezelt tulajdoni lap és térképi adatok számítógépesítése, ennek keretében az ingatlankataszter komplex, térinformatikai rendszerként történő kialakítása számítógépesítéssel, új szolgáltatások kifejlesztésével, szabványosításával, a szakmai szabályzatok felülvizsgálatával és egyebek mellett új vezetői módszerek meghonosításával. Első lépésként 115 helyszínen telepítettek számítógépeket 1993 októberéig. A számítógépeket helyi hálózatba kapcsolták. Ezt megelőzően a földhivatali munkatársak részére továbbképzésekre is sor került, valamint a megyei rendszergazdák és rendszerfelelősök részére számítástechnika tanfolyamokat tartottak. Mintegy hat és félmillió ingatlan tulajdoni lap első részének adatait rögzítették a megyei földhivataloknál üzemelő szerverekre. Megkezdődött a földhivatali munkatársak részéről a tulajdoni lapok második és harmadik része adatainak felvitele az adatbázisba.⁴³ A tervek szerint 1996-ban befejezni kívánt feladat több mint háromévnnyi késéssel 2000 júniusában fejeződött be. A *Budapesti Ingatlan-nyilvántartási Információs Rendszer* (BIIR) kiépítésnek pénzügyi háttérét szintén a PHARE-segélyprogram biztosította.⁴⁴

1997. év végére megtörtént a tulajdoni lapok adatainak rögzítése az adatbázisokba a Földmérési és Távérzékelési Intézet által kifejlesztett KDIR- (Komplex Decentrális Ingatlan-nyilvántartási Rendszer) szoftver segítségével.⁴⁵ Ezzel egyidőben befejeződött a TAKAROS- (Térképen Alapuló KAtaszteri Rendszer Országos Számítógépesítése) rendszer tesztelése is, amely lefedi a körzeti földhivatalok teljes tevékenységét, ügymenetét, az ügyirat-érkeztetéstől, a széljegyzésen, az iktatáson, szignáláson, ügyintézésen, a tulajdoni lapon történő átvezetésen, a tulajdoni lap másolat szolgáltatáson, az irattározáson át a küldemények és a hozzájuk tartozó tértivevények címzéséig. A program támogatja és ellenőrzi a dolgozók munkáját, és különböző leválogatásokat, illetve statisztikai adatszolgáltatást is lehetővé tesz.⁴⁶

A modern ingatlan-nyilvántartási rendszer számítástechnikai feltételeinek megteremtésével egyidejűleg megkezdődött az ingatlan-nyilvántartási szabályozás felülvizsgálata. Ezt indokolták a rendszerváltást követően bekövetkezett jogszabályváltozások, a privatizáció során átalakult jogintézmények, egyes jogterületek (mint a zálogjog) újraszabályozása, ezenkívül a szabályozási tárgyak bővítését célzó igények is megjelentek.⁴⁷ Ezen igények kielégítése céljából a született meg az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény, valamint az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény

⁴³ NIKLASZ 1995, 90–93.

⁴⁴ BERCZI 2003.

⁴⁵ SZABÓ–WENINGER 2000.

⁴⁶ CSERNOK 1998.

⁴⁷ FENYŐ – HIDVÉGINÉ ERDÉLYI – PAPP 2007, 32.

végrehajtásáról rendelkező 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet. A törvény az elektronikus ingatlan-nyilvántartás elvén állva szabályozza az adatbázishoz történő csatlakozás feltételeit, az adat lekérdezést, vagy az iratbetekintést (amely a legújabb módosításoknak köszönhetően bizonyos esetekben elektronikus úton is megtörténhet).

Az újabb jelentős lépés az ingatlan-nyilvántartási eljárások elektronikussá tétele kapcsán a TAKARNET- (TAKAROS NETwork) rendszer kiépítése volt, melynek tervezése 1996-ban kezdődött. A rendszer lehetővé teszi a földhivatali adatok országos elérését egymás és külső felhasználók számára is. A 2003. január elsejétől igénybe vehető fejlesztéssel vált lehetővé, hogy az állampolgárok az ország bármely ingatlanáról adatokhoz juthassanak anélkül, hogy az illetékes földhivatal székhelyére kellene utazniuk. Így az ingatlanokkal kapcsolatos jogügyletek gyorsabbá és biztonságosabbá váltak azáltal, hogy a hozzáférési jogosultsággal rendelkező ügyvéd a TAKARNET-rendszeren keresztül lekérheti az ingatlan tulajdoni lapját, így naprakész információk alapján készítheti el a szerződést. A rendszer 2005-től képessé vált térképmásolat szolgáltatásra is.

A TAKARNET-rendszer egyik komoly hiányossága volt, hogy az ingatlanok adatainak lekérdezése bizonyos esetekben nem vezetett eredményre. Ez akkor fordult elő, ha a decentralizált struktúrában működő földhivatali adatbázis nem volt elérhető, például hálózati hiba vagy a szerver leállása miatt. Az adatszolgáltatás kezdetben főként a hivatali munkaidőben volt garantálható, de technikai problémák felmerülése esetén, a szolgáltatás kiesésekor a kéréseket a rendszer nem tudta teljesíteni. Erre a problémára nyújtott megoldást az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP) kiemelt projektjei közé sorolt Digitális Földhivatal koncepció keretében megvalósított *Földhivatali Adatok Elektronikus Non-stop Szolgáltató Rendszere Ügyfélkapun Keresztül* elnevezésű projekt (TakarNet24 projekt). A TakarNet24 projekt célja, ahogy az elnevezése is mutatja, a földhivatali adatok szolgáltatásának kiterjesztése oly módon, hogy a nap 24 órájában, a hét minden napján elérhető legyen bárki számára. A Földhivatal Online rendszer az ügyfélkapun keresztül érhető el, újabb fejlesztéseinek köszönhetően ingyenes szolgáltatásokat (évente kétfő tulajdonilap-másolat, illetve 20 db adatszolgáltatás a tulajdoni lap I. része tekintetében) is nyújt, és lehetőség van helyrajzi szám, vagy az ingatlan címe alapján tulajdoni lap és térképmásolat lekérdezésére, a korábban lekérdezett dokumentumoknak a tárhelyen, 10 hónapig tartó időszakra történő megőrzésére, az iktatószám ismeretében ingatlant érintő ügy állapotának megtekintésére, és a díjköteles szolgáltatás igénybevétele esetén a szolgáltatás díjának elektronikus fizetési rendszeren keresztül történő kiegyenlítésére.

A rendszer bevezetése az addigi decentralizáltan működő adatbázisok egységesítésének végrehajtását igényelte. Ennek érdekében a FÖMI-ben központi szerverszobát alakítottak ki, amelyen egységes szerkezetű központi adatbázist hoztak létre. Az adatbázisnak képessé kellett válni a többféle eltérő adatbázis (mint a BIIR és a TAKAROS, vagy a földmérési szakterületen a tulajdonlapi adatkezelés területén tapasztalt különbséghez hasonlóan különböző fővárosi és vidéki adatbázisok: a TOPOBASE és a DATR) adatainak fogadására. A maximális adatbiztonság érdekében az adatbázisok adatreplikációs eljárás útján kerülnek a felhasználók felé továbbításra. Így amellet, hogy a rendszerből

szolgáltatott adatok naprakészek, azok egy esetleges meghamisítás, vagy rendszerhiba miatti megváltozás esetén sem befolyásolják az eredeti adatokat, illetve azok helyességét. Ahhoz, hogy az egyesítés a lehető legteljesebb legyen, az adatbázisokat átvizsgálták, és megtörtént a kódharmonizáció, és -tisztítás.⁴⁸

Az ingatlanok nyilvántartásának elektronizálása

A földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet alapján jelenleg a földügyi igazgatáshoz tartozó eljárásokat az elmúlt évtizedekben kialakult módon, hagyományosan papír alapon intézik az ingatlanügyi hatóságok. Az eljárásokat támogató informatikai rendszerek elavultak, az elektronikus ügyintézés jelenlegi szabályainak már nem tudnak megfelelni, ezért a Kormány a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) számú határozatában egyetértett azzal, hogy ezek fejlesztése megvalósuljon, méghozzá a KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15 azonosító számú, *E-ingatlan-nyilvántartás* című projekt (a továbbiakban: eING-projekt) végrehajtásával.

Az ingatlan-nyilvántartási, térképészeti, telekalakítási feladatok fejlesztése kiemelkedő közigazgatási jelentőségű terület. Az ingatlan-nyilvántartás által közvetlenül érintett ingatlanügyletek, mezőgazdaság és építőipar ágazatok együttesen a nemzetgazdasági teljesítmény körülbelül egyhatodát állítják elő. A jelzálogértékeket is figyelembe véve, a föld- és ingatlanvagyon a nemzeti vagyon 60-65%-át adja.⁴⁹ Ennek megfelelően az ingatlanügyi és telekalakítási, valamint mezőgazdasági igazgatási ágazathoz tartozó földügyi hatósági eljárások közigazgatási jelentősége kiemelkedő Magyarországon. 2018-ban elsőfokú hatóságként 3,3 millió darab ingatlan-nyilvántartási, földügyi eljárás indult, amelyből több mint 2 millió db ingatlan-nyilvántartási ügy (tehát tulajdoni lapra történő adat átvezetése, jogok tények be-, illetve feljegyzése) volt, amelynek több mint 25%-a tulajdonjog bejegyzése iránti kérelem. 2018. január 1. és május 31. között összesen 923 648 ügy indult az ingatlanügyi hatóságoknál országos szinten, ebből mindössze 21 589 ügy alapult elektronikus úton megküldött beadványon, amely utóbbiból mindössze 2903 db volt a nem végrehajtottól érkezett kérelem alapján indult elektronikus ügy.⁵⁰ Ehhez a viszonylag alacsony számhoz képest 2019. év második félévében az országos szinten lefolytatott 745 218 ingatlan-nyilvántartási eljárásból, már 211 185 elektronikus úton benyújtott kérelem alapján indult, azaz megtízszereződött az ilyen típusú eljárások száma.⁵¹

⁴⁸ SZILVAY 2011.

⁴⁹ MÉHES 2017.

⁵⁰ TÓTH 2018.

⁵¹ Miniszterelnökség: Elektronikus ügyiratforgalmi statisztika. Elektronikus ügyintézés az ingatlan-nyilvántartásban 2019. II. félév.

A jelenlegi eljárások ügyintézési határideje meglehetősen hosszú, amelynek egyik oka, hogy a kérelmek benyújtása nagyrészt papíralapon történik, másrészt az eljárási díjak befizetése jellemzően a földhivatali ügyfélszolgálatok pénztárában történik, online fizetésre kevés lehetőség van.

A nemzeti adatvagyon körébe tartozó, földügyi hatóságok által kezelt közérdekű adatok, személyes adatok és közérdekből nyilvános adatok összességét informatikailag elavult, egymással nehezen, vagy nem, külső szakrendszerekkel alig kommunikáló, vidéken és Budapesten eltérő, nem egységes földügyi szakrendszerek kezelik. A rendszerek karbantartása és fejlesztése duplikált feladatot és költséget eredményez a Magyar Állam számára.

Az ingatlan-nyilvántartás felülvizsgálatának időszzerűsége

A földügyi igazgatás szerkezete

A földügyi szakigazgatás a gazdasági élet, a mezőgazdaság és hitelforgalom alapjának egyik legnagyobb összetevőjével, a termőfölddel és az ingatlanokkal kapcsolatos, az ország teljes közigazgatási területére kiterjedő komplex állami adathalmazt jelenti. A földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Kormányrendelet alapján jelenleg a földügyi igazgatáshoz tartozik az ingatlan-nyilvántartás, a földhasználati nyilvántartás, a földművesekről, a mezőgazdasági termelőszerkezetekről és a mezőgazdasági üzemközpontokról vezetett nyilvántartás (a továbbiakban: földműves nyilvántartás), a földmérési és térképészeti állami alapfeladatokkal és alapmunkákkal – ide nem értve a honvédelmi célú földmérési és térképészeti tevékenységet – a földméréssel, a térképészettel, a távérzékeléssel, a térinformatikai rendszerek működtetésével és az államhatárral kapcsolatos nemzetközi kötelezettségek, továbbá a földminősítéssel, a földvédelemmel, a földhasznosítási előírások érvényesülésével, a földtulajdoni és a földhasználati előírások érvényesülésével, a földforgalommal és a telekalakítással kapcsolatos tevékenységek, hatósági feladatok és adatbázisok.

A földügyi igazgatás fenti feladatai részben a Miniszterelnökséget vezető miniszter, részben az agrárminiszter szakmai irányítása alá tartoznak. Annak érdekében, hogy a szakmailag együtt kezelendő tevékenységek egymással koherensek legyenek, a két miniszter egymással együttműködésben látja el a feladatait. A földügyi igazgatáshoz kapcsolódó hatósági és informatikai üzemeltetési feladatok jelenleg a fővárosi és megyei kormányhivatalok mint ingatlanügyi hatóságok, valamint a Lechner Tudásközpont mint földmérési és térinformatikai államigazgatási szerv látja el.

A földügyi igazgatás célja

A földügyi igazgatás célja a tulajdonhoz, az egészséges környezethez való jog, a vállalkozás és a gazdasági verseny szabadságához való jog érvényesülésének támogatása, a természetes és mesterséges tereptárgyak hiteles nyilvántartása az egységes és közhiteles ingatlan-nyilvántartási és tér-adat infrastruktúra biztosítása révén. Ezen belül is az ingatlan-nyilvántartás célja az ingatlan adatainak, a jogszabályban meghatározott releváns jogok, és a törvényben meghatározott jogilag jelentős tények közhiteles nyilvántartásának vezetése, illetve az abból történő adatszolgáltatás annak érdekében, hogy a Magyar Állam ezen közhiteles nyilvántartással garantálja az ingatlanforgalom biztonságát, valamint segítse a Kormányt nemzetgazdasági céljainak elérésében.

Az eING-projekt bemutatása

Az eING-projekt szükségességének okai

Meglátásom szerint az ingatlan-nyilvántartás eddig bemutatott története alapján elmondható, hogy az elmúlt 170 évben az ingatlan-nyilvántartás folyamatos fejlesztése mindig kiemelt államigazgatási cél volt, és eredményei elvitathatatlanok, az elmúlt 3 évtized információtechnológiai fejlődése óhatatlanul elavulttá tette a jelenleg használatos informatikai rendszereket. Ennek negatív hozadéka nemcsak az ingatlan-nyilvántartással közvetlenül kapcsolatba kerülő ügyfelekre és az ingatlanügyi hatóságokra, hanem más hatóságokra, bíróságokra, a gazdasági élet egyéb szereplőire is kihatással van. Az eljárások lefolytatása papír alapon történik (még annak ellenére is, hogy az ingatlanügyi hatósághoz 2019. második félévében a benyújtás 28%-a már elektronikusan, biztonságos kézbesítési szolgáltatáson keresztül történt), más nyilvántartásokkal kialakított online kapcsolat nem, vagy nagy nehézségek árán üzemel, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) szerinti automatikus döntéshozatalra egyáltalán nincs lehetőség. Az adatszolgáltatás során nyújtható adatok formátuma nem mindig elégíti ki a jogos ügyfél igényeket. Az informatikai rendszerek széttagoltak és elavultak, ugyan a jelenlegi földügyi igazgatáshoz tartozó eljárásokhoz megfelelnek és stabilak, de ezek 25 éves technológiákon alapulnak.

Az eING-projekt indítása előtt számos probléma megoldása vált szükségessé. Az ingatlan-nyilvántartási informatikai rendszer elavult: a hardver/szoftver architektúra korszerűtlen, a rendszer fejlesztése pedig 25 éves technológiára épül, amivel alkalmatlan a kor kihívásainak teljesítésére, és biztonsági kockázatokat is rejt. Történelmi okokból az ingatlan-nyilvántartási rendszer nem egy egységes informatikai rendszer, hanem 119 járási (a korábbi körzeti földhivatali) rendszer összessége. További probléma, hogy a 117 vidéki rendszer ugyanolyan, azonban a 2 fővárosi rendszer ettől különböző, mind az ingatlan-nyilvántartási, mind a térképi modul tekintetében. Az ingatlan-nyilvántartás közhiteles adatbázis, így alapvető elvárás lenne, hogy a benne tárolt adatok pontosak,

naprakészek legyenek. Ez azonban több aspektusból nem teljesül. A személyhez, céghez, szervezethez köthető azonosítási adatok hiányosak, nem pontosak. A tulajdoni lapon szereplő leíró adatokat meghatározó úgynevezett kódszótárak (annak ellenére, hogy a korábban írtak szerint a TAKARNET24 rendszerrel a FÖMI elvégezte a szükséges kódharmonizációt) nem egységesek a 119 adatbázisban, így az adatszolgáltatás pontatlan, lassú. Az ingatlan-nyilvántartási térképek sok esetben nem felelnek meg a valóságnak.

Az ingatlan-nyilvántartási folyamatok kizárólag papír alapon működnek így nem teljesül az elektronikus ügyintézés megvalósítását kitűző cél. A közigazgatás hatékony működése szempontjából fontos cél, hogy az alapnyilvántartások elérhetőek legyenek egymás számára elektronikus úton. A jelenlegi ingatlan-nyilvántartás sem adatot fogadni, sem adni nem képes a közigazgatási eljárások során a fogadó oldal számára feldolgozható formában. Egyetlen kivétel a Központi Címregiszter, ahol a Címnyilvántartás összekötésre került a személyi adat- és lakcímnnyilvántartással és az ingatlan-nyilvántartással. A jelenlegi környezet több törvény, rendelet, határozat és utasítás szabályozása alatt áll, így szükséges ezek egységesítése, konszolidáció a jogalkotásban. További nehézség, hogy más szakigazgatási ágazatok esetén lehetőség van a hivatalból indított eljárások lefolytatására, ami szükséges lenne az ingatlan-nyilvántartási eljárásban is, de ezt a jelenlegi jogszabályok nem teszik lehetővé. A hatályos szabályozás alapján ingatlant érintően úgy jelenleg csak az ingatlan fekvése szerinti illetékes kormányhivatalban intézhető. A jogszabályi környezet, az elavult rendszer és a betöltetlen ügyintézői állások miatt egy ügy intézésének időtartama jelentősen megnőtt.

Mindezekre tekintettel a Kormány a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozatában akként döntött, hogy a Lechnert Tudásközpont Nonprofit Kft. (LTK), mint földmérési és térinformatikai államigazgatási szerv konzorciumvezetésével olyan projektet folytathat le, amelynek célja nemcsak az ingatlan-nyilvántartási eljárások, hanem a földügyi igazgatáshoz tartozó valamennyi hatósági eljárás és adatszolgáltatás elektronikus alapokra helyezése az informatikai rendszerek és a jogszabályi környezet fejlesztésével.

Az eING-projekt célja

Az eING-projekt indulásakor, 2016-ban a Földművelésügyi Minisztérium a FÖMI-vel együttműködve a következő célok elérését fogalmazta meg.⁵² A földügyi ágazat valamennyi nyilvántartó informatikai szakrendszerének (beleértve az ingatlan-nyilvántartást, a térképi, földhasználati, földműves nyilvántartást és az ezekhez kapcsolódó megyei és vezetői rendszereket) egységesítését, az így létrejövő szakrendszer fejlesztését. Ezen belül front office rendszer létrehozását, amely az ügyfelek számára elérhető (e-úrlapok, nyomtatványkitöltő programok) és back office rendszer létrehozását, mely az ügyintézők

⁵² VARGA 2016.

számára nyújt segítséget az ügyintézésében (iktatás, változásvezetés a tulajdoni lapon, térképen, földhasználati lapon). A kezdeti célok között szerepelt továbbá az elektronikus ügyintézés bevezetése valamennyi földügyi ágazatot érintő eljárásban, a háromdimenziós ingatlan-nyilvántartás bevezetése és a papíralapú okirattár digitális átalakítása. Az eING-projekt a fentiek alapján a legnagyobb mértékű változást az ingatlan-nyilvántartásban hozza, mely jelentős ügyintézési tehercsökkenést idéz elő mind az ügyfelek, mind pedig az ingatlanügyi hatóságok számára. A fenti feladatok gyökeresen megváltoztatják a földügyi ágazatra vonatkozó eljárásokat, így az ingatlan-nyilvántartási szakterület közigazgatási eljárásait is. A kezdeti elgondolás szerint a fejlesztések eredményeként mind jogi, mind pedig műszaki informatikai oldalról lehetővé vált volna ennek az elektronikus ügyintézés, illetve az ingatlan-nyilvántartási adatszolgáltatás. Az eING-projekt kezdeti céljai között szerepelt a térbeli nyilvántartás kialakítása is, amely az elektronikus ügyintézés mellett a másik szakmailag jelentős, kihívást igénylő feladat. Az eING-projekt megvalósítását elsősorban nem a szakmai igények, de még csak nem is a 21. századi szolgáltatások nyújtásának eszméje vezérelte, hanem az a tény is, hogy 2018. január 1-jétől valamennyi közigazgatási eljárást elektronikusan kell lefolytatni.⁵³

Az eING-projekt célja az ingatlan-nyilvántartás és az állami térképi nyilvántartást vezető informatikai környezet összehangolása a főváros és vidék esetén, ezen integráció biztosítása nélkül a projekt megvalósítása nem lehetséges (szoftver és alapadatok, a földügyi szakigazgatás által jelenleg is használt TAKAROS ingatlan-nyilvántartási információs rendszer, Budapesti Ingatlan-nyilvántartási Információs Rendszer, Digitális Alaptérképen alapuló Térképkezelő Rendszer, Topobase szoftver egységesítése).

Az egységes rendszer és egységes alapadatok biztosítják továbbá a kormányzati nyilvántartásokkal való összekapcsolódást (interoperabilitás), így megvalósul a kapcsolódó nyilvántartások földügyi adatokkal történő kiszolgálása is. Az eING-projekt keretében megvalósuló fejlesztések célja az elektronikus ügyintézés kiterjesztése az ingatlan-nyilvántartási eljárásokban, a földügyi informatikai rendszerek szolgáltató képességének növelése, a földügyi eljárások új, munkafolyamat-támogató e-megoldásainak kialakítása és a földügyi adatbázisok konszolidációja. Az eING-projekt további, horizontális (minden „beavatkozási területre” és fejlesztési tevékenységre kiterjedő) célja, alapkövetelménye, megfelelő a KÖFOP-felhívás által meghatározott „horizontális követelményeknek”, az „esélyegyenlőség és környezeti fenntarthatóság előmozdítása”.⁵⁴

Az ingatlanokat érintően számos nyilvántartási szakrendszer működik önállóan. A szakrendszerek önállóságát nem érintve, a most kezdődő fejlesztéssel az ingatlan-nyilvántartási eljárásokat, illetve az ingatlan-nyilvántartásból történő adatszolgáltatást támogató informatikai rendszerek, a földmérési, térképészeti és telekalakítási eljárásokat, és az adatszolgáltatást támogató informatikai rendszer, a földhasználati nyilvántartást és az abból történő adatszolgáltatást támogató rendszer, a földműves nyilvántartás, a földtulajdoni és földhasználati szabályok érvényesülésének betartásával foglalkozó eljárás-

⁵³ BOROS – VINCZE-CSAPÓ – JUGOVITS 2019, 172.

⁵⁴ Lechner Tudásközpont Területi, Építészeti és Informatikai Nonprofit Kft. 2018.

sokat támogató informatikai rendszer, valamint a földmínősítési eljárásokat támogató informatikai rendszer, és az azok segítségével lezajló eljárások és adatszolgáltatások válhatnak elektronikussá.

Az eING-projekt sikeres végrehajtásával a földügyi igazgatás tevékenysége teljes mértékben koherensé válik az általános közigazgatási rendtartásról, a perrendtartásokról, valamint az elektronikus ügyintézésről szóló ágazati szabályozásban megkövetelt rendelkezésekkel. Kialakításra kerülhetnek az online adatkapcsolatok más informatikai rendszerekkel, nyilvántartásokkal, adatbázisokkal, könnyebbé válna a földmérő vállalkozók, a földművesek, a jogi képviselők, bíróságok, hatóságok munkája. Új elemként a fejlesztés lehetővé teszi, hogy szintben eltérő objektumok (alul- és felüljárók, csatornák, pincék, alagutak, hidak stb.) is feltüntethetők legyenek az ingatlan-nyilvántartásban, ezáltal ezen „új” ingatlankategória a jelzálogpiac lehetőségeit is bővítené.⁵⁵

A földügyi igazgatási eljárások felülvizsgálata

Annak érdekében, hogy a jogos ügyfélvárásoknak, valamint a KÖFOP által meghatározott kereteknek az eING-projekt teljes mértékben megfeleljen, nemcsak informatikai fejlesztésre, hanem a szakterületet szabályozó anyagi és eljárásjogi szabályozás felülvizsgálatára is szükség van. Egyfelől azért, hogy az elektronikus ügyintézés hatályban lévő szabályozásával teljes koherenciát mutassanak az ágazati rendelkezések, másfelől azért, mert az új rendszer kibővített funkciói szükségtelenné vagy átalakíthatóvá tehetnek olyan eljárásokat, eljárási módokat, vagy eljárási lépéseket, amelyek a mostani tevékenységek szerves részét képezik.

Az ingatlan-nyilvántartás reformja kapcsán két, egymással részben átfedéseket mutató megoldás különíthető el.

Az ingatlan-nyilvántartás átfogó reformja

Egyik alternatíva alapján különösen az ingatlan-nyilvántartás (ezen belül is az adatváltozás átvezetés, illetve a jogok, tények bejegyzése, feljegyzése), és egyes földforgalmi ügyek vonatkozásában a jelenlegi dogmatikai rendszert átalakító, átfogó reform kerülne végrehajtásra. A jelenlegi alapelvek ugyanis túlhaladottak lehetnek, illetve a szabályozás sem minden esetben felel meg az alapvető dogmatikai és kodifikációs kívánalmaknak. Ezen felül nemcsak az egyes hatósági intézkedéseken alapuló eljárásokban és bejegyzéseknél, hanem a természetes és jogi személyek egymás közötti jogügyleteinél is ki kellene iktatni a humán erőforrás igénybevételével járó hatósági tevékenységet úgy, hogy azzal az ingatlanügyi hatóságokról a bejegyzés felelősségét a jogi képviselőkre (ügyvédekre, jogtanácsosokra) kellene telepíteni. Ezzel összefüggésben az elsőfokú eljárások

⁵⁵ Lechner Tudásközpont Területi, Építészeti és Informatikai Nonprofit Kft. 2018.

tekintetében, minél szélesebb körben lehetővé kell tenni az Ákr. szerinti automatikus döntéshozatalt.⁵⁶ Az automatikus döntéshozatal főszabálya szerint a kérelmen alapul, a mellé csatolt okiratot sem a rendszer, sem a hatóság nem vizsgálja. Minden olyan esetben, amelyben nem lehetséges az automatikus döntéshozatal, a kérelem külön eljárásban kerül elbírálásra.

Az automatikus döntéshozatal és az elektronikus eljárás sajátosságaira figyelemmel az elektronikus rendszer felhasználóinak (jogi képviselő, hatóságok, bankok, bíróságok, végrehajtók stb.) felelősségi körét bővíteni szükséges, de olyan védelmi mechanizmusok beépítése mellett, hogy biztosítva legyen a nyilvántartások közhitelessége és az állampolgárok jogainak megfelelő védelme. A fejlesztéssel létrejövő elektronikus rendszerekhez hozzáférő jogosultakat az egyes rendszerekhez, nyilvántartásokhoz igazodóan szükséges rögzíteni, illetve meghatározni akként, hogy a rendszer ellenőrizni tudja a hozzáférési jogosultság érvényességét. Az új elektronikus rendszerben biztosítani szükséges, hogy a bíróságok, hatóságok, illetve a jogi képviselők az automatikus döntéshozatallal érintett ügyekben eljárhassanak.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény írásbeliségre vonatkozó szabályait szükséges felülvizsgálni, illetve kiegészíteni akként, hogy az ingatlan-nyilvántartási, térképészeti, telekalakítási feladatokat támogató informatikai rendszer elektronikus ügyintézési felületén megtett nyilatkozatok írásbelinek minősüljenek. Szükséges annak vizsgálata is, hogy az így tett nyilatkozatok a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény alapján folyó eljárásokban milyen bizonyító erővel rendelkezzenek, biztosítva azt, hogy amennyiben egy személy jognyilatkozatot tesz teljes körű azonosítást követően az elektronikus ügyintézési felületen, az megfelelő bizonyító erővel rendelkezzen. Emellett az új elektronikus rendszernek képessé kell válnia arra, hogy automatikusan – lényegében azonnal – értesítse az ingatlan tulajdonosát, amennyiben az ingatlanára bejegyzés történt, vagy lekérték az ingatlan adatait. Ez megvalósulhat az ügyfélkapun keresztül és/vagy akár mobilapplikáció használatával, online módon.

Az elektronikus ügyintézés ezen magas szintjét valósítja meg az osztrák telekkönyvi nyilvántartás. Ausztriában a telekkönyvi eljárások mintegy 60%-a elektronikus úton benyújtott kérelemre indul, tekintettel arra, hogy a közjegyzők, ügyvédek, pénzügyintézetek kizárólag ebben a formában nyújthatják be a beadványokat. Az elektronikus kérelmekből a szükséges adatok könnyen átemelhetők a telekkönyvbe, ezért a bejegyzés alapjául szolgáló okiratokat egyszerű formátumú elektronikus dokumentumként (PDF) nyújtják be a kérelmezők. Az elektronikus telekkönyvi eljárás a kérelem beérkezésétől a döntéshozatallal együtt zajló telekkönyvi bejegyzésen és annak ellenőrzésén át, a döntés elektronikus úton történő kézbesítéséig tart. Az eljárás időszükségletét nagymértékben csökkenti, hogy ez utóbbi a döntéshozatallal egyidőben szintén automatikusan történik felgyorsítva a telekkönyvi bíróság és a kérelmezők közötti kommunikációt.⁵⁷

⁵⁶ BOROS–POLLÁK 2018, 163.

⁵⁷ HAJDU–JÁNOSSY 2017, 22–23.

Az ingatlan-nyilvántartás digitalizációs reformja

Az ingatlan-nyilvántartás átalakításának második alternatívája alapján pedig – az ingatlan-nyilvántartás alapvető átalakításának sok alapvetésével egyetértve – a jelenlegi alapvető dogmatika fundamentumán, azokat esetlegesen csak a legszükségesebb mértékben módosítva kell az ingatlan-nyilvántartást és a földügyi igazgatást fejleszteni.

A digitalizációs reform – összhangban az eING-projekttel – értelemszerűen itt is kiterjed az elektronikus ügyintézés minden aspektusára. Ennek megfelelően koherenssé válik az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (Eüsztv.), valamint annak végrehajtási rendeletébe foglalt, földügyi igazgatásra is kiterjedő szabályozása. Az új informatikai rendszer adottságaira tekintettel a hatósági és bírósági eljárásokban már bevezetett ügyfél-azonosítás, ügyiratkezelés és továbbítás, más, elsődleges információforrásoknak minősülő nyilvántartásokkal való kapcsolat, a földügyi igazgatáshoz tartozó eljárások szempontjából releváns központi elektronikus ügyintézési szolgáltatások használata megvalósul. A kifejlesztésre kerülő elektronikus űrlap alkalmazásával egyszerűsödhet a beadványszerkesztés és benyújtás. A reform eredményeként a földügyi igazgatás eljárásai, kezelt nyilvántartásai és adatbázisai a kor színvonalának megfelelően magas minőségűvé válnak információbiztonsági szempontból. A digitalizációs reform során szempont, hogy az informatikai rendszer rugalmasan tudja kezelni valamennyi jogosultság hozzáférést, ügytípust annak érdekében, hogy a jövőbeni anyagi- és eljárásjogi szabályváltozások és közigazgatás-szervezési feladatok is optimális idő- és energiaráfordítással megvalósulhassanak.⁵⁸

Mindazonáltal az ingatlan-nyilvántartás teljes szabályrendszerén – ideértve az ingatlan-nyilvántartás alapvetéseit – véleményem szerint nem indokolt változtatni. A mostani kialakult eljárások, bírósági gyakorlatok, valamint a Kúria idevágó, joggyakorlat elemző munkacsoportjának következtetései alapján az ingatlan-nyilvántartásnak nem a jelenlegi rendszere az alapvető szűk keresztmetszet. Sokkal inkább okoz nehézségeket a papír alapú eljárások kizárólagossága, egyes ingatlan-nyilvántartáshoz kötődő ügyletek nem megfelelő, vagy elavult szabályozása – eklatáns példa erre a földnek nem minősülő ingatlanok esetében az elővásárlási jog szabályozása, ellenőrzése, valamint a társasházak alapításával, vagy azok alapító okiratának módosításával kapcsolatos szabályozás –, valamint az ingatlan-nyilvántartásból történő adatszolgáltatások nehézsége.⁵⁹ Ezen problémák azonban meglátásom szerint anélkül is javíthatók, hogy az ingatlan-nyilvántartás alapvető és teljes átalakítása megtörténne.

Így az okirat elve, illetve az okiraton alapuló bejegyzés lenne továbbra is az ingatlan-nyilvántartás alapja, és az egyes eljárásokban az automatikus döntéshozatal nem járna a jogi képviselők felelősségének kiterjesztésével, állami hatósági kontroll nélküli bejegyzés lehetőségével.

⁵⁸ Lechner Tudásközpont Területi, Építészeti és Informatikai Nonprofit Kft. 2018.

⁵⁹ A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja 2016.

Ezzel a megoldással lehetővé válna, hogy az ingatlanügyi hatósághoz a jövőben ne kelljen papíralapú okiratokat benyújtani, hiszen az Eüsztv., valamint az ügyvédi tevékenységről szóló törvény lehetőséget teremtene arra, hogy mind a kérelem, mind pedig a bejegyzés alapjául szolgáló okiratok és egyéb igazolások elektronikusan kerüljenek benyújtásra. Ennek részletszabályai, megoldási lehetőségei nem kívánják az ingatlan-nyilvántartás teljes átalakítását, vagy az ingatlanügyi hatóságon keresztül megvalósított állami kontroll elvesztését. A digitalizációs reform lehetőséget adhat arra is, hogy azon hatóságok, illetve bíróságok által benyújtott beadványok tekintetében, ahol az ingatlanügyi hatóság regisztrációs szervként csak kvázi deklaratív módon a döntések átvezetését, bejegyzését végzi, automatikus döntéshozatali eljárással kerüljenek lefolytatásra.

Összegzés

A kétféle reformötlet megvalósíthatósága kapcsán véleményem szerint kijelenthető, hogy a földügyi igazgatás fejlesztése elodázhatatlan, azonban jelenleg az ingatlan-nyilvántartási eljárások átalakítására vonatkozó alternatívák közül az ingatlan-nyilvántartás digitalizációs reformja tűnik észszerű, megvalósítható és hosszú távon működőképes megoldásnak, és nem az ingatlan-nyilvántartás alapvető átalakításával járó változat. Az elmúlt években az ingatlanügyi hatóságok által tapasztalt ügyféli visszajelzések alapján nem látszik indokoltnak az ingatlan-nyilvántartás alapvető átalakítása. Ezen visszajelzések az egyes hatósági döntések elleni jogorvoslatok száma, azok eredménye, a Kúria joggyakorlat-elemző munkacsoportjának következtetéseit mutatják. Az ingatlan-nyilvántartási eljárás informatikai fejlesztése a mai információtechnológiai szinten nem alkalmas arra, hogy a Ptk.-ban szabályozott egyes alapelveket, eljárási szabályokat maga ellenőrizzen, tartson vagy tartasson be. Az ingatlan-nyilvántartás alapelvei az elmúlt 170 lényegében évből változatlanok maradtak, azok messzemenőig kiállták az idők próbáját. Az idők során több államberendezkedést, ingatlanügyi hatóságokra vonatkozó, valamint a közigazgatásra vonatkozó átalakítást megéltek, és a jogalkotó minden egyes reform során a megtartásuk, vagy minimális változtatásuk mellett döntött. Az eING-projektrel létrejövő új informatikai rendszer a digitalizációs reformmal is jelentős lépést tesz előre, olyan 21. századi infrastruktúrát teremt, amelynek nemzetgazdaságra is kiemelkedő hatással bír, ugyanakkor a rendszer alapvető átalakítása ehhez képest nem mutat jelentős előnyt. Az ingatlan-nyilvántartás teljes átalakításával járó paradigmaváltás előkészítése, végrehajtása, a kodifikáció szétfeszíti az eING-projekt anyagi és időkeretét, ezzel a sikeres lezárást veszélyezteti, ami akár visszafizetési kötelezettséggel is járhat az Európai Unió felé. Az ingatlan-nyilvántartás teljes átalakításával járó paradigmaváltás nem látszik időszerűnek a világválságot követő, gazdasági újraindítási feladatok végrehajtásával egy időben. Az ügyfélérdek ilyen időszakban jellemzően az, hogy az ismert eljárásokkal minél egyszerűbben és gyorsabban és a jogbiztonság biztosításával lehessen közigazgatási ügyeket intézni, és ezen célok megvalósítását egy alapjaiban megreformált rendszer nem szolgálhatja.

A földügyi igazgatás egymással szorosan összefüggő, egymásra hatással bíró, koherens rendszer; egy részét kiragadni és teljesen átalakítani, azzal a veszéllyel járhat, hogy ez az összhang megbomlik, ami káros következményekkel járhat az agrárgazdaságban, illetve azon ágazatokban, amelyeket a térképészet kiszolgál.

Egyes nemzetközi példák (észt, svéd vizsgálatok és fejlesztések) azt mutatják, hogy az ingatlan-nyilvántartás fejlesztése nem a felelősségi körök áttelepítésével, az alapelvek újraértelmezésével történik, hanem az ingatlanhoz kapcsolódó különböző jogügyletek összekapcsolása (például ingatlanvásárlás állami támogatással, kölcsönfelvételével) révén a legújabb információtechnológiai eredmények felhasználásával (ez általában a blockchain technológia beépítését jelenti). Ez a megoldás összhangban áll az Eüsztv. előírásaival is, amely alapján az elektronikus ügyintézés biztosító szerv automatikus döntéshozatal esetén a rendelkezésére álló, valamint az automatikus információátvitel útján megszerzett adatok alapján, emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg döntését és közli azt az ügyféllel.⁶⁰ Ennél fogva az automatikus döntéshozatallal egy-egy jogügyletbe tartozó „részfolyamat” fejlesztése nem jelenthet komplex megoldást.

Irodalomjegyzék

- BOROS Anita (2018): A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye: az Ákr. (II.). Új Magyar Közigazgatás, 11. évf. 1. sz. 1–7. 2.
- BOROS Anita – VINCZE-CSAPÓ Emese – JUGOVITS Károly (2019): Az alapeljárási szabályok szabályozási karakterisztikája (1957–2018). In BOROS Anita – PATYI András szerk.: *A hazai közigazgatási hatósági eljárásjog karakterisztikája*. Budapest, Dialóg Campus. 135–196.
- BOROS Anita – POLLÁK Kitti (2018): A hatóság döntései. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE. 173–198.
- FEHÉRVÁRY Jenő (1947): *A magyar telekkönyvi jog vázlat*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata.
- FENYŐ György – HIDVÉGINÉ ERDÉLYI Erika – PAPP Iván (2007): *Magyar ingatlan-nyilvántartási jog*. Székesfehérvár, Nyugat-Magyarországi Egyetem Geoinformatikai Kar Általános Jogi Tanszék.
- HORVÁTH Attila (2006): *A magyar magánjog történetének alapjai*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- KÁPLÁNY Géza (1890): *Telekkönyv, birtokrendezés, telekkönyvi átalakítás, betétszerkesztés – Telekkönyv I.* Budapest, Athenaeum R. Társulat.
- KENYERES János – LOVÁSZY Csaba – MÉHES Tamás – PÉTERFALVI Attila – SÁRKÖZY Szabolcs – TÖRÖK Gábor (2007): *A magánjog alapjai*. Budapest, HVG–ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 120–124.
- KURUCZ Mihály (2003/2004): *Ingatlan-nyilvántartási jog*. ELTE Jogi Továbbképző Intézet Ingatlanforgalmi szakjogász képzés jegyzet.
- MATÚZ György (2003): *Telekkönyvi rendszerünk kialakulása és működése*. Phd-értekezés rövidített változata. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- MÉHES Tamás (2017a): *Polgári jogi alapismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar.
- MÉHES Tamás (2017b): *A Polgári Törvénykönyv vázlat*. Budapest, Dialóg Campus.
- SÁRFFY Andor (1941): *Telekkönyvi rendtartás*. Budapest, szerzői kiadás.

⁶⁰ BOROS 2018, 2.

- SCHNIERER Gyula (1869): *A jelzálogi- és telekkönyvi rendszerek elmélete*. Pest, Lauffer Vilmos.
- ZLINSZKY Imre (1890): *A magyar telekkönyvi rendtartás a mai érvényében*. Budapest, Franklin Társulat.
- VARGA Márk (2018): A telek- és jelzálogkönyvek magyarországi kialakulása és annak előzményei nemzetközi kitekintésben: Az 1855. évi telekkönyvi rendtartás. In MÉHES Tamás – TÉGLÁSI András (szerk.): *A jövő közigazgatás-tudománya: A Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktoranduszainak jubileumi tanulmánykötete*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 227–236.
- VARGA Márk (2016): A 2015. év margójára. *Geodézia és Kartográfia*, 68. évf. 3–4. szám. 4–6.
- BERCZI Norbert (2003): Tájékoztató a földügyi szakág fejlesztési elképzeléseiről. *Geodézia és Kartográfia*, 55. évf. 9. sz. 6–11.
- CERNOK Nándor (1998): Nulladik születésnap, amit csendben (sem) ünnepeltünk meg (avagy egy projekt alulnézetből). *Geodézia és Kartográfia*, 48. évf. 7. sz. 30–37.
- HAJDU Tádé Miklós – JÁNOSSY András (2017): Magyar szemmel az osztrák ingatlan-nyilvántartásról. *Geodézia és Kartográfia*, 69. évf. 4. sz. 22–23.
- MÉHES Tamás (2017c): Birtokpolitika – A földszerzés elmélete és gyakorlata. *Acta Humana*, 5. évf. 3. sz. 47–69.
- NIKLASZ László (1995): A „földhivatalok számítógépesítése” c. PHARE-projekt – TAKAROS, a digitális kataszteri térképek nyilvántartásának és kezelésének földhivatali koncepciója. *Geodézia és Kartográfia*, 47. évf. 2. sz. 90–93.
- SZABÓ Béla – WENINGER Zoltán (2000): Befejeződött a TAKAROS és a TAKARNET információ-technológiai rendszer országos telepítése. *Geodézia és Kartográfia*, 50. évf. 8. sz. 34–38.
- SZILVAY Gergely: *TAKARNET24 szolgáltatásai*. GISopen konferencia-előadás, 2011. 03.18. Elérhető: www.foldhivatal.hu/images/TakarNet24/gis-open_tk24_szig_2011.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja (2016): *Az Ingatlan-nyilvántartási joggyakorlat-elemzőcsoport összefoglaló véleménye*. Elérhető: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az_ingatlan-nyilvانتartasi_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye_1.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 04. 23.)
- Lechner Tudásközpont Területi, Építészeti és Informatikai Nonprofit Kft.: *Műszaki leírás az elektronikus ingatlan-nyilvántartás létrehozása érdekében infrastruktúra-felmérési, valamint adatbázis- és alkalmazásfejlesztési feladatok ellátása tárgyú közbeszerzési eljáráshoz*. Elérhető: <http://lechnerkozpont.hu/doc/kozbeszerzes/elektronikus-ingatlan-nyilvانتartas-kozbeszerzes/muszaki-leiras-2018s-072-159701-20180413.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
- TÓTH Balázs (2018): *Elektronikus ügyintézés az ingatlan-nyilvántartásban*. II. e-Cégkapu Konferencia. Előadás. 2018. december 11.
- Miniszterelnökség: Elektronikus ügyiratforgalmi statisztika. Elektronikus ügyintézés az ingatlan-nyilvántartásban 2019. II. félév.

A közigazgatás megújulása

Mészáros Tamás¹

Bevezetés

Amikor családi vagy baráti körökben a közigazgatásban szerzett tapasztalatainkról beszélgetünk, csak igen kevesen nyilatkoznak pozitívan. Ha megkérdeznénk az embereket, hogy ha csak egyetlen szóval kellene körülírnia a közigazgatást, melyik lenne az, akkor a következők biztosan benne lennének: bürokratikus, komplex, körülményes, lassú. Nem túl pozitív, nem igaz? Ennek ellenére, valószínűleg senki sem állítaná, hogy a közigazgatás szükségtelen. Akkor mégis miért tekintünk sokszor így a közigazgatásra? Célom, hogy rövid leírást adjak, mik lehetnek a közigazgatás fő elméleti problémái. Továbbá, melyek azok a leginkább akadályozó személyiségjegyek, szokások, amelyekről meg kell szabadulni, vagy éppen el kell sajátítani annak érdekében, hogy fenntarthatóan működjön és fejlődjön a közmenedzsment. A társadalmi fenntarthatóság szempontjából az állandó megújulás az élet számos területén szükségszerű – az alapértékek megtartása mellett –, így közigazgatásban is.

A közigazgatás megújulása szempontjából fontos kihívások

Témánk a megújulás. A megújulás első lépése mindig az, hogy definiáljuk mi a kihívás, milyen problémával nézünk szembe. Annak érdekében, hogy reális válaszokat adhassunk, megoldási alternatívákat alkothassunk, elengedhetetlen a problémák pontos meghatározása. Ha nem így járunk el, csak felszínes válaszaink lesznek. A műben 3 + 1 olyan, részben elméleti, részben gyakorlati kihívást vázolok föl, amelyek szükségszerűek a közigazgatás megújulása szempontjából.

A megtévesztő tapasztalatok

Úgy vélem nehézséget jelent, hogy amikor a közigazgatás problémáit keressük, nem igazán tudjuk azt pontosan definiálni. Egyáltalán nem egyszerű valaminek a lényegét megragadni, de ez a kezdeti lépés elengedhetetlen, hogy a megfelelő kiindulási pontról tudjunk indulni. Mindenkinek megvannak a sajátos fogalmi megközelítései a problémáról, leginkább az állampolgároknak és a munkavállalóknak; de ezek vajon tényleg

¹ Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, közzgazdálkodás és közpolitika mesterképzés.

a valós problémát jelölik? A közigazgatásból szerzett esetleges rossz tapasztalataink, akár felhasználói, akár munkavállalói szempontból, nem reflektálnak a problémák igazi gyökerére, sokkal inkább annak eredményeit tárják fel, és nem a forrását. Ezek a megtapasztalások, a problémák néhány területére rámutatnak, de nem elegendők a lényegi jellegzetességek megragadására.

A közigazgatás megújulásának egyik legelső lépcsőfoka éppen a társadalom kihívásokhoz való megközelítésében keresendő. A közigazgatás kihívásaira többé nem tekinthetünk úgy, hogy az egyenlő a saját megtapasztalásainkból eredő nehézségekkel. Ez a megállapítás különösen igaz munkavállalói és használói oldalról, mivel különböző megközelítésekkel közelítünk a közigazgatáshoz.

A magánérdek és a közérdek szembenállása

Ha a megtapasztalásoknál egy kicsit mélyebbre ásunk, az érdekek szintjére juthatunk. Mindenekelőtt álljon előttünk Bibó István gondolata a magyar közigazgatás egyik értelmezéséről: „... az egyik az, hogy a magyar közigazgatás alapvetően rossz, melyet minden energiával meg kell javítani, a másik az, hogy a magyar közigazgatás a magyar közélet legfontosabb hatalmi pozíciója, melyet minden energiával birtokba kell venni.”² Érdekes megközelítés, ám jól vázolja fel azt a belső feszültséget, amely a közigazgatásról kialakult társadalmi, illetve politikai nézetet jelenti, akár a napjainkban is. Nem áll módunkban azt a vitát eldönteni, hogy melyik igazabb a másiknál, nemcsak azért nem, mert mindkét tényezőnek helye van a diskurzusban, hanem azért sem, mert a társadalomban betöltött szerepek igenis befolyásolni tudják vélekedésünket a témát illetően. Mind a két megközelítés megtalálható ma is, de fontos megtalálni az egyensúlyt és a tényszerűséget ezek között. A jó közigazgatást ezért is nehéz meghatározni, mivel más szempontok szerint, más élethelyzetekből közelítjük meg az értelmezéseit.

Kérdés persze az, hogy egyfajta harcként tekintünk a közérdek és a magánérdek között meglévő feszültségre, vagy lehetőségként.³ Második esetben gondolkodásbeli változásra lenne szükség, hogy a közérdek és magánérdek között ne állandó szembenállást lássunk, hanem sokkal inkább lehetőséget, hogy megváltoztassuk a rendszert. Ez az egész folyamat kéz a kézben működik, a legitim egyéni érdek igenis tudja segíteni, előrejuttatni a közösségi érdeket, és ez visszafelé is igaz.

Másik kettőssége a közigazgatásnak a Bibó által is említett eredményesség és szakszerűség kérdésköre. Ezek persze koronként és helyzetenként változhatnak, hogy melyik a dominánsabb, de az egyensúly elengedhetetlen. A lényeg, hogy a közérdek a magánérdekkel, az eredményesség pedig a jogszerűséggel legyenek összhangban.⁴

² BIBÓ 1986a.

³ BIBÓ 1986b.

⁴ BIBÓ 1986, 472–473.

Mindemellett, ha a közigazgatásra úgy tekintünk, mint professzionális önszerveződére, amelyet egy társadalom reprodukál magából annak érdekében, hogy a közügyeit szervezze, akkor ennek az egész rendszernek a szakmai feladata az – mint azt a neve is mutatja –, hogy igazgasson. Bibó szavaival élve: „...a feladat így is, úgy is az, hogy a közigazgatás »igazgasson«, vagyis valamit vagy valakiket akadályokon átvezessen, rendezzen, egyeztessen, kiegyenlítsen, akár közérdekről, akár magánérdekről, akár eredményességről, akár jogszerűségről van szó.”⁵ Nem számítanak az érdekek, az alapelvek figyelembevétele mellett a fő küldetés a vezetési, divatos szóval élve a menedzselési képességén alapul.

Éppen ezért a fő probléma a közigazgatásnál akkor van, hogy ha hiányzik a menedzselési képesség. A rossz igazgatás még mindig jobb állapot annál, mintha egyáltalán nem lenne. Az igazgatás az elsődleges kötelezettség, amelynek mindenképpen meg kell felelnie az intézményrendszernek. Ha azonban a hosszú távú fenntarthatóságról beszélünk, akkor nem elégséges a funkciójának betöltése. Természetes módon ez önmagában nem elegendő egy jó szolgáltatás nyújtásához. Mindig törekednünk kell egy jobb rendszer kialakítására, de kizárólag ennek tisztázása után tudunk beszélni a jellegzetességeiről, mint: a hatékonyság, a jogszerűség, a szakszerűség, a felelősség, a gyorsaság, az átláthatóság, a közérthetőség.

Konfliktusos környezet

Bibó úgy vélekedik, hogy a közigazgatási feladatok 3 fő területen határozhatók meg: a *Hatalom*, a *Hivatal* és az *Élet*. Ezek a csoportok – Bibó értelmezésében – nem állandó csoportok, és nem is valamilyen jól elhatárolható társadalmi klaszterek, sokkal inkább magatartást, hozzáállást mutatnak, ahogyan megközelítjük a közigazgatási ügyeket, különböző helyzetekben. Szerinte a közigazgatási munkavégzés igazi konfliktusai innen eredeztethetők. A feszültség és az éles szembenállás nem elkerülhetetlen ezekben a magatartási megközelítésekben, érdekekben, mint azt mi gondolhatnánk. Az ideális kapcsolat az, ahol ez a három tényező összhangban működik, kijavítva egymás gyengeségeit és erősítve erősségeit.⁶ A harmadik olyan tényező, amelynek gondolkodásmódbeli változása esetén komoly előrelépéseket tehetünk a közigazgatás jövőjét illetően. A következőkben ezek jellegzetességeit vesszük sorra, különös tekintettel a hivatali kultúrára.

A Hatalom

A Hatalom erősségéről akkor beszélhetünk, ha a hatalom birtokosa képes konkrét célokat kitűzni, valamint fontos feltétel, hogy azokhoz képes legyen allokálni a szükséges erőforrásokat, eszközöket. Ha ezek egyike is hiányzik, nem beszélhetünk hatékony hatalomgya-

⁵ BIBÓ 1986, 472.

⁶ BIBÓ 1986, 473.

korlásról. A nagy befolyásolási képessége önmagában viszont nem lenne elegendő, ha nem állna rendelkezésére egy hatalmas állami apparátus, emberi erőforrás, amely végrehajtja a célkitűzéseket. Éppen ezen tényezők túlzott felhasználásából erednek a gyengeségei is. Mint például a magánérdek erőteljes, elnyomó megjelenése a döntéshozatalban; a célok mindenáron való megvalósítása; az eszközök, erőforrások fenntarthatatlan, bizonyos esetekben indokolatlan használata; a szakmai minimumok mellőzése; elrugaszkodás a valós emberi élet kihívásaitól.⁷

A Hivatal

A Hivatal legnagyobb erőssége a szakmaiságában rejlik, abban az értelmezési keretben, amely által érvényt szereznek a meghozott törvényeknek, rendeleteknek. Mondhatjuk azt is, hogy az állami végrehajtás tényleges letéteményesei azok a hivatali dolgozók, akikből az egész államapparátus felépül. Ők biztosítják azt a törvényességet, szakmaiságot, amely elengedhetetlen egy jogállami keretek között élő társadalom közügyeinek rendezése tekintetében. Viszont itt is azt láthatjuk, hogy éppen ez az, ami a túlzott megfelelési kényszer okán hatalmába tudja keríteni a Hivatalt, és felszínre hozni a gyengeségeit. A hivatali rendszer a maga jellegzetességéből adódó bürokratikus felépítésének is köszönhetően hivatali rutint alakít ki, amelytől nagyon nehezen tér el.⁸

A túlzott hivatali kényszer nem dobja ki magából azokat az anomáliákat, amelyeknek a megváltoztatása szükséges lenne, hogy fejlődőképes legyen az intézményrendszer. Ebből a szemszögből úgy tűnhet, hogy ez a hatalomtól való függőség eredménye, ami részint igaz is, de a felvázolt cselekvési kényszert a másik oldalról közelítve más képet kaphatunk. Mivel a Hivatal áll legközelebbi kapcsolatban a társadalmi lét tényleges szükségleteivel, a rendszerben jelenlévő hiányosságok ismeretével információs fölénye van a hatalommal szemben, és ez a fölénye a társadalommal szemben is megvan a szakmai tudás tekintetében. Tehát a társadalom felé a hatalom keménynyakúságát, a hatalom felé pedig a társadalomban felmerülő igények irrealitását kommunikálja.

A Hivatal szervezeti kultúrája

Mivel témánk szempontjából a hivatali jellegzetességek bírnak a legnagyobb jelentőséggel, így azt mélyrehatóbban kell megvizsgáljunk. Ahhoz, hogy megérthessük a hivatali magatartás mibenlétét, meg kell vizsgálnunk a közigazgatás szervezeti kultúrájának jellegzetességeit. A vezetés és szervezés elméletében számos olyan modell létezik, amely arra próbál kísérletet tenni, hogy felmérje egy adott szervezet belső kultúráját. Ilyen például a Quinn-féle modell is, amelynek legfőbb kérdése az, hogy a szervezetek milyen

⁷ BIBÓ 1986, 473–476.

⁸ BIBÓ 1986, 473–476.

értékeket vesznek fel a hatékonyságuk növelése érdekében. Vizsgálata során az összpontosítás irányát (külső vagy belső), illetve a szervezet rugalmasságának mértékét figyelik. A közigazgatás esetében – tán nem meglepő módon – *szabályorientált*, vagy más néven *hierarchikus* szervezeti kultúra figyelhető meg leginkább. Jellegzetessége, hogy kevésbé képes a változásokra gyorsan reagálni, és inkább a belső tényezőkre, a szervezetre magára fókuszál. Továbbá jellemző rá a szervezeti formalizáltság, az írásos, hivatalos kommunikáció, a stabilitásra és az egyensúlyra való törekvés.⁹¹⁰

A hivatali működés további sajátossága a *mechanikus* kultúra megléte. Döntéshozatala hierarchizált, az információ áramlása lassú, szoros ellenőrzési rendszer jellemzi működését. A munkavállalók tekintetében a viselkedés igen kontrollált, a változásokhoz való alkalmazkodás igen lassú. Az ilyen szervezetekben nem várják el az innovatív megoldásokat, a szervezeten belüli feladatok elvégzésénél elsődleges szempont azok megoldása, a munka emberekre gyakorolt hatása csak másodlagos. Mindebből az is következik, hogy a vezetés, a végső eredményre koncentrál elsősorban, az ahhoz vezető folyamatokra, technikákra kevésbé. Ennek okán hierarchikus kultúra mellett a piaci kultúra a második legdominánsabb a közigazgatás életében.¹¹

Az egyes szervezeteken belüli kultúrát a leginkább domináns csoportok tudják kialakítani. Mivel közigazgatásról beszélünk, érdemes megjegyezni, hogy az esetlegesen kialakuló domináns kultúra az előírások alapján szerveződik. A Hivatali életben a Handy-modell alapján a *szerepkultúra* a domináns, ami *bürokratikus* kultúrát jelent. A hatalom forrása a pozícióból ered. Fontos a szabályozás; az osztályokon, munkaköri leírásokon van a hangsúly, és nem az egyéneken.¹²

A Hivatali életre jellemző, fentebb említett három kulturális jellegzetesség is csak akkor válhat erős kultúrává, ha az alapvető értékeket a tagok is követik, illetve munkájukat befolyásolják. Az erős kultúrakialakítás előnye, hogy kiszámítható viselkedést, lojalitást biztosít. Hátránya azonban, hogy lassan képes a változásra. A gyenge kultúra, a szubkultúrák megjelenése azonban képes aláásni a központi kultúra erőteljes kialakulását.¹³

Ahogy egy 2006-os tanulmányban is láthatjuk, a hazai szervezetrendszerben a hierarchikus modell tekinthető dominánsnak, még akkor is, ha a legnagyobb a szórás mértéke a minisztériumok között az adott típusnál volt.¹⁴ Megítélésem szerint a közigazgatásban történelmi hagyományokból és alapvető céljaiból vezethető le a bürokratikus felépítettség. S mint olyan, szükségszerűen szigorúan szabályozott, kevésbé rugalmas, belső szervezeti struktúrára fókuszáló intézményrendszer. A hierarchizált struktúra már a szervezeti felépítésekben megjelenik, valamint a vezetési és felelősségvállalási

⁹ KISS–CSILLAG 2014, 8–10.

¹⁰ BELÉNYESI 2019, 217–219.

¹¹ BELÉNYESI 2019, 214–215.

¹² BELÉNYESI 2019, 215–217.

¹³ KISS–CSILLAG 2014, 8–10.

¹⁴ HAJNAL 2006, 6.

szemléletben is. Ezen intézmények elsődleges feladata a szervezeti működés fenntartása, így nehezebben változik, és az innovációban is az ismeretlent látja. A közhiedelemmel ellentétben nem gondolom azt, hogy a legnagyobb probléma a bürokrácia megléte volna. Minden szervezet, intézmény, de még vállalatok is rendelkeznek bürokratikus struktúrával. A bürokrácia szükségszerű egy szervezet mindennapi életében, anélkül nem lenne organikus a működése. Az államigazgatásnál pedig ez elkerülhetetlenül nagyobb lesz, mint bármilyen más intézménynél. A bürokrácia önmagában nem probléma, annak rendellenes alkalmazása viszont annál inkább.

Hajnal a tanulmány legfontosabb következtetéseiként megjegyzi, hogy az innovatív vállalati kultúra nem feltétlen gyakorol komoly hatást a teljesítményre, valamint míg az alkalmazkodási képesség növelheti a teljesítményt, addig a túlzott stabilitás csökkentheti azt. Érdekességgént pedig az is kitűnik, hogy az egyéni megelégedettség nincs olyan szoros korrelációban a teljesítmény mértékével, mint azt gondolnánk. A tanulmány legfontosabb konklúziója pedig az, hogy azt a felfogást, miszerint a cél-, innováció- és minőségorientált közigazgatás növelné a szervezeti teljesítményt és a kormányzás minőségét, érdemes fenntartásokkal kezelni, mivel a kutatása alapján érdemben nem növeli azt.¹⁵ Mindez arra enged következtetni, hogy a szervezeten belüli változást nem a kultúraváltásban kell keresni, hanem a létező, jellemző kultúrán belüli fejlődésben. Bizonyos szervezeti struktúrák meghatározott kultúrákat igényelnek működésünk megfelelő fenntartása érdekében, így nem azok megváltoztatására kell törekedni, hanem sokkal inkább azok fejlesztésére.

Az Élet

A társadalom mindenkori feladata, hogy a döntéshozók számára megfontolandó észrevételeit jelezze. A mindennapi Élet, a társadalomban felmerült valós szükségletek közlésének beépítése a hatalmi döntéshozatalba és a hivatali végrehajtásba nélkülözhetetlen. Ugyanakkor késznek kell lennie arra is, hogy önkritikát gyakorolva, a polgárság széles körében lefolytatott viták után belássa, ha felmerült igényei nem reálisak, nem végrehajthatók, és nem szolgálják a társadalom normalitás útján történő továbbhaladását. Innen eredeztethető a harmadik szegmens negatív eshetősége, mégpedig az, hogy a társadalmat a változékonyságából eredendően az aktuális helyzet és az érzelmeik vezetik; a racionalitással, vagy éppen a normalitással szemben. Természetesen a meglévő racionalitások sem mindig a helyes alapokon állnak, de azok megreformálása sem történhet érzelmi alapon.¹⁶

Ha ez a három tényező harmonikus kapcsolatban tud létezni egymás mellett, akkor képes arra, hogy ezeket a fentebb említett tényezőkben rejlő diszfunkcionalitásokat kiküszöbölje, helyette pedig az erősségei hangsúlyozására törekedjen. Éppen ezért, ha bármiféle kihívás van a közigazgatás szegmenseiben, az ehhez a három tényezőhöz

¹⁵ HAJNAL 2006, 8.

¹⁶ BIBÓ 1986b, 474–476.

fog kapcsolódni. Megoldásuk pedig csak akkor képzelhető el, ha a *Hatalom*, a *Hivatal* és az *Élet* harmóniában együttműködve képesek lesznek a fennálló kihívásokat, nehézségeket kezelni.

A tudásmenedzsment szerepe

Sándori Zsuzsanna rövid meghatározása szerint a tudásmenedzsment: „...az intézményi szellemi tőke növelését célzó törekvések összessége.”¹⁷ A vállalati, piaci szektorokban már régóta rájöttek, hogy a tudásmenedzsment elengedhetetlen része a szervezetek fejlődésének. Sándori összegzi, hogy sokszor az intézmények saját tudásbázisukkal sincsenek tisztában; a tudás elvész, mikor egy régi dolgozó elhagyja a munkahelyet – ez a közigazgatásban különösen igaz –; a sok információ között pedig elvész a lényeges tudás, így azt nem tudják hatékonyan felhasználni. A tudásmenedzsment segíti jól strukturálni, megtartani, megosztani, és többek között felhasználni a meglévő tudást.¹⁸

Meg kell újítanunk a tudásunkat, frissen kell azt tartani annak érdekében, hogy jobban végezzük a munkánkat a közszférában és minden egyéb területen is. A közigazgatás egyik legnagyobb előnye, hogy országos szintű hálózattal rendelkezik. A meglévő kapcsolatok és felépített hálózati összeköttetések kihasználása, valamint megfelelő partnerek összeköttetésével a tudás hatékony kiaknázása nélkül nem megvalósítható a közigazgatás megújulása. Az első 3 szempont főleg elméleti keretekre épült, és azt próbálta kifejezni, hogy mely gondolkodásmódtól kell megszabadulnunk, vagy amelyet át kell formálnunk. A negyedik pont inkább egy gyakorlati keretre épít, amelyet el kell sajátítanunk a fejlődés érdekében. Vállalatok jönnek és mennek, de az államok nem. Az a több évszázados tudás, amelyet az államapparátus a közigazgatása során megszerzett, nincs szintetizálva. A gyorsan fejlődő technológiai világban azonban nem is az informatikai programok elsajátítására van szükség az utánpótlás-nevelés kapcsán, hanem sokkal inkább a megszerzett intézményi, alapvető tudások átadására. Ha ez megtörténik, az egyének tudása magasabb szintre fog lépni, mégpedig szervezativé.

Összegzés

A leírtakat összefoglalva: a közigazgatásban is rendkívül fontos, hogy pontosan határozzuk meg a felmerülő kihívásokat, problémákat. A helyes diagnózis elengedhetetlen a megfelelő kezelés és gyógyulás elérése érdekében. A közigazgatásban ez a fő probléma akkor jelenik meg, ha nincs igazgatás, ha nincs menedzselési képesség. Ha ez megvan, akkor kezdetünk el dolgozni a jobb munkakörülményekért, a hatékonyabb működésért és a szolgáltatások fejlesztéséért. Megítélésem szerint 3 + 1 különböző strukturális

¹⁷ SÁNDORI 2002, 18–20.

¹⁸ SÁNDORI 2002, 18–20.

kihíváson kell változást elérni. Az első, hogy a rossz tapasztalatokra ne úgy tekintünk, mint a probléma forrására, hanem úgy, mint annak egyik szegmensére, így elkerülhető a helytelen stratégiaalkotás. A második az, hogy a közérdek és a magánérdek nem egymás ellenségei, hanem képesek egymást segítve fejlődést elérni. A harmadik aspektus pedig: a közigazgatáshoz való hozzáállás harmonikus kapcsolat szükségességét vázolta fel a hétköznapi Élet, a Hivatal és a Hatalom szempontjából. Ez megoldásokat, fejlődést és hatékonyságot tudna eredményezni. Végül, de nem utolsósorban, meg kell tanulnunk elmélyíteni és megújítani meglévő tudásunkat. Ez a vertikális és horizontális fejlődés kéz a kézben kell, hogy járjon. Ki kell használni a társadalmi és közigazgatási hálózatokból adódó előnyöket, használva a tudásmenedzsmentet szervezeteink fenntarthatósága és fejlődése érdekében.

Irodalomjegyzék

- BELÉNYESI Emese (2019): Közigazgatási szervezetek menedzsmentje. In HAUSNER Gábor szerk.: *Közszolgálati szervezés- és vezetéselmélet*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- BIBÓ István (1986a): A magyar közigazgatásról. In BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok, második kötet, 1945–1949*. Budapest, Magvető. 469–484. Elérhető: <https://mek.oszk.hu/02000/02043/html/323.html> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 20.)
- BIBÓ István (1986b): A jó közigazgatás problémája. In BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok, második kötet, 1945–1949*. Budapest, Magvető. 472–476. Elérhető: <https://mek.oszk.hu/02000/02043/html/324.html> (A letöltés dátuma: 2020. 04. 20.)
- HAJNAL György (2006): Kultúra és teljesítmény a közigazgatásban. *Vezetéstudomány*, 37. évf. 4. sz. 2–9.
- KISS Csaba – CSILLAG Sára (2014): *Szervezeti kultúra*. Budapest, NKE.
- SÁNDORI Zsuzsanna (2002): Mi a tudásmenedzsment? *Könyv, könyvtár, könyvtáros*, 11. évf. 2. sz. 13–29.

VI. IDEGEN NYELVŰ TANULMÁNYOK

Vákát oldal

Misconceptions and Misunderstandings on Women Leadership – Clarifying the Boundaries of an Effective Legal Regulation

Beatrix Borbás

Introduction

Social, economic or political changes and modifying legal regulation about them are issues which belong together. However, in their relation there must be an order; firstly, there are cases when changes first happen, and are then followed by the legal provisions – as in the industrial revolution, which had a legal system with stricter liability for torts for instance –, and secondly, there are other cases, when there is a main goal, a political principle or a social intention, and for the realisation of that aim the legal provision must be changed. I have no doubt that gender equality belongs to the latter category.

The equality of the genders go through the path of the equality of the races – there must exist a social movement, which is realised by political directions which support that, and if there is a need for a legal provision – besides the political programs –, it will be realised.

This paper will be about legal provisions, from the pen of a lawyer, but it will not contain any regulation analysis for sure. The reason is plain and simple – the changes go first in this issue, and those will be followed by the regulations, as it did not work in the opposite order. Or we are not committed enough for the social changes. I don't know.

Even in professional conversations in my university or other cultural communities – which were generally provoked by myself – the subject of women leadership has always evoked responses of high intensity from the participants.

I've always considered that a natural phenomenon, as we all belong to a gender, or – if we want to go further than that – a group of people of a certain interest, which has a basic effect on our points of view, however, the strength and direction of these responses still keeps on surprising me; I often feel that people's social intelligence must compete with their human nature in this field. Unfortunately, the professional community, that I am a member of, in the heart of Europe, has less information and more prejudice than I supposed before my research.

Besides, my question was, if these emotional outcomes must have stemmed from rational problems or from preconceptions solely – depending mostly on the gender or interest or experiences of the responders. But before I would have turned our discussion to the direction of clarifying of the questions above, all our time and energy got wasted into fruitless debates about some misconceptions and misunderstandings, coated in individual past stories and experiences, or, most sophisticatedly, in arguments on traditional values and new social and moral circumstances, or, more often, in political trends.

At the end of the day we all end up exhausted, misunderstood and therefore frustrated. But more importantly, we stand up from the roundtables without any results.

I can easily recall my first experiment, when I invited my university colleagues to talk about my recent study on the topic of women's equality, and after the short lecture was over, we ended up in a debate about our own problems as women – the traditional family values, childcare and work-life balance, to name but a few –, and all the male audience was wrapped in silence.

Although it was worth debating, as the debates contained valuable elements for my research, I missed the “real topic” – the underlying causes, the background of real importance concerning the social and legal status of women and men, the educational rates, the career decisions, leadership strategies, the pay gap, only to name but a few.

I do hope and also believe that this time – after clarifying the main misconceptions about the topic of women leadership and gender equality – we will have a chance to stand on the same ground, to speak the same language, the language focused on freedom. Because this topic is basically about freedom itself. The freedom to run for an office, the freedom to keep the family background while running for an office, the freedom of learning and developing skills and fulfilling professional dreams – for the half of the whole humanity.

As a motivation to my recent research in the topic of gender equality as a constitutional lawyer, besides the reasons I've just mentioned, there was a political changeover in my homeland which is related to the field of the fundamental rights, and amongst them the right to equality.

It was clear that these rights will be reinforced within the certain political environment. Having personally experienced the path that Hungary stepped upon roughly – almost – three decades ago, shifting toward modern democracies, it became obvious that in the context of the unfolding changes, fundamental rights will be reinforced. Although the road has been long, there is no other way than forward for Central and Eastern Europe following decades of oppression.

Besides the political changes – the historical momentums I have been part of –, considering my research directions, my real motivation is to contribute to the effort driving these changes: to serve as a lawyer, as a legal expert, in the democratisation of my country. I do believe that all my topics are issues considered as necessary elements of a true democratic power, and essential building blocks for our fresh democracy.

So, at last these experiences and ideologies led me to my research topic, and directed my professional attention to the inequalities that concerns gender.

In the Hungarian Bar Association – the highest representatives of the community of attorneys in Hungary – we decided with two dozens of women attorneys, that we would like to increase the representation of women within the boards of the Bar Association, and act as a research-center, as a community which fights for gender equality and also as a lobby-group. We established the Hungarian Women Lawyers Association, and my activity there provides a background, gives an empirical side to my theoretic research, as a privileged and very valuable element.

Also, it is very important to make a difference between the personal motivation and personal involvement, which may be challenging, as bias can have both positive and negative effects on the observation itself, but even more on the conclusions. Perhaps the only way out of this difficulty is to depend on the ability of empathy and, similarly, to recognise that if we do not hear and do not understand each other, we cannot learn from each other either.

I am convinced now, after having observed these issues for years, that there are a few tasks which must be done before we get started with any examination, communication, discussion, or common thinking.

The first task is to unblock categories. Women and men, mothers and fathers, adults and children, science and ideology, rational and emotional decisions, poverty and wealth, equality and inequality, legal equality and discrimination before the law, political and legal issues – human categories that are also opposites but not opposed to each other. When examining the women’s equality thesis, each of the “opposites” listed in the previous sentence will necessarily go under the spotlight, and it is important to unblock categorical thinking in this study.

Narrowing the focus of the study to two endpoints on a scale is generally not too useful for any kind of scientific approach, as the grey zone could be larger than we would expect; rather, our experience proves that the facts of our lives are not contradictory, but rather are in the intermediate zone. Furthermore, when we have two opposite options, we are trained to give preference to one over the other, we are instinctively liable to give one more power, and devalue the other. This seems extremely damaging to our subject.

This approach is strictly connected to the researchers’ other task of high importance: to avoid generalisations. One must see that women’s aspects cannot be dealt with in a uniform way – it is always worth bearing in mind that there is no one-size-fits-all approach to all women – just as it is not the case for all men either, and there will always be social, cultural, educational or religious differences, so women’s perspectives can vary widely from one society to another and even from one social group to another.

Finally, I think it is worth considering, when drawing up the results of the study, that, if possible, we should not form two groups of people, and even as a researcher of the subject and author of these lines, write about women versus men, but share findings about human beings; addressing our communications to all other people, we write for ourselves.

Framing the topic

One must bear in mind before starting the arguments, that there are plenty of sides of the topic – gender equality is a widely flowing river with countless perspectives. That is why it is so fundamental to frame the topic, we would like to deal with.

As for my experience, when it comes to a discussion with others, everyone has a personal view on the topic, based on a personal history. The principle of equality has countless sides and aspects, that’s why it is so important to frame the topic strictly.

My favourite view on equality between women and men is the definition of gender itself, which has been formulated within the framework of the discipline of anthropology and history in the United States in the early 1970s; according to this, gender is all qualities, behaviors and roles that society expects from an individual along his/her sex. In terms of the main principle, gender stereotypes have no biological basis — whether a woman or a man, he/she has the right to prevail according to their abilities and properties; and from the beginnings, the aim of the movement of gender equality was not to play down biological sex, only the associated expectations.¹⁹

And with this theoretical basis I would finish the principles and continue with its more practical side – women leadership. Within these frameworks, there are several misconceptions on our topic, please let us mention but only a few.

Misconception No. 1.

As for the first misunderstanding, I must admit that this is not the most significant misconception, however, I decided to mention it first based on my own professional experiences during the several professional events I have attended lately. This aspect became the first for me as a researcher of the topic. And this means the science of law has nothing to do with the topic of women leadership, it is the subject of sociology, or philosophy, or political science, or – another discipline – alone.

If I may, personally, I've always considered the topic of gender equality as an interdisciplinary field of science. After anthropology, the science of history, or sociology, gender mainstreaming has begun to be addressed in political science, and is now conceptually a complete strategy for integrating the gender and gender dimension at all levels of decision-making – from planning to implementation.

There are also disciplines of science dealing with women leadership roles by examining the necessary leadership abilities, and directly investigating the basic characteristics of a good female leader.

We can also mention my favorite discipline, gender linguistics, since social judgment or value judgment is well reflected in the behavioral expressions and behavioral habits of the community, which are also reflected in the language. Like many writers in foreign languages, there are scientists in Hungary who examine the “male language” quality of the Hungarian language – analysing the stereotypes of the majority of society through the analysis of linguistic expressions, proverbs, and usual humor.

Hungarians know the terms “male-work”, which means good job, “woman-talk”, which means unreliable words or gossip, the “crown of creation“, referring to the male individuals, or “the weaker sex“, in general – although it would only concern the physical attributes.

Besides, we can think also of the English phrase “Be a man!” or the French “Cherchez la Femme!” (“Look for the Woman!”). This was a phrase often used by a detective in the novel

¹⁹ *Statisztikai Tükör*, Vol. 4, No. 18. 1.

of Alexandre Dumas, and means that one should look for a woman if one cannot find a reason behind a crime. As the cliché goes: “There is a woman in every case – as soon as someone brings me a report, I say, look for the woman!” Also, we can take a look at the general characterisation of the Danish Prince’s exclamation in Shakespeare’s *Hamlet*: “Fatigue, Woman is your name”; but the text of Verdi’s *Rigoletto* also rings in our ears: “The woman is unstable. . .”

Beyond the above examples, which are particularly entertaining for me, gender linguistics has had very serious results: analysis of some narratives has shown that while there are many differences in phonology between female and male rhetoric, there is no significant difference in syntax; thus, there are no markedly detectable structures that are typically used by either women or men in language expressions,²⁰ so this cannot create differences in communication abilities in decision-making and managing positions.

If we take a good look at the legal regulations, their formation, modulation and their successive amendments, these changes stem from two factors that may trigger new regulations; on the one hand the social, political or economic changes force the legislator to create new rules – such as induced by technological development –, on the other hand, the legislators favour some theories or conceptions while instituting new acts and anticipating the referred social changes as the intended purpose of the legislation. Within the science of law, the first wave of feminist legal theories washed up on the shores of society in the 19th century; two centuries later, we are living in the fourth wave.²¹ In the 1990s, the most important legal documents on gender equality were accepted and adopted worldwide,²² and these documents include the definition of gender mainstreaming,²³ as well as regulations banning gender discrimination.²⁴

²⁰ HUSZÁR 2009, 10.

²¹ MOLNÁR 2009, 169–171.

²² Article 2 of the Universal Declaration of Human Rights provides that every human being is entitled to all the rights and freedoms within the Declaration “without distinction of any kind, such as race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status” (UN General Assembly 1948). Similarly, the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) requires States to respect and ensure the rights in the Covenant “without distinction” (UN General Assembly 1966a, Article 2), the International Covenant on Economic Social and Cultural Rights (ICESCR) requires State parties to guarantee that the rights enunciated in the Covenant will be exercised without discrimination of any kind on the grounds mentioned in the UDHR (UN General Assembly 1966b, Article 2[2]). Both the ICCPR (Article 3) and ICESCR (Article 3) have specific provisions for the “equal right” of women and men to the enjoyment of all rights in the respective Covenants. In June 1997, the Economic and Social Council of the United Nations (ECOSOC) defined the Gender Mainstreaming as a principle.

²³ The strategy of gender mainstreaming means that the process of mainstreaming works with a gender perspective in all planned activities – including legislation, policy-making and the planning of programs, in all areas, at all levels (ECOSOC); gender equality at last as a concept and strategy appeared at global level in the Beijing Women’s Fourth World Conference in 1995, where an action plan was adopted, supported by the United Nation. The ultimate common goal of these documents and movements is to mainstream gender equality.

²⁴ CEDAW, Article 1 says gender discrimination against women means any distinction, exclusion or a limitation, which has the effect, or which has designed to impair or destroy political, economic, social, cultural rights or fundamental freedoms of women.

Furthermore, as for the relationship of the topic of women's equality and the science of law, the issue of total social equality, especially women's equality, as an area of the science of law, has only been examined for a few decades – as for the legal basis of the academic topic, the most important milestone was the legislation of women's suffrage. Political equality has existed from 1920 in the United States as a legal institution, and only appeared in the second half of the last century in Europe. In 1949 Italy, France and Hungary joined the group; women gained the right to vote in 1971 in Switzerland and in 1994 in Lichtenstein, and as a conclusion of fulfilling the social equality between women and men, from the beginning of the 21st century, we have borne witness to rapid and vast legislation growth – mostly within the frameworks of the EU.

After all, one should accept at least the fact that gender equality is an important issue for the science of law.

Besides the regulatory efforts,²⁵ we still have a lot to do in this field, considering that declaring gender equality as ensured in legal regulations is hardly enough; the constitutional declarations need to be detailed and bolstered by guarantees further fostering equality. Legal regulations – whether they are at constitutional or statutory level – represent not less than the legal basis for gender equality.

Misconception No. 2.

I would mention secondly a typical misunderstanding, namely, that women equality in the workforce only affects women. Gender equality is a feminist issue, therefore all the issues of women leadership are only about women.

As for gender equality in general, the principle is not about ensuring the needs of women, rather about ensuring that both women's and men's aspects would be taken into account. The fact that women have historically been – and still continue to be – left out of decision-making, political, economic, social or even academic power, does not mean it is all about women.

Therefore, the most important conceptual slogan of women's equality movements is that women's issues affect the whole of human society.

All of these thoughts revolved in a speech given four years ago, in 2016, at the opening of a professional event in Brussels by Carlos Moedas, research commissioner at EWORA, the European Women Rectors Association.²⁶

He also began his opening by referring to the general social concern: "Equality is not just a women's issue, but a human one."

The Commissioner admitted that it is not easy for him to talk about gender as a man, because men are always afraid of saying something wrong, but he thinks that more and more men are needed in the debate, because gender equality is a matter for everyone, for the whole of human society.

²⁵ BORBÁS 2017.

²⁶ EWORA Inauguration Ceremony.

He also talked about his wife's academic career and the fact that since the birth of his daughters, he sees the issue of gender equality in a new light.

Moedas said feminism suffers the disadvantage of all "isms", which is an ideology that must be explicitly believed or explicitly denied; and of course, as a result, many people find feminists dogmatic and dangerous. Again, he emphasised the irony that these are stereotypes that anti-feminists have been trying to draw people to since the women's suffrage movement in the 19th century. As he sees it, true feminism simply means advocating equality.

Interestingly, these principles are not effective enough in theory, but in practice it works – as one's belief in equality changes quickly having daughters or a wife with ambitions.

Misconception No. 3. – Women leaders intend to play down men

It is necessary to highlight that women leadership as a topic is not about two genders in war, and gender equality is not the victory of women; it is both biological gender that need to be involved in the debate – as women's interests must be represented as well –, and it is both genders that must get advantages from the achieved equality.

A related problem, stemming from this misunderstanding, is that women's rights activists, feminists, and women leaders have set themselves no less goals than eliminating biological gender inequalities. Contrary to this general mistake, the main purpose of true gender equality movements has never been and is not to negate or play down biological roles and differences, but to suppress the discriminatory expectations of the current society associated with the differences. Obviously, this is a mistake that causes superficial observers to turn away from the subject immediately.

This is the approach that I use in my research, since equality of opportunity does not require unjustified benefits, but expects that in certain fields of professionalism, the gender disadvantages must be elevated by justified and well-proportioned benefits. This thought leads us to the principle of positive discrimination or affirmative action, if one wishes.

However, positive discrimination can only be realised by positive legislation and an appropriate law enforcement, driven by the current government – that is why gender mainstreaming should be a distinct strategy of a government. This policy should include several elements: a strategy that brings about permanent changes in prevailing inequality and includes equal rights, equal opportunities, equal treatment and positive discrimination for women. This public policy evaluates the consequences of any political action or decision, including legislation and law enforcement in all fields and areas, at all levels.²⁷

In addition to the principle of positive discrimination, in practice, increasing women's participation in decision-making bodies – be it political, economic or other professional

²⁷ *General Recommendations.*

decision-making – requires both the conceptual agreement and practical mentoring of current male executives.

In this issue one cannot rely on the government alone, but the civil sector has a responsibility as well, as it plays a fundamental role as a bridge between legislative power and the citizens.

This was the main consequence of a research project as well which had an interesting conclusion, and highlighted the fact how easily these principles can be realised in an appropriate social and legal environment practically. The project was executed by the European Women Lawyers Association,²⁸ headquartered in Brussels. In 2015 and 2016 the organisation launched a project called “European Women Shareholders Demand Gender Equality”, with the financial support of the EU and others, and with the participation of the association’s volunteers.

The concept of the project was to develop public awareness, strategies and measurements for a greater representation of women in economic decision-making positions in the EU member states – and successfully, it achieved its goal.²⁹

I was lucky to personally participate in the project,³⁰ and experienced that the most significant part of the research were the results – the collected and analysed data of the professional experience and processed statistics, and the recommendations for the future civil and governmental sector, both in general, and in particular for all participant member states.³¹

These recommendations declare – aiming at the governments – that ambitious legislation and policies at European and national levels are needed; they address companies as well, which need to act and change their corporate culture. It is necessary first and foremost to realise that the reality of women’s decision-making positions is a business matter; furthermore, to communicate and monitor gender equal corporate strategies, to develop and implement the leadership “pipeline”, and to provide a female talent pool. Lastly, the recommendations state that the change of perception in society is also needed, the recognition of equality between women and men as a fundamental right is necessary, and we need to encourage and implement gender-sensitive education, and to launch public awareness raising campaigns on gender balanced leadership.

Misconception No. 4. The equality of women exists

We all tend to be over-optimistic about the equality of women or the percentage of women leaders when it comes to decision-making, referring to the highlights of the recent dec-

²⁸ Available: www.ewla.org

²⁹ See more: BORBÁS 2017.

³⁰ The author is the vice-president of the Hungarian Women Lawyers Association.

³¹ *EWSDGE*. Available: www.ewsdge.eu/wp-content/uploads/2014/11/EWSDGE_Flyer_screen_english_72dpi.pdf

ades' codification. Nearly half of the people globally – 47% of all – think that equality between men and women will be achieved in their lifetime.

Typical Attributes

The causes for the under-representation of women in decision-making processes and positions are multiple and complex, but we should try to name a few. Of course, there are causes related to traditional gender roles and stereotypes, which can easily lead to horizontal and vertical segregation in the workforce, can build a glass ceiling above women or a glass wall beside them. All these phenomena still exist because of simple, traditional discrimination. The lack of support for women and men to balance care responsibilities with work is typical, and the prevalence of such political and corporate cultures is palpable.

The horizontal segregation is simply shown in numbers of women leaders, and subordinates.

Vertical segregation means that women are under-represented in relatively high-paying sectors, and vice versa. Vertical segregation is about the unbreakable glass ceiling – this is about the participation of women – but if we would like to be polite and professional, we would say both gender – in leadership.

If a couple who are doctors establish a family, it is more likely that the father will become a successful surgeon, and the mother will work in other sectors of health-care, where she does not have to be present for urgent care during the night or to do overtime. There are definitely more women in social systems such as healthcare and education.

Nowadays, amongst the best-paid jobs one can mention the STEM sector – as science, technology, engineering and mathematics –, which is mainly led by men, the proportion of female employees is very low.

Connected to this version of segregation we must bear in mind not only the low-paid sectors, but the totally unpaid sectors as well. This is called the „second shift“, which requires women to start the household work/tasks and children care after their work in their job. This phenomenon is of course rooted in traditional family roles, however, this seems to continue after all women have joined the active workers' team in the workforce. This social gap is more stable and stubborn than one might think at first – and the only reason for that is in ourselves, our common attitudes and our common way of thinking about a women's role in a family. There are natural family roles of women – pregnancy, giving birth, and the early childcare period, in which men cannot be involved, only partly –, but most family tasks remain for decades and are not restricted to the early days of a child. These are rather about doing the shopping, cooking, cleaning and taking care of the children. One must think it over – why cannot there be a man who does these tasks? What would be the reason or reasons?

Women take charge of important unpaid tasks, such as household work and caring for children or relatives, on a far larger scale than men do. Working men spend on average 9 hours per week on unpaid care and household activities, while working women spend 22 hours – that’s almost 4 hours every day. In the labour market this is reflected by the fact that more than one in three women reduce their paid hours to part-time, while only one in ten men do the same.

And is it only men’s decisions, or do women choose this? Do women let these factors affect their career choices, or are they forced to?

And what would bring solutions? There are policies from which we all expect too much, from the governmental sector – as maternity leave of fathers – and from the private sector as well – as flexible timing or part-time work –, but without us women, who would make the right decisions, it would not work.

We are all concerned that if a female leader is talented enough, she cannot be disadvantaged solely because of her biological gender. Let us agree, the statistics are at least suspicious.

The political power examines the representation of women and men in governments – the main decision-makers, as legislators, the executive branch and the judicial power – and the gender-balance in economic decision-making could be measured by the proportion of women to men on corporate boards of the largest nationally registered companies. Therefore we observed these two factors, which certainly must be examined in this issue – political and economic leadership.

Political empowerment

Generally speaking, people tend to hugely overestimate the extent to which women are represented in political decision-making bodies, however, the main statistics are fundamentally disappointing; women’s participation in leadership may have improved in the last decades, albeit not fast enough.

As for the surveys of the United Nations, women’s representation in national parliaments worldwide increased from 12% in 1997 to 22% in 2015,³² while women held 30% of seats in national parliaments in the EU in 2018,³³ and 31% in 2019.³⁴ The countries differ in the issue; the North-European countries traditionally lead and Eastern European countries close the line.³⁵

The map below shows the representation of women in national parliaments worldwide, in percentage – this was the situation in 2017.

³² *The World’s Women*, 2015.

³³ This share has increased since 2003, when women accounted for about one-fifth (21%) of members of the national parliaments. Women in EU parliament and governments, 2019.

³⁴ *Gender balance in decision-making positions*.

³⁵ *Gender Statistics Database*.

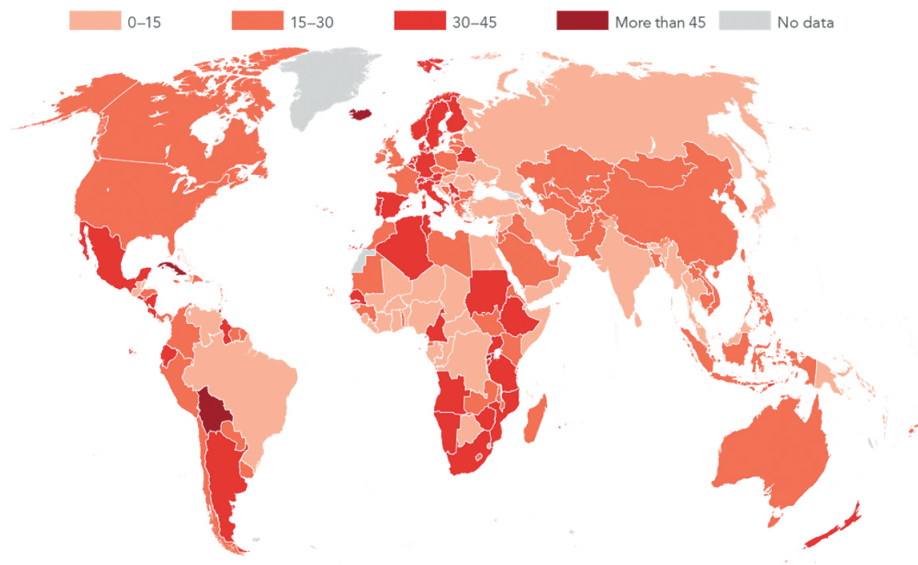


Figure 1. Representation of women in national parliaments worldwide (percent)

Source: These Statistics About Gender Inequality Will Keep You Up at Night, 2017

The last data can be examined by the figure below – it shows the national differences within the EU and also the average, which did not increase during the last year.

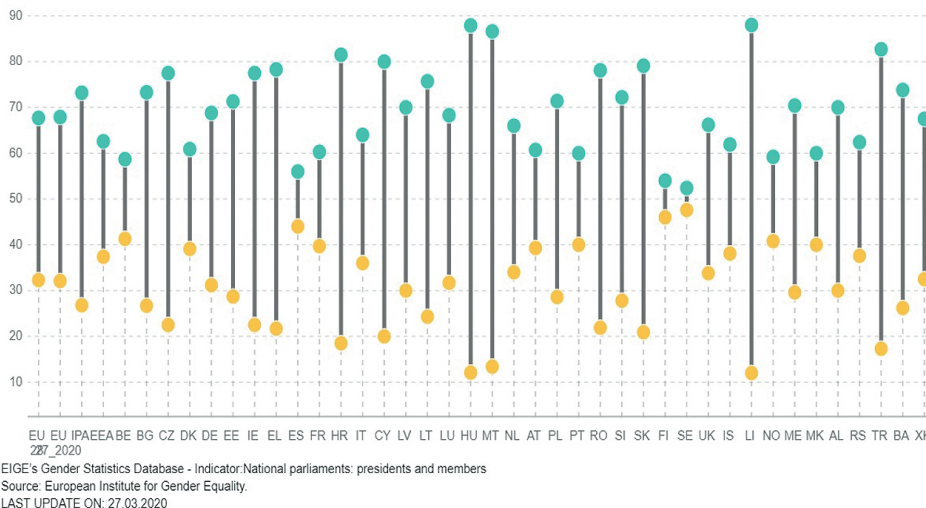


Figure 2. Representation of women in national parliaments in the EU (percent; blue = men, yellow = women)

Source: National parliaments: presidents and members, 2020

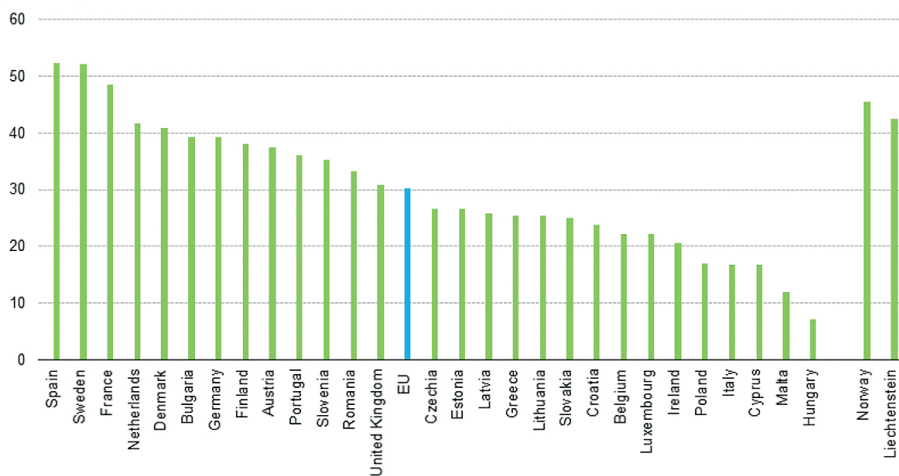
It seems to us that changes are waiting to happen in Europe – thus, interestingly, Europeans demand women in politics; so the intention is clear, the political programs are promising, the question is the executive method alone. And although the quota-regulation by itself is controversial in every single intellectual community I have ever known, according to the statistics it is 70% of European people who are in favour of legal measures to ensure parity between men and women in politics, and only 23% are against such legal measures.³⁶

In the latest – the 115th – Congress of the USA, 21 out of 100 members were women in the Senate and 83 out of 435 members were women in the House of Representatives – the tendency does not show much progress in the last few years, as in the previous congressional session, there were 20 women in the Senate and 84 in the House.³⁷

The other branch of political decision-making which can be measured in our issue is the executive branch. UN statistics show that within this branch, the number of female heads of state or government grew to 19% by 2015, and approximately this is the rate of women’s representation among cabinet ministers as well, otherwise most female appointed ministers are assigned portfolios related to social issues.³⁸

Seats held by women in national governments, 2018

(% of seats)



Source: EIGE (online data code: sdg_05_50)



Figure 3. Seats held by women in national governments of the EU

Source: Seats held by women in national governments, 2018

³⁶ *What Europeans have to say about women & politics.*

³⁷ The U.S. Made Zero Progress in Adding Women to Congress, 2016.

³⁸ *The World’s Women, 2015.*

Within the EU the situation is much brighter; the average is 31%, the northern states are doing very well compared to eastern countries of the old continent (see Figure 3).

In the judiciary, men outnumber women as judges and magistrates in 50% of EU countries; higher up in the judicial hierarchy, women's representation declines drastically.³⁹ If one takes a look at the third branch of the political decision-making bodies, the judiciary, one can find more progressive proportions here; in recent decades the number of women in the judiciary has significantly increased worldwide. In many countries around half of law students are women, and 2014 data shows that women in OECD countries make up more than 54% of professional judges.

This data sounds nice, however, all of the lawyers throughout the world know very well that the choice of being a judge is a choice of a non-competitive sector, with lower salaries, but calculable worktime. And besides, women are still vastly underrepresented in top-ranking judicial positions including on High Court benches and other senior roles in the legal profession: women only hold 33,6% of judgeships in Supreme Courts.

This trend is mirrored in the proportion of presidential positions women occupy. On average, women hold 45,9% of presidencies of lower courts, 28% in courts of appeal, and 18,6% in high courts. In summary, women are successful at gaining entry into the legal profession, but progress slowly into senior positions.⁴⁰

The average in the OECD countries is 59%, however, there are several differences between the western and eastern part of Europe, as one can see in the figure below.

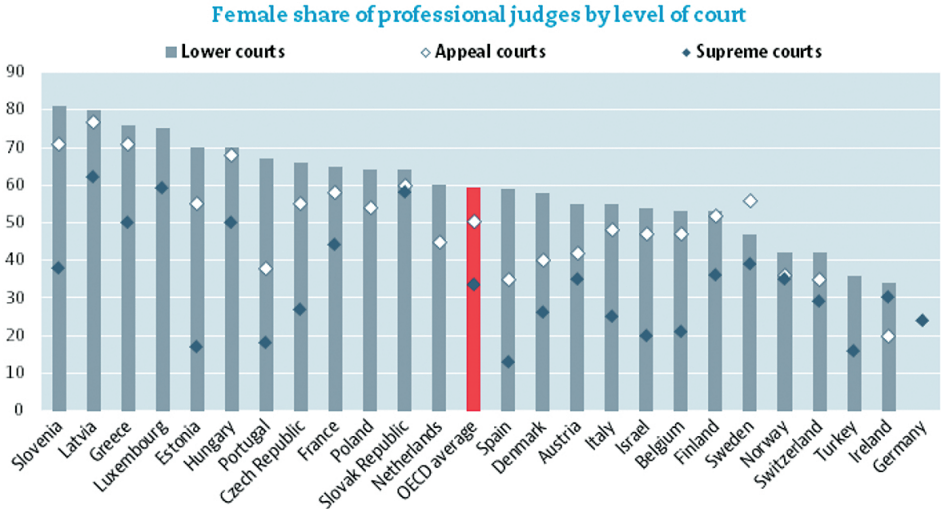


Figure 4. Female share of professional judges by level of court
 Source: *Women in the Judiciary: working towards a legal system reflective of society*, 2017

³⁹ *The World's Women*, 2015.
⁴⁰ *Women in the Judiciary: working towards a legal system reflective of society*, 2017.

In the USA, women hold 22% of federal judgeships, and 28% of state courts. As for the Supreme Court, historically, the National Association of Women Judges⁴¹ pressed for judicial appointment of a female, and that ultimately led to Sandra Day O'Connor's appointment to the high court in 1981, who was the first woman in the US Supreme Court.⁴² Today there are three women judges serving as supreme court judges, Ruth Ginsburg, who was appointed by President Clinton, and Sonia Sotomayor and Elena Kagan, who were appointed by President Obama.

"There is still work to be done", evaluated the current situation Ruth Ginsburg, the second woman appointed to the Supreme Court, and when she was sometimes asked when there will be enough women on the Supreme Court, she answers, "When there are nine". Interestingly – she pointed out several times –, people are shocked, thus as long as there were nine men, nobody has ever raised a question about that.⁴³

Economic decisions and their backups

The statistics are sad, whether in the public, or in the private sector – the glass ceiling seems to be most impenetrable in the world's largest companies, both globally and in the EU and the USA.

Now in its fourteenth year, the Global Gender Gap Report 2020 benchmarks 153 countries on their progress towards gender parity in four dimensions – economic participation and opportunity, educational attainment, health and survival, and political empowerment. Gender parity has almost been achieved in terms of educational attainment and health and survival, as 35 countries have already achieved total equality in educational attainment.⁴⁴ Although there is no country in the world that achieved gender equality in politics, there is apparently positive progress in terms of leadership and women's representation.

Although the biggest gap between genders can still be found in political empowerment, the lack of equality in economic participation and opportunity is the dimension where progress has regressed, and regarding this factor women need to be very patient, as they need 257 more years to achieve parity (compared to 202 years in the 2019 report).⁴⁵ The gender gap report highlights three primary reasons for this sad fact; women have greater representation in roles that are being automated, not enough women are entering

⁴¹ Established in 1980.

⁴² O'CONNOR 2010, 462–464.

⁴³ Justice Ruth Bader Ginsburg, 2017.

⁴⁴ Global Gender Gap Index – Hungary ranks 105 per 153, 2019.

⁴⁵ Iceland, Norway, and Finland finished at the top of the Global Gender Gap Index, while Hungary ranked at No. 105 out of 153 (educational attainment 77th place, economic participation and opportunity 80th place, health and survival 12th place, political empowerment 139th place), overtaking China but lagging behind Malaysia.

professions where wage growth is the most pronounced, and women face the perennial problem of insufficient care infrastructure and access to capital.⁴⁶

People go even further in their estimates concerning when we will achieve economic equality between women and men across the world. The reality, according to The World Economic Forum, is that this will not be achieved for another 217 years, at the current rate of progress – but the average guess across countries is that it will be achieved in 35 years, with a large number of countries thinking it will be in 20 years or less.⁴⁷

The female business leaders in 2019 reached the highest number ever on record, 29% of senior management positions were held by women; however, there is a shadow over this achievement, as 43% of human resources directors were women globally, compared to 17% of sales directors and 16% of chief information officers.⁴⁸

Although the gender balance showed some progress in the EU countries – the proportion of women amongst board chairs has more than doubled from 2011 to 2015 –, this improvement is not reflected amongst top executives; in general, from 2003 to 2010, the average increased only by 0,5% per year.⁴⁹

Despite this progress, currently less than 4% of CEOs are women in the EU, and they account for just 21,2% of board members of the largest publicly listed companies registered,⁵⁰ and this number is 28%, which shows that one out of three managers are women, who represent just 17% of senior executives.⁵¹

In North America, the percentage of senior leadership roles held by women is 21%, and thus on average, women represent 45% of the S and P 500 workforce, but only 4% of the CEOs.⁵²

In the U.S., women made rapid advances in the private sector in recent decades as the numbers increased from almost zero in 1980; by 2011, it was 11% of top executives of the Fortune 100 companies. Besides, in recent years, the percentage of women in top management positions and on corporate boards has stalled – women are just 5% of Fortune 500 CEOs and only 7% of top executives in the Fortune 100 companies, and only 10% of top management positions in S and P 1500 companies. As we mentioned it before, the STEM-sector shows worse data: in 2016, 43% of the 150 highest-earning public companies in Silicon Valley had no female executive officers.⁵³

⁴⁶ *Mind the 100 Year Gap*, 2019.

⁴⁷ *Mind the 100 Year Gap*, 2019.

⁴⁸ Available: www.catalyst.org/research/women-in-management/

⁴⁹ *Gender balance in corporate board*.

⁵⁰ *The World's Women*, 2015. Gender balance in decision-making positions.

⁵¹ *Women in Management. Quick Take*, 2019.

⁵² *Facts & Stats*.

⁵³ *The Women's Leadership Gap*, 2018. Available: www.americanprogress.org/issues/women/reports/2018/11/20/461273/womens-leadership-gap-2/

The truth is that none of us will see gender parity in our lifetimes, nor it is likely that many of our children will. That's the sobering finding of the Global Gender Gap Report 2020, which reveals that gender parity will not be attained for 99,5 years.⁵⁴

Although we are far from parity, if one takes a good look at the current situation, this is not something that would be a reason to be optimistic about, indeed. As a lawyer, my first thought is: we must doubt the effectiveness of the current legislation – so, how about the results?

In contrast to the slow but positive progress in terms of leadership positions, women's participation in the labour market is stalling and financial disparities are slightly larger. On average, the report states that this subindex has regressed this year – as the global 2020 score is 0,35 percentage points lower than in 2019, but it is still better than it was 14 years ago. This progress is certainly slow.⁵⁵

According to The World Economic Forum, this gap not only undermines the quality of life of one half of the world's population but also poses a significant risk to the long-term growth and wellbeing of nations: countries that do not capitalise on the full potential of one half of their human resources may compromise their competitive potential.

Misconception No. 5. – The Gender Pay is Closing Fast

This misconception stems from the latter one; the higher leadership positions naturally indicate larger differences in the earnings – so this leads us to the pay gap, which exists, regardless.

Although most people doubt it, there are several agencies, offices and companies which – directly or by indirect measures – pay women less than men for the same valued work. Even if people believe that this phenomenon does not exist, or if it makes people uncomfortable, it does exist.⁵⁶ In Britain, for instance, the difference between perceptions and reality is even wider; people think equal pay be achieved in 2035 whereas in fact it will be in 2117 (a difference of 82 years).⁵⁷

The worst thing is – and it is getting worse every year – that one year after graduation, it was **found** that women earned 82% of what the men earned, with similar education and experience as that of their male counterparts. 10 years after graduation, those women were only earning 69% of what the men were earning, and women in competitive jobs, such as computer programming, lawyer or manager positions, still face a pay gap compared with their male counterparts; in 2012, female computer programmers earned 84% of what male computer programmers earned. Female financial managers earned an

⁵⁴ *Mind the 100 Year Gap*, 2019.

⁵⁵ *Global Gender Gap Report 2020*, 2020.

⁵⁶ *These myths are holding women back in the workplace*, 2018.

⁵⁷ *Mind the 100 Year Gap*, 2019.

astonishing 70% of what male financial managers earned. Female lawyers earned only 80% of what male lawyers earned.⁵⁸

In Europe the principle of equal pay for work of equal value is enshrined in the European Treaties (Article 157 of TFEU) since 1957, and in the U.S. there are several legal provisions to ensure the equal payment should be paid for women and men, amongst them *The Equal Pay Act of 1970*, which has a crucial effect on the issue. The gender pay gap in the EU stands at 16% and has barely changed in the last decade;⁵⁹ however, the average gender overall earnings gap in the EU is higher – for instance, in 2014 it reached 39,6%.⁶⁰ One of the reasons is the fact that on average women spend fewer hours in paid work than men: Whereas only 8,7% of men in the EU work in part-time, almost a third of women across the EU does so.⁶¹

There are some facts and factors that cannot be changed, and because of the biological differences, women tend to spend periods off the labour market more often than men, and these career interruptions not only influence hourly pay, but also impact future earnings and pensions.⁶² However, one must bear in mind, that in this field women's movements do not aim to eliminate the gaps stemming from biological differences, but to eliminate those which are not stemming from natural reasons.

In the U.S. a significant wage gap still exists – among full-time workers women earn 79% of every dollar a man earns, on average.⁶³ Overseas, people think women will be paid equally with men by 2028, whereas, at the current rate of progress, this gap will not be closed until 2059 (a difference of 31 years).

Even in the public sector, where there are strictly determined payments, leaders can find the ways of paying more for men, for instance they pay additional payments for roles, etc. – as they are all persons, who stand for their family – and how about women?

The pay gap between the two biological gender stems from multiplex factors – we mentioned a lot of them above –, but one should bear in mind that this is sometimes simple discrimination. As the saying goes: „Women work like men, only cheaper.”

Misconception No. 6.

Lastly, my favourite: The causes are women themselves – they don't want it or they are not potent enough.

So, firstly – women are not interested in leading roles. In the introduction to this paper I mentioned disciplines of science dealing with leadership theories. Traditionally, these

⁵⁸ The Gender Pay Gap – Myth vs. Fact.

⁵⁹ *What lies behind the gender pay gap?* 2019.

⁶⁰ Eurostat, 2016.

⁶¹ *The gender pay gap situation in the EU.*

⁶² For more information: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-pay-gap/index_en.htm

⁶³ *Facts & Stats.*

theories deal with empathy, trust, patience, perseverance, openness, attention-grabbing, cooperative and advanced communication abilities as traditional female attributes and consider determination, independence, purposefulness, straightforwardness, aggressiveness and competitive spirit as male leaders' attributes.

Generally speaking, the believers of the stereotypes above state that women avoid conflict, they don't take risks, they lack confidence, they're too emotional.

I truly doubt these theories, finding them the most stereotypical it can just be. I do believe that the attributes of a leader are rather the attributes of the personality than his or her gender.

In the same way, I find all the myths, clichés and attributions exaggerating and outdated. Women do raise their hands, women do speak up and have serious ambitions. The only question is why – what is the reason (or what are the reasons) of not being heard?

A connected question to the problem above is that this a choice of women when it comes to choose a lower-paid job or anything lower level over their career. Interestingly, no one doubts that a man can choose both – family and career –, but if this is a woman, we feel as if the choice was needed, the choice is hers, therefore the responsibility for her choice is hers as well. The circle has rounded itself.

Secondly, the other side of blaming women themselves is the assumption that there are not enough qualified women to fill CEO jobs. However, the facts seem to invalidate this hypothesis; taking a good look at the higher education, in general, there are more well-educated women than men – and knowing the leadership-statistics mentioned above, this leads to the phenomenon of status inconsistency.

Assuming that the social status serves as a basis for defining an individual's image and identity in society and is associated with the degree to which he or she possesses socially valued resources such as power and wealth, and that status inconsistency is a situation in which there is a mismatch between an individual's input statuses and his or her return statuses,⁶⁴ we can state the follows as for the leadership positions. The status-inconsistency leads to a situation, in which higher educated women are not able to struggle with the symptoms mentioned above, as glass ceiling, glass wall the horizontal and vertical segregation, and so on.

The phenomenon of status inconsistency is palpable and more explainable if one examines the World Economic Forum's Global Gender Gap Index 2020,⁶⁵ which says that the global gender gaps vary significantly across four dimensions, and within these four, in two subindexes – educational attainment (ad1) and health and survival (ad2) – 96,1% and 95,7% of the gap (respectively) have already been closed so far. By contrast, differences between women and men remain significantly larger on political empowerment (ad3), where only 24,7% of the gap has been closed to date, and on economic participation (ad4), where 58,8% of the gap has been closed.

⁶⁴ BIRON – DE REUVER – BAMBERGER 2015.

⁶⁵ *Global Gender Gap Index 2020*, 2020.

It's hard to believe companies cannot find enough women for their top jobs when women make up 46% of the workforce. It's not about the pipeline. We simply need to develop our female and male employees equally, grooming both for advancement.

We can state that women have the necessary leadership skills; maybe we women lead in other ways. But the way they lead may look different to how men lead. We need to embrace these differences in behaviour, not judge them.

Summary

The topic of women leaders all around the world has moved out from an impasse on its way to realisation, and has been in constant fluctuation. Even if a more appropriate representation is still far away, we must examine from time to time the background of the situation, and ask why – despite improvements overtime – the realisation of the legal regulation of gender equality is far from satisfactory, and the effectiveness of any policy or legislation can easily be measured by the leading statistics. These facts above show that women's presence and participation in politics and economics are still extremely limited. For instance, considering the sum of the seats of all parliaments of the 153 countries covered by the index, only 25% of these are occupied by women. Examining higher-level institutional positions, the presence of women grows even thinner; only 21% of the ministers of the executive power are women, and there are still 32 countries where women represent less than 10% of ministers in office, and there are still 10 countries where there are no women ministers at all. Further, considering head of states over the past 50 years, in 85 of the 153 countries there has never been a woman in charge.

The economic participation index shows that while the top 10 countries have closed at least 80% of the gap, the bottom 10 countries have only closed 40% of the gap between men and women in the workplace. Further, within the labour market, gender gaps tend to widen together with seniority level, and that is the main point of our topic, the reasons why it is so acceptable for a certain part of our societies. Financial disparities also mean a lot – the pay gap is on average over 40%, which highlights that women in similar positions as men are still paid less.⁶⁶

For the writer of these lines, a lawyer with a certain practice of our topic, always stays a plain mystery how the governmental politics of gender equality and the uncountable legal provisions can be so effectless.

By the time the United Nations was formed in the middle of the 20th century, a critical mass of women had been educated and obtained legal and social freedom enough to participate in public life. After the social changes of the last century, the United Nations showed a significant interest in women's equality issues, and the codification of women's equality of rights has been completed as part of the declaration of human rights in the basic Treaties of the United Nations. From the 1950s to the 1970s, numerous treaties have

⁶⁶ *Global Gender Gap Index 2020*, 2020.

been accepted;⁶⁷ the most common is the CEDAW Treaty (Convention on the Elimination of Discrimination against Women), which included special regulations and was ratified worldwide with real effect. It was accepted in 1979, entered into force two years later and was ratified by twenty countries. By 1990, the number of the participating parties almost reached one hundred.⁶⁸

Besides these regulatory efforts, under the aegis of UN other entities were established as well – the Division for the Advancement of Women (DAW), the International Research and Training Institute for the Advancement of Women (INSTRAW), the Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI), and the United Nations Development Fund for Women (UNIFEM).⁶⁹

In Europe, in terms of positive legislation within the EU's primary legal system, The EC Treaty itself can be mentioned or The Charter of the Fundamental Rights; furthermore, the secondary legislation of the EU regulates several parts of the area of equal rights of women and the related fields – in self-employment activities, in the field of agriculture, pregnancy and maternity protection regulations, in the promotion of breastfeeding and nursing workers, and so on.⁷⁰

The legal provisions are amended by several policies. The European Commission supports the Europe 2020 Strategy – which aims to reach 40% as the proportion of women in decision-making bodies by 2020 – and has also taken concrete measures to achieve economic independence. In addition to these objectives, as the most effective measures,

⁶⁷ As the Convention on the Political Rights of Women (1954) – which concerned the basic rights of political participation of women –, the Convention on the Nationality of Married women (1957), the Discrimination Convention of Employment and Occupation (1958), and three other special treaties: the Convention to the Consent of Marriage, Minimum Age of Marriage, and Registration of Marriages (1964), the Convention against Discrimination in Education (1960), and the Declaration on the Protection of Women and Children in Emergency and Armed Conflict (1974). After ratifying the most significant and broadest provisions, specific treaties followed – for instance, the Declaration on the Elimination of Violence against Women in 1994.

⁶⁸ Hungary ratified the CEDAW Treaty amongst the first countries, in 1982, with no preservation.

⁶⁹ *About UN Women.*

⁷⁰ Directive 86/613/EEC “on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity, including agriculture, in a self-employed capacity, and on the protection of self-employed women during pregnancy and motherhood”; Directive 92/85/EEC “on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding”; Directive 96/34/EC, a framework agreement concluded by UNICE, CEEP and ETUC on parental leave; Directive 96/97/EC amending Directive 86/378/EEC on the implementation of the principle of equal treatment between men and women in occupational social security schemes; Directive 97/80/EC in cases of discrimination based on sex in the burden of proof; Council Directive 2000/78/EC “establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation”; Directive 2002/73/EC amending Council Directive 76/207/EEC on the promotion and implementation of working conditions, according to the principle of equal treatment between men and women; Directive 2004/113/EC “implementing the principle of equal treatment between women and men in the access to and supply of goods and services, as well as the sale or provision of respect”.

the creation of transparency, promotion of part-time employment, introduction of new metrics and measurements may be mentioned – such as establishing the European Equal Pay Day, and the European Institute of Gender Equality, collecting and presenting data, organising, analysing and disseminating the development of women’s participation rate in politics, in public administration, in judiciary, in business, in the media, and in the civil society as well.⁷¹

The United States’ legal provisions of gender equality goes a very different path, however, based on the same theoretic ground as in the European countries. In the USA, in the last century a number of significant legal provisions were passed by the Congress, firstly on a constitutional level, as the equality of rights were incorporated as amendments to the U.S. Constitution after the Civil War. Even if the meaning of these amendments for women is quite controversial, and depends on how one interprets the constitution, it is clear that in the Fourteenth Amendment three clauses are important concerning women’s equality. Nowadays, although there has been much debate over the meaning, intention and limitation of these amendments, there is no more debate over the principle that Equal Protection Clause extends to women – and it seems that those issues were taken seriously by the official interpreters of the Constitution.

Leaving the field of the science of law, the more I write on the topic, the more good reasons I find untold about why not to promote a woman for a leading position – and we have just mentioned but a few of them above.

Although, I sincerely do believe that it makes sense to write, to talk, to discuss, and not to let the topic of women leadership fade away; maybe it is not that new and pioneer thought nowadays as it was in the last decades of the 20th century, but it still involves the greatest minority living with disadvantages – women.

References

- About UN Women*. New York, UN Women. Available: www.unwomen.org/en/about-us/about-un-women (Accessed 01. 01. 2020.)
- BIRON, Michal – DE REUVER, Renée S. M. – BAMBERGER, Peter A. (2015): Status Inconsistency: Current and Future Perspectives on a Classic Notion. *Academy of Management Annual Meeting Proceedings*, No. 1. Available: www.researchgate.net/publication/291375421_Status_Inconsistency_Current_and_Future_Perspectives_on_a_Classic_Notion (Accessed 02. 08. 2020.)
- BORBÁS, Beatrix (2017): Gender Balance in Economic Decision-making: Legal Backgrounds in Europe and Hungary. *Acta Humana*, Vol. 5, No. 6. 59–73.
- Eurostat* (2016).
- EWORA Inauguration Ceremony*. Brussels, EWORA. Available: www.ewora.org/ewora-inauguration-ceremony/ (Accessed 02. 08. 2020.)
- EWSDGE. Available: www.ewsdge.eu/wp-content/uploads/2014/11/EWSDGE_Flyer_screen_english_72dpi.pdf (Accessed 02. 08. 2020.)

⁷¹ See more: BORBÁS 2017.

- Facts & Stats*. Dudley, MA – New Brunswick, NJ, Nichols College – Institute for Women’s Leadership. Available: <https://iwl.nichols.edu/facts-stats/> (Accessed 02. 08. 2020.)
- Gender balance in corporate board*. Brussels, European Commission. Available: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/womenonboards/factsheet_women_on_boards_web_2015-10_en.pdf (Accessed 02. 08. 2020.)
- Gender balance in decision-making positions*. Brussels, European Commission. Available: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-balance-decision-making-positions_en (Accessed 02. 08. 2020.)
- Gender Statistics Database*. Vilnius, European Institute for Gender Equality. Available: https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_pol_parl__wmid_natparl (Accessed 02. 08. 2020.)
- General Recommendations*. New York, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women. Available: www.un.org/womenwatch/aw/cedaw/recommendations/recomm.htm (Accessed 02. 08. 2020.)
- Global Gender Gap Index – Hungary ranks 105 per 153. *Daily News Hungary*, 2019. Available: <https://dailynewshungary.com/global-gender-gap-index-hungary-ranks-105-per-153/> (Accessed 02. 08. 2020.)
- Global Gender Gap Index 2020 – Performance by Subindex* (2020). Cologne, World Economic Forum. Available: <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2020/the-global-gender-gap-index-2020/performance-by-subindex/> (Accessed 02. 08. 2020.)
- Global Gender Gap Report 2020*. Cologne, World Economic Forum. Available: www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf (Accessed 02. 08. 2020.)
- HUSZÁR, Ágnes (2009): *Bevezetés a gender-nyelvészetbe*. Budapest, Tinta Kiadó.
- Justice Ruth Bader Ginsburg: ‘Over the long haul, I have had it all’. *Chicago Suntimes*, 2017. Available: <https://chicago.suntimes.com/platform/amp/2017/9/12/18331393/justice-ruth-bader-ginsburg-over-the-long-haul-i-have-had-it-all> (Accessed 02. 08. 2020.)
- Mind the 100 Year Gap* (2019). Cologne, World Economic Forum. Available: www.weforum.org/reports/gender-gap-2020-report-100-years-pay-equality (Accessed 02. 08. 2020.)
- MOLNÁR András (2009): Feminizmus a jogban. [Feminism in Law.] In FEKETE Balázs – FLECK Zoltán eds.: *Tanulmányok a kortárs jogelméletéről*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 169–247.
- National parliaments: presidents and members* (2020). Vilnius, European Institute for Gender Equality. Available: https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_pol_parl__wmid_natparl (Accessed 02. 08. 2020.)
- O’CONNOR, Karen (2010): *Gender and women’s leadership. A reference handbook*. New York, SAGE Publications.
- Seats held by women in national governments* (2018). Vilnius, European Institute for Gender Equality. Available: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/9620969/National_governments_EIGE_2018/f008d43a-4bc9-4626-8519-d16ff6cf9d45?t=1551365660500 (Accessed 02. 08. 2020.)
- Statistikai Tükör*, Vol. 4, No. 18.
- The Gender Pay Gap – Myth vs. Fact. *NOW*. Available: <https://now.org/resource/the-gender-pay-gap-myth-vs-fact/> (Accessed 02. 08. 2020.)
- The gender pay gap situation in the EU*. Brussels, European Commission. Available: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/equal-pay/gender-pay-gap-situation-eu_en (Accessed 02. 08. 2020.)
- The U.S. Made Zero Progress in Adding Women to Congress (2016). *Fortune*, 10 Nov 2016. Available: <https://fortune.com/2016/11/10/election-results-women-in-congress/> (Accessed 02. 08. 2020.)

- The Women's Leadership Gap* (2018). Washington, D. C., Center for American Progress. Available: www.americanprogress.org/issues/women/reports/2018/11/20/461273/womens-leadership-gap-2/ (Accessed 02. 08. 2020.)
- The World's Women* (2015). New York, United Nations Statistics Division. Available: <http://unstats.un.org/unsd/worldswomen.html> (Accessed 02. 08. 2020.)
- These myths are holding women back in the workplace* (2018). Cologny, World Economic Forum. Available: www.weforum.org/agenda/2018/01/myths-holding-back-women-workplace/ (Accessed 02. 08. 2020.)
- These Statistics About Gender Inequality Will Keep You Up at Night (2017). *Women Deliver*, 15 Aug 2017. Available: <https://womendeliver.org/2017/statistics-gender-inequality-will-keep-night> (Accessed 02. 08. 2020.)
- What Europeans have to say about women & politics*. Brussels, European Commission. Available: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ebs_465_infographic_women_politics.pdf (Accessed 02. 08. 2020.)
- What lies behind the gender pay gap?* (2019) Vilnius, European Institute for Gender Equality – Gender Statistics Database. Available: <https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/data-talks/what-lies-behind-gender-pay-gap> (Accessed 02. 08. 2020.)
- Women in EU parliament and governments* (2019). Eurostat. Available: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20190306-2> (Accessed 02. 08. 2020.)
- Women in Management: Quick Take (2019). *Catalyst*. Available: www.catalyst.org/research/women-in-management/ (Accessed 02. 08. 2020.)
- Women in the Judiciary: working towards a legal system reflective of society* (2017). Paris, OECD – Gender Equality. Available: www.oecd.org/gender/data/women-in-the-judiciary-working-towards-a-legal-system-reflective-of-society.htm (Accessed 02. 08. 2020.)

Vákát oldal

Ženy v diplomacii a zahraničnej správe (Pohľad zo strednej Európy)

Ivan Halász

Diplomacia a zahraničná správa boli po dlhé stáročia až tisícročia jednoznačnou doménou mužov. Ženy sa tu dostali k slovu len vo výnimočných prípadoch a zväčša len na najvyšších stupňoch spoločenskej a mocenskej hierarchie – t. j. prevažne v pozícii panovníčiek alebo príslušníčiek kráľovských dynastií. Prirodzene to neznamená, že by v inom – menej formalizovanom – postavení ženy nehrali nijakú úlohu pri riešení zložitých a citlivých medzinárodných problémov. Okrem rokovania mohlo ísť aj o získavanie informácií alebo ovplyvňovanie udalostí, prípadne ich hlavných aktérov. Avšak aj v tejto sfére sa ženy uplatnili predovšetkým v pozícii kráľovských príbuzných, ich dvorných dám, manželiek alebo milieniek vplyvných mužov. Relatívne známy je mier, ktorý v roku 1529 uzavreli francúzsky kráľ František I. a rímsko-nemecký cisár a zároveň španielsky kráľ Karol Habsburský prostredníctvom Lujzy Savojskej a Margity Rakúskej. Prvá bola matkou francúzskeho kráľa, druhá zasa tetou cisára. Ferdinand Aragónsky zašiel ešte ďalej a už v roku 1506 vystavil svojej dcére Kataríne poverovacie listiny, aké sa dávali len vyslancom. Katarína sa vtedy chystala do Londýna. Z tohto aktu sa však v 16. storočí ešte nestal precedens.¹

Po dlhé stáročia boli pre diplomatické styky typické ad hoc (t. j. jednorázové) misie.² Situácia sa zmenila v XV. storočí, keď viaceré severotalianske republiky a kniežatstvá pochopili význam permanentných diplomatických kontaktov pre ich zahraničnú politiku. Zistili, že udržiavať v partnerskom mestskom štáte stálu misiu je svojim spôsobom dlhodobo lacnejšie a hlavne efektívnejšie.³ Vznik prvých stálych misií aspoň v Európe so sebou prieniesol zmenu paradigmy v medzinárodných vzťahoch, diplomacii a zahraničnej správe. Stále diplomatické zastupiteľstvá si totiž vyžadovali úplne iné prístupy, finančné zdroje, zvykové právo, ako aj formy komunikácie. Taktiež bolo potrebné ujasniť si otázku postavenia rodiny stáleho zástupcu. Na dlhodobé vyslanie, hlavne pokiaľ išlo o kultúrne podobné partnerské štáty, si totiž viacerí chceli so sebou vziať aj rodinných príslušníkov. Benátska republika, ktorá už v 15. a 16. storočí patrila medzi prvé severotalianske štáty so stálymi misiami, sa napríklad najprv bránila tomu, aby vyslanca počas jeho misie sprevádzala aj jeho rodina. Rozšírenie stálych misií, ako aj pomerne dlhšie služobné obdobia strávené na vyslaní však pôsobili proti tejto zdržanlivosti. Prirodzene

¹ SAKUN, Oleg F. (2016): *Diplomatičeskoje remeslo*. Moskva, Meždunarodnije otnošenija. 349. ISBN 978-5-7133-1280-0

² Jednu z mála výnimiek predstavovalo zastúpenie rímskeho pápeža v Konštantínopole. Pozri EGEDY Gergely (2011): *Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe*. Budapest, HVG-ORAC, 107-108. ISBN 978-963-258-136-1

³ KRÁLÍK, Juraj (2003): *Letokruhy diplomacie*. Bratislava, IURA EDITION. 96-97. ISBN 80-89047-51-3

jednotlivé misie sa mohli značne líšiť. V 17. storočí už vôbec nebolo neobvyklé, aby vyslanca na jeho pôsobisko odprevadila aj jeho manželka a deti. Anglický vyslanec v roku 1663 prišiel do cárskej Moskvy napríklad už s manželkou.⁴

Postavenie manželiek diplomatický protokol vtedy osobitne ešte neriešil. Mnoho záviselo aj od všeobecného postoja k ženám v krajine vyslania. Určite sa líšilo v prípade sultánskeho Istambulu, starosvetskej predpetrovskej Moskvy a v prípade veľkovetských dvorov francúzskych kráľov 17. a 18. storočia. Okrem kráľovských dvorov od osvieteného 18. storočia rástla aj popularita aristokratických intelektuálnych a umeleckých salónov. Kolískou tejto novodobej kultúry spoločenských stykov bolo absolutistické Francúzsko. Príslušníčky významných šľachtických rodín už predtým mohli zohrať v diplomacii svoju úlohu a to aj v pozícii manželiek vyslancov. Netreba totiž zabudnúť, že jednou z dôležitých úloh diplomatov slúžiacich pri európskych panovníckych dvoroch bolo sondovať a prípadne predpripraviť dynastické sobáše.⁵ V tejto oblasti sa mohlo dobre hodiť ženské oko a neformálna dámska diplomacia. Historická pamäť zachovala pre súčasnosť niekoľko ženských mien, ktoré sa už v storočí pred veľkou francúzskou revolúciou zapísali do análov diplomacie. Bez výnimky išlo o ženy z vysokých aristokratických rodín, s dobrými kontaktami a primeraným manželom-diplomatom alebo panovníckym príbuzným. Napríklad poľského kráľa Augusta zo saskkej dynastie pravidelne informovala kontesa Catharina von Wackerbarth (1670–1719), ktorej manžel zastupoval saský dvor vo Viedni. Od poľsko-saského panovníka dokonca dostávala písomné inštrukcie počas neprítomnosti svojho manžela.⁶

Z Francúzska móda aristokratických a intelektuálnych salónov prenikla aj do ostatných veľkomiest západnej a strednej Európy. V rámci organizovania salónov sa manželky vojvodov, grófov a baránov postupne začali emancipovať. Francúzska revolúcia len posilnila tento trend. V tomto období viedla veľký politický salón napríklad Madame Germaine de Staëlová (1766–1817).⁷ Pani de Staëlová nielenže oboznámila do seba zahľadenú francúzsku kultúru s Nemeckom a jeho prírodou,⁸ ale po rozchode s Napoleonom proti nemu zorganizovala celú intelektuálnu frontu. Nie náhodou sa okolo roku 1813

⁴ SAKUN 2016. 366.

⁵ SOMOGYI Éva (2017): *Magyarok a bécsi hivatalnok világban. A közös külügyminisztérium magyar tisztviselői 1867–1914*. Budapest, MTA BTK TTI. 51. ISBN 978-963-416-084-7.

⁶ JAMES, Carolyn – SLUGA, Glenda (2015): Introduction. The long international history of women and diplomacy. In SLUGA, Glenda – JAMES, Carolyn eds.: *Women, diplomacy and international politics before 1500*.

⁷ Mme Germaine de Staël (1766–1817) bola dcérou ministra Neckera, ktorý napriek svojmu prusko-švajčiarskemu pôvodu slúžil francúzskemu kráľovi Eudóvitovi XVI. Jej manžel, ktorého meno používala a s ktorým žila vo voľnom zväzku, bol švédsky diplomat vo Francúzsku (barón Erik Magnus Staël von Holstein). Pôvodne bola nadšená Napoleonom potom sa však voči nemu obrátila a v rámci svojich salónnych a publicistických možností agitovala. SZERB, Antal (1962): *A világirodalom története*. Budapest, Magvető Kiadó. 517.

⁸ V tomto zmysle ju možno dokonca považovať za jednu z prvých kultúrnych diplomatiek v Európe.

hovorilo, že Madam de Staëlová patrí medzi tri hlavné veľmoci Európy. Ostatné dve sa volali Veľká Británia a Rusko.⁹

Jeden z najznámejších diplomatických salónov organizovala v prvej tretine 19. storočia manželka ruského veľvyslanca v Berlíne a potom v Londýne. Kňažná Dorothea (po rusky: Daria) von Lievenová pochádzala z pribaltickej nemeckej aristokratickej rodiny. Skoro sa vydala za jedného z generálov cára Pavla I., ktorý bol po jedno obdobie aj ministrom obrany. Dlho slúžil Alexandrovi I. Generál von Lieven čiastočne aj pod vplyvom mladej manželky presedlal z vojenskej dráhy na diplomatickú kariéru. Cár ho v roku 1808 vymenoval za svojho zástupcu pri kráľovskom dvore v Berlíne. Primerane požiadavkám doby jeho vzdelaná, sčítaná a zvedavá manželka začala organizovať literárny salón, ktorý sa v aristokratickom Berlíne čoskoro začal tešiť veľkej popularity. Týmto krokom kňažná veľmi pomohla aj svojmu manželovi, ktorý skoro získal v pruskom hlavnom meste dobré kontakty a jeho domácnosť prestíž. V roku 1812, keď sa Rusko dostalo pod obrovský tlak Napoleona, cár rozhodol svojho úspešného diplomata presunúť do Londýna, ktorý bol kľúčový z pohľadu protinapoleonovskej koalície. Spolu s manželkou, ktorá mala v čase príchodu do Londýna len 27 rokov, potom v britskom hlavnom meste zotrval až do roku 1834, t. j. celých 22 rokov. Kňažná aj tu zorganizovala mimoriadne populárny salón, ktorý pomohol čiastočne meniť názory britskej vyššej vrstvy o cárskom Rusku a upevniť protifrancúzske spojenectvo dvoch inak veľmi rozdielnych európskych monarchií.¹⁰

Prvé zamestnankyne ministerstiev zahraničných vecí

Nezávisle od toho, aké úspechy dosiahla kňažná von Lievenová v diplomatickej sfére, tieto nedosiahla takpovediac ako samostatná osoba, ale ako manželka diplomata. Mnohí uznávali a obdivovali jej „súkromnú diplomaciu,“ ale plat nedostávala a ani nefigurovala na listine zamestnancov ministerstva, hoci v jej časoch sa na výplatných listinách niektorých ministerstiev už objavili prvé ženy. Pravda, v úplne podradných zaradeniach.

Britská Foreign Office mala napríklad už v roku 1782 na výplatnej listine „necessery woman,“ („potrebnú ženu“) ktorá v podstate viedla ministrovu domácnosť. Prvou bola Martha Southscottová, čoskoro ju však vystriedala Ann Cheesová, po ktorej zostal pomerne presný zoznam jej povinností. Okrem upratovania, na ktoré mala aj pomocníčky, zabezpečovala pre šéfa a jeho úrad papier, perá, ceruzky, ako aj pumpovanie vody do WC. Mala relatívne slušný plat.¹¹ V 19. storočí sa v budove na Downing Street v doobedňajších

⁹ SLUGA, Glenda (2015): Women, Diplomacy and International Politics, before and after Congress of Vienna. In SLUGA, Glenda – JAMES, Carolyn eds.: *Women, diplomacy and international politics before 1500*.

¹⁰ SAKUN 2016. 351–355.

¹¹ *Women and the Foreign Office* (2018). FCO Historians. History Notes, Issue 20. London, Foreign and Commonwealth Office. 8.

hodinách objavili taktiež ďalšie upratovačky, z ktorých niektoré v budove ministerstva aj bývali v podkrovných miestnostiach. Jedna z nich dokonca s pomocou vedra vody zachránila dôležité zmluvy počas požiaru budovy.¹²

Nasledujúcu kvalitatívnu zmenu priniesol technický pokrok – konkrétne vynález písacieho stroja a neskôr telefónu. Na britskom ministerstve zaviedli písacie stroje v roku 1886 a už v roku 1889 vymenovali prvú platenú písárku. V roku 1907 ich už bolo deväť. Všetky museli byť zbehlé aj v tesnopise. Po prvej svetovej vojne na britskom ministerstve zahraničných vecí pracovalo už 70 písariiek. Postupne prevzali do svojich rúk aj knižnicu, hoci prvú riaditeľku vymenovali až v roku 1945.¹³ Na francúzskom ministerstve zahraničných vecí sa písárky na stroji taktiež objavili už pred rokom 1914.

Na výplatnej listine pracovníkov rakúsko-uhorského spoločného ministerstva zahraničných vecí sa prvé ženy objavili v roku 1905. Ich mesačný plat sa pohyboval medzi 160 a 180 korunami. Prvou zamestnankyňou bola Marie Kittová. V rokoch 1908/1909 v rámci pomocného úradu ministerstva pracovalo už niekoľko dám (Kanzleigehilfinnen). V rokoch 1899 až 1904 všetky pozície na tomto oddelení zastávali ešte muži (Kanzleihilfsbeamte). V období rokov 1905 až 1918 sa však na zozname pracovníkov objavilo už viac než 70 ženských mien.¹⁴ Niektoré z nich mali dokonca šľachtické meno, hoci išlo v princípe o podradné pozície.¹⁵ Ich národnostné zloženie viac-menej odzrkadľovalo etnické pomery v celej monarchii a vo Viedni. Väčšinou mali nemecké priezviská, ale bolo medzi aj mnoho žien s maďarským alebo rozličným slovanským priezviskom. V roku 1909 sa na ministerstve objavila prvá spojovateľka telefónov (Olga Filová). Do roku 1918 v tejto pozícii (Telephonmanipulantinnen) pracovalo spolu šesť žien. Ich mesačný príjem sa pohyboval medzi 120 a 160 korunami.¹⁶

Mierové a ženské hnutia a prvé ženy v diplomacii

Pre lepšie pochopenie procesu emancipácie žien v medzinárodnej oblasti a potom aj v oficiálnej diplomacii a zahraničnej správe treba aspoň krátko spomenúť hnutie za práva žien, ako aj mierové hnutie, ktoré sa postupne rozvinulo v poslednej tretine 19. storočia. V tomto hnutí zohrala dôležitú úlohu rodáčka z Prahy a potomkyňa starej českej aristokratickej rodiny Bertha Kinská-Suttnerová (1843–1914). Jej otec, ktorý zomrel pred jej narodením, bol podmaršalom cisárskej a kráľovskej armády. Matka, ktorá ju vychovala,

¹² Uo. 8.

¹³ Uo. 8–10.

¹⁴ *Status Beamten des k. und k. Ministeriums des Aussern und das Haus-, Hof- und Staatsarchives*. 18. Jänner 1918. Wien, Haus, Hof- und Staatsarchiv (HHStA), PA Administr. Registratur, Fach 4, Karton 460.

¹⁵ Napríklad Melanie von Pilat, Marie von Sváby, Valeria von Szende.

¹⁶ *Status Beamten des k. und k. Ministeriums des Aussern und das Haus-, Hof- und Staatsarchives*. 18. Jänner 1918. Wien, Haus, Hof- und Staatsarchiv (HHStA), PA Administr. Registratur, Fach 4, Karton 460.

taktiež pochádzala z dôstojníckej rodiny. V detstve bola malá Bertha prirodzene pod silným vplyvom armádných a vojenských tradícií. Napriek tomu od roku 1878 začala protivojnovými a antimilitaristickým prácami prispievať do rakúskej tlače. Rýchlo pochopila nebezpečenstvo francúzskeho revanšizmu po prehratej francúzsko-pruskej vojne a pridala sa k londýnskej *Asociácii pre medzinárodný mier a arbitráž*. Napísala aj populárnu knihu *Die Waffen Nieder* (po česky vyšla pod názvom *Odzbrojte!* Gratuloval jej Alfred Nobel aj Lev Nikolajevič Tolstoj. V roku 1891 založila *Rakúsku mierovú spoločnosť* a začala sa zúčastňovať svetových mierových kongresov. V stále ešte prevažne mužskej spoločnosti si získala rešpekt a pevné miesto. Po treťom kongrese v Ríme sa mieroví aktivisti rozhodli založiť *Medzinárodný mierový výbor (International Peace Bureau)* v Berne. V jeho rámci potom ako aktivistka aj Bertha Kinská-Suttnerová nadobudla medzinárodné skúsenosti, ktoré možno v súčasnosti zaradiť do kategórie verejnej diplomacie (public diplomacy). Alfred Nobel pod jej vplyvom nakoniec rozhodol o založení nadácie, ktorá okrem iného honoravala aj úsilie o svetový mier. Výbor nadácie rozhodol o vyznamení barónky Berthy Kinskej-Suttner až v roku 1905, teda skoro desať rokov po Nobelovej smrti v roku 1896. Počas svojej cesty do USA v roku 1912 vystúpila aj na zhromaždení Žien za rovnoprávnosť. Na poslednom predvojnovom svetovom mierovom kongrese Haagu ju už všetci uznávali za vodcovskú osobnosť svetového mierového hnutia. Vypuknutie prvej svetovej vojny však nedokázala zabrániť. Zomrela symbolicky niekoľko týždňov pred jej vypuknutím v júni 1914.¹⁷

Bertha Kinská-Suttner však bola napriek svojim medzinárodným úspechom ešte ďaleko od toho, aby sa stala koncepciou zamestnankyňou rakúsko-uhorského ministerstva zahraničných vecí. K tomu, aby ženy – hoci vo veľmi obmedzenom počte – mohli začať takúto kariéru, bolo potrebné ešte prečkať prvú svetovú zmenu a revolučné (sociálne, politické a kultúrne) zmeny, ktoré po nej nastali. K prvému dôležitému, hoci ako neskôr vysvitlo skôr len symbolickému vymenovaniu došlo už koncom roku 1918. Udalosť zase mala stredoeurópske súvislosti. Teraz sa však ddo svetla reflektoru namiesto cisárskej Viedne dostala občiansko-demokratická Budapešť v časoch krátkej vlády premiéra a potom prezidenta grófa Mihály Károlyiho.

Károlyi totiž v decembri 1918 vymenoval za vyslankyňu Maďarskej ľudovej republiky vo Švajčiarskej konfederácii známu bojovníčku za ženské práva a vodkyňu budapeštianskeho feministického hnutia Rózu Bedy-Schwimmerovú. Napriek tomu, že v Berne strávila len približne dva mesiace, išlo o prvú oficiálne vymenovanú vedúcu zastupiteľského radu v novodobých dejinách. Bedy-Schwimmerová preto v tomto smere predbehla od nej podstatne známejšiu sovietsku revolučnú diplomatku Alexandru Kollontajovú, o ktorej bude reč neskôr.

Róza (Rózsa) Bedy-Schwimmerová (1877–1948) sa narodila v Budapešti v zámožnej židovskej rodine. Jej otec obchodoval s obilím a poľnohospodárskymi plodinami. Časť detstva prežila v Temešvári a v Subotici. Absolvovala dievčenskú meštiansku školu, avšak ako 16-ročnej sa jej doma podarilo vybojovať, že večerne mohla pokračovať v štúdiu na

¹⁷ BROŽ, Ivan (2004): *Diplomaté*. Praha, Epoque. 183–199. ISBN 80-86328-55-4.

obchodnej škole, ktorá bola pôvodne určená len pre chlapcov. Podarilo sa jej zmaturovať a zamestnala sa ako účtovníčka a obchodná korešpondentka. Čoskoro však spoznala diskrimináciu na pracovisku a ako 20-ročná sa pripojila k *Celoštátnemu spolku úradníčiek (Nőtisztviselők Országos Egyesülete)*, ktorý existoval od roku 1897. Od roku 1900 bola už predsedníčkou tohto spolku. Vtedy sa aj vydala, ale jej manželstvo netrvalo dlho. Manželove priezvisko (Bédy) však naďalej používala. V roku 1904 sa zúčastnila berlínskeho kongresu *Medzinárodného zväzu sufražetiek (International Women's Suffrage Alliance, t. j. IWSA)*. Po návrate domov založila *Feministický spolok (Feminista Egyesület)*, ktorý existoval až do roku 1949. Jeho najdôležitejšou požiadavkou bolo dosiahnúť volebné právo pre ženy v Uhorsku a chcel dosiahnúť aj rovnoprávnosť v školstve a v zamestnaní. Spolok si založil vlastný časopis s názvom *A Nő és a Társadalom (Žena a spoločnosť)*, ktorý redigovala práve zakladateľka hnutia. Feministický spolok v roku 1913 úspešne zorganizoval v Budapešti posledný predvojnový kongres IWSA, na ktorom sa zúčastnilo skoro 3000 delegátiek a novinárov z celého sveta. Okrem boja za práva žien kongres protestoval proti zbrojeniu a ohrozovaniu slobody tlače. Inak boj proti vojnovému štvaniu a pacifizmus sa začal v posledných predvojnových rokoch výraznejšie presadzovať aj v činnosti Bédy-Schwimmerovej. Vtedy už všeobecne známa feministická aktivistka bola v roku 1914 zvolená za tlačovú tajomníčku IWSA so sídlom v Londýne. Tu ju zastihlo vypuknutie prvej svetovej vojny. Ako občianka nepriateľského štátu musela opustiť Veľkú Britániu, odkiaľ odišla do Spojených štátov, kde sa neúspešne pokúsila zorganizovať medzinárodný mierový kongres.¹⁸

V USA sa začalo druhé výrazné obdobie v živote uhorskej, resp. maďarskej feministkej aktivistky. Všetku svoju energiu vložila do boja proti vojne a za mier. Bola na audiencii u prezidenta Woodrowa Wilsona a zoznámila sa aj s miliardárom Henrym Fordom, s ktorým spolu zorganizovali mierovú loď do Európy. Ich cieľom bolo s pomocou šiestich európskych neutrálnych krajín (tri škandinávské štáty, Holandsko, Švajčiarsko a Španielsko) a USA zorganizovať v Hágu mierovú konferenciu, kde by vypracovali podmienky uzavretia mieru a potom by usadili k rokovaciemu stolu bojujúce štáty. Pôvodne iniciatívu formálne podporoval aj prezident Wilson.¹⁹ Holandsko však nakoniec v strachu pred reakciou bojujúcich európskych veľmocí nakoniec delegáciu nepustilo do Haagu. Inak problémy mala už aj na severe Európy, väčšie zhromaždenie mohli mieroví aktivisti zorganizovať len vo Švédsku. Misia sa teda skončila neúspechom a jej hlavní iniciátori sa rozhádali. Henry Ford, ktorý odmietl predávať svoje autá bojujúcim stranám, získal však v USA veľkú popularitu a Bédy-Schwimmerová sa vtedy stala svetoznámu osobnosťou mierového a pacifistického hnutia.²⁰ Prvá svetová vojna však pokračovala.

¹⁸ Informácie o živote a činnosti Rózsi Bédy-Schwimmerovej pochádzajú z článku: NYÁRY Krisztián (2017): A magyar feminista, akit Nobel-békedíjra is jelöltek. *BBC History* (maďarská verzia), 2017. Jún. Túto publikáciu pozri aj NYÁRY Krisztián: A magyar feminista, akit Nobel-békedíjra is jelöltek. *Index*, 2017. július 1. www.index.hu/tudomany/tortenelem/2017/07/01/a_magyar_feminista_akit_nobelabeke-dijra_is_jeloltek/

¹⁹ CSIZMADIA, Edit (2015): A Ford békehajó legendája. 7. október 2015.

²⁰ Uo. 2.

Po neúspechu mierovej misie sa Bédy-Schwimmerová vrátila domov, kde sa zblížila s pacifistickým vodcom parlamentnej opozície grófom Mihályom Károlyim, ktorý sa po občiansko-demokratickej revolúcii v októbri a novembri 1918 stal premiérom a potom prvým prezidentom práve vyhlásenej Maďarskej ľudovej republiky. Feministické hnutie sa pod vedením svojej predsedkyne pripojilo spolu s občiansko-demokratickými radikálmi k Maďarskej národnej rade (MNR).²¹ Vtedy Károlyi, ktorý veril wilsonizmu a dúfal v to, že víťazné mocnosti sa budú pridzriavať svojich verejne deklarovaných zásad, prijal netradičné rozhodnutie – najprv v mene MNR a potom ako svoju oficiálnu vyslankyňu vo švajčiarskom Berne vymenoval práve známu feministku Bédy-Schwimmerovú. Pravdepodobne chcel využiť jej osobnú známosť s Wilsonom a inými americkými predstaviteľmi, ktorých spoznala ešte v časoch americkej neutrality, a taktiež chel pravdepodobne týmto krokom zlepšiť (zmodernizovať) aj imidž vlastnej krajiny, ktorý bol veľmi pošramotený počas prvej svetovej vojny. Károlyi nemohol tušiť, že Bédy-Schwimmerová sa neteší popularite u prezidenta Wilsona a jeho aparátu. Po svojej prvej prezidentskej audiencii totiž vehementná a temperamentná maďarská feministická a mierová aktivistka dala prehlásenie bez toho, aby si ho skoordinovala s prezidentským aparátom. Okrem toho voči nej neprechovávala dôveru britská a následne ani americká tajná služba.²² Netreba zabudnúť ani na to, že nová vyslankyňa bola známa ako agilná a dobrá organizátorka, rozumela sa aj tlači, avšak mala pomerne konfliktnú a provokatívnu povahu, ako aj výstredné zvyky.²³

Premiérov inovatívny a odvážny krok teda pre Maďarsko nakoniec nepriniesol očakávané ovocie.²⁴ V tradične konzervatívnom Švajčiarsku, kde ženy dostali volebné právo medzi poslednými v Európe, neprijali akreditáciu vedúcej maďarskej misie.²⁵ Hlava švajčiarskeho štátu ju vlastne osobne ani neprijala. Podobná bola situácia v rámci diplomatického zboru v Berne, kde voči nej boli Francúzi a nimi ovplyvňovaní predstavitelia viacerých novovzniknutých stredoeurópskych štátov. Vtedajší francúzsky minister zahraničných vecí Stephen Pichon priamo prikázal pracovníkom francúzskeho zastupiteľského úradu, aby v rozhovoroch o iných diplomatmi interpretovali oficiálne vymenovanie ženy do vyslaneckej funkcie ako „ultraradikálny“ (teda skoro boľševický) krok.²⁶ Neopodstatnené podozrenie zo socializmu a stykov Schwimmerovej

²¹ GRATZ, Gusztáv (1935): *A forradalmak kora. Magyarország története 1918–1920*. Budapest, Magyar Szemle Társaság. 11.

²² GLANT, Tibor (2003): Diplomatanók rivaldafényben: Vira Whitehouse és Bédy-Schwimmer Róza svájci küldetése az első világháború végén. *Múltunk*, No. 3. 171.

²³ Uo. 170.

²⁴ Károlyi Bédy-Schwimmerovú najprv poslal do Bernu neoficiálne v zastúpení MNR. Oficiálne poverenie dostala od budapeštianskej vlády a jej hlavy 18. novembra 1918. V druhej polovici decembra už aj ona cítila, že jej misia je a bude neúspešná. Preto už 25. decembra podala demisiu, ktorú vtedy ešte neprijali. V januári ju však vláda už odvolala. Uo. 171–176.

²⁵ NYÁRY, Krisztián: A magyar feminista, akit Nobel-békedíjra is jelöltek. *Index*, 2017. július 1. www.index.hu/tudomany/tortenelem/2017/07/01/a_magyar_feminista_akit_nobelábekedijra_is_jeloltek/

²⁶ GLANT 2003. 176.

s boľševikmi mali aj Američania. Ich vyslancovi, ktorý pochádzal z konzervatívneho južanského štátu, prekážal mu aj jej židovský pôvod.²⁷

Nakoniec sa prvá vyslankyňa na svete, ktorá mala čoraz viac problémov s komunikáciou s vlastným ministerstvom a voči ktorej brojili aj rozliční protivládni maďarskí politici a publicisti, ocitla v nemožnej situácii a nakoniec ju Budapešť odvolala.²⁸ Avšak ani jej nástupca, ktorý prišiel z prostredia spoločnej rakúsko-uhorskej diplomacie nevedel pro svoju vlasť urobiť v Berne viac. Misiu baróna Gyulu Szilassyho potom ukončilo vyhlásenie Maďarskej republiky rád v marci 1919.²⁹

V mieste pôsobiska Rózy Bédy-Schwimmerovej pracovala v tom istom čase aj prvá americká štátna zamestankyňa v zahraničí. Vira Whitehausová, rodená Boarmanová (1875–) mala politické skúsenosti zo štátu New York, kde úspešne bojovala za volebné právo žien. Bola manželkou zámožného bankára Normana R. de Whitehousa a matkou štyroch detí. Síce ešte nebola zamestnankyňou washingtonského ministerstva zahraničných vecí, ale bola už pracovníčkou oficiálneho propagandistického úradu USA (Committee on Public Information, t. j. CPI). Podporoval ju vedúci tohto úradu George Creel, ktorý mal blízko k prezidentovi Wilsonovi. Obe feministky, ktoré sa stretli už pred rokmi v rámci ženského hnutia, si navzájom pomáhali. Whitehausová sa napríklad snažila Bédy-Schwimmerovej sprostredkovať kontakty s americkou diplomatickou misiou, deväť jazykov ovládajúca maďarská diplomatka jej zase pomáhala s prekladmi amerických propagačných materiálov určených európskej verejnosti.³⁰

Hlavné mesto neutrálneho Švajčiarska, ktoré v mnohom záviselo od dodávok potravín a iných zdrojov z Ameriky, bolo vtedy dôležitým strediskom americkej diplomacie v Európe. Whitehausová sa preto dostala do prostredia, v ktorom sa prelínali diplomatické, vojenské a spravodajské záujmy a komunikácia. Hoci jej hlavnou úlohou bola popularizácia USA v Európe a Švajčiarsku, dostala sa do styku aj s vyložene diplomatickými a čiastočne spravodajskými záležitosťami. Hoci Whitehausová slúžila v Berne dlhšie (skoro rok), domov odišla ešte pred maďarskou vyslankyňou. Hoci ani jej situácia nebola ľahká, predsa len mala pevnejšie miesto v diplomatických kruhoch Bernu. Jednak zastupovala silnú krajinu, jednak za ňou pevne stál predseda propagačného úradu Creel a za ním zasa prezident USA Wilson.³¹

V kontexte udalostí a neskoršieho vývoja neprekvapuje, že nakoniec sa do širšieho povedomia ako prvé oficiálne diplomatky nedostali Róza Bédy-Schwimmerová alebo Vira Whitehausová, ale úplne iná dáma s feministickým a politickým aktivistickým pozadím – Alexandra Kollontajová. Pritom pôvod ju vôbec nepredučil na to, aby bola prvou diplomatkou prvého štátu robotníkov a roľníkov na svete. Alexandra Kollonta-

²⁷ Uo. 176.

²⁸ SZAPOR, Judit (2006): *Feministák és „radikális asszonyok.“ Női politikusok az 1918-as demokratikus forradalomban.* In GYÁNI, Gábor – NAGY, Beáta eds.: *Nők a modernizálódó magyar társadalomban.* Debrecen, Csokonai Kiadó. 256.

²⁹ GLANT 2003, 176.

³⁰ GLANT 2003, 172–173.

³¹ Uo. 172–173.

jová, rodená Domontovičová (1872–1952) sa totiž narodila v rodine cárskeho generála, ktorý slúžil pri generálnom štábe. Rodina otca mala korene na Ukrajine, po matke mala zase už spomínaný fínsky pôvod. Kollontaj bolo priezvisko jej manžela, inak vojenského inžiniera Vladimíra, s ktorým však žila len niekoľko rokov.³² Mali jedného syna. Jeho meno si však ponechala aj po rozvode. Malá Alexandra dostala vynikajúce vzdelanie okrem iného aj vďaka literárnemu vedcovi Viktorovi Ostrogorskému, ktorý ju súkromne vyučoval na žiadosť rodičov. Z tohto faktu pramenili pravdepodobne aj jej literárne ambície, ktoré ju sprevádzali po celý život. Okrem literatúry sa venovala aj histórii. V mladosti sympatizovala s ideami ruských narodnikov, podporovala a organizovala štrajky. Postupne – čiastočne aj pod vplyvom západoeurópskych ciest – sa dostala pod vplyv sociálnej demokracie, avšak viac sympatizovala s menševickým krídlom strany. S bolševikmi sa zblížila hlavne počas prvej svetovej vojny, lebo jej imponoval ich vtedajší antimilitarizmus a protivojnová propaganda. Mala blízko k názorom Rózy Luxemburgovej a poznala aj Kláru Zetkinovú. Ešte pred vojnou sa začala venovať rozličným odborným otázkam, ktoré zaujímali radikálnych socialistov.³³ Napísala napríklad knihu o stave robotníckej triedy vo Fínsku. Hlavnú pozornosť však venovala ženskej otázke. O tom svedčia knihy *Sociálne základy ženskej otázky a Spoločnosť a materstvo*. Po revolúcii napísala knihu *Nová morálka a robotnícka trieda a Robotnícka opozícia v Rusku*. Vydala aj zbierku krátkych poviedok zo života žien pod názvom *Pilné včeličky*. V roku 1923 vyšla asi aj jej naznámejšia kniha *Slobodná láska*, v ktorej vyjadrila svoje vzťahy na vzťah muža a ženy. Jej autobiografia pod názvom *Autobiografia sexuálne emancipovanej ženy* z roku 1926 však už v Sovietskom zväze pre svoju citlivosť nemohla vyjsť.³⁴

Inak Kollontajová sa v roku 1908 zúčastnila medzinárodnej feministickej konferencie. Podporovala nielen volebné právo pre ženy, ale aj rozličné formy organizácie pracujúcich žien, ochrany materstva a podobne. Stranícke orgány jej v tejto činnosti nebránili, ale zvlášť ju ani nepodporovali. V roku 1917 podporovala Leninovu politickú líniu a jeho *Aprílové tézy*. Po revolúcii sa stala prvou ženou vov výkonnom výbore Petrohradského sovietu. Po novembri sa stala aj prvou ženou vo vláde revolučného Ruska – zastávala totiž post ľudovej komisárky sociálnych záležitostí.³⁵ Dostala sa aj do ústredného výboru komunistickej strany a v jeho rámci viedla oddelenie pre ženy. V rokoch 1921 až 1922 viedla aj ženskú sekciu Komunistickej internacionály, t. j. Kominternu. V týchto funkciách však nevydržala dlho, lebo sa na začiatku 20. storočia zapojila do frakčných bojov v rámci bolševickej strany. Bola jednou z vodcovských osobností tzv. robotníckej opozície, ktorá v roku 1921 utrpela porážku. Po tejto udalosti sa začala

³² Jej druhým nespútaným manželom z obdobia revolúcie bol námorník Pavel Dybenko, ktorého pre jeho nedisciplinovanosť dokonca aj revolučné orgány chceli popraviť. Aby ho zachránila Kollontajová musela intervenovať u samotného Lenina. BROŽ 2004, 269.

³³ MAGYAR György szerk. (1988): Életrajzok a bolsevizmus történetéből. Politikatudományi Füzetek. Budapest, ELTE ÁJTK Államtudományi és Politikatudományi Intézet. 257–259.

³⁴ BROŽ 2004, 262–266.

³⁵ Uo. 268.

Kollontajovej diplomatická kariéra, ktorou si jednak zachránila život v stalinistickom Rusku, a jednak sa zapísala do dejín.³⁶

Svoju zahraničnopolitickú dráhu Kollontajová začala spoluprácou s ľudovým komisárom zahraničných vecí Georgijom Čičerinom, ktorý viedol sovietsku diplomaciu po celé 20. roky 20. storočia. Neskoršiu prvú veľvyslankyňu s ním okrem revolučnej minulosti a dobrej znalosti mnohých jazykov spájali aj aristokratický pôvod. Zúčastnila sa vypracovania sovietsko-ruskej stratégie pre jednanie medzinárodnej konferencie v Janove (apríl-máj 1922). Samotné rokovanie nebolo úspešné, ale moskovská diplomacia prekvapila západné mocnosti svojou bilaterálnou dohodou s weimarským Nemeckom, ktorú uzavreli v blízkom Rapalle. Zanedlho po týchto rokovaní odcestovala Kollontajová do nórskeho Osla, kde ako vedúca zastupiteľstva mala za hlavnú úlohu obnoviť rusko-nórske obchodné vzťahy. Na jar 1924 Nórsko uznalo Sovietsky zväz a medzi oboma krajinami boli nadviazané oficiálne diplomatické styky. Vedúca misie vtedy dostala titul chargé de affaires. O polroka neskôr, 1. augusta 1924 bola však už vymenovaná za splnomocnenú vyslankyňu a svoje poverovacie listiny odovzdala osobne do rúk kráľa Haakona VII. Išlo o historicky prvý takýto akt, keď hlava cudzieho štátu prijala poverovacie listiny od ženy.³⁷

Jej nasledujúcou diplomatickou misiou bolo Mexiko, kde vo funkcii vyslankyne pôsobila až do roku 1927 a riadila tamojší zastupiteľský úrad. Potom sa znovu na tri roky vrátila do Nórska. V roku 1930 ju sovietske vedenie vymenovalo do funkcie veľvyslankyne vo Švédsku, ale na starosti mala aj fínske záležitosti. Tu slúžila nepretržite celých 15 rokov a na konci druhej svetovej vojny ako vedúca sovietskej delegácie zohrala dôležitú úlohu v rokovaní s Fínskom. Do Moskvy sa vrátila v roku 1945 (mala 73 rokov), kde určitý čas ešte pracovala na ministerstve zahraničných vecí a potom sa utiahla do ústrania. Zomrela vo veku 80 rokov.³⁸

Ženy v medzivojnovnej zahraničnej službe a diplomacii

Väčšina veľkých európskych diplomácií v medzivojnovom období ešte nenasledovala sovietsky príklad. Osobitne to platí pre britskú a francúzsku zahraničnú službu, ktoré boli mimoriadne konzervatívne. Znovu sa potvrdil fakt, že demokracie môžu byť občas konzervatívnejšie, než rozličné diktatúry alebo autoritatívne režimy. Do britskej zahraničnej služby sa okrem už spomínaných pisáríek a stenografiek dostali ženy predovšetkým vďaka prvej svetovej vojne a mierovým rokovaniam po jej ukončení. V roku 1922 Foreign Office zamestnávala 15 stálych a 6 dočasných pisáríek na stroji, ktoré riadil superintendent. Neskôr štátna pokladňa povolila zvýšiť potrebné stavy na 20 osôb a to hlavne s ohľadom na kvalifikačné požiadavky a znalosť francúzskeho jazyka, ktorý bol

³⁶ MAGYAR György szerk. (1988): Életrajzok a bolsevizmus történetéből. Politikatudományi Füzetek. Budapest, ELTE AJTK Államtudományi és Politikatudományi Intézet. 257–259.

³⁷ BROŽ 2004, 268.

³⁸ Uo. 272–273.

stále ešte hlavným jazykom svetovej diplomacie. Za jeho znalosť teda bolo možné získať príplatok. Ženy sedeli v osobitnej kancelárii oddelené od mužských kolegov.³⁹ V roku 1930 už na ministerstve pracovalo 38 pisáriek, 24 tesnopisáriek a 6 superintendentiek. Niektoré z nich boli umiestnené pri vedúcich pracovníkoch ministerstva na ich oddeleniach. Niektoré sa dostali dokonca na vyslanie do zahraničia. Väčšinou boli vysoko kvalifikované a ovládali aj francúzsky jazyk. Počet tohto typu pracovníčiek výrazne narástol počas druhej svetovej vojny.⁴⁰

Dočasné pracovníčky ministerstva, ktoré sa dostali na svoje nižšie úradnícke pozície počas prvej svetovej vojny boli tiež veľmi vzdelané. Väčšina z týchto vzdelaných dám však po skončení vojny ministerstvo opustila. Avšak od roku 1921 mohli ženy už nastálo pracovať v nižších úradníckych (clerical) pozíciách. V roku 1921 ich bolo 48, ale do roku 1939 ich počet narástol na 75. Len štyri ženy pracovali na misiách v zahraničí. Uplatniť sa vedeli hlavne v administratívno-finančných, archívnych a registračných oddeleniach ministerstva. Do skutočne diplomatických pozícií však ešte ženy neboli pripustené.⁴¹

Vo Francúzsku až do konca druhej svetovej vojny ženy nedisponovali rovnakými občianskymi a politickým právami, ako muži. Preto dlho neboli pripustené k prijímacím skúškam do prestížnejších častí verejnej správy. Prvou ženou, ktorá v roku 1930 úspešne absolvovala prijímacie skúšky na ministerstvo zahraničných vecí, bola Suzanne Borelová, avšak sa tam ešte nevedela reálne uplatniť. Musela počkať až na koniec druhej svetovej vojny, keď sa čiastočne aj vďaka svojmu manželovi, politikovi Georgesovi Bidaultovi dostala do francúzskej diplomatickej administrácie. Bidault bol vtedy ministrom zahraničia. Inak vo svojich politických pamätiach už nemala dobrý názor na feministické hnutie, ktorého následky považovala za neprirodzené.⁴²

Inak na pomocné a technické posty sa ženy vo Francúzsku dostali už pred prvou svetovou vojnou – išlo hlavne o pisárky a stenografky. Po roku 1918 sa pred nimi v obmedzenej forme otvorili aj možnosti zamestnať sa ako prekladateľky a pomocné administratívne sily. Pod tlakom ženských organizácií vo Francúzsku prijali dekrét, ktorý aj ženám umožnil prihlásiť sa do konkurzu na diplomatické a konzulárne posty, ale reálne sa im ich nepodarilo obsadiť.⁴³

O niečo lepšia bola situácia v republikánskom Španielsku, v niektorých latinsko-amerických krajinách a v USA. Chile malo už v rokoch 1927 až 1930 v škótskom Glasgove ženu v postavení vicekonzulky. Olga de la Barraová sa neskôr stala konzulárnou atašé v Londýne. Jej nástupkyňou na severe Veľkej Británie bola Ines Orturazová už v pozícii

³⁹ Women and the Foreign Office (2018). *History Notes*, Issue 20. London, Foreign and Commonwealth Office. 14. (V záhlaví publikácie figurujú ako jej autori len Historici FCO. Takéto neurčité označenie potom vysvetľujú tým, že práca s číslom, Issue 20. vychádza z Issue No. 6., ktorej autormi boli Kate Crowe a Keith Hamilton. Doplňujúci text napísal James Southern.)

⁴⁰ Uo. 9–10.

⁴¹ Uo. 11, 15.

⁴² DENÉCHÉRE, Yves (2004): A nők helye és szerepe a francia külpolitikában. *AETAS*, No. 3–4. 162. ISSN 0237-793.

⁴³ Uo. 165–166.

konzulky s pôsobnosťou pre celé Škótsko.⁴⁴ Po Sovietskom zväze obsadili pozíciu vedúcej diplomatickej misie ženou aj Spojené štáty. Prvou veľvyslankyňou USA v dánskej Kodani a vlastne aj na svete sa stala Ruth Brian Owenová, ktorá tam zastupovala svoju vlasť v rokoch 1933 až 1936.⁴⁵ Republikánske Španielsko v roku 1933 taktiež vymenovalo do vedenia svojej legácie v Paname ženu (Isabel de Zuluetovú).⁴⁶ Pred druhou svetovou vojnou aspoň teoreticky otvorili diplomatické posty pred ženami ešte v Bulharsku (1920), Holandsku (1927) a Nórsku (1939).⁴⁷

Otvorenými pre ženy sa ukázali aj nové medzinárodné organizačné štruktúry. Čiasťočne to súviselo aj so vzrastajúcou silou medzinárodných ženských spolkov a združení. V záujme zamestnávania žien lobovala hlavne IWSA, ktorá chcela dosiahnuť, aby mal sekretariát Spoločnosti národov styčnú osobu pre kontakty so ženskými organizáciami. K tomu však nedošlo. V rámci aparátu Spoločnosti národov v Ženeve napriek tomu pracovali ženy, hoci väčšinou v administratívnom a technickom zaradení (napríklad na sekretariáte generálneho tajomníka Erica Drummonda).⁴⁸ Najvyšší post dosiahla Dame Rachel Crowdyová, ktorá v rokoch 1919 až 1931 viedla oddelenie obchodovania s ópium a sociálnych záležitostí. Na rozdiel od svojich mužských kolegov však nedostala oficiálne titul riaditeľky a mala nižší plat.⁴⁹

Situácia v strednej Európe

V medzivojnovej strednej Európe v diplomacii a zahraničnej správe ženy ešte nehrali výraznejšiu úlohu a to napriek tomu, že všade získali volebné právo a dostali sa aj do parlamentu. Pravdepodobne najväčšiu kariéru, ktorá presiahla limity nižšieho administratívno-technického personálu, v regióne urobila Iréna Malínská (1892–1968). Jičínská rodáčka pochádzala z početnej rodiny okresného sudcu. Po absolvovaní jičínského lýcea vyštudovala češtinu a francúzštinu na filozofickej fakulte českej univerzity v Prahe a neskôr študovala aj na Sorbone. Od roku 1914 vyučovala na lýceu v Jičíne, potom v rokoch 1917 až 1919 pracovala jako úradníčka v Živnobanke. V novembri 1919 sa zamestnala na československom ministerstve zahraničných vecí, kde pôsobila až do svojho penzionovania v roku 1953. Bola tu prvou ženou vo funkcii konceptného úradníka. Na začiatku svojej kariéry, teda na prelome rokov 1919 až 1920 bola vyslaná na československé zastupiteľstvo v Budapešti, ale od októbra 1920 už pracovala v tvoriacej

⁴⁴ Women and the Foreign Office (2018). *History Notes*, Issue 20. London, Foreign and Commonwealth Office, 14.

⁴⁵ Uo. 14.

⁴⁶ Uo. 13.

⁴⁷ Uo. 14.

⁴⁸ THANT, Myint-U – SCOTT, Amy (2007): *The UN Secretariat. A Brief History (1945–2006.)* New York, International Peace Academy. 1. ISBN 978-0-937722-99-2.

⁴⁹ *Women and Global Diplomacy: From Peace Movements to the United Nations.* UN Research Guides. Geneva, UN Archives.

se politickej sekcii, od marca 1922 zasa v knižnici ministerstva. Aktívna bola aj literárne a publicisticky. V 30. rokoch 20. storočia bola predsedkyňou tzv. Ženskej Malej dohody a taktiež generálnou sekretárkou českej ženskej pobočky FIDAC. V marci 1929 bola vymenovaná za ministerskú komisárku a v roku 1931 za vrchú ministerskú komisárku. Od roku 1936 pracovala v kabinete ministra Kamila Kroftu. Od apríla 1938 bola už odborovou radkyňou. Po okupácii bola prevedená na protektorátne ministerstvo sociálnej a zdravotníckej správy, neskôr pracovala v archíve ministerstva vnútra. Ako vyššia úradníčka sa zúčastnila na niektorých „aktivistických“ akciách v rámci tzv. Národnej rady českej, ale angažovala sa aj v ľavicovo orientovanom odboji – napríklad v tzv. revolučnom hnutí žien a v Ženskej národnej rade. Jej brata Karla Malínského Nemci v roku 1942 popravili. Od októbra 1946 pracovala znovu na ministerstve zahraničných vecí, kde ju povýšili na vrchnú odborovú radkyňu. Bola aj predsedníčkou komisie pre trestanie previnení proti národnej cti pri ZNV v Prahe. Ako členka sociálno-demokratickej strany zostala na ministerstve aj po februári 1948 a od roku 1950 pracovala v rámci administratívneho odboru. V apríli 1953 odišla po 34 rokoch do dôchodku.⁵⁰

Zaujímavá bola situácia v Maďarsku počas konzervatívno-národného režimu admirála Miklósa Horthyho (1920–1944). Napriek spomínanému ideologickému charakteru vtedajšieho systému na niektorých – prevažne administratívnych a pomocno-technických – oddeleniach ministerstva zahraničných vecí pracovalo pomerne veľa žien.⁵¹ Podľa oficiálneho, ale neverejného vestníku ministerstva, ktorý pod názvom *Külügyi Közlöny* vychádzal od 15. septembra 1921, v kabinete ministra už ako ako pomocná kancelárska úradníčka pracovala Helén Boronkayová. Samotný kabinet mal päť úradníkov. Každé jedno z troch prezidiálnych oddelení malo tiež svoju administratívnu úradníčku. Dve pomocné úradníčky pracovali v rámci 14 členného pasového oddelenia. Dve slečny pracovali na prekladateľskom oddelení a dve zase v rámci početného tlačového oddelenia. Obe posledne menované mali meno, ktoré naznačovalo šľachtický pôvod.⁵² Išlo však o zmluvné zamestnankyne. V rámci ekonomicko-účtovného oddelenia okrem jednej zriadenejkyne a jednej pracovníčky domácej pokladne ešte nepracovali ženy. Podstatne viac žien pracovalo v rámci pomocného aparátu, ktorý patril

⁵⁰ Informácie o živote Ireny Malínskej pochádzajú z nasledovného zdroja: www.mzv.cz/jnp/cz/o_ministerstvu/organizacni_struktura/utvary_mzv/specializovany_archiv_mzv/kdo_byl_kdo/malinska_irena.html

⁵¹ Samotné ministerstvo vzniklo v decembri roku 1918. Vtedy bol prijatý ľudový zákon číslo V. z roku 1918, v ktorý vlastne právne vytvoril ministerstvo. Prešlo naň niekoľko diplomatov z bývalho spoločného ministerstva vo Viedni, ale boli sme priradení aj úradníci z iných budapeštianskych ministerstiev. Nakoľko jedným z hlavných organizátorov správy bol bývalý viceprimátor hlavného mesta Ferenc Harrer, prišli sem aj pracovníci zo správy hlavného mesta. V roku 1919 ministerstvo prežilo viacero politických prevratov, ktoré prirodzene neľahčili život jeho pracovníkov. Koncom roku ho nakoniec začali stabilizovať vtedajší konzervatívni politici István Bethlen, Pál Teleki a Miklós Bánffy (všetci mali inak grófsky titul a pochádzali z prostredia sedmohradskej aristokracie), ktorí hrali významnú úlohu v procese konsolidácie národno-konzervatívneho a kontrarevolučného režimu.

⁵² Erzsébet Mattyasovszky, t. j. Mattyasovszká a Margit Prónayová.

pod kanceláriu hlavného riaditeľa ministerstva. Tu v rámci rozličných registračných, dokumentačných, vydavateľských a pomocných organizačných jednotiek pracovalo spolu 46 žien. Najviac ich bolo v pomocnom aparáte tlačového oddelenia – až 17 osôb. V rámci tohto aparátu vlastne predstavovali väčšinu. Inak podľa mien išlo väčšinou o slobodné ženy alebo vdovy, hoci občas meno naznačilo aj to, že išlo o vydaté dámy. Spolu na ministerstve v rámci ústredia v rozličnom pracovnom pomere a zaradení pracovalo v októbri 1921 67 žien.⁵³ Ešte zaujímavejšia bola situácia na práve sa formujúcich zahraničných zastupiteľstvách. Najväčšia misia pracovala vo Viedni, kde bolo uvedených až rekordných 55 osôb, z toho 13 žien a 13 diplomatov. Pravdepodobne tu dočasne prevzali aj niektoré pomocné kancelárske úradníčky zo spoločného rakúsko-uhorského ministerstva. Niektoré mená sa totiž objavili už aj v zozname pomocných pracovných síl z Ballhausplatzu.⁵⁴ V rámci zastupiteľského úradu v československej Prahe medzi 22 pracovníkmi pracovalo 6 žien. V Bukurešti pracovali v rámci 19 člennej misie štyri ženy. V Paríži boli medzi 12 členmi misie len dve ženy, v Londýne v rámci päťčlennej misie dve ženy, z toho však jedna mala dokonca už aj doktorát. V rámci väčšiny početnejších misií pracovala aspoň jedna žena. Spolu ich v rámci rozličných úradov bolo 40.⁵⁵

Pre porovnanie je užitočné uviesť aj údaje z konca tohto obdobia. Početné pomery sa dramaticky nezmenili. V roku 1941 v kabinete ministra pracovali dve ženy, v rámci politického oddelenia medzi pracovníkmi pomocného kancelárskeho aparátu bolo šesť žien, v rámci prezidiálneho oddelenia dve ženy. Dve dámy tvorili polovicu pracovníkov knižnice a v pomocnom aparáte prezídia a protokolu ich bolo spolu sedem. Najviac žien bolo zamestnaných v rámci kultúrneho oddelenia – spolu 15. Pomerne slušne boli zastúpené aj na oddelení ekonomickej politiky, kde popri 13 mužoch pracovalo aj päť žien. Menej výrazne boli zastúpená na rozličných medzinárodno-právnych a správnych oddeleniach, ale aj tam sa občas vyskytli ženské mená. So zahraničnými maďarskými občanmi sa zaoberali okrem piatich mužov aj tri ženy. Najvýraznejšie boli ženy zastúpené v rámci pomocných a technicko-administratívnych organizačných jednotiek – tu ich pracovalo až 19. Spolu bolo v budapeštianskom ústredí zamestnaných až 71 žien. Boli medzi nimi aj vydaté ženy a viaceré z nich mali aristokraticky znejúce mená. Tri boli dokonca barónky. Niektoré mali vlastný doktorát, iné boli manželkami doktorov (pravdepodobne právnikov) alebo vdovami po doktoroch.⁵⁶ V rámci misií pracovalo 13 žien v rámci rozličných úradov v USA. V rámci ostatných štátov pracovala zväčša v rámci misie jedna

⁵³ Zdroj týchto údajov: Közlemények. A m. kir. külügyminisztérium ügyosztályainak személyzeti beosztása. 1921. évi október hó 15-én (1921). *Külügyi Közlöny*, 1. évf. 4. sz. 57–62.

⁵⁴ Napríklad Valéria Szendeová (po nemecky ešte Valeria von Szende) alebo Mária Svábyová (Maria von Sváby).

⁵⁵ Pozri Közlemények. Az időszerint működésben lévő magyar királyi diplomáciai és konzuli hivatalok táblázata (1921). *Külügyi Közlöny*, 1. évf. 5. sz. 63–68.

⁵⁶ A m. kir. külügyminisztérium ügyosztályainak személyzeti beosztása (1941). *Külügyi Közlöny*, 21. évf. 7. sz.

žena alebo tam úplne chýbali. Výnimkou bol Berlín (štyri ženy) a niektoré konzuláty v Nemecku. Tri ženy pracovali aj v rámci misie v Bukurešti a podobne aj v Bratislave.⁵⁷

Diferencovanú možnosť zamestnávať v rámci ministerstva zahraničných vecí aj ženy potvrdzujú viaceré vtedajšie právne nariadenia a interné normy. Nariadenie vlády o prijímacích skúškach pre koncepčných úradníkov ministerstva z roku 1920 ešte nepočítalo s účasťou žien.⁵⁸ Avšak viackrát novelizované nariadenie ministra zahraničných vecí⁵⁹ o povoľovaní sobášov pracovníkov ministerstva s cudzími štátnymi príslušníkmi už spomínalo pracovníkov oboch pohlaví a dotýkalo sa všetkých pracovníkov, teda aj tých na najnižších pozíciách. Takéto sobáše v prípade vedúcich misií mohol povoliť Miklós Horthy, aki hlava štátu, v ostatných prípadoch minister. Vždy však malo ísť len o výnimočné prípady, ktoré nemali ohroziť diskretnú prácu ministerstva.

Ženy v diplomacii a zahraničnej službe po druhej svetovej vojne (1945–1989)

Počas druhej svetovej vojny sa vo sfére pracovnej emancipácie žien posilnili tie trendy, ktoré sa začali prejavovať už po prvej svetovej vojne. Hlavný rozdiel spočíval vo väčšom zapojení žien nielen do výroby, ale aj do armády a odboja. Ďalej už nebolo možné spomaľovať a inak obštruovať emancipáciu žien vo verejnej sfére. Na druhej strane napäté, nedôverčivé a hlavne militaristické prvé desaťročie studenej vojny predsa len čiastočne spomalilo, ale nezastavilo emancipačný trend. K uvoľneniu a skutočnému zrýchleniu celého procesu došlo až od konca 60. rokov 20. storočia. Tu asi zohrali svoju úlohu protestné a emancipačné hnutia tohto obdobia, celkový duch roku 1968, ako aj dospievanie novej povojnovej generácie, ktorá už vyrástla v iných mentálnych podmienkach, ako ich rodičia. Svoj vplyv mali aj zmeny vo vysokom školstve, ktoré sa po vojne stalo podstatne viac ústretovým voči dievčatám.

Zaujímavým vývojom prešla mimoriadne konzervatívna britská zahraničná a diplomatická služba. O otvorení diplomatických postov pre vzdelané ženy sa v Londýne diskutovalo v rámci rozličných komisií už od 30. rokov 20. storočia.⁶⁰ Väčšinou však páni túto možnosť zamietli ako predčasnú. Situácia sa začala radikálne meniť počas druhej svetovej vojny, keď boli jednak mobilizovaní aj viacerí pracovníci ministerstva. Zároveň sa Veľká Británia, ktorá bola jednou z hlavných veľmocí antifašistickej koalície, musela dôkladne pripraviť na povojnové roky. Nahradiť mnohých mobilizovaných mladších pracovníkov nevedeli vždy len reaktivovaní starší kolegovia. Preto sa k väčšiemu slovu dostali aj ženy. K roku 1945 až 108 žien zastávalo rozličné administratívne posty v

⁵⁷ Közlemények. M. kir. diplomáciai és konzuli hivatalok. Összeállítva az 1941. november hó 1-i állomány alapulvételével (1941). *Külügyi Közlöny*, 21. évf. 8. sz. 49–67.

⁵⁸ Pozri. A m. kir. minisztérium 8889/1920 M.E. számú rendelete a külügyi szolgálat fogalmazói szakába való alkalmazáshoz szükséges kellékek tárgyában (1921). *Külügyi Közlöny*, 1. évf. 2. sz.

⁵⁹ 2000/1-1921. számú rendelet a m. kir. külképviseleti tisztviselők házasságkötésének engedélyezése tárgyában (1921). *Külügyi Közlöny*, 1. évf. 2. sz.

⁶⁰ Takouto komisiu bola napríklad tzv. Schusterova komisia v rokoch 1933/1934.

diplomatickej službe. 31 z nich boli už úradné asistentky a 16 žien slúžilo v zahraničí v pozícii prvého, druhého alebo tretieho tajomníka, ako vicekonzulky alebo tlačové ataše. Viaceré z nich mali blízko k politickým spravodajským, resp. šifrovacím a dekodovacím službám.⁶¹ Išlo však zväčša o dočasné pracovné zaradenie a službu.

Pre otvorenie sa ministerstva pre ženy bolo dôležité, že tomuto kroku boli naklonení aj dvaja významní politici s veľkým vplyvom na zahraničné veci – ministri Anthony Eden a Ernest Bewin. V roku 1946 bola na posúdenie otázky znova vytvorená komisia pod vedením Ernesta Gowersa, ktorá už zaujala pre ženy priaznivé stanovisko. Naďalej však zostali v platnosti percentuálne kvóty a adaptky diplomacie dostali na výber: diplomatická služba alebo manželstvo. Diplomatická dráha bola teda až do roku 1972 otvorená len pre slobodné ženy. Išlo o mimoriadne diskriminačný krok voči ženám, lebo v prípade mužov sa toto obmedzenie neuplatňovalo, dokonca pre nich bolo výhodnejšie žiť v manželskom zväzku.⁶² Preto viaceré ženy, ktoré boli prijaté do stálej diplomatickej služby v prvých povojnových rokoch do desiatich rokov túto službu aj opustili.

Prvou skutočne vymenovanou (nielen dočasnou) britskou diplomatkou bola Monica Milneová, ktorá sa v roku 1946 dostala na britské veľvyslanectvo vo Washingtone. Inak v americkom hlavnom meste pracovala v zastúpení ministerstva vojnového hospodárstva už aj počas vojny. Cicely Ludlamová, veteránku z Bletchley Parku vyslali v roku 1947 do Belehradu. Joan Burbridgeová v roku 1950 ako prvá žena viedla tlačovú konferenciu ministerstva. Právnička Joyce Gutteridgeová sa zasa v rámci britského vyslenia zúčastnila práce nad ženevskými humanitárnymi konvenciami z roku 1947. Avšak rovnaké platové podmienky pre ženy zaviedli postupne až v rokoch 1955–1961.⁶³

Do vedenia jednotlivých misií a do vedúcich pozícií sa však ženy-diplomátky začali dostávať až po roku 1968. Prvou britskou veľvyslankyňou sa síce mala stať v Izraeli už v roku 1962 Barbara Saltová, ktorá však pre chorobu nevedela zaujať svoj nový post. Preto sa historicky prvou britskou vedúcou diplomatickej misie stala v roku 1973 Eleanor Emeryová, ktorá zastávala post vysokej komisárky v Botswane. V roku 1976 sa Anne Warburtonová stala prvou britskou veľvyslankyňou v dánskej Kodani. Prvou vydatou veľvyslankyňou však bola až Veronica Sutherlandová, ktorú v roku 1987 vyslali do Pobrežia Slonoviny. Zanedlho ju nasledovala Juliet Campbellová v Luxemburgu. Obe žili síce v manželstve, ale boli bezdetné.⁶⁴

Situácia bola podobná aj vo Francúzsku, kde však od diplomatiek a zamestnankýň ministerstva nevyžadovali celibát. Vyššie už bola reč o Suzanne Borelovej, ktorá síce do služieb Quai d'Orsay⁶⁵ dostala už v medzivojnovom období, ale vedúcu funkciu šéfky kabinetu u svojho manžela-ministra zastávala až po druhej svetovej vojne. Do čela stálej

⁶¹ Women and the Foreign Office (2018). *History Notes*, Issue 20. London, Foreign and Commonwealth Office. 16. Inak z tejto sféry prešlo do diplomatickej služby po vojne viacero neskorších britských diplomatiek (napríklad Barbara Saftová alebo Daphne Parková) Uo. 21.

⁶² Uo. 19.

⁶³ Uo. 44.

⁶⁴ Uo. 22.

⁶⁵ Na tejto adrese sa oddávna nachádza centrálna budova francúzskeho ministerstva.

zahraničnej misie sa ešte nedostala. Prvou francúzskou ženou v zahraničnej vedúcej funkcii bola Marcelle Campanatová, ktorá sa v roku 1967 stala konzulkou a od roku 1972 pracovala ako francúzska veľvyslankyňa v Paname. Inak v rokoch 1968 až 1972 malo francúzske ministerstvo už štátnu tajomníčku. Marie-Madeline Dieneschová sa potom v roku 1975 stala veľvyslankyňou v Luxembursku.⁶⁶ Treba si však uvedomiť, že koncom 1970-ch rokov ženy tvorili už približne tretinu zamestnancov francúzskeho ministerstva zahraničných vecí, ale vo vyšších úradných kategóriách, ktoré patrili do kategórie A, ich ale bolo len 9,1%-a. V zahraničí väčšinou slúžili vo východných krajinách, kam sa hlásilo menej mužov a boli potrebné špeciálne jazykové vedomosti. Napriek tomu, že v tomto období len tri zahraničné misie viedli ženy, v rámci ústredného aparátu boli už výraznejšie zastúpené v stredných riadiacich funkciách.⁶⁷ Situácia sa radikálne zmenila po roku 1989, ale to už nie je história. Zaujímavosťou tohto obdobia je, že počas vlády premiéra Lionela Jospina v rámci terminologického zrovnoprávnenia zaviedli vo Francúzsku, ktoré bolo vždy citlivé na protokol a terminológiu, ženský ekvivalent pojmu veľvyslanec – t. j. namiesto *ambassadeur* titul *ambassadrice*. Túto zmenu samotné ženy prijali so zmiešanými pocitmi. V roku 2002 už 16 žien zastávalo post vyslankyne alebo veľvyslankyne. Inak tu treba pripomenúť príznačný fakt, že prvých šesť Francúziek vo vedení misie boli slobodné slečny.⁶⁸ V tomto sa teda napriek absencii právnej úpravy aj Francúzsko podobalo na Veľkú Britániu.

Postavenie žien v zahraničnej správe v strednej Európe po roku 1945

Situáciu v štátoch ľudovodemokratickej strednej Európy ovplyvnila príslušnosť k tzv. východnému bloku vedeného Sovietskym zväzom, ktorá výrazne ovplyvnila personálne zloženie ministerstiev zahraničných vecí. V Československu, Maďarsku a Poľsku koniec 40. a začiatok 50. rokov 20. storočia znamenal podstatne väčší zlom, než tomu bolo v západných diplomaciách. Okrem toho, nová politická elita pochádzala z pomerne úzkeho kruhu starých komunistov, z ktorých mnohí prešli krstom ohňa v moskovskej emigrácii so všetkými negatívnymi sprievodnými javmi. Osobitne to platilo pre maďarských a poľských komunistických vodcov, ktorí v Moskve strávili podstatne viac času, ako ich československí súdruhovia. Napriek tomu bezprostredne po vojne ešte existovala určitá personálna kontinuita medzi starým a novým aparátom.

Zaujímavá bola hlavne situácia v povojnovom Maďarsku, ktoré na rozdiel od Československa a Poľska nebolo ani formálne členom antifašistickej koalície, ale malo postavenie porazenej a spojencami obsadenej krajiny. Zárodok nového ústredného štátneho orgánu riadenia zahraničných vzťahov vznikli už koncom roku 1944 v Debrecíne, kde sa vtedy sformovala Dočasná vláda a Dočasné národné zhromaždenie. Ministerstvo zahraničných

⁶⁶ DENÉCHÉRE 2004, 163.

⁶⁷ Uo. 166.

⁶⁸ Uo. 168.

vecí v rámci Dočasnej vlády viedol v rokoch 1944 až 1947 János Gyöngyösi (1893–1951). Vedľa niekoľkých starých diplomatov, ktorí sa neskompromitovali spoluprácou s pronacistickou vládou Strany šípových krížov, tu pracovali predovšetkým úradníci, ktorých sem delegovali antifašistické koaličné strany.

Strany nedelegovali len osoby, ale často žiadali pre svojich ľudí konkrétne posty. Medzi osobami navrhovanými do diplomatickej služby sa občas už vyskytli aj ženy. Komunisti napríklad navrhli ministrovi Annu Bebritsovú, ktorá sa približne o tridsať rokov neskôr stala prvou maďarskou veľvyslankyňou v histórii.⁶⁹ Národná sedliacka strana žiadala pre novinárku Gabriellu Szabóovú vyslanie do Londýna. Do Moskvy zasa chceli presadiť jazykovo nadanú Katalin Vargyasovú, ktorá hovorila aj po rusky.⁷⁰ Vzhľadom na množstvo prihlásených a delegovaných adeptov, ktorí nemali skoro žiadne diplomatické odborné skúsenosti, ministerstvo už v roku 1945 v rámci Maďarského zahraničného inštitútu zorganizovalo koncipientský kurz zahraničnej správy. Medzi jeho 20 poslucháčmi bola aj jedna žena.⁷¹ Dámy sa nakoniec objavili aj na niektorých – menej exponovaných – vedúcich postoch. Takýmto bolo napríklad vedenie prekladateľskej kancelárie v rámci Predsedníckeho oddelenia, ktoré zodpovedalo za administratívne záležitosti. Na čele kancelárie stála pani Pontsyová (Pontsy Jenőné). Medzi vedúcimi misíi však ešte nebola žena.⁷² Pani Fónayová (Fónay Ernőné) bola už vtedy vyslaná do Ríma v pozícii kultúrnej diplomatky.⁷³

János Gyöngyösi riadil ministerstvo do roku 1947, keď ho v ministerskom kresle vymenil komunistický historik Erik Molnár. V roku 1948 sa však nakrátko stal ministrom zahraničných vecí László Rajk, ktorý sa čoskoro stal obeťou veľkého stalinistického koncepcného procesu. Jeho osobnou tajomníčkou bola Erika Révová. Na začiatku 1950-ch rokov viedol politickú sekciu Endre Sík, ktorého jednou zástupkyňou bola už žena. Pod Irén Rózsovú patrilo A. I. teritoriálne hlavné oddelenie, ktoré sa ďalej členilo na organizačné jednotky zaoberajúce sa Sovietskym zväzom, stredoeurópskymi ľudovými demokraciami, potom juhovýchodoeurópskymi ľudovými demokraciami, ako aj s Ďalekým východom. Sem patrili aj tri referáty – referát v roku 1949 založeného RVHP, medzinárodných organizácií ako aj referát zaoberajúci sa s maďarskými štipendistami v zahraničí. Oddelenie stredoeurópskych ľudových demokracií riadila manželka vtedajšieho stalinistického ministra obrany Mihály Farkasa. Okrem pani Farkasovej (Farkas Mihályné) pracovali v podobnej pozícii aj ženy na A. II teritoriálnom hlavnom oddelení, ktoré viedol Imre Kutas.⁷⁴ Na čele dvoch oddelení zaoberajúcich sa európskymi kapitalistickými štátmi stáli ženy – Bori Fáyová a Márta Kolozsová. Marianne Jánosiová

⁶⁹ Bedy-Schwimmerová bola totiž primerane svojej dobe len vyslankyňa, vtedajšie Maďarsko mohlo vtedy vyslať vedúcich misíi len v pozícii vyslancov. Veľvyslancov si totiž vymieňali len veľmoci.

⁷⁰ SÁRINGER, János (2013): *Iratok a magyar külügyminisztérium történetéhez 1945–1950*. Szeged, Négy Árboc, 20–21. ISBN 978-963-086-6223.

⁷¹ Uo. 21, 42–43.

⁷² Uo. 35.

⁷³ Uo. 47. poznámka pod čiarou č. 62.

⁷⁴ Farkas a jeho rodina inak pochádzali z Košíc.

viedla početné dokumentačné oddelenie (14 osôb) v rámci Informačnej sekcie. Sekretariát ministerstvo prakticky riadiaceho štátneho tajomníka Andora Bereiho viedla Edit Konrádová, ktorá sa stala v roku 1956 vedúcou oddelenia, naskôr zástupkyňou vedúceho sekcie. Viacero sekretariátov v 1950-ch rokoch viedli ženy. V roku 1951 v ústredí pracovalo 395 osôb, z toho bolo 51 osôb v rozličných vedúcich pozíciách. Z týchto 51 vedúcich osôb bolo 10 žien. Mnohé ženy pracovali na nižších – administratívnych a technicko-organizačných – postoch. Paradoxom je, že v Maďarsku sa výraznejšie zapojenie žien do zahraničnej správy prejavilo práve v období najtvrdšej stalinistickej diktatúry.

Situácia pravdepodobne nebola zásadne iná ani v ostatných ľudovo-demokratických štátoch. Približne paralelne so súdružkou Farkasovou viedla podobné oddelenie na pražskom ministerstve zahraničných vecí dcéra prvého robotníckeho prezidenta republiky Klementa Gottwalda a manželka ministra obrany Alexeja Čepičku Marta Čepičková-Gottwaldová. Ako jediné Gottwaldové dieťa študovala v Moskve históriu a od roku 1946 pracovala ako tlačová ataše na československom zastupiteľskom úrade v juhoslovanskom Belehrade. V roku 1948 ju povolali do ústredia, kde až do roku 1956 pracovala na už spomínanom oddelení európskych ľudových demokracií. Neskôr pracovala vo vydavateľstve.⁷⁵

Manželky a dcéry vysokopostavených funkcionárov komunistických režimov pracovali síce v zodpovedných funkciách už v 50. rokoch 20. storočia, avšak na vyslanie v pozícii vedúcej misie sa ešte nedostali. Pravdepodobne to súviselo jednak s duchom doby, jednak s mrazivými podmienkami studenej vojny. Po smrti alebo politickom páde ich mužských príbuzných sa zväčša aj stiahli z ministerstiev, ktoré naďalej zostali predovšetkým pôsobiskom mužov. Prvú veľvyslankyňu v regióne preto vymenovala Maďarská ľudová republika až v roku 1974. Anna Bebritsová (1920–2013) pochádzala z ľavicovej komunistickej rodiny, ktorá po páde Maďarskej republiky rád emigrovala do USA, kde bol jej nevlastný otec vedúcim činiteľom maďarskej sekcie Komunistickej strany USA. Neskôr sa po vyhostení z krajiny usídlili v Sovietskom zväze, kde bol jej otec určitý čas zavretý. Prežili však Stalinove represie a po roku 1945 sa vrátili do vlasti. Bývalý železničný úradník Lajos Bebrits (1891–1963) potom pôsobil v rozličných vedúcich funkciách komunistického režimu – medzi iným bol ministrom dopravy a pôšt, šéfom úradu pre cestovný ruch, ako aj veľvyslancom vo Švédsku. Išlo teda o režimovo dobre zintegrovanú rodinu. Jeho nevlastná dcéra Anna Bebritsová v prvej polovici 50. rokov 20. storočia pôsobila v zahraničnopolitickom aparáte Strany maďarských pracujúcich (to bol vtedy oficiálny názov komunistickej strany). V rokoch 1951 až 1953 už viedla oddelenie medzinárodných vzťahov a prednášala na budapeštianskej Akadémii zahraničnej správy. Sama absolvovala stranícku vysokú školu. V rokoch 1955 až 1970 pracovala v ústrednom komunistickom denníku Szabad Nép, potom Népszabadság, kde mala na starosti zahraničnopolitické otázky. Niekoľko rokov bola aj spravodajkyňou denníka

⁷⁵ www.mzv.cz/jnp/cz/o_ministerstvu/organizacni_struktura/utvary_mzv/specializovany_archiv_mzv/kdo_byl_kdo/cepickova_gottwaldova_marta.html

v Londýne. Od roku 1970 pracovala na ministerstve zahraničných vecí, kde v rokoch 1973–1974 viedla oddelenie medzinárodnej bezpečnosti. V roku 1974 bola vymenovaná za veľvyslankyňu v Holandsku. Po návrate domov odišla do dôchodku.

Druhá maďarská veľvyslankyňa pani Királyová (Király Andrásné), ktorá v rokoch 1984 až 1988 zastupovala svoju vlasť v Dánsku, mala taktiež stranícke pozadie. Predtým absolvovala právnickú fakultu V 70. rokoch 20. storočia bola tajomníčkou výboru strany (vtedy už Maďarskej socialistickej robotníckej strany) v hlavnom meste Budapešti. Na starosti mala okrem iného aj vysoké školstvo, vedu a kultúru.⁷⁶

Prvou poľskou veľvyslankyňou v histórii bola pani Maria Regent-Lechowiczová, rodená Bergerová (1925–2008).⁷⁷ Počas druhej svetovej vojny pracovala ako pisárka na stroji, navštevovala tajné prednášky a nakoniec aj zmaturovala. Po vojne absolvovala právnickú fakultu v Krakove a začala pracovať v rodnom meste Radom na súde. Špecializovala sa na trestné právo. V roku 1957 prešla do Varšavy, kde pracovala na vojvodskom súde a jeden cyklus (1957–1961) bola aj poslankyňou Sejmu Poľskej ľudovej republiky. Od roku 1961 do roku 1967 pracovala na ministerstve spravodlivosti, na ktorom viedla oddelenie pre neploletých. V roku 1967 sa v rámci poľskej delegácie zúčastnila XXII. zasadnutia Valného zhromaždenia OSN. Potom bola radkyňou ministerstva spravodlivosti, od roku 1974 sudkyňou Najvyššieho súdu a nakoniec v rokoch 1978 až 1982 námestníčkou ministra spravodlivosti. V rokoch 1982 až 1986 bola aj poľskou zástupkyňou v Komisii OSN pre likvidáciu diskriminácie žien. V rokoch 1983 až 1987 bola poľskou veľvyslankyňou vo Švédsku. Mala za sebou teda predovšetkým odbornú právnickú kariéru, ale vždy bola aktívna aj v rozličných zastupiteľských zboroch na miestnej, vojvodskej alebo celoštátnej úrovni. Bola teda súčasťou vtedajšej širšie chápanej elity, hoci oficiálne nebola členkou komunistickej strany. V roku 1949 vstúpila totiž do Demokratickej strany, ktorú poľskí komunisti nechali naďalej pracovať ako súčasť politickej dekorácie ľudovo-demokratického Poľska. Neskôr patrila aj do vedenia strany a bola vlastne nielen jedinou ženou vo vedúcej diplomatickej funkcii, ale aj jediným politikom DS v takejto pozícii.⁷⁸

Jedinou stredoeurópskou socialisticou krajinou, ktorá pred rokom 1989 v tomto smere zaostávala, bolo normalizačné Československo Gustáva Husáka. Prvá československá veľvyslankyňa Rita Klímová bola totiž vymenovaná do Washigtonu až na jar roku 1990 demokratickým prezidentom Václavom Havlom. Rita Klímová, rodená Budínová (1931–1993) sa narodila v rodine ľavicového novinára. Počas druhej svetovej vojny žila v USA, lebo doma by rodine hrozilo nebezpečenstvo jednak pre politické postoje, jednak pre židovský pôvod. V roku 1946 sa vrátili domov a Rita absolvovala

⁷⁶ Pozri <https://infovilag.hu/az-uj-sagi-ro-archivumabol-kibol-lehet-nagykovet-369-es-fel-diplomata-kul-foldon/>

⁷⁷ <https://padesatprocent.cz/cz/diplomacie-v-zemich-v4-stale-pansky-klub> Dokument sa odvoláva na článok PETŐ, Andrea: *Why are there so few women in V4 diplomacy?* Ten bol publikovaný v V4 Revue, ale v súčasnosti už nie je dostupný na internete.

⁷⁸ https://pl.wikipedia.org/wiki/Maria_Regent-Lechowicz (cit. 2020-04-07).

britské gymnázium. Vyštudovala politickú ekonómiu, ktorú potom dlhé roky aj prednášala. Jej manželom bol významný reformný komunista Zdeněk Mlynář. Neskôr sa rozvedli. Po roku 1968 bola vylúčená z KSČ a zapojila sa do disidentského hnutia. Počas udalostí koncom roku 1989 bola hovorkyňou Občianskeho fóra a organizovala tlačové konferencie Václava Havla, ktorý ju v apríli 1990 vymenoval za veľvyslankyňu vo Washingtone. Zo zdravotných dôvodov sa v roku 1991 vrátila a v roku 1993 zomrela na leukémiu. Druhou československou veľvyslankyňou v histórii sa stala v roku 1990 populárna slovenská herečka so sociologickým vzdelaním Magda Vášáryová, ktorá pôsobila vo Viedni. Ostatné ženy-diplomatky sa do vedenia zastupiteľských úradov dostali vo funkcii veľvyslankyne až po roku 1993. Prirodzene už v službách samostatnej Českej republiky a nezávislého Slovenska.⁷⁹

Záver

Postavenie žien v diplomacii a zahraničnej službe sa za posledných sto rokov dramaticky zmenilo. Kľúčovými udalosťami v procese emancipácie žien – podobne ako v celej histórii posledných dvoch storočí – boli technické zmeny koncom 19. storočia, potom dve svetové vojny, pád komunizmu a začínajúca sa globalizácia. V celom procese zohralo dôležitú úlohu aj hnutie za práva žien, ako aj mierové hnutie zo začiatku 20. storočia. Nie je možné úplne poprieť ani úlohu radikálnych socialistických politických hnutí, včetně ruských bolševikov, ktoré boli predsa len viac otvorené emancipácii žien, než vtedajšie liberálne a konzervatívne ideológie. Samotná vojna a jej sociálne-mentálne dôsledky taktiež urýchlili proces emancipácie žien, ktorý súvisel hlavne s ich zaradením do výroby, vojenského zdravotníctva a čiastočne aj do administratívy. Tento fakt nemohli ignorovať ani konzervatívne európske krajiny. Nie náhodou sa ženy objavili v prvých skutočne diplomatických, konzulárnych a koncepčných úradníckych pozíciách práve v medzivojnovom období. Stále však išlo skôr o výnimky. Proces emancipácie žien v diplomacii výrazne urýchlil koniec druhej svetovej vojny. Nárast vplyvu Sovietskeho zväzu a Spojených štátov, ktoré boli v medzivojnovom období viac-menej pioniermi v oblasti emancipácie žien, tiež urýchlil proces zapojenia žien do realizácie zahraničnej politiky. Tu dokonca došlo k paradoxnej situácii, že tzv. ľudovodemokratické (nedemokratické) krajiny strednej a východnej Európy trochu predbehli demokratickú západnú Európu, aspoň čo sa týka obsadzovania stredných riadiacich postov na ministerstvách. Tento fakt však pravdepodobne súvisel predovšetkým s relatívnou uzavretosťou komunistických elít, s nedostatkom iných kádrov, ako aj z nedôvery, ktorá panovala v rámci celej spoločnosti. Nie náhodou boli teda prvými vedúcimi oddelení práve manželky a dcéry vysokých straníckych a štátnych funkcionárov, ministrov a generálov. Na vyslaní do misií v zahraničí sa však tento trend ešte neprejavil. To sa zmenilo až po roku 1968, keď

⁷⁹ Napríklad Magda Vášáryová bola v rokoch 2000 až 2005 veľvyslankyňou SR v poľskej Varšave.

sav o svete objavilo viacero veľvyslankýň. Výraznejšie rozdiely medzi demokratickým západom a komunistickým východom Európy v tomto smere už neexistovali.

K skutočnému výraznému nárastu žien vo vedúcich funkciách, ktorý inak súvisel aj s ich celkovým stúpajúcim počtom v rámci personálu ministerstiev, nastal po roku 1989. Tento rok so sebou prinieslo nielen demokraciu pre bývalý východný blok, ale dal nové impulzy aj myšlienke ľudských práv. Začalo sa viac dbať o ich garancie a dôsledné dodržiavanie, čo sa prejavilo napríklad v rovine antidiskriminačných politík. Čoraz viac žien sa dostalo aj do ministerských a námestníckych pozícií. Tento proces v súčasnosti už – aspoň symbolicky – dosiahol aj krajiny, o ktorých sa dlho predpokladalo, že k nemu nikdy nedôjde. V súčasnosti už aj Iránska islamská republika má dve veľvyslankyne – jednu v škandinávskom Fínsku, druhú v islamskej Malajzii. Začiatkom roku 2020 dokonca aj pápež František vymenoval dlhoročnú pracovníčku rímskeho štátneho sekretariátu do vedenia oddelenia, ktoré sa zaoberá multilaterálnou diplomaciou.⁸⁰ Právnička Francesca di Giovanniová už viac ako štvrtstoročie pracuje vo vatikánskej diplomacii. Jej kariérny úspech znamená dôležitý symbol a dokazuje, že aj veľmi konzervatívne inštitúcie sa v súčasnosti snažia ísť s duchom doby.

Women in diplomacy and the administration of foreign affairs (from the Central European perspective)

Resume

The paper deals with the process of emancipation of women in diplomacy and the administration of foreign affairs. After providing a short overview of the medieval and the early modern period, the paper focuses on the role of the noble-women and their intellectual saloons with respect to diplomatic communication in the early 19th century. Well-known was the saloon of the Princess von Lieven. Her husband was the ambassador of Tsar Alexander I in Berlin and London. Dorothea von Lieven was very successful, but officially she was only the wife of the ambassador. Probably the first women with regular salaries were Martha Southcott and later Ann Cheese. They served as “necessery women” at the British Foreign Office at the end of 18th century. Several chairwomen worked there in the first half of the 19th century. The invention of the typewriter led to another crucial turning-point in the employment of women. The British Foreign Office employed the first female typist from 1889. The situation was similar in France, too. The common Austro-Hungarian Ministry of Foreign Affairs in Vienna also employed several women. They worked as technical assistants of the ministry, their duties included service in the phone-room. But real diplomatic and consular work was entrusted exclusively to men. Even more radical changes occurred owing to the First World War and the Russian revolution. The first woman in diplomacy was the feminist and peace activist Róza

⁸⁰ www.magyarKurir.hu/ferenc-papa/ferenc-papa-closzor-nevezett-ki-egy-not-vatikani-kulcspozicioba

Bédy-Schwimmer appointed by Count Mihály Károlyi in November 1918; she was the envoy of democratic Hungary in Bern, Switzerland. Vira Whitehouse from the US Committee on Public Information also worked in Bern at that time. But Bédy-Schwimmer had problems with her diplomatic acception from the Swiss government and the Frech diplomacy also attacked “this radical Hungarian innovation”. Her mission was very short and after two months she returned to Budapest. Between the two world wars we know of several women who served in diplomatic and consular rank. The first woman in the position of head of mission was Alexandra Kollontaj, who represented the Soviet government in Norway, then later in Mexico and Sweden. Ruth Brian Owen was the first US ambassador to Denmark between 1933 and 1936. The republican Spain and several Latin-American countries were liberal and tolerant in this field. The European countries with a long diplomatic tradition (e.g. France, UK etc.) were very reserved concerning the diplomatic carriers of women. This process started there only on a very low level. The Central European countries employed women in their ministries and diplomatic-consular missions, but only in lower administrative and technical positions. The situation changed after the Second World War. The wives and daughters of Central European communist politicians worked as heads of units and departments in the early years of communist dictatorship. These positions were opened step by step for women in the Western ministries, too, after 1945. But the first women ambassadors (ambassadrice) were appointed in the European countries only after 1968. The first Hungarian woman in the rank of ambassador was Anna Bebrits in Haag between 1974 and 1978. Maria Regent Lechowicz represented Poland in Sweden between 1983 and 1987. Mrs. Király András was the head of the Hungarian diplomatic mission in Denmark, in Copenhagen, between 1984 and 1988. Formerly she worked in the communist party apparatus in Budapest. It was Czechoslovakia that appointed the first woman ambassador after the collapse of communism. Rita Klímová headed the Czechoslovak mission in Washington, D. C.

Vákát oldal

Self-Driving Cars and Criminal Liability

Béla Csítei

Introduction

The aim of the study is to distinguish the notions of automated and autonomous vehicles and to discuss the most important legal implications regarding criminal liability induced by the emergence of these vehicles.

When assessing the forms of liability in the various legal areas, it may seem at first sight that responding to the criminal liability implications relating to the emergence of autonomous vehicles is most simple. Currently, Chapter XIII of the Act C of 2012 of the Criminal Code defines the various traffic related criminal offences. As culpability is an essential element of the notion of criminal offence, more precisely that the offender commits the crime intentionally or by negligence, therefore applying the legal facts of traffic related criminal offences to autonomous vehicles does not seem to make sense. The reason for this statement lies in the fact that the natural person sitting in an autonomous vehicle does not practice control or supervision over the vehicle, nor is he obliged to do so, therefore assessing culpability is not possible. The driver defines only the destination, the legal and safe operation is however guaranteed by the vehicle, alongside the people defined by the regulations.

As the autonomous vehicles transcend the notion of vehicle driver, and also the notion of culpability loses its content in most of the cases of criminal traffic offences, it may seem that a significant proportion of legal facts will not be applicable in the future. However, we should not ignore the fact that even autonomous vehicles are not autonomous compared to humans, as the framework of their development and operation is still defined by a number of people. This implies that although the interpretation of some of the legal facts may not be valid any more, there may still remain some aspects of human acts related to autonomous vehicles that are deemed significantly harmful to society, therefore criminalisation is required. Such human acts can provide the foundation for the liability of not only natural persons but also legal entities.

With respect to the above, culpable human acts harming or endangering road traffic safety may still form the subject of criminal liability, however, it is not obvious which acts are justified to be sanctioned with the measures of criminal law, hence the assessment of culpability, as a formal question, must precede the assessment of the question of punishability. Therefore, as the first step, it needs to be determined which acts are acutely harmful to society, and it can be followed by the amendment or modification of the legal facts in force, or the definition of new legal facts in case the ones in force are not sufficient.

- In the current study I am aiming to analyse criminal liability from the following aspects:
- Is the application of criminal law justified, taking its *ultima ratio* character into account?

Have all the elements of legal facts of criminal offence materialised, with special attention to human act and culpability?

Besides autonomous vehicles the most developed automated vehicles cannot be ignored either. The autonomous vehicle is the final step of a development process, but the somewhat less developed automated vehicles may bear features that make the above discussed questions valid even before the autonomous vehicles appear on the market. If we consider one end of an imaginary scale as complete lack of automatisisation, then the autonomous vehicles occupy the other end of the scale. Moving towards autonomous vehicles, not only the role of human intervention is gradually diminishing, but also the opportunity for that, and with that also the control or supervision practiced over the vehicle; furthermore, parallel with this the scope of authority of the vehicle is widening, just like the range of circumstances controlled by the vehicle.

Some of the questions posed above will arise even concerning automated vehicles which are not classified as autonomous vehicles, but which partially or fully take the burden of controlling the operation of the vehicle from the driver, on certain stretches of the journey. The applicability of the notion of criminal offence can be assessed on its own along the different categories of automated vehicles; the current study focuses only on criminal traffic offences.

Automated and autonomous vehicles

Amongst others, the practice of the European Union also makes a distinction between automated and autonomous vehicles. Automated vehicles apply various technologies, through computerised systems, that support the driver. As opposed to this, an autonomous vehicle is a fully automated equipment which is capable of serving driving functions also without human intervention. This distinction derives from the briefing of the European Parliament, focusing amongst other issues on the challenges as well as the potential inherent in the automation of vehicles, and the definition of the notions related to this area.¹ Automated and autonomous vehicles are definitely not equivalent; autonomous vehicles are the most developed form of automated vehicles.

Nevertheless, automated vehicles can be broken down into further categories, depending on the extent to which the driver is relieved from the control of the vehicle by the driving assistance technology, namely, to what extent control over the vehicle is shared between the driver and the vehicle. This categorisation derives from the classi-

¹ Automated vehicles in the EU, 2016.

fication of the *Society of Automotive Engineers* (henceforth: SAE), which is referred to not only in the above mentioned briefing of the European Parliament² but also in the communication on the mobility strategy of the Commission to the European Parliament.³ The SAE is an organisation which aims to create the link between engineers working in the different corners of the world, as well as to support and develop transport, automotive industry and space research.⁴ The categories applied by the SAE are the following:

- lack of automation (Level 0);
- driving assistance (Level 1);
- partial automation (Level 2);
- conditional automation (Level 3);
- high level of automation (Level 4);
- complete automation (Level 5).⁵

The SAE explains that the various levels have been defined on the basis of the extent to which the driver and the vehicle take part in controlling the vehicle.⁶ Moving from the lack of automation to complete automation the tasks of the driver are reducing, while the vehicle gains a growing role in the implementation of the driving manoeuvres.

The SAE classification is not the only one of its kind: the American *National Highway Traffic Safety Administration* (henceforth: NHTSA) operates with in many respect similar notions,⁷ as opposed to the *German Bundesanstalt für Straßenwesen* (henceforth: BASt), which uses a significantly different classification.⁸

The ultima ratio character of criminal law

Ultima ratio is a multifaceted notion, appearing in many branches of law, however, it is mostly applied in the area of criminal law. Its key point is that criminal law is the ultimate measure in the protection of the protested legal interest.⁹ This implies that the legislator must thoroughly consider what kind of acts justify the application of the measures of criminal law.

The justification of the regulation 4/2013 (II. 21.) of the Constitutional Court explains that “the societal role of criminal law is to become the ‘sanctioned keystone’ of the entire

² Automated vehicles in the EU, 2016.

³ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. On the road to automated mobility: An EU strategy for mobility of the future*, 2018.

⁴ About SAE International.

⁵ Automated vehicles in the EU, 2016.

⁶ *Surface Vehicle Recommended Practice*, 2018.

⁷ *Preliminary Statement of Policy Concerning Automated Vehicles*, 2013.

⁸ *Rechtsfolgen zunehmender Fahrzeugautomatisierung*, 2012.

⁹ AMBERG 2019.

legal system. Criminal law is the *ultima ratio* in the legal liability system, namely the criminal sanctions; the role and function of punishment is the protection of the integrity of legal and ethical norms when the sanctions of other branches of law are not applicable. A content requirement deriving from the constitutional limitation of criminal law ensures that that legislator cannot arbitrarily define the range of culpable acts, the necessity of declaring any act as culpable must be assessed using strict measures. The use of those instruments of criminal law necessarily limiting human rights and liberties for the protection of various life conditions, ethical and legal norms can be justified only in the absolutely necessary cases and only in proportionate measure, if the protection of constitutional or from the Constitution deriving, state, social and economic goals and values is not possible in any other way.”

The content of the *ultima ratio* principle is twofold. On the one hand, it requires that only such unlawful act evoke criminal sanctions which harms or endangers the protested legal interests most valuable for the society, primarily human life and liberty. On the other hand, we cannot treat the criminal offences with different contents harming the given protested legal interest as equal;¹⁰ criminal law therefore is the area of the legal system which is intended to penalise the most grievous acts harming the most important protested legal interests. This justifies the statement that the need for regulation brought along by social and technological development does not necessarily touch upon criminal law; numerous arguments can be listed for both and against further criminalisation.

The accident involving a Tesla Model S, on 7th May 2016, in Williston, Florida, was the first fatal traffic incident which was caused by autopilot. The automated vehicle crashed into the trailer of the lorry crossing the road in the opposite direction (abeam to its course), as due to the strong sunshine neither the vehicle nor the driver liable for the operation of the vehicle noticed it. The lorry collided with the windscreen of the Tesla, the Model S basically ran under the trailer after the collision. Tesla was of the position that besides the fault of the vehicle and the negligence of the driver, the fatal outcome was also down to the fact that the vehicle did not collide with the front or the rear of the trailer, in which cases the safety system of the Model S could have prevented the serious injuries.¹¹

On 18th March 2018 in Tempe, Arizona, an automated Uber, a Volvo SUV, ran over a pedestrian. The victim was crossing the road illegally, pushing her bike by her side, the vehicle did not slow down and as a result caused the death of the 49-year-old woman. Although nobody argued that the accident happened on a pedestrian crossing, the vehicle should have noticed the pedestrian entering its field of vision regardless; it remains unclear why it did not happen. Besides, the onboard camera clearly proved that the driver of the vehicle did not keep his eyes on the road prior to the collision and noticed only in the

¹⁰ KARSAI 2012.

¹¹ GOLSON 2016.

last moment that he could not stop the vehicle in time. This was the first accident caused by an automated vehicle where a pedestrian lost her life.¹²

On 23rd March 2018 in Mountain View, California, again a Tesla, a Model X was involved in an accident, as it crashed into the traverse of the motorway and caught fire. The vehicle sensed the hands of the driver on the steering wheel only for 34 seconds in the minute preceding the crash; the driver lost his life. Tesla did not take a position as to why the vehicle did not notice the obstacle.¹³

In 2016, 607 fatal road traffic incidents were reported in Hungary, while this figure was 3 206 in Germany and 35 092 in the US.¹⁴ The WHO compiled a global status report on road safety in 2018, which highlighted that 1.35 million people die in road accidents every year, which is roughly one person every 24 seconds.¹⁵ As 90% of such accidents are the result of some sort of culpable human behaviour¹⁶ – act or malpractice –, it can be stated that autonomous vehicles will significantly contribute to improving road traffic safety.

Considering the above, the question can be posed whether the sanctioning of accidents resulting from the operation of autonomous vehicles under criminal law is justified, taking the *ultima ratio* character of criminal law into account. To phrase it differently: can we talk about such level of danger posed to society where the instruments of misdemeanour law, *ad absurdum* civic law, are not applicable? The three traffic incidents described earlier clearly indicate that, at least so far, automated and autonomous vehicles can cause similar damage as traditional vehicles, therefore the need for the protection of protested legal interest is still valid. We cannot ignore the fact that the acts or malpractices endangering the protected protested legal interest are expected to save more human lives, bodily integrity and health than harm, therefore the societal benefit will exceed the level of threat of the protested legal interest.¹⁷ If the number of road accidents reduces drastically in the future, a realistic expectation may arise for criminal law to withdraw into the background and be used only in cases when it is rightfully justified.

Besides complete decriminalisation, the classification of accidents caused by autonomous vehicles as legal risks might be a potential solution.¹⁸ Legal risk is a reason excluding unlawfulness, which forms an impediment of criminal accountability. Again, it cannot be ignored that if we expand the range of reasons excluding unlawfulness, we *de iure* impose limitations on the right to life, bodily integrity and health.

Reasons excluding unlawfulness are currently regulated by the Criminal Code or prevail as common law. The reasons excluding unlawfulness based on common law, including agreement from the harmed person, disciplinary law and practicing one's job, do not entitle anyone to take other people's lives. It derives from the previous argument

¹² LEVIN 2018.

¹³ LEVIN–BEENE 2018.

¹⁴ *Global status report on road safety 2018*.

¹⁵ *Road Traffic Injuries: The Facts*, 2018.

¹⁶ ANDORKÓ 2017.

¹⁷ AMBRUS–KOVÁCS–NÉMETH 2018.

¹⁸ AMBRUS 2019.

that classifying accidents caused by autonomous vehicles as legal risks can only happen through legislation,¹⁹ thus serving transparency and ensuring effective prevalence of legal certainty.

The legislator may even decide to reduce the penalties instead of widening the range of reasons excluding unlawfulness, especially in cases when the offence caused by the negligence of the offender does not result in serious damage, potentially only in grievous bodily harm,²⁰ or in damage to property not exceeding a certain limit.

Applicability of the notion of criminal offence

The Criminal Code defines criminal offence as “an act committed either deliberately or due to negligence, if this law orders to penalise offences committed by negligence as well, which is deemed to be harmful to society, and which is ordered to be penalised by this law.” Based on the legal definition, the following criteria must be fulfilled in case of every criminal offence:

- human act;
- culpability;
- harmfulness to society;
- factualness (disposition).

Due to spatial limitations, the current study will focus only on human activity and culpability.

When assessing the applicability of the notion of criminal offence, it is worth emphasising especially that we cannot consider automated and autonomous vehicles as equal. Both kinds of vehicles have a common feature, namely that the basic framework of their operation is defined by others, however, a significant difference can be observed in connection with the level of role people play within this framework.

Machines can be categorised into three groups according to the level of role people play in the supervision of the operation of the machine:

- full human control;
- supervision by people;
- operation without supervision.²¹

The autonomy of robots is growing spectacularly with the development of technology. While in the case of human control machines always operate according to human instructions, the essence of operation without supervision is that there is no human interaction during the implementation of the task, people only provide the necessary condi-

¹⁹ AMBRUS 2019.

²⁰ AMBRUS–KOVÁCS–NÉMETH 2018.

²¹ VARGA 2013.

tions – such as information – for the implementation. Parallel with the enhancement of the autonomy of robots, the role of human decision making reduces, humans take on the role of monitoring and supervising the operation of the robots. At the end of the process, robots have complete authority over decision making.²² In summary, it can be stated that if we want to categorise the robots with differing level of development, we move from equipment controlled and monitored by people to such robots which are almost independent from humans, as they take no more than one kind of limited supervision over themselves.

Automated and autonomous vehicles can easily fit into this model. Traditional vehicles with no automated functions are completely under human control, automated vehicles gradually gain an increasing role in decision making, while autonomous vehicles make decisions and implement every task independently, and the role of humans gets limited to the supervision of intended operation. It is obvious that legal liability cannot be applied in the same way to the vehicles automated to differing extents. The wider the authority of the automated vehicle in the decision making, the less the liability of the natural person operating the vehicle, who shifts from being the driver of the vehicle to the operator of the vehicle, and in finally to its passenger, as we move towards higher levels of automation.²³

Another issue further complicates the assessment of liability, especially of civic liability, namely that autonomous vehicles moving on closed tracks (such as trains) operate along different conditions from the autonomous vehicles used in road traffic.²⁴ The assessment grows even harder if the autonomous vehicle communicates with other vehicles (V2V), other transport infrastructure (V2I), or other equipment (V2X) as well.

As the conditions described previously are quite often beyond the subject of the vehicle driver, it is reasonable to make the distinction between the following categories of vehicles when determining criminal liability:

- traditional vehicles;
- automated vehicles operating under human supervision;
- autonomous vehicles.

In this context, those vehicles are considered traditional vehicles which are either not automated at all or only to a limited extent; the vehicle driver actively contributes to the control of the vehicle. In contrast, automated vehicles operating under human supervision are vehicles which have full control on either the whole of the journey or on certain stretches, strictly under the direct supervision of the driver. In the case of autonomous vehicles, the driver is not even required to be present.

Of the three categories described, the latter two can be regarded as novelty. The notion of crime can be fully applied to criminal traffic offences which are committed with the involvement of traditional vehicles. However, if the driver does not take part, furthermore,

²² VARGA 2013.

²³ MOLNÁR 2019.

²⁴ KOLESZÁR 2009.

is not required to take part, in the control of the vehicle, only supervises the operation of the automated vehicle, it is less obvious whether we can talk about human act and culpability, and if yes, what is the content of the various elements of the notion of crime.

Human act

A prerequisite of a crime committed is that the behaviour derives from a person, as it has to be regarded as human act.

Wilfulness and impactfulness are notional conditions of an act. Wilfulness is subjective, while impactfulness is objective. Wilfulness is independent from culpability, it refers to the wilful relationship between the offender and the act committed. The essence of it is that the offender commits the act or negligence controlled by his or her will. In contrast to this, impactfulness refers to the impact of the act or negligence, or the ability to create an impact.²⁵

The wilful character of an act cannot always easily be determined. We cannot talk about wilfulness in the following cases:

- reflex movements;
- automatisms;
- spontaneous or anger reactions;
- movements made while unconscious.²⁶

If the vehicle driver commits the criminal traffic offence using an automated vehicle, the wilful character of the act, as a prerequisite, can still be assessed. If the driver does not fulfil his or her supervisory duties in relation to the vehicle, the driver commits a negligence, which, in my opinion, can still be assessed under criminal law, without even having to modify or amend the statutory text of criminal traffic offences. However, if the offender uses an automated vehicle, then I would argue that the act of the driver cannot be wilful. The obvious reason for this argument is that as the autonomous vehicle makes and implements all the decisions, and the driver, at least while using the vehicle, is not even required to supervise, therefore we cannot talk about a wilful relationship between the offender and the act causing the offence, nor about offending behaviour.

Based on the argument above, the question can be posed: if an autonomous vehicle causes an accident, how can a person's criminal liability be determined, if the driver seemingly cannot be made accountable due to the lack of wilfulness and therefore lack of human act?²⁷ To phrase it differently: if we believe that the *ultima ratio* character of criminal law is valid in the case of autonomous vehicles, then who are the people who can dogmatically be made accountable?

²⁵ DEÁK 2017.

²⁶ AMBRUS–KOVÁCS–NÉMETH 2018.

²⁷ FRANK 2018a.

The subject of criminal liability, at least according to some views, can be the autonomous vehicle itself, however, at the moment there is no way of making the vehicle accountable. The main reason behind this is the fact that the autonomous vehicle is not a person, therefore it cannot be the subject of either rights or liabilities; criminal sanctions cannot be applied against vehicles. Nevertheless, it does not mean that autonomous vehicles cannot be endowed with some special kind of legal entity character; it is less obvious though, to what extent being the subject of law would be justified.

First of all, autonomous vehicles do not have the ability to control their will; their decisions are based on software, therefore they can be derived from people.²⁸ It is not argued that legal entities have such abilities, however, in case of legal entities, being the subject of law is linked to purpose: they serve to satisfy practical needs, more precisely, they have some sort of social or economic function. Making autonomous vehicles the subject of law would not serve any underlying purpose. Due to the lack of wilfulness we cannot talk about culpability, and the lack of culpability excludes criminal liability. The fact that autonomous vehicles do not possess the ability to control their will further complicates the issue, therefore the preventive function of criminal law does not prevail. Even if we put the events preceding the accident down to the vehicle, there is no sanction that would help preventing similar accidents.²⁹

Arguing from the perspective of other branches of law, making automated vehicles subjects of the law may obviously be justified, but it can be stated that criminal law would currently not be able to handle criminal offences “committed” by autonomous vehicles. Two conditions being fulfilled at the same time would be necessary to make criminal law applicable to accidents caused by vehicles endowed with legal entity. On the one hand, autonomous vehicles would need to possess a special kind of – artificial – consciousness, which would not only enable them to make individual decisions, but would also endow them with insightfulness, that would then justify their ability to control their will independent from people and their ability to commit offences. On the other hand, the system of criminal sanctions would need to be amended with such penalty schemes which are capable of modifying the content of the artificial mind, namely implementing the preventive aim of criminal law, restraining the subjects of law from violating the law in the future. These arguments presuppose the emergence of robots growing independent from people, thinking and acting independently, and being liable for their behaviour.

According to some points of view, accidents caused by autonomous vehicles can justify the criminal liability of some kind of legal entity as well. The improper operation of the vehicle may be traced back to the procedure used by the manufacturer of the vehicle, or even to the malpractice of the manufacturers of individual parts such as sensors, or to the developers of the software.³⁰ The principle reason for criminal liability of legal entities is that legal entities are often the beneficiaries of criminal offences that are committed

²⁸ KLEIN–TÓTH 2018.

²⁹ MOLNÁR 2019.

³⁰ FRANK 2018b.

by natural persons in the interest of, or for the benefit of legal entities.³¹ However, legal entities are a fiction which, due to the lack of ability to act, and with that to the lack of ability to have an insight, cannot perform harmful acts, therefore their liability cannot be justified based on the Criminal Code. In contrast, the CIV. Law of 2001 on criminal measures that can be applied against legal entities (henceforth: LECC) enables the legislators to sanction legal entities if they committed a criminal offence.

Section 2 § (1) of LECC states that the application of a measure defined by law against a legal entity is justified, if committing the offence aimed to achieve, or resulted in the benefit of the legal entity, or the offence was committed by using a legal entity. Another criterion of criminal liability of a legal entity is that the criminal offence is committed by a person acting in the scope of the legal entity, such as a senior executive, member, employee, director, or member of the supervisory board, or somebody acting on behalf of the above; as section 2 § (2) of LECC indicates that the person has to be aware of the criminal offence being committed. Based on section 3 § (2) of LECC, the following measures can be applied against legal entities:

- terminating the legal entity;
- limiting the scope of activities of the legal entity;
- fine.

Above all, it must be noted that the LECC is in fact not about the criminal liability of legal entities. A legal entity, as a fiction, cannot implement harmful acts, therefore against a legal entity only the application of measures can be justified, however, these measures defined by law do not relate strongly to the area of criminal law. Quoting Zsanett Fantoly's argument: "in fact it is not about the potential sanctions to be imposed on legal entities, but about the criminal court applying civic law and administrative law enforcement sanctions against legal entities on an objective basis, without assessing the culpability of the legal entity as an individual subject of law. Therefore, we can refer to the sanctioning of the legal entity rather than to their liability."³²

Legal characterisation can be established in two cases: when the person in a certain relationship with the legal entity defined by the LECC commits a deliberate criminal offence, which serves the interest of the legal entity, or the person uses the legal entity as well to commit the offence, and when the person in a direct relationship with the legal entity was aware of the offence committed with the use of the legal entity or for the interest of the legal entity. This also indicates that a legal entity, as it is a fiction, cannot be the offender of a criminal offence, instead, the offending behaviour of a natural person, accounted for the legal entity, will form the basis for liability. At the same time, the LECC allows for the sanctioning of legal entities only in connection with deliberate criminal offences, therefore, criminal offences caused by *negligence* are outside the scope of the

³¹ FRANK 2018c.

³² FANTOLY 2007.

application of the law.³³ Both the ancillary character of liability and the lack of liability for criminal offences caused by negligence limit the cases where the LECC can be applied.

As the LECC does not acknowledge the individual criminal liability of legal entities, if the natural person offender cannot for any reason be identified, then applying legal measures against legal entities is not justified. Therefore, even if it can be established that the faulty operation of the autonomous vehicle developed by a given manufacturer lead to the accident, none of the employees, *ad absurdum* senior executives of the manufacturer can be accused of committing the criminal offence. An issue of similar kind relates to organisational crime, as in that case it is in general difficult to fully determine the criminal liability of a given natural person. Quoting Norbert Kis's argument: "the duty of care violations that are in a causal relationship with the harmful outcome are 'dispersed' in the liability-delegation network of the internal rules and regulations, the malpractices of different importance occurring in the various units of the organisation are cumulated in the harmful outcome."³⁴ Hence, contribution to the occurrence of the harmful outcome is "shared" by the people involved in the development of the autonomous vehicle, making it more difficult to determine the unambiguous culpability of any of these people.

Based on the discussions above, I am of the opinion that an accident caused by an autonomous vehicle does not, or only to a rather limited extent, allow for the application of measures based on the LECC. However, several arguments can be listed for the deployment of criminal liability to legal entities. The appropriate protection of the protected legal interest prioritised by criminal law cannot be ensured by the sanctioning of culpable natural persons; and the same applies for effective prevention.³⁵ Even though more forceful actions against legal entities may be desired, it would necessitate the establishment of the *direct* criminal liability of legal entities, so that the "collective fault" manifested within the organisation becomes the source of criminal liability of the organisation, rather than the accountable behaviour of any natural person. It is an eternal question whether the amendment of civic law and administrative sanctions with prejudices of criminal nature is justified or not.

A natural person can also be the subject of criminal liability instead of the autonomous vehicle or a legal entity. The driver of the vehicle is not even obliged to supervise, therefore there is no wilful relation between the offender and the offending behaviour. As a principle, we cannot talk about criminal liability due to the lack of human act, therefore the need for a dogmatic solution arises that can bridge this gap relating to wilfulness.

Criminal liability of the offender can be based on the culpable act preceding the time of the offence. Although wilfulness, and also culpability, must be assessed at the time the offence was committed, the case of *actio libera in causa* is an exception: culpability can

³³ FANTOLY 2007.

³⁴ KIS 2005.

³⁵ KIS 2005.

be determined for a point in time preceding the committing of the offence.³⁶ A typically quoted example of this is when a mother puts the baby by her side in the bed, knowing that the baby usually sleeps restlessly, and she crushes the baby to death in her sleep; it does not impact on criminal liability that, when the outcome happened, the offender was not able to implement wilful behaviour.³⁷ The offender is similarly liable if they commit the criminal offence under the influence of drugs.

The question arises from the discussions above, how and to what extent the criminal liability of a natural person can be determined if the accident can be derived from the negligence of the maintenance and servicing duties of the driver.³⁸ I am of the opinion, that if the driver does not fulfil their monitoring duties deriving from the operation of the vehicle prior to the use of the autonomous vehicle, or the maintenance prescribed by the manufacturer, including updating the software, does not take place due to the fault of the driver, then negligence could be sanctioned by criminal law as well. It is worth considering though that the legislator should regulate the unlawful act relating to autonomous vehicles, if they pose significant danger to society, in the framework of *sui generis* facts.

Culpability

Culpability of the offender is another prerequisite of a criminal offence; only deliberate or negligent human act can be the basis for criminal liability.

As we cannot talk about human act in the lack of wilfulness, the question of culpability, too, can only be assessed in cases where the act committed is wilful. Although culpability of the offender cannot be concluded from the wilful character of the act,³⁹ culpability presupposes wilfulness; it is beyond imagination that there is no psychological connection of some sort between the offender and the deliberate act or the act caused by negligence.

The distinction between automated vehicles operating under human supervision and autonomous vehicles is still justified. As nobody practices control over autonomous vehicles, at least not during their operation, what is disputable is not only whether we can talk about wilfulness, but also whether the committing behaviour takes place or not. Hence we do not arrive to the question of culpability at the level of autonomous vehicles: the culpability of the offender can only be assessed if the wilful character of the act can be proved.

Automated vehicles operating under human supervision, as opposed to autonomous vehicles, still require the driver to have constant control over the vehicle. This means that if the driver does not fulfil his or her controlling duties, and as a result the automated

³⁶ TOKAJI 1972.

³⁷ TOKAJI 1972.

³⁸ AMBRUS–KOVÁCS–NÉMETH 2018.

³⁹ DEÁK 2017.

vehicle causes an accident, then the negligence can be the basis for criminal liability, as the wilful relationship between the offender and the offence is indisputable. Another prerequisite of criminal sanctioning is the culpability of the offender. As failing the controlling duties is considered as a human act, the culpability of the driver of the automated vehicle has an independent meaning, regardless of wilfulness.

The driver of the automated vehicle, based on the case of *actio libera in causa*, can be made accountable for their act preceding the accident. Besides, the legislator can sanction unlawful acts which are extremely harmful to society in the framework of *sui generis* facts, similarly to autonomous vehicles. Due to the controlling duty relating to automated vehicles, not only the act preceding the criminal offence, but also the driver failing the controlling duty can be the basis for criminal liability.

It must be noted that in many cases the accident is unavoidable even if the driver of the automated vehicle fulfils his or her controlling duties. The reason behind is that the reaction time of a person cannot be quick enough in every traffic situation to take back the control over the vehicle, even if the driver practices constant supervision. Therefore it is worth differentiating between two categories of vehicles within automated vehicles under human supervision.

Some automated vehicles warn the driver that they must take back control over the vehicle. In such cases, we can talk about the culpability of the driver if they ignore the warning of the vehicle for any reason. For example, if the driver falls asleep behind the steering wheel, and therefore does not notice that the vehicle requires intervention, then the accident caused by the failure of taking back control can be the basis for criminal liability. It must be emphasised that in this case the driver is not obliged to observe road traffic in its entirety; it is sufficient if the driver “communicates” with the vehicle.

Those vehicles form the other group of automated vehicles in question which do not signal it to the driver if they require taking back control; it is the duty of the driver to constantly supervise the operation of the vehicle, and to notice the need for intervention. It is a difficult task to determine what level of care is expected from the driver, i.e. when we can state that the natural person sitting behind the steering wheel has committed a culpable act. It is easy to see that compared to the driver of a traditional vehicle, the psychological pressure is much higher on the driver who is not obliged to keep his hands on the steering wheel, but has to be constantly prepared that the vehicle may cause an accident if the driver does not steer away or pushes the breaks at the right time. The accidents described earlier indicate, however, that the catastrophe can sometimes be derived back to human failure.

In my opinion, if the danger could have been observed in time with due care and attention, and the accident could have been avoidable, then it is obvious that the driver did not show due care and attention; in such cases the culpability of the driver is indisputable. However, if the driver showed due care and attention, and the accident was still unavoidable, then it can result only from a fault during taking back of the control, deriving from the actions of the driver, or the operational failure of the automated vehicle. The culpability of the driver does not cover either the former or the latter fault,

not including the failure to update the software. Therefore the criminal liability of the driver is dependent only on the extent to which the accident could have been avoided if the driver was fulfilling its controlling duties, i.e. showing due care and attention. If the driver had their constant attention on the vehicle, but the incident requiring tacking back the control happened so suddenly that the driver was not able to take back the control, then in my opinion criminal sanctions cannot be applied against the driver due to the lack of negligence.

Conclusion

Criminal law is the ultimate measure in the hands of the state to control the acts and behaviour most harmful to society. Taking this into consideration, and with attention to road accident statistics, as well as the potential in autonomous vehicles, significant arguments can be listed for the decriminalisation of criminal traffic offences. The decision therefore is in the hands of the state, and the choice requires legal policy rather than legal dogmatic arguments.

As for the applicability of the notion of criminal offence, I am of the opinion that the emergence of autonomous vehicles does not result in the need to reform the dogmatic system of criminal law. The discussions above demonstrate that the person liable for an accident caused by an autonomous vehicle may be determined based on the principle of *actio libera in causa*, if the driver does not fulfil his or her maintenance duties for example. The notion of criminal offence can still be applied; it is a more important question what happens in cases where nobody can be held criminally liable for an accident under the regulations in force, and what can the legislator do, if they wish to act.

First of all, the legislator can waive the claim to chase the acts involving autonomous vehicles, referring to the reducing risk to society. Instead, the legislator can decide to reform the notion of criminal offence, making it possible to determine criminal liability of the offender even if wilfulness and culpability are lacking. Finally, the legislator can also define special facts, which sanction particularly negligence preceding the accidents caused by autonomous vehicles, indirectly contributing to the accident.

The time may come when artificial intelligence will be able to correct every human fault and error, however, I believe until then the latter solution is the way forward.

References

- About SAE International*. SAE. Available: www.sae.org/about/ (Downloaded: 06. 09. 2019.)
- AMBERG Erzsébet (2019): *A büntetőjogi felelősség helye és ultima ratio szerepe a felelősségi alakzatok rendszerében*. PhD-értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája.

- AMBRUS István (2019): Az autonóm járművek és a büntetőjogi felelősségre vonás akadályai. In MEZEI Kitti ed.: *A bűnügyi tudományok és az informatika*. Budapest–Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. 9–25.
- AMBRUS István – KOVÁCS Gábor – NÉMETH Imre (2018): Az önvezető járművek kapcsán felvethető általános büntetőjogi problémák. *Jura*, Vol. 24, No. 2. 13–31.
- ANDORKÓ Imre (2017): Önvezető autók? A jövő elkezdődött! Available: <http://arsboni.hu/onvezeto-au-tok-a-jovo-elkezdodott/> (Downloaded: 05. 02. 2020.)
- Automated vehicles in the EU* (2016). Briefing, European Parliament. Available: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573902/EPRS_BRI\(2016\)573902_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573902/EPRS_BRI(2016)573902_EN.pdf) (Downloaded: 03. 08. 2020.)
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. On the road to automated mobility: An EU strategy for mobility of the future* (2018). European Commission.
- DEÁK Zoltán (2017): *A kényszer, az erőszak és a fenyegetés fogalma és jelentősége a magyar büntetőjogban*. PhD-értekezés. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- FANTOLY Zsanett (2007): *A jogi személyek büntetőjogi felelőssége európai kitekintéssel*. PhD-értekezés. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- FRANK Máté (2018a): A büntetőjogi felelősségre vonás problematikája az önvezető gépjárművek tekintetében. In *Új Nemzeti Kiválóság Program 2017/2018*. Tanulmánykötet. Győr, Széchenyi István Egyetem. 63–69.
- FRANK Máté (2018b): A büntetőjogi felelősségre vonás problematikája az önvezető gépjárművek tekintetében. *Diskurzus*, Vol. 8, No. 1. 12–19.
- FRANK Máté (2018c): Az önvezetés büntetőjogi korlátai az angolszász joggyakorlat tükrében. *Diskurzus*, Vol. 8, No. 2. 14–21.
- Global status report on road safety 2018*. Geneva, WHO. Available: www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2018/en/ (Downloaded: 05. 02. 2020.)
- GOLSON, Jordan (2016): Tesla driver killed in crash with Autopilot active. *NHTSA investigating*. Available: www.theverge.com/2016/6/30/12072408/tesla-autopilot-car-crash-death-autonomous-model-s (Downloaded: 04. 02. 2020.)
- KARSAI Krisztina (2012): Az ultima ratio elvről – másképpen. In HOMOKI-NAGY Mária ed.: *Sapientia Sat. Ünnepi kötet Dr. Cséka Ervin 90. születésnapjára*. Szeged, SZEK Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó. 253–260.
- KIS Norbert (2005): *A bűnösségi elv hanyatlása a büntetőjogban*. Budapest, Unió Kiadó.
- KLEIN Tamás – TÓTH András (2018): A robotika egyes szabályozási kérdései. In HOMICSKÓ Árpád Olivér ed.: *Egyes modern technológiák etikai, jogi és szabályozási kihívásai*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 93–117.
- KOLESZÁR Béla (2009): Szárazföldi robottechnikai eszközök tervezésének és alkalmazásának biztonsági szempontjai. *Hadmérnök*, Vol. 4, No. 2. 385–397.
- LEVIN, Alan – BEENE, Ryan (2018): Tesla Model X in California Crash Sped Up Prior to Impact. *Bloomberg*, 7 June 2018. Available: www.bloomberg.com/news/articles/2018-06-07/tesla-model-x-in-california-crash-sped-up-seconds-before-impact (Downloaded: 04. 02. 2020.)
- LEVIN, Sam (2018): Video released of Uber self-driving crash that killed woman in Arizona. *The Guardian*, 22 Mar 2018. Available: www.theguardian.com/technology/2018/mar/22/video-released-of-uber-self-driving-crash-that-killed-woman-in-arizona (Downloaded: 2020. 02. 04.)
- MOLNÁR Anna Gréta (2019): Vezetőből utas, avagy az önvezető járművek büntetőjogi felelősségének megítélése. In POGÁCSÁS Anett et al. eds.: *'Dies diem docet'. Válogatott tanulmányok joghallgatók tollából*. Budapest, Pázmány Press. 163–179.

- Preliminary Statement of Policy Concerning Automated Vehicles* (2013). National Highway Traffic Safety Administration.
- Rechtsfolgen zunehmender Fahrzeugautomatisierung (2012). In *Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen*. Fahrzeugtechnik, Heft F 83. Available: <https://bast.opus.hbz-nrw.de/opus45-bast/front-door/deliver/index/docId/541/file/F83.pdf> (Downloaded: 03. 08. 2020.)
- Road Traffic Injuries: The Facts* (2018). Source: https://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2018/infographicEN.pdf?ua=1 (Downloaded: 05. 02. 2020.)
- Surface Vehicle Recommended Practice. Taxonomy and Definitions for Terms Related to Driving Automation Systems for On-Road Motor Vehicles* (2018). Warrendale, PA, SAE International. Available: www.sae.org/standards/content/j3016_201806/preview/ (Downloaded: 14. 09. 2019.)
- ТОКАЛІ Géza (1972): *Adalékok a bűncselekményfogalom felépítéséhez*. Szeged, József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- VARGA Attila Ferenc (2013): Gondolatok a robotok önálló döntéshozataláról és felelősségre vonhatóságáról. *Hadtudomány*, Vol. 23, No. 2. 11–21.

Sustainability of the Welfare State – Convergence of Welfare Policy Institutions in the European Union

Ágnes Orosz – Norbert Szijártó

Abstract

This paper analyses welfare state convergence from a macro-comparative perspective. It tracks the development of core welfare state institutions in the enlarged EU by looking at several trends. The analysis covers 26 European countries using the available Eurostat data. Our analysis permits including all the ten Central and Eastern European new member states in a time series analysis which is a longstanding deficit in quantitative comparative welfare state research due to a lack of data. We draw on different measures of convergence for assessing welfare policy dynamics. The results reveal partial, yet program-specific convergence and by no means a race to the bottom of social security in Europe.

Introduction

European countries have different legacies regarding their welfare state models. These legacies are determined by several factors such as economic and political ideology, social order, and historical past. However, national welfare state models are in a constant alteration steered by external factors such as globalisation, demographic changes and emerging social risks, and by internal factors such as domestic political and economic processes. The last decade of Great Moderation, a period before the global financial crisis, represented a prosperous phase for European countries in terms of economic and social development. The global financial crisis of 2008/2009 embarked a turbulent period and various shocks hit the countries of the European continent. First, the global financial crisis had a substantial negative impact on European countries with economic recession, low economic activity, accelerating unemployment and fiscal and financial tensions. The economic crisis rapidly dismantled the well-being and welfare structures and states of European countries; thus, a decade of prosperity and development fell into the dust. The global financial crisis was followed by the euro crisis when the countries of the southern periphery and Ireland went bankrupt again. Skyrocketing unemployment and years of economic uncertainty substantially thinned social safety nets and increased social spending in European countries. Second, adverse effects of economic globalisation have intensified in European countries, emerging social risks, economic uncertainty, and rapidly growing inequality posed another challenge for welfare states. Since post-crisis economic recovery has not been able to ensure rapid increase in individual well-beings

and provide sufficient number of jobs, social dissatisfaction started to increase. And third, other shocks such as Brexit and the migration crisis generated additional problems and concerns; both can lead to a lift in social expenditures, meanwhile revenues have been still stagnating. In summary, since the global financial crisis, welfare states of European countries have been substantially inflicted by series of events and processes.

The concept of sustainable development typically refers to achieving a balance among the environmental, economic, and social pillars of sustainability. However, it is a widely acknowledged definition, the meaning of the social pillar has remained vague.¹ Moreover, the social dimensions of sustainability have been treated inferior compared to the other two pillars.² Within the European Union social sustainability is threatened by the same factors, such as the rise in demand for services and features linked to the ageing process, the increase in dependency and the crisis of informal support. Facing similar social, economic and political problems resulted in a convergence process of the European welfare states.³

Since the end of the 20th century welfare states in general, and in the European Union in particular, have been constantly challenged by three interrelated factors, namely globalisation, demographic changes, and new social risks.⁴ Moreover, individuals and the society face a new set of risks which are related to the emergence of postindustrial societies: the tertiarization of employment and the extensive presence of women on the labour market.⁵ Global economy of the twenty-first century is characterised by rapid changes, putting the European welfare states under constant pressure to adapt. These challenges are accompanied with the harmful effects of the 2008/2009 financial and economic crisis and the new unknown effects of the current processes. The challenges the welfare states have to face are the same; however, the welfare states or the welfare state regimes react differently.

Welfare state research has a long history. Myriads of studies have tackled the characteristics of welfare regimes, individual welfare states, specific parts (elements) of welfare models and changes and evolutions of national welfare states models (the next chapter provides a detailed analysis regarding this literature). Comparative research agendas have also contributed to the accumulation of the literature.⁶ Theoretically, welfare states, as well welfare state models, are in a constant change. A number of internal forces – political and economic ideologies and actions – and external forces – economic crises, globalisation, demographic changes, varying social risks and challenges – shape nation-states, and almost all of them trigger changes in national welfare states. In Western Europe a new and strong actor appeared, namely the European Union (EU) with the objective of helping

¹ DEMPSEY et al. 2011.

² MURPHY 2012.

³ GARCÉS et al. 2003.

⁴ PIERSON 2007.

⁵ BONOLI 2005.

⁶ ORENSTEIN 2008; ARCANJO 2011; GINGRICH 2011; PETMESIDOU–GUILLÉN 2014; VANHERCKE et al. 2020.

member states in meeting the above-mentioned challenges. The EU (bodies of the EU) is actively developing policies – employment and social policies – to provide widespread practical benefits to European citizens, for example in finding jobs, upgrading skills, coordination of social security schemes, ensuring better working conditions, combating poverty and social exclusion, supporting the reforms of national social protections systems, protecting and improving the health of citizens, modernising health infrastructures, etc. These policies and the provision of benefits to European citizens are on the one hand often organised under comprehensive strategies (such as the Lisbon Strategy, the Europe 2020 Strategy, various social policy packages and long-term operation programmes) and/or on the other hand often institutionalised as elements of the European economic, social, and legal governance (Employment Policy Strategy, Open Method Coordination in the field of social policy and European Social Dialogue).⁷

The EU’s active intervention in European social policy leads to the question how much the EU prefers to influence national welfare states and social policy models, and what are the EU’s goals with the establishment of a wide range of policies. In other words, does the EU intend to boost convergence among national social policies and welfare state models? Or does the EU just design and create a minimum requirement for social policy issues? Only few studies have tried to offer answer for these questions. De la Porte and Heins (2015) investigate the EU’s post-crisis involvement in labour market and social policy coordination. They accentuate that strict budgetary institutions make expansionary public spending difficult even in prosperous economies. Continuing this argument, Graziano and Hartlapp (2020) explicitly state that former “social Europe” has ended. A large number of social policy initiatives, strategies and institutions were replaced by macroeconomic governance tools ignoring social expectations, needs and problems. In contrast, some papers highlight that increasing social policy spending and strengthening welfare states are able to tackle the challenges posed by globalisation, demographic changes, economic uncertainty and inequality.⁸ In this paper we are going to expand our knowledge with the simultaneous examination of the convergence of welfare states and national social policies and the impacts of EU strategies, programs, initiatives, and institutions on national welfare models.

The paper is structured as follows. The following chapter thoroughly investigates the theoretical framework of welfare regimes and welfare states. We then provide a detailed analysis of EU social policy strategies and initiatives with a particular emphasis on the OMC. The next chapter briefly highlights the applied methodology and empirical strategy. The consequent chapter presents the obtained results. And finally, the last section provides the conclusions.

⁷ HEISE 2012.

⁸ STARKE et al. 2013; VANHERCKE et al. 2020.

Theoretical Framework of Welfare Regimes and Convergence

Particular values together with particular programmes and policies constitute the welfare regimes.⁹ Analysing welfare regimes tends to elicit regime differences by using ideal-typical models; therefore, a persuasive methodology in comparing welfare state regimes is required.¹⁰

Typologies are widely used in social sciences to analyse complex phenomena.¹¹ This is a method of comparative welfare state research used in order to summarise the commonalities and differences among cases. Regime typologies of the welfare state are major tools of generalising across the advanced welfare states.¹²

Several different combinations of programmes and policies can be understood as the welfare state. Within this diversity of welfare states there are a few clear clusters which are broadly distinctive types of the welfare states. They represent prototypes or can be understood as ideal types, called welfare regimes or welfare state models. A key hypothesis in the comparative welfare-state research is that different welfare regimes create systematic variations of welfare state principles, policies or programmes.¹³ The different welfare regimes form different “worlds of welfare capitalism” – described by Esping-Andersen (1990) – representing totally different worlds being sharply differentiated from one another.¹⁴

The seminal work of Esping-Andersen (1990) and his typology inspired social policy and welfare state research over the last two decades. Esping-Andersen’s typology is rooted in Max Weber’s ideas on the use of ideal types and deductive reasoning, as he highlighted: “as regards the fundamental phenomena of economic life, the construction of a system of abstract and therefore purely formal propositions analogous to those of the exact natural sciences, is the only means of analysing and intellectually mastering the complexity of social life.”¹⁵ The three different types defined by Esping-Andersen (1990) have been widely cited, criticised and developed by other scholars. There are different understandings of how welfare states are evolving. The next part of the paper discusses the “laws of motion” of the welfare states and the different theoretical views on whether there is an East Central European version or not.

There are two basic ideas how welfare states can change. The first wave of literature explains that welfare states develop path-dependently, and that they are characterised by a great immobility.¹⁶ Studies show that the way in which the welfare state is organised contributes to public support for the welfare state, especially in the large, universalistic

⁹ GOODIN et al. 1999.

¹⁰ LANGE–MEADWELL 1991.

¹¹ MIDGLEY 1997.

¹² FERRAGINA – SEELEIB-KAISER 2011.

¹³ E.g. KORPI 1980; LINOS–WEST 2003; SVALLFORS 1997; ARTS–GELISSEN 2001, 2002; MISCHKE 2014.

¹⁴ INGLOT 2008, 4–5.

¹⁵ WEBER 2011, 87.

¹⁶ ESPING-ANDERSEN 1996.

ones.¹⁷ The high public support helps to preserve the welfare state in their original form.¹⁸ “Welfare systems display path-dependency”,¹⁹ however, this thesis does not exclude the opportunity of gradual changes of the welfare state. They are merely developing according to specified paths. The path-dependency thesis predicts that changes are gradual; it does not exclude changes at all.

“The second idea concerning welfare state ‘laws of motion’ is that with modernisation, countries are becoming increasingly similar”,²⁰ which is known as the convergence thesis.²¹ The convergence thesis argues that welfare states gradually tend to converge upon each other.²² Convergence is driven by neo-liberalisation according to the literature. If this neo-liberalisation argument is correct, those countries which are universal, expensive welfare states will continue to develop in the direction of a more unadorned liberal welfare state. Liberal welfare states, which are already less costly and more “neo-liberal”, will not change much.²³

The empirical evidence is not that extensive as the theoretical foundation of this argument, welfare states are not necessarily converging towards the most liberal end of the welfare spectrum. In sum, although the first idea of path-dependency and the second idea of convergence may contradict each other, welfare states are most certainly on a path of convergence. The question is whether welfare states really converge and whether this means that universal welfare states are becoming increasingly liberal.²⁴

Large, universal welfare states are expected to go through retrenchment because of the effects of domestic pressures, globalisation and Europeanisation. Internal factors which make generous, universal welfare states unaffordable are the aging population and increasing unemployment and social inequality.²⁵ Globalisation is an often cited source of retrenchment, „pressures associated with global economic change create a new context where the generous social provision characteristic of advanced industrial societies represents an unaffordable luxury”,²⁶ leading to convergence in the direction of a liberal welfare state, with growing emphasis on markets and individuals, with less interference by the central government.²⁷ Policy harmonisation of the European Union is another driving force of convergence; it is assumed that institutional differences between countries will disappear as countries move in the direction of one social Europe.²⁸

¹⁷ ACHTERBERG–YERKES 2009.

¹⁸ BROOKS–MANZA 2006.

¹⁹ TAYLOR–GOOBY 2001, 136.

²⁰ ACHTERBERG–YERKES 2009, 190.

²¹ WILENSKY 1975; INKELES 1998.

²² BROOKS–MANZA 2006.

²³ ACHTERBERG–YERKES 2009, 190.

²⁴ ACHTERBERG–YERKES 2009.

²⁵ TAYLOR–GOOBY 2001.

²⁶ PIERSON 2001, 85.

²⁷ ACHTERBERG–YERKES 2009.

²⁸ CORNELISSE–GOUDSWAARD 2002.

Testing the convergence thesis, Achterberg and Yerkes (2009) concluded that convergence is mostly a result of convergence between countries within welfare regimes. Countries are converging towards the middle, with social democratic countries becoming more liberal and liberal countries becoming more generous.

Framework for Convergence within the EU

The European Council called for a fundamental transformation on its meeting in 2000 in Lisbon. A new strategic goal for the European Union was established in order to strengthen employment, economic reform and social cohesion as part of a knowledge-based economy.²⁹ A New feature of this agenda was that economic and social agendas were explicitly coupled. To achieve these aims, the social model needs to be modernised, while ensuring long-term sustainability of the social security systems in the light of the ageing process, participation rates should be increased.³⁰

The Lisbon strategy launched in 2000 has represented a twofold ambitious goal for the European Union: “to transform the European economy of the 21st century (and make it the most competitive knowledge-based economy in the world) and to innovate EU governance through new forms of interaction between national practices and European objectives.”³¹

In order to achieve convergence in the field of social inclusion, the European Union adopted an appealing approach, the “Open Method of Coordination”³² (OMC) as a new form of EU governance. OMC is created as part of the employment policy and the Luxembourg process, defined as an instrument of the Lisbon strategy (2000).³³

The OMC was defined by the Lisbon European Council according to the following:³⁴

- Implementation of the strategic goal will be facilitated by applying a new open method of coordination as the means of spreading best practices and achieving greater convergence towards the main EU goals. This method, which is designed to help member states to progressively develop their own policies, involves:
- Fixing guidelines for the Union combined with specific timetables for achieving the goals which they set in the short, medium and long terms;
- Establishing, where appropriate, quantitative and qualitative indicators and benchmarks against the best in the world and tailored to the needs of different member states and sectors as a means of comparing best practices;

²⁹ *Lisbon European Council 23 and 24 March 2000: Presidency Conclusions*, 2000.

³⁰ CAMINADA et al. 2010.

³¹ NATALI 2010, 4.

³² The open method of coordination takes place in areas which fall within the competence of the member states, such as employment, social protection, social inclusion, education, youth and training.

³³ *Glossary: Open Method of Coordination (OMC)*, 2014.

³⁴ *Lisbon European Council 23 and 24 March 2000: Presidency Conclusions*, 2000.

- Translating these European guidelines into national and regional policies by setting specific targets and adopting measures, taking into account national and regional differences;
- Periodic monitoring, evaluation and peer review organised as mutual learning processes.

In general, OMC is a form of EU soft law, a process of policymaking which does not lead to binding EU legislative measures nor requires member states to change their law. The open method of coordination aims to spread best practices and achieve greater convergence towards the main EU goals. This process reduced the member states' options in the field of employment policy, which was designed as an alternative to the existing EU modes of governance.³⁵

OMC has been implemented in the areas of social inclusion, health care and long-term care and pensions (social OMC). The social OMC is a voluntary process for political cooperation based on agreeing common objectives and measuring progress towards these goals using common indicators. The process also involves close co-operation with stakeholders, including Social Partners and civil society.³⁶

“OMC is used by Member States to support the definition, implementation and evaluation of their social policies and to develop their mutual cooperation. A tool of governance based on common objectives and indicators, the method supplements the legislative and financial instruments of social policy. It is part of the implementation of the process of coordination of social policies, particularly in the context of the renewed Lisbon Strategy. The single social OMC established in 2005 applies to the fields of: (1) the eradication of poverty and social exclusion; (2) guaranteeing adequate and sustainable pension systems; and (3) providing accessible, high-quality and sustainable health care and long-term care.”³⁷

OMC can be understood as an instrument of building the “European Social Model”, however, there are optimists and pessimists about the success of this process. European Social Model refers to the institutional arrangements comprising the welfare state (transfer payments, collective social services, their financing) and the employment relations system (labour law, unions, collective bargaining). The general term “social model” refers to “ideal-types” in the Weberian sense, conceptual abstractions of distinctive and central commonalities derived from a variety of empirical situations. “Ideal-types are designed to help social analysis by virtue of their capacity for elucidating the underlying similarities and differences across a range of complex social phenomena.”³⁸

OMC instruments are not legally binding, they can be regarded as soft law, but soft law may be effective, because it allows for policy experimentation and better problem definition. Regarding the diversity within the European welfare models, soft law is more

³⁵ *Open Method of Coordination*, 2010.

³⁶ *Social Protection & Social Inclusion*, 2014.

³⁷ COM/2008/0418 final.

³⁸ MARTIN–ROSS 2004, 11.

suitable for enabling different policy solutions in different member states. In addition, OMC may more effectively induce long-lasting policy learning (instead of just superficial behaviour change) because it has the potential to influence deep-seated values and attitudes. OMC facilitates policy learning through the regular exchange of ideas, deliberation, peer reviews, diffusion of discourses, “socialisation”, and bottom-up experimentation.³⁹

OMC instruments can strengthen “social Europe”, both the status of social policy at the EU level and the performance of national welfare states. “The European Union, acting as a ‘semi-sovereign’ policy system, seems slowly but surely to be carving out a distinct ‘policy space’ regarding social policy – a space which may gradually work to rebalance ‘softly’ and ‘from below’ the current structural asymmetry between negative and positive integration.”⁴⁰

Beside the optimistic views on OMC, there are several pessimists⁴¹ who doubt that this instrument is powerful enough to balance the negative and positive consequences of integration⁴² and improve national welfare state performance. Pessimists argue that European integration is a potential challenge for the national welfare states because the creation of the single market increases competitiveness pressure which might lead to a downward adjustment of social standards. Additionally, with the creation of the Eurozone, member states are no longer able to assign an individual monetary policy, which may put additional direct pressure on welfare systems.⁴³

It can be concluded that on the one hand there is a theoretical argument that welfare states have become more similar, on the other hand, the European Union promotes closer social policy coordination, the need to “reinforce”, “improve” and “preserve” the “European Social Model”.⁴⁴

Even without the effects of the crisis, the Lisbon Agenda had produced mixed results, calling for revision.⁴⁵ Europe 2020, as the successor of the Lisbon Strategy is aimed at social purposes as well, creating conditions to deliver a higher level of well-being for European citizens by 2030 and beyond. The Europe 2020 Strategy was designed as a European exit strategy from the global economic and financial crisis that started in 2008, targeting to improve the competitiveness of the EU and achieve sustainable growth.⁴⁶

Europe 2020 agenda presented itself as an integrated policy strategy with a strategic focus based around the mutually reinforcing objectives of “smart”, “sustainable” and “inclusive” growth. There are seven “flagship initiatives” in thematic areas: Digital agenda for Europe, Innovation Union, Youth on the Move, Resource Efficient Europe, An Industrial Policy for the Globalisation Era, An Agenda for new skills and jobs and European Plat-

³⁹ BÜCHS 2009.

⁴⁰ FERRERA–RHODES 2000, 278.

⁴¹ For detailed analysis of the optimist’s and pessimist’s argument see (BÜCHS 2009).

⁴² SCHARPF 2002.

⁴³ BÜCHS 2009.

⁴⁴ BÜCHS 2009.

⁴⁵ ARMSTRONG 2012.

⁴⁶ BONGARDT–TORRES 2010.

form against Poverty. Each flagship initiative acts as an umbrella vehicle for more specific initiatives, deploying a range of tools and instruments: e.g. legislation, non-binding recommendations, EU funds, policy coordination processes. Policy proposals associated with achieving the economic aims of growth and competitiveness must, nonetheless, take their social implications into account, meaning the social dimension of Europe 2020.⁴⁷

Europe 2020's social agenda is the basis for "creating a somewhat stringent social snake binding member states to remain within certain quantitative bands after reaching the headline targets (e.g. in terms of social inclusion levels) but also for establishing a fully fledged EU system of social protection".⁴⁸ The OMC processes in the social sphere of the Europe 2020 strategy have remained largely untouched.⁴⁹ It is a possible threat to Europe 2020's social dimension that it will lose out in the competition for political time and attention.

The OMC and any social policy coordinations have been implemented in the areas where the EU has no formal competence and are regulated under the subsidiarity principle.

The asymmetries in social policies within the European Union, especially in the European South, has become even more stressed due to the recent economic crisis, since "the politics of austerity predominantly affect the welfare state, hitting drastically social rights, a fact with explosive effect in social cohesion".⁵⁰

However there has been political configuration and commitment to EU level social policy, the initial differences have remained salient. The effects of the recent financial and economic crisis on social policy divergence have exceeded the aftermath of any political tools (e.g. OMC) to promote EU level social policy convergence. The continuing social OMC has been challenged by the financial and economic crisis, it is crucial to formulate a meaningful and substantive social dimension of EU policies.

Using welfare state regime approach, stability is a key issue. According to Esping-Andersen,⁵¹ regimes are the result of the influence of dominant political movements, suggesting stability over time. Over the period of the three decades from 1971 to 1999 welfare regimes characterised by the "old" social risks of unemployment, sickness and old age show a remarkable stability. Although integrating "new" social risks into the analysis, regime stability weakens, welfare regime theory can function as the most suitable tool to classify institutional arrangements of welfare states.⁵²

Analysing welfare states, several typologies can be used in political affairs.

The most influential and most frequently cited classification of the welfare state was constructed by Esping-Andersen (1990) attempting to "develop a model for analysing the emergence and divergence of welfare regimes that considers the family, as well as the

⁴⁷ ARMSTRONG 2012.

⁴⁸ FERRERA 2010, 65.

⁴⁹ MICHALSKI 2013.

⁵⁰ ZAMBETA 2014, 3.

⁵¹ ESPING-ANDERSEN 1990, 9–12.

⁵² FERRAGINA et al. 2013.

labour market and the welfare state, as one of the three central arenas of distribution”.⁵³ The different welfare regimes constitute different “worlds of welfare capitalism”.⁵⁴

Esping-Andersen emphasised individual rather than familial strategies for achieving welfare. Esping-Andersen formulated a three-model typology, in which the concept of decommodification plays a key role. The degree of decommodification is “the degree to which individuals, or families, can uphold a socially acceptable standard of living independently of market participation”.⁵⁵ Esping-Andersen referred to political movements and their ideas to create the different models: Liberal (Anglophone countries), the Conservative/Corporatist (continental Europe and Japan) and the Social Democratic (Scandinavian) regimes.⁵⁶

His typology of welfare state has been confirmed, challenged, expanded and even widely criticised. The main argument of the critics was the misclassification of specific countries.⁵⁷ Another stream of criticism is based on the limited nature of work and welfare nexus of Esping-Andersen’s typology. As additional welfare state domain, LEWIS (1992) introduced the care-welfare nexus, Busemeyer and Nikolai (2010) analysed education and Bambra (2005) examined healthcare. Despite all the criticism, welfare state analyses have been strongly influenced by Esping-Andersen’s welfare state regime typology.

Throughout the analysis we use the welfare state regime approach in order to illustrate the developments of welfare policies not only within the single European countries, but also among the welfare countries. We apply the labels used by Ferrera (1996) modified by Kuitto et al. (2012). The use of this classification, however, does not imply any pre-judgment whether these countries indeed form such distinct welfare clusters with regard to our welfare policy indicators, or whether the CEE countries actually form a regime of their own. We leave this question of identifying patterns or clusters of welfare policies to a later research where we recalibrate existing clusters. The regime approach in the way it is used for this chapter is simply a means to an end – to summarise and illustrate welfare policies and alterations in domestic welfare policy regimes measured by commonly employed main welfare indicators (aggregates).

⁵³ PEDERSEN 1995, 8.

⁵⁴ INGLOT 2008, 4–5.

⁵⁵ ESPING-ANDERSEN 1990, 37.

⁵⁶ FERRAGINA – SEELEIB-KAISER 2011.

⁵⁷ LEIBFRIED 1992; FERRERA 1996; JONES 1993.

Table 1. Country grouping applied in the empirical analysis

Label	Countries
Anglo-Saxon	Ireland, United Kingdom
Bismarckian	Austria, Belgium, France, Germany, the Netherlands, Switzerland
Scandinavian	Denmark, Finland, Norway, Sweden
Southern European	Greece, Italy, Portugal, Spain
Central and Eastern European	Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia

Source: KUITTO et al. 2012

Methodology and Empirical Strategy

In this study we capitalise on descriptive statistics and a single convergence analysis based on standard deviation in order to capture alterations in national welfare models of 26 European countries and among acknowledged welfare regimes. Applied descriptive statistics consist of three elements: we calculate simple average, range and standard deviation.

Several statistical offices (including the Eurostat) and international institutions (for example the OECD) offer a wide range of datasets (variables and aggregates) regarding welfare states regimes, social policy, and social protection. Basically, we rely on the dataset provided by the Eurostat, thus, we can obtain reliable and comparable data on non-OECD European countries. Unique characteristics of welfare state models (and social policy goals) can be adequately described by the expenditure side of national budgets, social expenditure as a whole and expenditure on sickness and health care, old age (pensions), family and childcare allowances and unemployment benefits. Eurostat offset two separate datasets to investigate variables and aggregates of national social expenditures. On the one hand, there is the dataset of “Classification of the functions of government” (COFOG), which describes the broad and detailed objectives of a government. And on the other hand, there is the “European System of integrated Social Protection Statistics” (ESSPROS), which is a common framework that enables comparing national data on social protection among European countries. In this study we rely on the ESSPROS dataset.

Our fundamental aim is to seize on long-term processes (convergence, divergence, or persistence), so we cover almost a two-decade period starting at 2000. The global financial crisis represents a crucial fracture in this time horizon; thus, we consider a pre-crisis period between 2000 and 2008 and a long-term period between 2000 and 2017. Our initial assumption is that during the first period we can detect convergence among country groupings and also all the 26 European countries as a consequence of higher economic prosperity and economic, social and political tranquility. Furthermore,

challenges of the last decade – economic crises, harmful impacts of globalisation, new social risks, growing economic uncertainty and inequality, the Brexit and the migration crisis – probably compelled different (and divergent) responses from European countries. Therefore, national welfare state models might have changed in contrasting directions. As follows, our preliminary assumption is that crises and challenges have annulled the successes and convergence of the pre-crisis period.

In this study we examine seven different indicators in relation to national welfare models and each indicator describes crucial parts of the expenditure side of the budget. The empirical analysis, depicted by similar tables and figures, starts with general government expenditure compared to the GDP. The rationale behind the application of this indicator is to detect alterations in welfare state models. In general, countries of the Anglo-Saxon model maintain smaller states in terms of budgetary expenditure and revenues compared to GDP, while Nordic welfare states (the Scandinavian model) historically maintain larger states based on budgetary functions. For social expenditures, we also calculate GDP proportional values. It is worth highlighting that we do not rely on absolute values because these values are determined by several untreated factors such as the stage of economic development (difference between highly developed countries and middle-income countries) and difference in entitlement procedures. And finally, for a deeper assessment of social spending, we utilise four indicators (proportionally to GDP) related to various social functions: sickness and health care expenditures, old age expenditures (pensions), family and children allowances, and unemployment benefits.

Detailed Analysis and Results

It is a common knowledge that Scandinavian countries employ a larger state in terms of expenditures and revenues compared to GDP, while Anglo-Saxon countries operate a smaller state. In 2000, the average expenditure compared to GDP was 49.08 in the Scandinavian countries, while countries of the Anglo-Saxon model had a significantly smaller average expenditure compared to GDP with a value of 33.1. Countries of the Bismarckian model occupied the second place according to the indicator, while Southern European countries and Central and Eastern European countries were very close to each other by having almost the same value. Surprisingly, the pre-crisis period did not bring a convergence process among European countries. On the one hand, Bismarckian, Scandinavian and Central and Eastern European countries started easing public expenditures, while in the case of Anglo-Saxon and Southern European countries we can detect an opposite process with ascending expenditures. Challenges of the global financial crisis

caused a sudden surge in public expenditures, this can be explained by growing social expenditures driven by the rapidly climbing number of unemployed. Since the global financial crisis, in all five country groupings, we have been witnessing a slow moderation of public spending.

Convergence can be observed by the changes in standard deviations. In the case of Scandinavian, Southern European, and Central and Eastern European country groupings standard deviation have decreased between 2000 and 2019. So, countries within the groups have been becoming increasingly similar. Standard deviation in the Bismarckian group have increased during the same period. The explanation for this is that in Belgium and France public expenditure compared to GDP have not been normalised and moderated after the global financial crisis as happened to other countries in the group. Probably, the once-extended social expenditures have been embedded into the welfare policy model of Belgium and France, and the two countries were unable to carry out comprehensive structural reforms and to reach a favourable development trajectory to cut down social expenditures. In the case of Anglo-Saxon countries, it is worth noting that the group consists of only two countries: Ireland and the United Kingdom. The two countries shared a similar path during the pre-crisis period, however, in the post-crisis era, Ireland substantially dismantled government expenditures compared to GDP. For a detailed picture see Table 2 (data for 2000, 2008, 2009 and 2019, and alterations in the analysed variables) and Figure 1 (constant dataset for the whole period).

Table 2. Two decades of government expenditures by county groupings (in % of GDP)

	2000	2008	2009	2019	Change between 2000 and 2008	Change between 2000 and 2019
Anglo-Saxon						
Average	33.10	43.05	47.10	32.90	9.95	-0.20
Range	4.40	2.50	0.20	16.20	-1.90	11.80
Standard deviation	2.20	1.25	0.10	8.10	-0.95	5.90
Bismarckian						
Average	45.98	45.43	49.17	46.22	-0.55	0.24
Range	17.90	22.00	24.00	21.60	4.10	3.70
Standard deviation	6.27	7.27	7.94	7.02	1.01	0.75
Scandinavian						
Average	49.08	47.28	52.38	51.00	-1.80	1.93
Range	10.90	9.80	10.00	4.00	-1.10	-6.90
Standard deviation	4.39	3.98	3.69	1.64	-0.41	-2.74
Southern Europe						
Average	43.68	46.33	50.40	44.90	2.65	1.22
Range	7.40	9.40	7.90	6.80	2.00	-0.60
Standard deviation	3.05	3.45	2.82	2.75	0.39	-0.30
Central and Eastern European						
Average	42.29	40.62	44.80	40.16	-1.67	-2.13
Range	16.50	11.80	11.40	11.20	-4.70	-5.30
Standard deviation	5.01	3.81	3.42	3.52	-1.20	-1.49
26 European countries (full sample)						
Average	43.69	43.82	48.01	43.40	0.13	-0.30
Range	22.40	22.00	24.00	30.80	-0.40	8.40
Standard deviation	6.21	5.44	5.52	6.81	-0.77	0.60
European Union average (control)						
European Union (15)	45.00	46.70	50.60	46.30	1.70	1.30

Source: compiled by the authors; data extracted from the Eurostat database

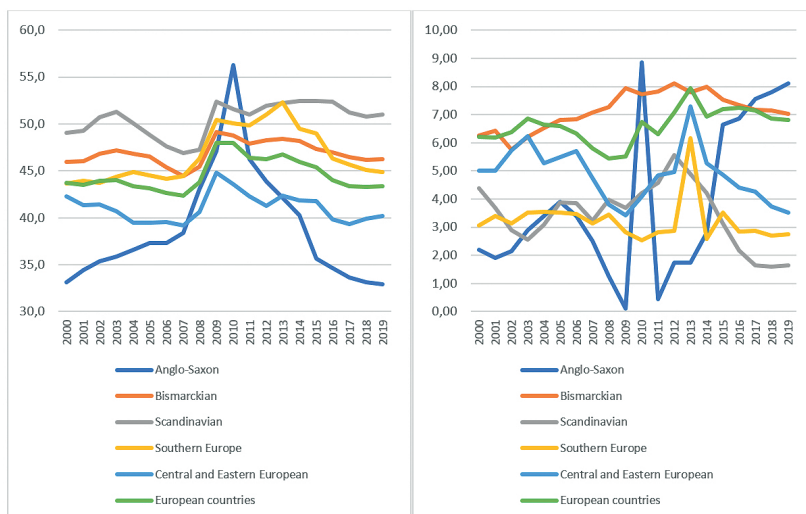


Figure 1. Two decades of government expenditure by country groupings (left: averages in % of GDP, right: standard deviations)

Source: compiled by the authors; data extracted from the Eurostat database

In general, social spending accounts for half of the total government expenditure in European countries. Not surprisingly, the Scandinavian model is the most generous with its citizens, in 2017 the average total social expenditure reached 29.25 in percent of the GDP. This was followed by the countries of the Bismarckian model where the average social spending was 28.28 in percent of GDP. Southern European, Anglo-Saxon and Central and Eastern European countries spent significantly less than the two other country groupings, 24.88, 20.25 and 17.11 compared to GDP, respectively. Trends during the pre-crisis and post-crisis periods depict high similarity. During the last decade of Great Moderation, European countries enjoyed economic prosperity and modest catch-up process, thus social expenditures started decreasing. On the one hand, this can be tracked back to a rise in material well-being, and due to the strengthening marketisation (markets organise and manage tasks instead the state) the states were downsizing certain activities and services, that is the states withdrew from the market. And on the other hand, economic prosperity (economic growth) also means a statistical effect, namely faster GDP growth than growth of social expenditures. This period was terminated by the global financial crisis, after which social expenditures rapidly climbed up. Since the crisis period, we have been witnessing declining social spending in European countries apart from the Bismarckian country grouping where states have been unable to reduce social expenditures back to the level of the 2000s. It is worth mentioning, that the two Anglo-Saxon countries have been again following a divergent path, since Ireland have drastically axed social expenditures since the global financial crisis.

Between 2000 and 2017, standard deviations have decreased in four country groupings: the Bismarckian, Scandinavian, Southern European, and Central and Eastern European models. Decreasing standard deviation means that countries inside specific groups have

been becoming more and more homogenous. However, it is surprising that at European level, among the 26 countries there is no convergence, moreover, standard deviation has even increased during this two-decade period. The explanation for this lies in the Anglo-Saxon group; substantially divergent trends of Ireland and the United Kingdom show a huge bias both within the Anglo-Saxon group and at European level. Table 3 (data for 2000, 2008, 2009; the latest available data, 2017; and alterations in the analysed variables) and Figure 2 (constant dataset for the whole period) depict a more detailed picture regarding social expenditures by country groupings.

As we previously mentioned, economic prosperity of the pre-crisis period significantly decreased social spending of European countries. It is worth highlighting that in parallel, the EU launched several strategies and initiatives to boost convergence of welfare states and social policy approaches. Nevertheless, the EU's heavy interventions were not able to generate strong convergence among European welfare states and national social policies, whereas the expected impacts were annulled by the global financial crisis such as in the case of Lisbon Strategy and OMC. The prolonged recession (euro crisis), economic and social tensions in the real economy and strict regulatory framework newly introduced by the EU bodies made convergence impossible for years.

Table 3. Two decades of social expenditures (social protection benefits) by country groupings (in % of GDP)

	2000	2008	2009	2017	Change between 2000 and 2008	Change between 2000 and 2017
Anglo-Saxon						
Average	18.20	22.00	25.35	20.25	3.80	2.05
Range	8.40	-5.20	-4.30	11.70	-13.60	3.30
Standard deviation	4.20	2.60	2.15	5.85	-1.60	1.65
Bismarckian						
Average	25.03	25.72	28.10	28.28	0.68	3.25
Range	6.40	6.80	7.20	5.60	0.40	-0.80
Standard deviation	2.46	2.12	2.27	1.74	-0.35	-0.72
Scandinavian						
Average	25.53	25.58	28.90	29.25	0.05	3.73
Range	4.10	8.10	8.10	2.90	4.00	-1.20
Standard deviation	1.98	3.06	2.90	1.23	1.09	-0.75
Southern Europe						
Average	19.48	22.80	25.13	24.88	3.33	5.40
Range	5.40	4.30	3.20	5.00	-1.10	-0.40
Standard deviation	2.05	1.59	1.32	1.93	-0.46	-0.12
Central and Eastern European						
Average	17.10	16.33	18.99	17.11	-0.77	0.01
Range	10.50	10.00	7.60	8.20	-0.50	-2.30
Standard deviation	3.11	3.05	2.42	2.45	-0.07	-0.66
26 European countries (full sample)						
Average	20.82	21.35	24.05	22.99	0.53	2.17
Range	15.10	17.50	17.50	17.60	2.40	2.50
Standard deviation	4.61	4.91	4.79	5.78	0.30	1.16
European Union average (control)						
European Union (15)	24.50	25.50	28.20	27.60	1.00	3.10

Source: compiled by the authors; data extracted from the Eurostat database

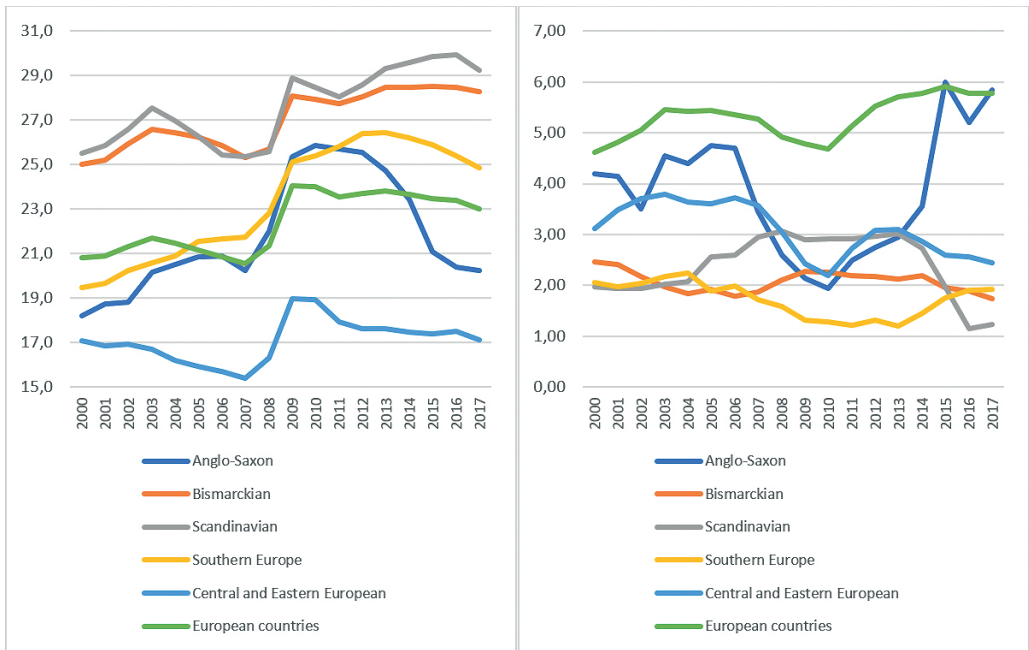


Figure 2. Two decades of social expenditures (social protection benefits) by country groupings (left: averages in % of GDP, right: standard deviations)

Source: compiled by the authors; data extracted from the Eurostat database

Sickness and health care expenditures have generally risen in European countries during the last two decades. The increase in health care related expenditures can be explained by the rise in chronic diseases and the phenomenon of ageing. In addition, it is worth acknowledging that several European countries apply a dual structure in which public and private health care systems are coexistent. It is a striking feature that in 2017, the Bismarckian countries spent more on health care related expenditures than the Scandinavian countries with universal health care systems. In the case of the former, average health care expenditures in percent of GDP reached 8.57, while in the case of the latter it was 7.25 in percent of GDP. The third place was occupied by the average Anglo-Saxon spending, which was followed by the Southern European and Central and Eastern European countries. Again, the global financial crisis represented a striking cleavage in the trends of health care related spending (see Table 4). Scandinavian, Southern European, and Central and Eastern European countries experienced a slight increase in health care spending, while Anglo-Saxon and Bismarckian countries suffered from a more solid rise in that. A few years after the global financial crisis and the euro crisis, health care spending normalised at a higher level compared to the period of the 2000s in all country groupings.

Changes in standard deviations do not demonstrate clear convergence either within the country groupings or at European level; see Figure 3 for detailed trends.

Table 4. *Sickness and health care expenditure by country groupings (in % of GDP)*

	2000	2008	2009	2017	Change between 2000 and 2008	Change between 2000 and 2017
Anglo-Saxon						
Average	5.55	7.45	8.30	7.05	1.90	1.50
Range	0.50	0.50	0.80	2.90	0.00	2.40
Standard deviation	0.25	0.25	0.40	1.45	0.00	1.20
Bismarckian						
Average	7.02	7.67	8.45	8.57	0.65	1.55
Range	2.40	2.20	2.60	2.70	-0.20	0.30
Standard deviation	0.83	0.78	1.02	0.99	-0.05	0.16
Scandinavian						
Average	6.65	6.80	7.53	7.25	0.15	0.60
Range	2.50	0.60	0.90	1.60	-1.90	-0.90
Standard deviation	1.11	0.22	0.34	0.62	-0.89	-0.49
Southern Europe						
Average	5.43	6.45	6.93	5.93	1.03	0.50
Range	1.40	0.50	0.50	1.40	-0.90	0.00
Standard deviation	0.54	0.21	0.19	0.51	-0.34	-0.03
Central and Eastern European						
Average	4.80	4.77	5.16	5.01	-0.03	0.21
Range	4.50	3.50	4.00	3.90	-1.00	-0.60
Standard deviation	1.40	0.97	1.14	1.07	-0.44	-0.33
26 European countries (full sample)						
Average	5.79	6.22	6.80	6.47	0.43	0.69
Range	5.70	5.20	6.00	6.30	-0.50	0.60
Standard deviation	1.41	1.41	1.64	1.71	0.00	0.30
European Union average (control)						
European Union (15)	6.80	7.50	8.30	8.20	0.70	1.40

Source: compiled by the authors; data extracted from the Eurostat database

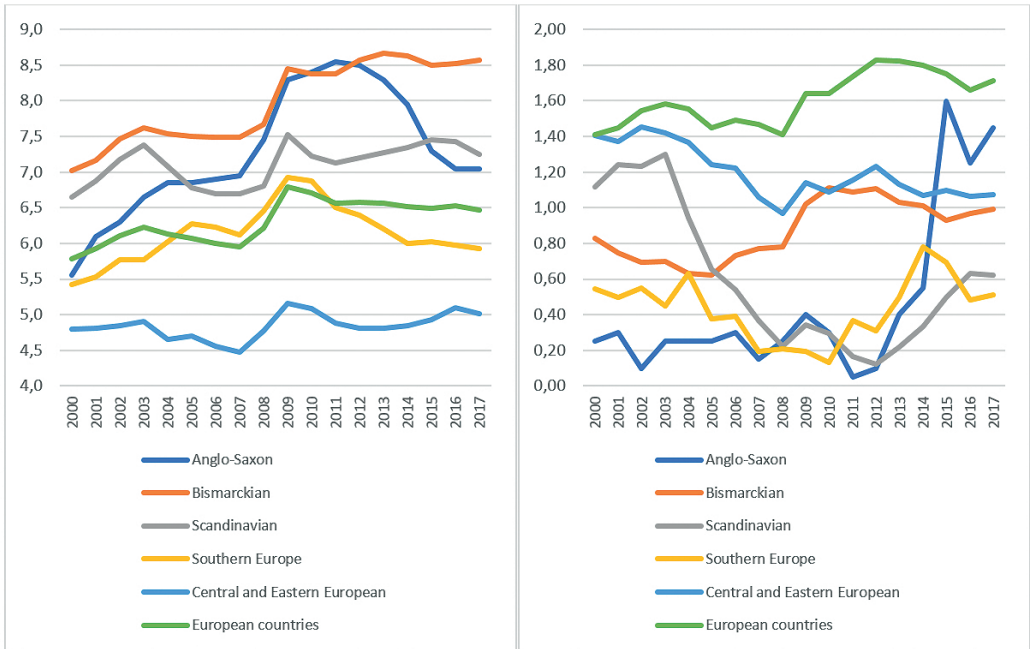


Figure 3. Sickness and health care expenditure by country groupings (left: averages in % of GDP, right: standard deviations)

Source: compiled by the authors; data extracted from the Eurostat database

Demographic ageing represents a major challenge for European countries. Thus, it is not surprising that pension related spending has been constantly rising in most European countries. If we take a short look at the data related to the full sample (26 European countries), we can identify an average increase of 1.63 in percent of the GDP (see Table 5). The situation is more drastic in Scandinavian and Southern European country groupings, where the average old age related expenditures have risen by 3.55 and 2.95 in percent of the GDP, respectively. Bismarckian countries have registered an above average growth in pension expenditures by 1.93 in percent of the GDP. At the same time, Anglo-Saxon countries and Central and Eastern European ones have patrolled another trajectory. On the one hand, average spending on old age related issues were 7.9 and 7.53 in percent of the GDP, respectively, and on the other hand, these countries have not been suffered from a robust increase in pension expenditures in terms of GDP. Our assumption is that in these countries the pay-as-you-go pension funds have been supplemented by strong private pension funds, thus, public spending (social spending) is not so much burdened by the process of demographic ageing.

Scandinavian, Southern European, and Central and Eastern European country groupings have been developing in the direction of more similarity, however, this homogeneity applies to countries within the group and not to the whole sample. In the case of Anglo-

Saxon and Bismarckian country groupings we can diagnose divergence (rising standard deviation) among countries instead of convergence. Figure 4 provides a detailed picture on the trends regarding old age related spending. As can be seen, the enormous differences between the two Anglo-Saxon countries has a distorting impact on the standard deviation of the full sample (all 26 European countries).

Table 5. Old age related expenditures by country groupings (in % of GDP)

	2000	2008	2009	2017	Change between 2000 and 2008	Change between 2000 and 2017
Anglo-Saxon						
Average	7.00	7.50	8.50	7.90	0.50	0.90
Range	6.20	-5.60	-5.80	6.60	-11.80	0.40
Standard deviation	3.10	2.80	2.90	3.30	-0.30	0.20
Bismarckian						
Average	9.25	9.73	10.52	11.18	0.48	1.93
Range	2.70	2.50	2.70	3.50	-0.20	0.80
Standard deviation	0.91	1.05	1.13	1.23	0.14	0.32
Scandinavian						
Average	8.75	9.15	10.35	11.70	0.40	2.95
Range	3.50	4.40	4.50	2.80	0.90	-0.70
Standard deviation	1.57	1.83	1.86	1.04	0.26	-0.52
Southern Europe						
Average	8.58	9.93	10.80	12.13	1.35	3.55
Range	5.70	5.60	5.50	4.10	-0.10	-1.60
Standard deviation	2.27	2.01	1.98	1.60	-0.26	-0.66
Central and Eastern European						
Average	7.14	6.81	8.05	7.53	-0.33	0.39
Range	4.70	3.80	3.00	3.10	-0.90	-1.60
Standard deviation	1.44	1.20	0.85	0.93	-0.23	-0.50
26 European countries (full sample)						
Average	8.12	8.38	9.43	9.75	0.25	1.63
Range	8.40	7.80	7.70	9.10	-0.60	0.70
Standard deviation	1.94	2.11	1.96	2.48	0.16	0.54
European Union average (control)						
European Union (15)	9.60	10.00	10.90	11.10	0.40	1.50

Source: compiled by the authors; data extracted from the Eurostat database

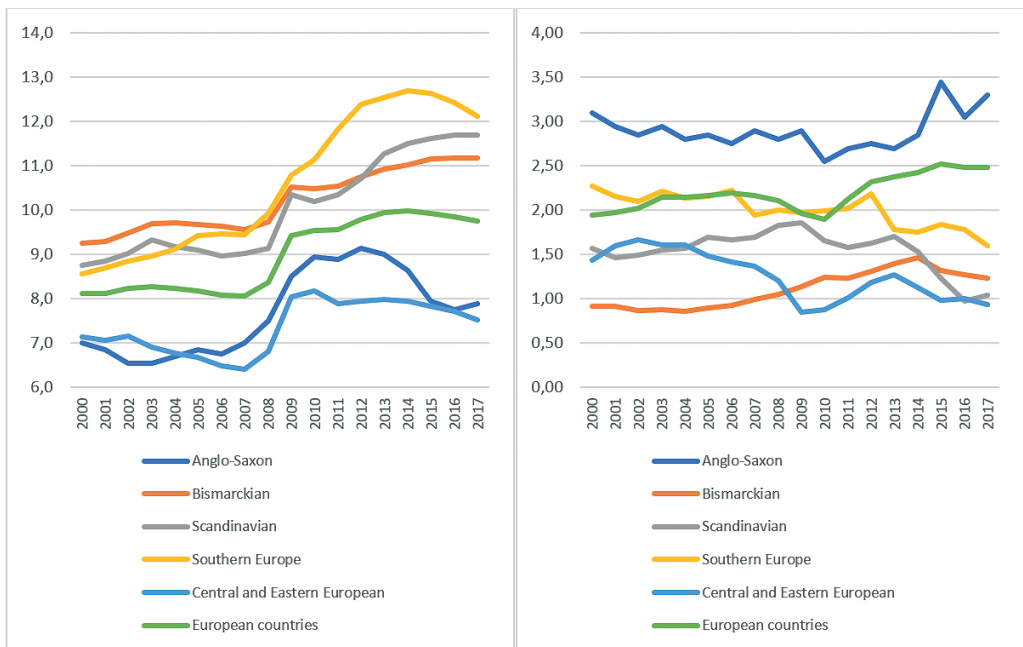


Figure 4. Old age related expenditures by country groupings (left: averages in % of GDP, right: standard deviations)

Source: compiled by the authors; data extracted from the Eurostat database

The amount of spending on family policy and children (not education) is a decisive element of welfare models. Scandinavian countries are the most generous regarding family policy and benefits for children, these countries spent an average 3.1 percent of the GDP on this issue in 2017. Not surprisingly, countries of Bismarckian model seize the second place by an average 2.22 percent of the GDP. Anglo-Saxon, Southern European and Eastern European countries spent on family policy and benefits for children below the average in 2017.

It is worth highlighting that all country groupings have been spending more on this issue since 2000, measured by average values, with the exception of countries composing the Bismarckian model where the average spending was the same in 2017 compared to 2000. Despite the general increase in spending on public policies on families and children, the post-crisis period represents a declining trend in expenditures.

Regarding convergence of spending on families and children, we can draw two conclusions. First, standard deviations in country groupings have been very low during the last two decades. So, on the one hand, there is a strong convergence within country groupings, and on the other hand, there is relatively firm convergence among all 26 European countries. Second, standard deviation has been increasing in some country groupings

(Anglo-Saxon, Southern European and Central and Eastern European), thus the post-crisis period brought a very moderate divergence in country groupings (see Figure 5).

Table 6. Spending on families and children in country groupings (in % of GDP)

	2000	2008	2009	2017	Change between 2000 and 2008	Change between 2000 and 2017
Anglo-Saxon						
Average	1.55	2.50	2.90	1.85	0.95	0.30
Range	0.10	-0.20	-0.20	1.30	-0.30	1.20
Standard deviation	0.05	0.10	0.10	0.65	0.05	0.60
Bismarckian						
Average	2.22	2.10	2.28	2.22	-0.12	0.00
Range	2.10	1.80	1.90	2.10	-0.30	0.00
Standard deviation	0.79	0.69	0.75	0.69	-0.10	-0.10
Scandinavian						
Average	3.00	3.05	3.43	3.10	0.05	0.10
Range	1.10	1.20	1.30	0.50	0.10	-0.60
Standard deviation	0.39	0.49	0.51	0.21	0.10	-0.18
Southern Europe						
Average	0.90	1.13	1.28	1.40	0.23	0.50
Range	0.20	0.40	0.50	0.60	0.20	0.40
Standard deviation	0.07	0.15	0.19	0.24	0.08	0.17
Central and Eastern European						
Average	1.63	1.66	2.02	1.76	0.03	0.13
Range	1.50	1.50	1.60	1.50	0.00	0.00
Standard deviation	0.41	0.42	0.48	0.43	0.01	0.02
26 European countries (full sample)						
Average	1.87	1.96	2.25	2.02	0.09	0.16
Range (full sample)	2.80	3.00	3.30	2.30	0.20	-0.50
Standard deviation (full sample)	0.81	0.76	0.82	0.71	-0.05	-0.10
European Union average (control)						
European Union (15)	2.00	2.20	2.40	2.40	0.20	0.40

Source: compiled by the authors; data extracted from the Eurostat database

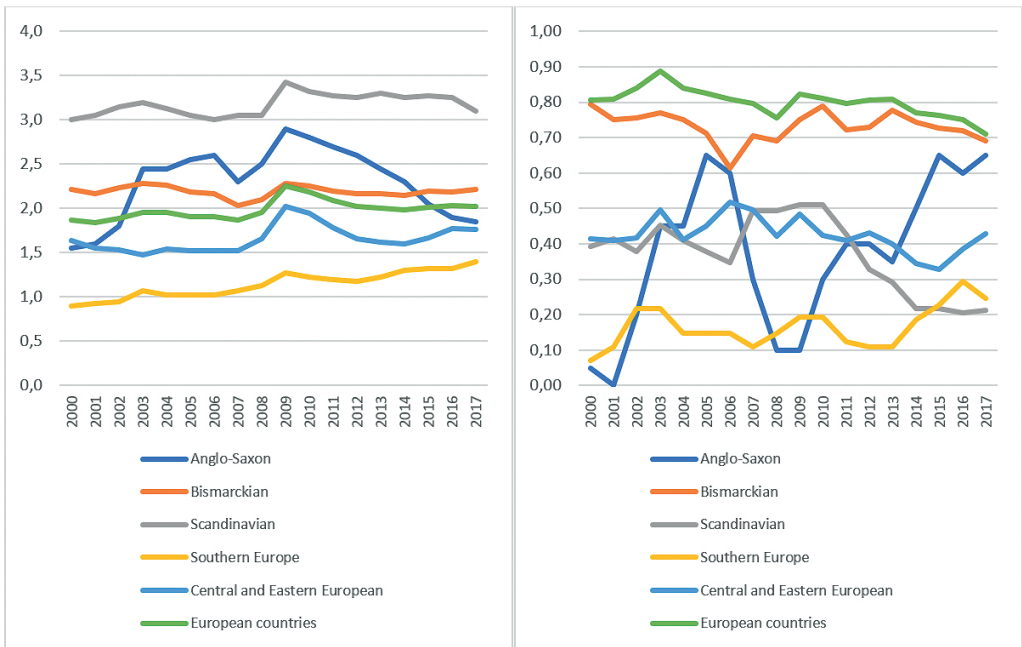


Figure 5. Spending on families and children in country groupings (left: averages in % of GDP, right: standard deviations)

Source: compiled by the authors; data extracted from the Eurostat database

Rising or declining unemployment rate is one of the best indicators of economic processes. During the pre-crisis period, almost all European countries enjoyed the positive impacts of Great Moderation and economic prosperity. So, no wonder that unemployment rates were steadily decreasing, and employment rates were significantly rising in this period. The global financial crisis generated years of recession; thus, unemployment has been rapidly rising, which culminated in additional expenditures for European countries. The euro crisis manifested in prolonged and sustained high unemployment rates (and extremely high youth unemployment rates) in Southern European countries and Ireland. Furthermore, several other countries, including France and Belgium, have suffered for sustained high unemployment rates. In contrast, many countries (for example Visegrad countries, Austria and Germany) have reached record low unemployment rates by the middle of the 2010s.

Unemployment-related expenditures accurately reflect the above-mentioned trends. Unemployment-related spending is the lowest in the Central and Eastern European country groups, the average value was 0.43 in the percentage of GDP in 2017 and moreover, significantly decreased since both 2000 and the global financial crisis. In the case of the Scandinavian, the Anglo-Saxon and the Bismarckian models, expenditures have also been reduced but average values of country groupings were higher than in Central

and Eastern European countries. And finally, Southern European countries have significantly reduced spending on unemployment-related issues since the global financial crisis, however, in 2017 it was still higher than in 2000.

Standard deviations of unemployment-related spending in country groupings have been exceptionally low during the last two decades. Apart from the Anglo-Saxon group, the standard deviation has decreased between 2000 and 2007, so the groups have been turning more homogenous.

Table 7. Unemployment-related spending in country groupings (in % of GDP)

	2000	2008	2009	2017	Change between 2000 and 2008	Change between 2000 and 2017
Anglo-Saxon						
Average	1.00	1.20	1.90	0.80	0.20	-0.20
Range	-0.60	1.20	2.20	-1.00	1.80	-0.40
Standard deviation	0.30	0.60	1.10	0.50	0.30	0.20
Bismarckian						
Average	1.73	1.48	1.87	1.43	-0.25	-0.30
Range	2.20	2.60	2.60	0.90	0.40	-1.30
Standard deviation	0.69	0.83	0.88	0.41	0.14	-0.28
Scandinavian						
Average	2.00	1.00	1.50	1.33	-1.00	-0.68
Range	2.30	1.30	1.60	1.50	-1.00	-0.80
Standard deviation	0.87	0.47	0.60	0.56	-0.39	-0.31
Southern Europe						
Average	0.93	1.40	1.95	1.28	0.48	0.35
Range	1.50	1.30	2.30	1.00	-0.20	-0.50
Standard deviation	0.58	0.52	0.96	0.43	-0.05	-0.14
Central and Eastern European						
Average	0.71	0.45	0.85	0.43	-0.26	-0.28
Range	0.80	0.60	1.20	0.60	-0.20	-0.20
Standard deviation	0.28	0.17	0.36	0.16	-0.11	-0.12
26 European countries (full sample)						
Average	1.22	0.98	1.43	0.96	-0.24	-0.26
Range	2.70	3.00	3.30	2.10	0.30	-0.60
Standard deviation	0.77	0.69	0.87	0.58	-0.08	-0.19
European Union average (control)						
European Union (15)	1.50	1.30	1.80	1.30	-0.20	-0.20

Source: compiled by the authors; data extracted from the Eurostat database

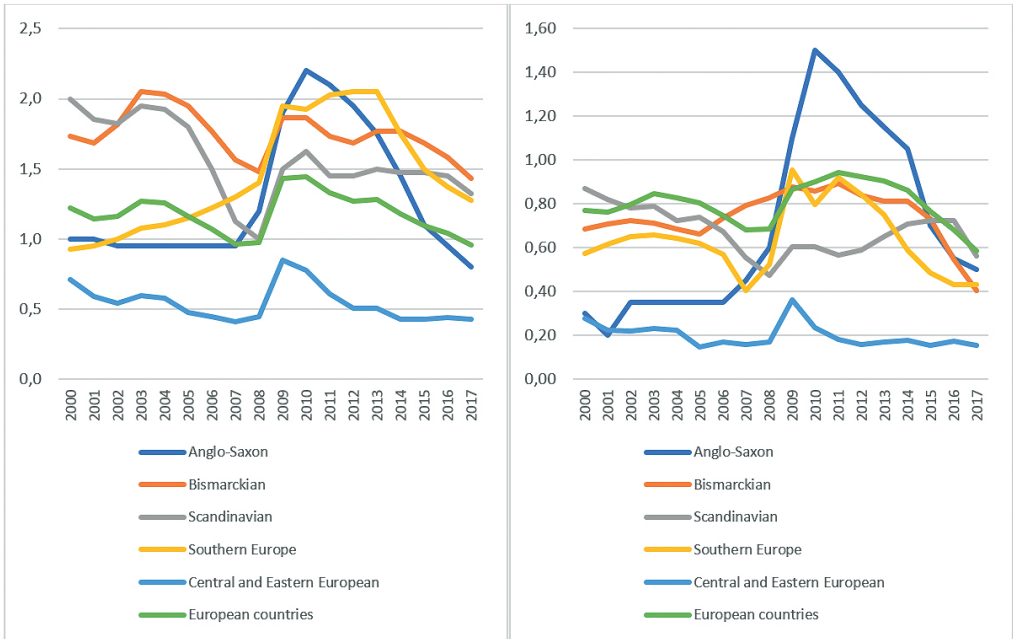


Figure 6. Unemployment-related spending in country groupings (left: averages in % of GDP, right: standard deviations)

Source: compiled by the authors; data extracted from the Eurostat database

Conclusions

Welfare state models are in a constant change. The pre-crisis period can be characterised by economic prosperity and increasing well-being, while this period was followed by a decade-long disastrous series of events such as the global financial crisis, euro crisis, the Brexit, migration crisis, the harmful impacts of globalisation (rising economic uncertainty and inequality), adverse demographic changes and emerging social risks. In this study, we have presented a comprehensive theoretical framework regarding welfare regimes and welfare state models, and furthermore, we have given a detailed presentation of the EU's involvement in national welfare states and national social policies. We have capitalised on descriptive statistics and a single convergence analysis based on standard deviation in order to capture alterations in national welfare models of 26 European countries and among acknowledged welfare regimes. Our results, in general, suggest that convergence among welfare states (according to different indicators of social spending) of European countries is particularly weak, however, convergence within country groupings is significantly stronger apart from the Anglo-Saxon group. The pre-crisis period was characterised by a stronger convergence among European countries as a consequence of economic prosperity and intense EU intervention. However, EU bodies have overly

concentrated on macroeconomic issues with the introduction of new (macro)economic governance and regulatory framework and limited national decision-makers to effectively offset emerging challenges with social policies.

The convergence and EU's intervention nexus needs more and detailed research to carry out. In order to gain more robust results, we plan to expand our scope and analyse a large number of indicators, thus we can create composite indexes to capture social model convergence among European countries.

References

- ACHTERBERG, P. – YERKES, M. (2009): One Welfare State Emerging? Convergence versus Divergence in 16 Western Countries. *Journal of Comparative Social Welfare*, Vol. 25, No. 3. 189–201.
- ARCANJO, Manuela (2011): Welfare State Regimes and Reforms: A Classification of Ten European Countries between 1990 and 2006. *Social Policy and Society*, Vol. 10, No. 2. 139–150.
- ARMSTRONG, K. A. (2012): EU Social Policy and the Governance Architecture of Europe 2020. *European Review of Labour and Research*, Vol. 18, No. 3. 285–300.
- ARTS, W. A. – GELISSEN, J. (2001): Welfare States, Solidarity and Justice Principles: Does the Type Really Matter? *Acta Sociologica*, Vol. 44, No. 4, 283–300.
- ARTS, W. A. – GELISSEN, J. (2002): Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-art Report. *Journal of European Social Policy*, Vol. 12, No. 2. 137–158.
- BAMBRA, C. (2005): Cash Versus Services: 'Worlds of Welfare' and the Decommodification of Cash Benefits and Health Care Services. *Journal of Social Policy*, Vol. 34, No. 2. 195–213.
- BONGARDT, A. – TORRES, F. (2010): The Competitiveness Rationale, Sustainable Growth and the Need for Enhanced Economic Coordination. *Intereconomics*, 45, Vol. 3. 136–141.
- BONOLI, G. (2005): The Politics of the New Social Policies. Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States. *Policy and Politics*, Vol. 33, No. 3. 431–449.
- BROOKS, C. – MANZA, J. (2006): Why Do Welfare States Persist? *The Journal of Politics*, Vol. 68, No. 4. 816–827.
- BÜCHS, M. (2009). *The Open Method of Coordination – Effectively Preventing Welfare State Retrenchment?* *European Integration Online Papers (EIoP)*, No. 13. DOI: <https://doi.org/10.1695/2009011>
- BUSEMEYER, M. R. – NIKOLAI, R. (2010): Education. In CASTLES, F. C. – LEIBFRIED, S. – LEWIS, J. – PIERSON, C. eds.: *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press. 494–508.
- CAMINADA, K. – GOUDSWAARD, K. – VAN VLIET, O. (2010): Patterns of Welfare State Indicators in the EU: Is there Convergence? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 3. 529–556.
- COM/2008/0418 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – “A Renewed Commitment to Social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion” {SEC(2008) 2153} {SEC(2008) 2169} {SEC(2008) 2170} {SEC(2008) 2179}. Available: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0418> (Accessed: 22. 05. 2014.)
- CORNELISSE, P. A. – GOUDSWAARD, K. P. (2002): On the Convergence of Social Protection Systems in the European Union. *International Social Security Review*, Vol. 55, No. 3. 3–17.
- DE LA PORTE, Caroline – HEINS, Elke (2015): A New Era of European Integration? Governance of Labour Market and Social Policy Since the Sovereign Debt Crisis. *Comparative European Politics*, Vol. 13, No. 1. 8–28.
- DEMPSEY, N. – BRAMLEY, G. – POWERS, S. – BROWN, C. (2011): The Social Dimension of Sustainable Development: Defining Urban Social Sustainability. *Sustainable Development*, Vol. 19, No. 5. 289–300.

- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1996): Occupational Welfare in the Social Policy Nexus. In SHALEV, M. ed.: *The Privatization of Social Policy?* New York, Macmillan Press. 327–338.
- FERRAGINA, E. – SEELEIB-KAISER, M. – SPRECKELSEN, T. (2015): The Four Worlds of ‘Welfare Reality’ – Social Risks and Outcomes in Europe. *Social Policy and Society*, Vol. 14, No. 2. 287–307.
- FERRAGINA, E. – SEELEIB-KAISER, M. (2011): Thematic Review: Welfare Regime Debate: Past, Present, Futures? *Policy & Politics*, Vol. 39, No. 4. 583–611.
- FERRERA, M. – RHODES, M. (2000): Building a Sustainable Welfare State. *West European Politics*, Vol. 23, No. 2. 257–282.
- FERRERA, M. (1996): The “Southern” Model of Welfare State in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, Vol. 6, No. 1. 17–37.
- FERRERA, M. (2010): Mapping the Components of Social EU: A Critical Analysis of the Current Institutional Patchwork. In MARLIER, E. – NATALI, D. – VAN DAM, R. eds.: *Europe 2020: Towards a More Social EU?* Brussels, PIE – Peter Lang. 45–68.
- GARCÉS, J. – RÓDENAS, F. – SANJOSÉ, V. (2003): Towards a New Welfare State: The Social Sustainability Principle and Health Care Strategies. *Health Policy*, Vol. 65, No. 3. 201–215. DOI: [https://doi.org/10.1016/s0168-8510\(02\)00200-2](https://doi.org/10.1016/s0168-8510(02)00200-2)
- GINGRICH, Jane (2011): *Making Markets in the Welfare State*. New York, Cambridge University Press.
- Glossary: *Open Method of Coordination (OMC)* (2014). Luxembourg, Eurostat. Available: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Open_method_of_coordination_\(OMC\)](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Open_method_of_coordination_(OMC)) (Accessed: 21. 02. 2014.)
- GOODIN, R. E. – HEADEY, B. – MUFFELS, R. – DIRVEN, H.-J. (1999): *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Cambridge University Press.
- GRAZIANO, Paolo – HARTLAPP, Miriam (2019): The End of Social Europe? Understanding EU Social Policy Change. *Journal of European Public Policy*, Vol. 26, No. 10. 1484–1501.
- HEISE, Arne (2012): Governance Without Government or, The Euro Crisis and What Went Wrong with European Economic Governance. *International Journal of Political Economy*, Vol. 41, No. 2. 42–60.
- INGLOT, T. (2008): *Welfare States in East Central Europe, 1919–2004*. Cambridge MA, Cambridge University Press.
- INKELES, A. (1998). *One World Emerging: Convergence and Divergence in Industrial Societies*. Boulder CO, Westview Press.
- JONES, C. J. (1993): The Pacific Challenge: Confucian Welfare States. In JONES, C. ed.: *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London, Routledge. 198–217.
- KORPI, W. (1980): Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist democracies. *West European Politics*, Vol. 3, No. 3. 296–316.
- KUITTO, Kati – DETLEF, Jahn – DÜPONT, Nils (2012): “Welfare Policy Institutions in the Enlarged EU – Convergence, Divergence or Persistence?” Greifswald Comparative Politics Working paper. No. 1/2012.
- LANGE, P. – MEADWELL, H. (1991): Typologies of Democratic Systems: From Political Inputs to Political Economy. In WIARDA, H. J. ed.: *New Directions in Comparative Politics*. Boulder CO, Westview. 82–117.
- LEIBFRIED, S. (1992): Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty. Regimes into the European Community. In FERGE, Z. – KOLBERG, J. E. eds.: *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt, Campus Verlag.
- LEWIS, J. (1992): Gender and the Development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy*, Vol. 2, No. 3. 159–173.

- LINOS, K. – WEST, M. (2003): Self-interest, Social Beliefs, and Attitudes to Redistribution. Re-addressing the Issue of Cross-national Variation. *European Sociological Review*, Vol. 19, No. 4. 393–409.
- Lisbon European Council 23 and 24 March 2000: *Presidency Conclusions* (2000). Brussels, European Parliament. Available: www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (Accessed: 28. 05. 2014.)
- MARTIN, A. – ROSS, G. (2004): *Euros and Europeans: Monetary Integration and the European Model of Society*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MICHALSKI, A. (2013): Democratic Governance and Policy Coordination in the EU. In MAYES, D. G. – MICHALSKI, A. eds.: *The Changing Welfare State In Europe: The Implications for Democracy*. Cheltenham, Northampton MA, Edward Elgar.
- MIDGLEY, J. (1997): *Social Welfare in Global Context*. London, Thousand Oaks, Sage Publications.
- MISCHKE, M. (2014): Theoretical Background and Literature review. In MISCHKE, M. ed.: *Public Attitudes towards Family Policies in Europe. Linking Institutional Context and Public Opinion*. Wiesbaden, Springer Fachmedien. 25–74.
- MURPHY, K. (2012): The Social Pillar of Sustainable Development: A literature Review and Framework for Policy Analysis. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, Vol. 8, No. 1. 15–29. DOI: <https://doi.org/10.1080/15487733.2012.11908081>
- NATALI, D. (2010): The Lisbon Strategy, Europe 2020 and the Crisis in Between. *European Social Observatory Deliverable*, Vol. 4, No. 31. 3–26.
- Open Method of Coordination* (2010). Loughlinstown, Eurofound. Available: www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/openmethodofcoordination.htm (Accessed 22. 05. 2014.)
- ORENSTEIN, Michell A. (2008): Postcommunist Welfare States. *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 4. 80–94.
- PEDERSEN, S. (1995): *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State: Britain and France, 1914–1945*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PETMESIDOU, Maria – GUILLÉN, Ana M. (2014): Can the Welfare State as We Know It Survive? A View from the Crisis-Ridden South European Periphery. *South European Society and Politics*, Vol. 19, No. 3. 295–307.
- PIERSON, C. (2007): *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*. Cambridge, Polity Press.
- PIERSON, P. (2001): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press.
- SCHARPF, F. W. (2002): The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4. 645–670.
- Social Protection & Social Inclusion* (2014). Brussels, European Commission. Available: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=750> (Accessed: 22. 05. 2014.)
- STARKE, Peter – KAASCH, Alexandra – VAN HOOREN, Franca (2013): *The Welfare State as Crisis Manager*. Palgrave, New York.
- SVALLFORS, S. (1997): Worlds of Welfare and Attitudes to Redistribution: A Comparison of Eight Western Nations. *European Sociological Review*, Vol. 13, No. 3. 283–304.
- TAYLOR-GOOPY, P. (2001): Sustaining the Welfare State in Hard Times: Who Will Foot the Bill? *Journal of European Social Policy*, Vol. 11, No. 2. 133–147.
- VANHERCKE, Bart et al. (2020): *Social Policy in the European Union 1999–2019: The Long and Winding Road*. Brussels, European Trade Union Institute.
- WEBER, M. [1949] (2011): *Methodology of Social Sciences*. Illinois, The Free Press of Glencoe. Reprint of 2011 published by New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers.
- WILENSKY, H. (1975): *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*. Berkeley, University of California Press.
- ZAMBETA, E. (2014): Education in Times of Crisis. *Education Inquiry*, Vol. 5, No. 1. 1–6.

Vákát oldal

The Relationship Between Public Expenditure and GDP Growth in the European Union in Long Term Perspective

Gábor Kutasi – Ádám Marton

Acknowledgement

Government expenditure has been on an upward trend for decades. This trend can have a positive and negative impact on the economy as a whole. This is especially true for perspectives of economic growth. Consequently, it is necessary and essential to examine the impact of budget expenditures on economic growth. This paper analyses the relationship between public expenditures and economic growth on a panel database of EU Member States. The database, including data of 25 EU economies in the period 1996–2017, was composed from the UN COFOG classification about public spending. The three econometric models applied in accordance with the empirical practice found in the literature are the following: dynamic first-differenced GMM model, fixed effect panel model and OLS method. Conclusion is about the growth impact of public expenditure types, and, besides, the other determinants of GDP are tested. Based on the results of the modelling, it can be concluded that different expenditure items have a heterogeneous impact on economic growth. Results confirm the earlier literature regarding the negative correlation between public expenditure and economic growth. In the case of public order expenditure, the spending was proved to be accelerating in our GMM model, but, in the case of education, housing and social spending, it was confirmed by more models that they are decelerating the economic growth in the same examination year. In the case of the last three examination groups, it can be stated that the delay effect prevails, that is the positive effects of the given expenditure appropriation do not appear in the same year as when they are spent. Accordingly, further studies are needed to determine when the effect turns positive for the three variables, that is in case of education, housing and social spending expenditures.

Keywords: fiscal policy, public expenditures, COFOG, economic growth, European Union, panel GMM

JEL codes: C33, C36, E62, H11, H50

Introduction

The 20th century resulted in increasing volumes of public spending and extended fields of government activities. Perhaps it is due to the anticipation of past economic

crises or the political voters' growing demand for social services, as well as to the political decision makers' inclination to increase the public budget rather than to moderate the social benefits. However, it is a policy dilemma whether more public or more private competence in the spending of national income will result in higher future income opportunities. The economic theory about aggregate demand assumes additional impact of public finances on economic output. The general GDP equation in aggregate demand or national expenditure form explicitly includes the government expenditures as a component of income. That is the correlation between economic growth and expenditure structure which is assumed by economics. The impact of public finances is measured by the fiscal multipliers. (Both tax and expenditure multiplier can be calculated. In this case, the latter one is important.) One of the major dilemmas in macroeconomics analysis is whether public spending and tax revenue can support economic growth, help recovery, counteract downturn, or, on the contrary, limit growth. For example, research in the 2010s has reinterpreted the effectiveness of the fiscal activity of the state, clearly shifting the assessment that the financial activity of the general government may even generate growth surpluses. It is a legitimate assumption that the answer is independent of the composition and quality of public revenue and expenditure. It is therefore worth analysing the composition of tax revenues and the structure of expenditures.

Halmi (2015) explains the growth challenges confronting European economies, e.g. the fiscal structure and imbalances as growth factors. He established that the European model had been facing a challenge originating in the absence of a convergence mechanism, and this is why the integration mechanism became dysfunctional. He claimed that the "rebirth of convergence is both a challenge to and a precondition of European renewal and reform." Among other things, Halmi concluded that the imbalances of public finances and a need for sustainable public finances are sources of conflicts. (Benczes [2010] collected and synthesised ways of success in the European cases of fiscal consolidation as reform and growth factor.)

An examination of the expenditure structure reveals which areas dominate fiscal policy. It is worth examining the proportion of expenditure on human capital and infrastructure, which are securing long-term sustainable economic growth and competitiveness in high value added, knowledge-intensive sectors. (For example, the study by Darvas and others¹ was looking for the optimal level of health spending.) The structural analysis of public finances highlights the importance of the composition of fiscal austerity, the distribution of surpluses, the shift in winners' and losers' income position by redistribution.

The empirical calculations on fiscal multipliers indicate that different types of spending appropriation have different intensity. This phenomenon implies the hypothesis of public finances that the structure of public budget (both on the tax and expenditure side) has a significant impact on the volume of GDP. The study follows the assumption mentioned

¹ DARVAS et al. 2018.

above and aims to quantify the impact of the structure of public expenditures on growth of per capita GDP.

The methodology of the study is built on a time series panel regression including EU countries. Based on the literature review, it was necessary to use more models to examine the impact of spending appropriations on GDP growth: OLS, Fixed Effect Panel and dynamic first-differences General Method of Moments (GMM) model tests were executed in EViews software on the United Nation Classification of the Functions of Government (COFOG) applied for the period between 1996 and 2017, for 25 EU countries. The research question is the following: Do the various appropriations of public expenditure by function accelerate or slow down the speed of economic growth? Exact hypothesis is not formulated, as the significance, the intensity and the (positive/negative) direction can differ in each spending appropriations.

Literature review

The literature on the growth impact of public finance structure is clearly split into tax and expenditure analyses. In this study, only the literature related to expenditure is relevant. It can be noted that there are also significant differences in the size and distribution of each expenditure item in the group of EU and OECD member states, which are relatively equally developed and can therefore be considered homogeneous.² There are several ways of grouping the expenditure side of the budget. These groupings can also be used to examine the structure of expenditure. One way of grouping is when the expenditure side of the budget includes the financing of goods, services and tangible assets; wage-type payments and direct cash benefits; and interest expenditure related to public debt. In addition, expenditures can be categorised according to their nature, on the basis of which we can also distinguish between compulsory expenditures (for example pension expenditure) and discretionary expenditures (the extent of which must be decided each year in the government budget, e.g. research and development expenditure).³ Another form of separation could be the breakdown of government expenditure into productive and non-productive expenditure.⁴ In addition, expenditures can be allocated based on their purpose and function, which is based on United Nation Classification of the Functions of Government (COFOG). As it has been shown so far in the context of the present study, the latter grouping

² BENCZES–KUTASI 2010.

³ BENCZES–KUTASI 2010.

⁴ For an examination of the effects of productive and non-productive expenditures, see, for example: DEVARAJAN–SWAROOP–ZOU 1996; GLOMM–RAVIKUMAR 1997; ASCHAUER 1998; MORENO–DODSON 2008; DALIC 2013; FERREIR – GARCÍA DEL VALLE – GÓMEZ 2013; MAZÚROVÁ–KOLLÁR 2016; CHU–HÖLSCHER–MCCARTHY 2018.

methodology can be used.⁵ Barro (1990) set the base of models on public finance structure by extending the endogenous growth models by adding tax-financed government services that affect production. He found that growth rates rise initially with productive government expenditures but subsequently fall with an increase in utility-type expenditures. However, it is not easy to be conclusive in the case of the relation between expenditure structure and economic growth. Barrios and Schaechter (2008) refer to Gerson (1998), Ávila and Strauch (2003) and Afonso and Furceri (2008), whose results are inconclusive about the impact of expenditure structure. Their experience is that, principally, public transfers and consumption are typically estimated to be negative on growth. However, in the case of public investments, Ávila and Strauch (2003) estimate that the EU countries' public investments are positive on growth, while Afonso and Furceri (2008) do not find EU and OECD economies' public investments to be significant in determining growth.

Several types of econometric models can be found in the empirical papers about the correlation between public expenditures and economic growth. Kneller, Bleaney and Gemmel (1999) applied econometric models on 22 OECD countries' time series panel data for the period 1970–1995. They had five different forms of panel data estimator for each regression: pooled OLS, one-way (country dummies) fixed (by OLS), random (by GLS) and two-way (country and time effects) fixed, and random effects models. They distinguished productive and non-productive expenditures. The productive government expenditure enhanced growth, while non-productive expenditure did not. The expenditures classified as non-productive were significantly proved to have equal coefficients, and consequently these variables had a zero impact on growth. An increase in productive expenditures significantly enhanced economic growth. Both of these results were consistent with the Barro (1990) model. This paper had an important methodological conclusion about lagged impact, that is, the magnitudes of the estimated impacts of productive expenditures are sensitive to the process of 5-year averaging of the data, which suggests that considerable caution should be exercised in predicting the precise growth effects of changes in public finances. Afonso, Schuknecht and Tanzi (2008) used the data envelopment analysis (DEA) to assess the spending efficiency of European public budgets and concluded that the redistributive government spending and education performance together had a significant effect on income distribution.

Boldeanu and Tache (2015) is the methodological forerunner of the current study, as it analysed the correlation of public expenditure and economic growth for 30 European countries in the period 1991–2012 with OLS, LSDV and GMM econometric models on COFOG database. Thus, it served in particular as a methodological pattern. They found that most of the public spending sub-branches affected economic growth negatively. Fölster and Henrekson (2001) analysed the OECD countries in the period 1970–1995 with

⁵ For development on public expenditure developments and the Wagner's Law, see for example BENCZES–KUTASI 2010.

several panel regression models and measured negative relationship between expenditure and economic growth. To quantify it, 10% increase of the expenditure-to-GDP ratio resulted in 0,8% decrease in growth rate value. Stoilova (2017) used OLS and Ramsey test and concluded that government expenditure did not contribute to an increase in the annual GDP growth rate in the EU-28 member states, while total tax revenues seem to be less harmful for the growth. She recommended balanced budget as a growth-friendly item of business environment. Shijaku and Gjokuta (2013) based their empirical analysis on GMM model. The impacts of expenditure on growth were analysed by categorising it into productive and non-productive. Their first result was that government revenue growth had a higher effect on economic growth than government expenditure. The second result was that growth was affected positively by productive and negatively by non-productive expenditure.

Macek (2014) executed a panel regression analysis about the crowding out effect with the structure of total government spending where unproductive spending predominates. In this case, unproductive spending is connected to the funding of the so-called welfare state, or to spending on social security, which as a final consequence lowers the rate of economic growth. The analysis found that government expenditures affect economic growth negatively. He concluded that this phenomenon can be probably linked to the crowding out effect with the structure of total government spending with a majority share of unproductive expenditures. Bania, Grey and Stone (2007) used GMM model to analyse growth impacts of taxes and government expenditures, and concluded that there are Barro-style model “growth hills” for U.S. states, which means that the incremental effect of tax financed expenditures on productive government activities is non-monotonic, initially positive (a positive linear effect), but eventually negative. The explanation is the same as later given by Macek (2014), that is, the decline originates in the crowding out effect of rising tax, which reduces the net return to private capital.

Beyond OLS and GMM, the application of the Vector Autoregression (VAR) model can be found for example in the paper of SEVER, Drezgić and Blažić (2011). The VAR model is not relevant in the current study, but its result can confirm the conclusions. They find that capital expenditures have a positive effect on economic growth in the short and long term; the impact of expenditures on goods and services are positive in the long term, with greater fluctuations in the short term; the current consumption, compensation of employees and subsidies in all cases show a negative effect on GDP in the long term; the subsidies in all specifications increase the GDP in the short term, while in the long run they affect it negatively.

Barrios and Schaechter (2008) confirm the negative correlation between public spending and economic growth, although, they indicate a weak positive correlation between government investments and economic growth or between education spending and education quality indicators (like functional literacy results). Such phenomena can imply the idea that even though in the short term the expenditure types have negative coefficient with economic growth, the very long-term positive effect should not be excluded.

Since students spend 12 or more years in the education system, spending on education has a long lagging impact. In the current analysis, the lags are used in the case of spending variables, but models and time series limited the length of lags. Fournier and Johansson (2016) calculated negative correlation, too, in the case of spending and concluded that larger governments were significantly and negatively associated with long-term growth, besides, the mix of spending mattered in the growth impact, and this way Sweden had the most growth-friendly mix of public expenditures.

Methodology and quality of data

The empirical analysis of the study is built on econometric techniques and models. In order to examine our previously stated objective, that is how different public expenditure factors affect economic growth, three different types of models have been used: OLS regression, Panel regression method and General Method of Moments (GMM) technique. The use of these types of models is in line with the methodology of papers born in the literature on a similar topic. During the analysis, a panel database was created from 28 European Union member states. Nevertheless, the following three had to be omitted because of missing data or as outlier: Slovenia, Croatia and Luxembourg.⁶ Accordingly, data from 25 member states were included in the final analysis.

In our models the dependent variable is the annual change of GDP per capita in percentage. The determinant variables shall be distributed into two groups for methodological reasons. The first group – related to the research question – contains the different types of expenditure variables. The data source is the UN COFOG database about general government annual expenditure by function in percentage of GDP, in two-digit level as follows:

- GF01 – General public service
- GF02 – Defence
- GF03 – Public order and safety
- GF04 – Economic affairs
- GF05 – Environmental protection
- GF06 – Housing and community amenities
- GF07 – Health
- GF08 – Recreation, culture, religion
- GF09 – Education
- GF10 – Social protection

⁶ In case of Slovenia, data sources were incomplete in case of some variables (mainly in COFOG classification). Croatia was not part of the European Union in a major part of the period examined, which resulted in a lack of available data. Luxembourg, due to its size, would have caused a significant positive bias in the estimates of our models.

The second group of determinants contain other factors of GDP, which shall be treated as so-called instrument variables in GMM model and control variable in fixed effect panel model and OLS model. Some of these variables related to the short-term utilisation of GDP, from the Eurostat “GDP and main components” annual database in GDP percentage, are the following:

- Household consumption (Eurostat: P31_S14 Final consumption expenditure of households);
- Investment (Eurostat: P51G Gross fixed capital formation);
- Net export (Eurostat: P6–P7 Exports of goods and services – Imports of goods and services).

Besides other determinant and instrument variables, there are long-term factors related to the Solow–Swan economic model of growth:

- Population change – Demographic balance and crude rates at national level, Total population change (Eurostat);
- Total factor productivity (OECD).

Finally, a dummy variable was introduced to take into account and examine the impact of monetary integration, which is relevant in the case of EU. In the period 1996–2017, from among the 25 EU countries ten introduced the euro in 1999–2001, and six others after 2009. As the literature of integration economics attributes growth effect to the participation in the single currency zone, it is reasonable to apply the variable. The variable of euro dummy is 1 if the country is a euro zone member in the given year, and 0 if not. In each case, the value of the dummy variable was 1 in the year in which the country joined the euro area.

As noted above during the econometric analysis, three different types of model were applied in our paper: Ordinary Least Squares (OLS) method – Model 1, Fixed Effect Panel method – Model 2 and the Panel General Method of Moment (GMM) – Model 3. The OLS results are published as a control analysis, but they were not considered to be decisive, as the OLS methodology has some restriction, which may provide inconsistent results in our database. These include, for example, endogeneity, causality, or multicollinearity. In order to resolve these properties, Panel General Method of Moment technique has been used.⁷ A number of GMM methods are available along different methodological considerations in the literature, e.g. in the studies of Arellano and Bond (1991), Arellano and Bover (1995), Blundell and Bond (1998), Blundell and Bond (2000), Bond (2002) and Roodman (2009). The comparison of GMM and Fixed Effects Panel test results is an existing practice in the empirical literature, as demonstrated by Fidrmuc and Degler (2019), among others. A dynamic GMM methodological approach was applied, which also includes

⁷ Besides, the TSLS econometric method was tested too, however, based on the variables included in our analysis and our database, it was not considered an appropriate method.

the lagged dependent variable as an independent one. More lags of the dependent variable was tested, but their p-value did not confirm the statistical significance. Besides, according to dynamic first-differences, GMM model was applied with two-step Arellano–Bond (1991) approach in order to manage the fixed effects problems which originate in country-specific effects. The GMM model separated the variables to independent and instrument variables, while the Fixed Effects Panel and the OLS test considered all of them to be determinants (dependent and control variables). As instrument variables we used the components of GDP that belong to household consumption, net exports, GFCF, population change and total factor productivity, since these variables are potentially endogenous. Besides, according to GMM model versions of the Arellano–Bond form, 2nd lag of the dependent variable (GDP_PC-GR (t-2)) is inserted among the instrument variables to improve the significance of the results and we handle the endogeneity problem.

We used the Levin–Lin–Chu⁸ unit root test to examine stationarity, which was particularly improved variables with first lagged (GF08 Culture, Households final consumption, Net export). Besides, we used panel data estimation techniques, and also fixed and random effect panel model. In order to decide which panel method is relevant to our database, we applied the Hausman test. Using the Hausman test, when analysing panel databases, it can be decided whether a fixed or random effect model is appropriate for a given database. In case of our model, the Hausman test with 0.0000 probability indicator decided that fixed effect panel test is appropriate. That is why only the fixed effect panel test results are published in the results section of paper.

Results

In the assessment of results in *Table 1*, the focus is on the GMM model coefficient, the fixed effect model results are the controls. The OLS model numbers are published only because this type of econometric model has been used in the existing literature related to the topic, though it is not adequate enough for panel econometrics, but much more for time series analysis, as it was mentioned above. In the case of the GMM model, Arellano–Bond (AR) autocorrelation test was used to exclude time series correlations between the observations. Besides, Hansen-J test⁹ was used to eliminate over-identification of instruments. The results based on the two tests are adequate, on the basis of which the estimation can be appropriate with our model.

According to the GMM model coefficients, it can be established about the 25 EU countries panel in the examined period of 1996–2017 that not every COFOG category has impact on economic growth at 5% significance level. These items of expenditure include Economic Affairs (GF04) and Environment (GF05). The fixed effect panel

⁸ See more in LEVIN et al. 2002.

⁹ See more in HANSEN 1982.

model does not indicate either their significance at 5%, that is why it is preferable to conclude that these expenditure appropriations have no significant effect on growth ratio. The GMM model indicates massive positive correlation between Public order (GF03) spending and GDP growth rate. However, the other two models do not confirm the significance¹⁰ of Public order spending and indicate negative, but significant effect in the case of Economic affairs. What is consistent in the three models is that spending on Education (GF09)¹¹ and Social protection (GF10) has a significant and negative impact on GDP growth rate. Besides, the Housing public expenditures has a significant, massive negative effect on growth rate in the GMM and OLS model results. (A five-year lag in determinants does not change the negative direction.) The negative effect can be interpreted as the spending multiplier of these budget appropriations being less than one, that is, one euro spent results in less than one additional euro in the total absolute income. It is common knowledge in macroeconomics that, on the one hand, the state is not an efficient spender of money, on the other hand, public services are the result of market failures as market demand and supply cannot compete with each other in equilibrium price and quantity. That is why the state should perform these services with optimum efficiency and finance them from tax revenue collected from the market participants.

The fixed effect panel model is useful to control the short- and long-term assumptions of macroeconomics about economic growth. The GMM model does not result in coefficient related to its instrument variables, but in Fixed Effect Panel model (and OLS too) these are determinants, thus, they have coefficient. The household consumption became significant and positively correlating with GDP growth (not only in the Fixed Effect Panel, but also in the OLS model), just as it was expected based on economics theory. That strengthens the confidence in the results. Nevertheless, in the case of the inadequate sign of the variables net export, investment (GFCF) and total factor productivity (TFP), the methodological limitations of the fixed effect model are already in conflict. These require additional examinations and methodological considerations. Our model states that change of population has no significant effect. The monetary determinant, the euro dummy has no significance in Fixed Effects Panel, which should mean that the euro zone participation does not affect the growth ratio. This junction does not belong to the core of the current research, which is why the statement which was concluded from the calculation is declared only, but not interpreted and analysed further.

¹⁰ More specifically, in the case of the OLS model, the GF03 – *Public Order* variable is considered significant at 1%.

¹¹ The test was executed in a way that the education expenditure was broken down to primary, secondary and tertiary education spending, and there was no difference in the negative impact. All of the three subsectors showed negative coefficient.

Table 1. Results of regression models

Variables	Model (1) – OLS	Model (2) – Fixed effect panel	Model (3) – GMM
GDP_PC-GR (t-1)	0.275956***	0.263145***	0.058996
General public service (GF01)	-0.034257	-0.127730*	-0.567821***
Defence (GF02)	-0.211696	-0.550169**	1.579816**
Public order (GF03)	-0.524630*	0.134981	3.420061***
Economic affairs (GF04)	-0.220872***	-0.183430***	0.226253
Environment (GF05)	-0.412977	0.150861	-0.948867
Housing (GF06)	-0.836224***	-0.027604	-3.747615***
Health (GF07)	-0.217472**	-0.214291	-1.110927**
Culture (GF08)	0.389445	0.831840*	-3.542792***
Education (GF09)	-0.347425***	-1.222472***	-3.792492***
Social protection (GF10)	-0.085962***	-0.498538***	-1.044608**
Household consumption	0.077341***	0.263145***	–
Net Export	0.110360***	-0.127730*	–
GFCF	0.092177***	-0.550169**	–
Population change	-0.012312	0.134981	–
Total factor productivity	0.676895***	-0.183430***	–
Euro dummy	-0.370849*	0.150861	–
Number of observation	538	538	494
R ²	0.650540	0.761943	–
Hausman test	–	0.0000	–
Hansen J test	–	–	0.116739
Number of instrument	–	–	25

Notes: significance: *** at 1%, ** at 5%, * at 10%; Hausman test denotes the result of the p-value based on which we chose the fixed effect model; Hansen J test denotes the result of the p-value of a Hansen J test of overidentifying restrictions; statistics denotes the p-value of order autocorrelation; in the case of Model 3 the instruments contains the lagged level of the dependent variable.

Source: COFOG, Eurostat, OECD, KNOEMA, and calculations by the authors

Conclusion and discussion

The study about the effect of government expenditure in COFOG classification on GDP growth analysed 25 EU countries in panel data series. The duration of the examination ranged was 22 years, between 1996 and 2017. The research question was whether these budget items have significant determining impact on growth ratio. As a general theoretical hypothesis, it was assumed that relationship could be measured. In addition, we intended to examine the impact that each COFOG expenditure item could have on economic growth. To analyse this, we used different econometric methods. The study

used three econometric models, the GMM, the Fixed Effect Panel and the OLS tests, according to the empirical literature related to the research question.

The results are concordant with the previous studies referred in the literature review. Considering the concrete spending items, our results support the conclusion of the papers analysing “productive” and “non-productive” expenditures. Kneller, Bleaney and Gemmell (1999), as well as Shijaku and Gjokuta (2013) established that productive ones are positive for growth. Other researches can be arranged together with them which measured positive coefficient for education and/or health spending, like the studies of Fournier and Johansson (2016) or Barrios and Schaechter (2008). There is accordance between the current results and the reviewed literature concerning the judgment of welfare or non-productive expenditures. Each study formed a negative judgment of their growth impact.¹² The COFOG classification of social protection was proved to be negative, statistically significant and robust; this was confirmed by all of the applied models and model versions in the current analysis.

The spending appropriations of public budget in the EU have negative effect on the GDP growth rate, namely, they slow down the economic growth. In the case of public order spending, the expenditure was proved to be accelerating in the GMM model, but, in the case of education, housing and social spending, it was confirmed by more models that they are decelerating the economic growth. This phenomenon can be interpreted in two ways. On the one hand, public spending is not so effective as private spending and that is why the idea of more private funding is economically rational in health or education for example. On the other hand, public services gain their legitimacy as the private sector cannot match the demand and supply in market circumstances. As the tests were executed on long-term time series, the results cannot lead to a conclusion that short-term fiscal stimuli through expenditures do harm to crisis anticipation. However, it led to the conclusion that a high share of public spending in percentage of GDP is not effective in the long term, *per se*. Besides, the negative correlation can be explained by the following factors:

- The government inefficiency can be discovered in the crowding-out effect on private consumption and investment, in the weak multiplier effect and in the unproductive spending originating in corruption and principal-agent problem when public servants decide about tax contribution of private firms and households.
- The fiscal deficit has an interest payable impact, which can be decelerating on growth if it is paid to foreign creditors. (The empirical literature measures the tax revenues mostly accelerating, namely, balance of public revenues and expenditures can be important, and rising expenditures deteriorate the fiscal balance.)

¹² AVILA–STRAUCH 2003 did it about transfers, BANIA et al. 2006 about welfare expenditures, AFONSO–FURCERI 2008 about subsidies, KNELLER et al. 1999; SHIJAKU–GJOKUTA 2013 and MACEK 2014 about non-productive items, BOLDEANU–TACHE 2015 about social protection, FOURNIER–JOHANSSON 2016 about pensions and public subsidies.

- The analysed long-term period included two austerity or consolidation periods in the time series, which resulted in big cuts and raises in higher education spending. That might explain the negative correlation in the case of education.
- In the case of certain public services, long lagging is likely between the year of spending and the year of the effective impact. For example, education or health expenditure can affect the productivity with a five–ten-year lag or more.

The results are significant, although there are further difficulties in testing. The GMM model still has some problem, because the COFOG public spending groups are from the same total expenditure cake. A newer version of EViews, the Hac–Newey–West version can be a solution. It would be preferable to increase the number of instrument variables in the GMM model, and if it happened, the TSLS model could be implemented, too. The autocorrelation still emerges in the case of the Fixed Effect Panel and OLS test. It would also be important to include lagged variables for each expenditure item. This is especially true for two variables: GF09 – Education and GF10 – Social protection. An essential strand of future research directions is to examine the delay effect (how many lags and years) for which a positive GDP growth effect can be identified for these two variables. In addition, a more detailed subdivision of each COFOG item may be an important area of research.

References

- AFONSO, António – FURCERI, Davide (2008): *Government Size, Composition, Volatility and Economic Growth*. ECB Working Paper, No. 849.
- AFONSO, António – SCHUKNECHT, Ludger – TANZI, Vito (2008): *Income Distribution Determinants and Public Spending Efficiency*. ECB Working Paper, No. 861.
- ARELLANO, Manuel – BOND, Stephen (1991): Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations. *The Review of Economic Studies*, Vol. 58, No. 2. 277–297. DOI: <https://doi.org/10.2307/2297968>
- ARELLANO, Manuel – BOVER, Olympia (1995): Another Look at the Instrumental Variable Estimation of Error-components Models. *Journal of Econometrics*, Vol. 68, No. 1. 29–51. DOI: [https://doi.org/10.1016/0304-4076\(94\)01642-D](https://doi.org/10.1016/0304-4076(94)01642-D)
- ASCHAUER, David Alan (1998): *Optimal Financing by Money and Taxes of Productive and Unproductive Government Spending: Effects on Economic Growth, Inflation and Welfare*. Working Paper, No. 241. Annandale-on-Hudson, Levy Economics Institute of Bard College.
- BANIA, Neil – GRAY, Jo Anna – STONE, Joe A. (2007): Growth, Taxes and Government Expenditures: Growth Hills for U.S. States. *National Tax Journal*, Vol. 60, No. 2. 193–204.
- BARRIOS, Salvador – SCHAECHTER, Andrea (2008): *The Quality of Public Finances and Economic Growth*. European Economy Economic Papers, No. 337. Available: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication13101_en.pdf (Downloaded: 04. 08. 2020.)
- BARRO, Robert J. (1990): Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5. 103–105.

- BENCZES István (2010): Fiscal Adjustment and Economic Growth in the European Union. *Köz-Gazdaság*, Vol. 5, No. 3, Special Issue. 83–98.
- BENCZES István – KUTASI Gábor (2010): *Költségvetési pénzügyek*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BLUNDELL, Richard – BOND, Stephen (1998): Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel-data Models. *Journal of Econometrics*, Vol. 87, No. 1. 115–143. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0304-4076\(98\)00009-8](https://doi.org/10.1016/S0304-4076(98)00009-8)
- BLUNDELL, Richard – BOND, Stephen (2000): GMM Estimation with Persistent Panel Data: An Application to Production Functions. *Econometric Reviews*, Vol. 19, No. 3. 321–340.
- BOND, Stephen (2002): Dynamic Panel Data Models: A Guide to Micro Data Methods and Practice. *Portuguese Economic Journal*, Vol. 19, No. 3. 321–340.
- BOLDEANU, Florin Teodor – TACHE, Ileana (2015): Sub-Division Expenditures and Economic Growth in Europe Based on United Nation's Classification of the Functions of Government. *Bulletin of the Transylvania University of Brasov*, Series V, 8/57, No. 2. 329–338.
- CHU, Tuan T. – HÖLSCHER, Jens – MCCARTHY, Dermot (2018): The Impact of Productive and Non-productive Government Expenditure on Economic Growth: An Empirical Analysis in High-income versus Low- to Middle-income Economies. *Empirical Economics*, Vol. 58. 2403–2430. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00181-018-1616-3>
- DALIC, Martina (2013): Fiscal Policy and Growth in New Member States of the EU: A Panel Data Analysis. *Financial Theory and Practice*, Vol. 37, No. 4. 335–360.
- DARVAS, Zsolt – MOËS, Nicolas – MYACHENKOVA, Yana – PICHLER, David (2018): The Macroeconomic Implications of Healthcare. *Bruegel Policy Contribution*, No. 11.
- DE ÁVILA – ROMERO, Diego – STRAUCH, Rolf (2003): *Public Finances and Long-term Growth in Europe – Evidence from Panel Data Analysis*. ECB Working Paper, No. 246.
- DEVARAJAN, Shantayanan – SWAROOP, Vinaya – ZOU, Heng-fu (1996): The Composition of Public Expenditure and Economic Growth. *Journal of Monetary Economics*, Vol. 37, No. 3. 313–344. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0304-3932\(96\)90039-2](https://doi.org/10.1016/S0304-3932(96)90039-2)
- FERREIRO, Jesús – GARCÍA DEL VALLE, Maribel – GÓMEZ, Carmen (2013): An Analysis of the Convergence of the Composition of Public Expenditures in EU Countries. *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 72, No. 4, 792–825.
- FIDRMUC, Jarko – DEGLER, Moritz (2019): Temporal and Spatial Dependence of Interregional Risk Sharing: Evidence from Russia. *Macroeconomic Dynamics*, Vol. 23, No. 2. 1–23. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1365100518000706>
- FÖLSTER, Stefan – HENREKSON, Magnus (2001): Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries. *European Economic Review*, Vol. 45, No. 8. 1501–1520.
- FOURNIER, Jean-Marc – JOHANSSON, Åsa (2016): *The Effect of the Size and the Mix of Public Spending on Growth and Inequality*. OECD Economics Department Working Paper, No. 1344.
- GERSON, Philip R. (1998): *The Impact of Fiscal Policy Variables on Output Growth*. IMF Working Paper, 98/1.
- GLOMM, Gerhard – RAVIKUMAR, B. (1997): Productive Government Expenditures and Long-run Growth. *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 21, No. 1. 183–204. DOI: [https://doi.org/10.1016/0165-1889\(95\)00929-9](https://doi.org/10.1016/0165-1889(95)00929-9)
- HALMAI Péter (2015): Structural Reforms and Growth Potential in the European Union. *Public Finance Quarterly*, Vol. 60, No. 4. 510–525.
- HANSEN, Lars Peter (1982): Large Sample Properties of Generalized Method of Moments Estimators. *Econometrica*, Vol. 50, No. 4. 1029–1054. DOI: <https://doi.org/10.2307/1912775>

- KNELLER, Richard – BLEANEY, Michael F. – GEMMELL, Norman (1999): Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries. *Journal of Public Economics*, Vol. 74, No. 2. 171–190.
- LEVIN, Andrew – LIN, Chien-Fu – CHU, Chia-Shang James (2002): Unit Root Tests in Panel Data: Asymptotic and Finite-Sample Properties. *Journal of Econometrics*, Vol. 108, No. 1. 1–24. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0304-4076\(01\)00098-7](https://doi.org/10.1016/S0304-4076(01)00098-7)
- MACEK, Rudolf (2014): The Impact of Taxation on Economic Growth: Case Study of OECD Countries. *Review of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 4. 309–328.
- MAZÚROVÁ, Barbora – KOLLÁR, Ján (2016): *Unproductive Government Spending in Context of Fiscal Policy*. In 3rd International multidisciplinary scientific conference on social sciences and arts SGEM. Conference Proceedings. 767–772.
- MORENO-DODSON, Blanca (2008): *Assessing the Impact of Public Spending on Growth – An Empirical Analysis for Seven Fast Growing Countries*. Washington, D. C., The World Bank, Policy Research Working Paper Series, No. 4663.
- ROODMAN, David (2009): A Note on the Theme of Too Many Instruments. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 71, No. 1. 135–158. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0084.2008.00542.x>
- SEVER, Ivo – DREZGIĆ, Saša – BLAŽIĆ, Helena (2011): Budget Spending and Economic Growth in Croatia – Dynamics and Relationships over the Past Two Decades. *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci: časopis za ekonomsku teoriju i praksu*, Vol. 29, No. 2. 291–331. Available: https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=111646 (Downloaded: 04. 08. 2020.)
- SHIJAKU, Gerti – GJOKUTA, Arlind (2013): *Fiscal Policy and Economic Growth: The Case of Albania (Bank of Albania)*. Fiscal Policy and Growth, Workshops and Conferences, No. 13. 283–302. Roma, Banca d'Italia. Available: www.bancaditalia.it/publicazioni/collana-seminari-convegni/2013-0013/n.13_fiscal_policy.pdf (Downloaded: 04. 08. 2020.)
- STOILOVA, Desislava (2017): Tax Structure and Economic Growth: Evidence from the European Union. *Contaduría y Administración*, Vol. 62, No. 3. 1041–1057.

Hungarian Government Incentives and Structural Breaks of Savings

Gábor Kutasi – Eszter Szabó

Acknowledgement

The research was supported by the MKB Bank. An early version of this paper was presented at the Conference on *EU 2.0: Is Demography Destiny? Savings, Investments and Current Account Dynamics in the EU*, in Mendel University, Brno (CZ), 17–18 May 2018. Helpful comments by participants at this conference in the supporting MKB Bank are gratefully acknowledged.

Abstract

The study analyses the effectiveness of government incentives on household savings in Hungary. The relevant Hungarian government actions to incentivise household savings are gathered and tested in order to find out whether they are suitable to change the savings patterns in the domestic household sector. The analysis is built on different versions of breakpoint test. First the Chow test is run to test the known dates of introduction or termination of incentives, then, to control the results, the Bai–Perron multiple breakpoint test is executed. Besides, the significance of the incentives is tested with OLS regression. The effectiveness of government incentives is confirmed in the research results.

Keywords: government incentives, household savings, breakpoint test, Chow test, Bai–Perron test, Hungary

JEL codes: C22, D14, D15, E21.

Introduction

The fiscal policy can have an impact on savings through multiple channels. On the one hand, the government can change the extent of procurement and financial transfers and, on the other hand, the tax rate can be modified by the policy decision makers. If taxes are reduced, the disposable income will increase, and there may be more room for savings depending on households' propensity for saving. Private consumption and private savings are dependent on disposable income, that is, principally, tax cuts may convert the use of GDP so that consumption and/or savings will increase. However, this effect is dependent on the marginal propensity for consumption.

Therefore, the question is the following: How effective is the economic policy? In other words, how intensive multiplier effect can be achieved? This is determined by the marginal propensity for consumption and savings. Since tax cuts affect the available,

disposable income, it is not irrelevant how the private sector responds to the reduction of tax rates. Without knowing the behaviour of the private sector, it is impossible to estimate the real impact of the tax cuts on national income and savings.

The microeconomic textbook models describe savings as disposable income less consumption. Consumption is defined as a function of need and income. Neo-classical micro-economics calculate with individuals who plan with a finite time horizon. In this approach, the individuals optimise their consumption and savings for their life expectancy. The risk of declining old-age income is assumed to motivate the households to save in their active years. The model of overlapping generations is the baseline in the analysis executed by Diamond (1965) about the saving behaviour. In this model, long life expectancy is an endogenous factor and the individuals' life is divided into active and inactive periods. Dávila and Leroux (2015) investigate how household optimisation prevails between cash and annuity savings.

Courtemanche and He (2009) analysed the tax incentives on the US healthcare sector. Their model was based on the fact that taxpayers have different ways to benefit from different rates. Their regression focuses on differences (difference-in-differences model), in which a data matrix containing households' characteristics is also an influencing factor, beside the tax impact variable.

Kapounek, Korab and Deltuvaite (2016) summarise that savings are influenced by decisions brought by governments, the corporate sector and the households. According to the review mentioned, the savings are also dependent on the social, economic and demographic characteristics of the household sector. Their paper reviews the approach of the so-called life-cycle hypothesis (LCH), which was formulated by Modigliani (1966) and STURM (1983). The life-cycle is divided into active and inactive periods. The savings targets are grouped into four categories by the LCH model: retirement, precautionary reserve, bequest and, finally, purchase of tangible assets. The model assumes a steady state economy. According to Sturm (1983), the following variables determine the willingness of the household sector to save: life expectancy, retirement age, age distribution, family size, average age of employment, skill level. However, the LCH model was questioned by the behavioural economics picture of household preferences. Diamond and Vartiainen (2007) identified self-control problems such as household preference for present-day consumption opportunities compared to the future or savings being associated with individual desires, related "temptations", and less with rational foresight. Prior to this, Laibson (1997) had already established that the utility function for the full lifetime is changing with the individual's age and so does the optimum of savings. The optimisation of lifetime savings is a moving target on a personal level.

All these conclusions resulted in the behavioural life-cycle hypothesis (BLCH). In empirical applications, it has been confirmed that there is a one-way relationship between savings and the improvement of other macroeconomic indicators as the economic growth, the economic development, the financial development and the disposable income. Moreover, BLCH empirics concluded that savings affect inflation and real interest rates. In addition, there is a reverse relationship between savings and foreign trade, capital inflow, political instability and public debt. At the same time, there is no measurable impact on savings of family status, family size, the level of education of the head of the family or

the level of employment. Among others, a 2013 and a 2014 study¹ are good examples of the behavioural financial approach to empirical application.

The United States and the United Kingdom are the pioneers in supporting the retirement savings through incentives built into the tax system. Attanasio, Banks and Wakefield (2004) examine whether the Individual Retirement Account (IRA) introduced in the United States and the Individual Savings Account (ISA) in the United Kingdom and the Tax-Exempt Special Savings Account (TESSA) created new savings, or the households have only transferred their existing savings into financial assets with tax incentives. The conclusion was that only a relatively small proportion of funds can be considered as new savings, so these policies are costly ways to stimulate savings. Poterba, Venti and Wise (1993) examine the effect of 401 (k) on private savings. In the 1980s, 401 (k) and IRA payments grew steadily. In 1980, the two funds accounted for less than 5% of retirement savings, but it rose to a ratio of 47% by 1988. The authors concluded that payments to these programs attracted new savings instead of redistributing other financial assets.

Sauter, Walliser and Winter (2010) examined how tax incentives (and bequest motivation) affect the demand for life insurance in Germany. All-life insurance is a major part of household savings. Jappelli and Pistaferri (2001) examine how the 1992 tax reform affected the demand for life insurances. Their results do not always support the assumption that tax incentives are effective.

In the following, the efficiency of Hungarian government incentives on savings are surveyed on data series of the 2000s and 2010s. The hypothesis of the study is that Hungarian government incentives under analysis are effective, that is, they have significantly changed the saving behaviour of the domestic households and caused breakpoint in the savings data series. (The breakpoint test methodology demands the null hypothesis to be “not effective” and the alternative hypothesis to be “effective”, and it is applied this way in this study, too. Nevertheless, the base assumption is that the following incentives are effective, and the study makes an effort to verify it.)

The methodology of the study is based on the model of structural breakpoint test. According to the policy actions, the Chow test is used to examine the known dates of introduction or termination of incentives, then, to control the results, the Bai–Perron multiple breakpoint test is conducted, which is a blind hunting for breakpoints without known dates. Besides, the significance of incentives is tested with OLS regression.

The structure of the study starts with the theoretical framework to support the empirical analysis with economics and empirical tests. It reviews the loanable funds theory as the model describing the relation between the savings and investments, the theory of life cycle hypothesis as a microeconomics modelling on factors of savings which helps to explain the trends in household savings. The methodological part explains the selection of determinant variables, the composition of the regression function and the sources of data together with some overview on the trends of data.

¹ FIDRMUC et al. 2013; CRESPO et al. 2014.

The breakpoint test methodology and the data

In the period prior to the 2008 crisis, the level of household savings was very low. Magas (2018) quantified the financial vulnerability extremely deteriorated in Hungary in 2008, among other countries. Eased lending conditions encouraged Hungarian households to spend on consumption and housing investments from loans. Benczes (2016) described the long march of the Hungarian economy into economic failure and slipping down until the end of the first decade of the 2000s. His paper surveys the complex economic and institutional process including the deficiency of household savings and the catastrophic indebtedness in foreign currency loans. The latter vulnerability was detailed by Fidrmuc, Hake and Stix (2013), too. Elekes and Halmai (2013) concluded that one of the crucial channel for recovery and reform of the European growth model has been the increase of private savings, and the Central European countries turned out to be successful early birds in the 2010s from the perspective of saving, beside other structural factors. Meanwhile, Csaba (2011) ponders the defunct capital markets, thus extending the savings and capitalising to a more general dimension of dispute.

After the crisis, significant changes occurred, the household savings rate began to rise.² First of all, the rise in the value of housing stock contributed to the increase in gross wealth, but the stock of equity and debt securities also expanded.³ Among these, we have reviewed recent changes in voluntary funds, long-term investment securities accounts, housing savings funds, retail government securities, and life and pension insurance.

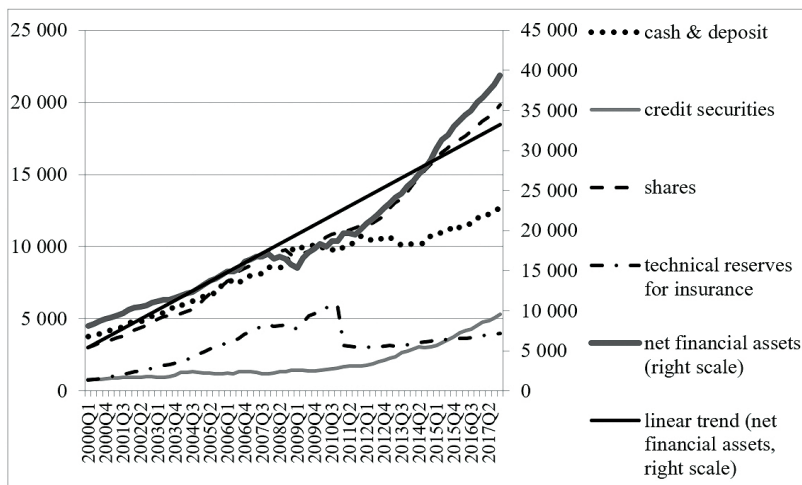


Figure 1. Dynamics of structure of household savings, 2000–2017 (billion HUF)

Source: National Bank of Hungary

² National Bank of Hungary 2017.

³ National Bank of Hungary 2018.

The government has encouraged long-term household savings in several ways. The effects of government incentives for savings in Hungary were examined with structural breakpoint tests and regression models in the time series of households' net financial assets, voluntary pension and health fund membership fees, life insurance and pension fund reserves, deposit stocks of housing savings funds and retail government bonds.

The government can introduce various measures to increase the level of household savings. The assumption is that the introduction of incentives will increase the savings of the population. Investigating the net financial assets of households allows to uncover general trends, and we can draw conclusions on the effectiveness of targeted incentives based on the insurance sector, retail government securities and fundraisers data series.

Table 1. Time series in analysis

Variables	Time horizon	Value	Frequency
Net financial assets of households	1989Q4–2017Q4	Billion HUF	Quarterly
Fee paid by members in voluntary pension funds	2001Q1–2017Q4	Billion HUF	Quarterly
Fee reserves of life insurance	1989Q4–2017Q4	Billion HUF	Quarterly
Fee reserves of pension funds	1994Q4–2017Q4	Billion HUF	Quarterly
Short-term retail government bonds	1989Q4–2017Q4	Billion HUF	Quarterly
Long-term retail government bonds	1991Q4–2017Q4	Billion HUF	Quarterly
Deposit volume of housing savings funds	2003–2016	Million HUF	Annual
Fee paid by members in health care funds	1998–2017	Billion HUF	Annual

Source: National Bank of Hungary

Table 1 shows that all variables except the housing savings deposit and the health care fund membership fee were available in quarterly data in HUF billions. The length of the time intervals was determined by the availability of data. All of the time series are available on the homepage of the National Bank of Hungary. The stationarity of the time series was examined with augmented Dickey–Fuller tests, because none of the time series is stationary, that is, they could be included in regression models only after transformation.⁴

Figure 1 shows that net financial assets of households rose steadily from 1989 to 2008, but after the recession caused by the global crisis, the pace of growth has changed, and

⁴ The data were gathered from the following websites: Idősoros táblák (net financial assets of households, fee reserves of life insurance and pension funds, short- and long-term government securities); Idősorok (membership fee paid by members in voluntary pension and health funds, savings deposits in housing savings funds).

a faster increase can be observed. Since 2014, net financial wealth has surpassed the linear trend, that is, it can be assumed that government measures introduced during the post-crisis period were effective in stimulating household savings.

A structural break means that there is a one-time effect in the time series that does not originate in the operation of the economy, thus it is typically an unexpected change in the time series. This can result in temporary, or even permanent delays in the time series or a change in the trend. A structural break can be caused by an impact out of human activity, such as a natural disaster, but it can also be the result of economic activity, for example the discovery of the quarry of an important commodity such as oil, gold or lithium. Besides, changes in institutional effects and rules can cause break-like shifts in time series. The change in government incentives examined in the current paper is also one of the latter – regulatory – effects. Recognising structural breaks in time series is a key element of econometric analysis, because, if this effect on deterministic variables is not revealed, regression models will lead to significant and severe forecasting errors and the unreliability of the model.⁵ At the same time, from an opposite approach, finding and exploring structural breaks provides an opportunity to demonstrate the effectiveness of institutional and regulatory changes that are difficult to quantify otherwise and actually have a constant value in the long run or are not possible to be quantified. (For example, changing a tax rate or extending the range of services.)

To indicate the structural breaks, the so called breakpoint tests can be applied. In the current paper, two types of breakpoint test, the Chow test and the Bai–Perron test (or Multiple breakpoint test) are applied. The Chow test basically separates the entire time series along the assumed breakpoint and compares the sum of the squares of the standard deviation of the two sub-time series.⁶ If there is no deviation – and this is the null hypothesis –, then there is no structural break at the assumed time. If there is a discrepancy, then the structural break has been revealed. A significant difference indicates a structural break in the correlation. The Chow test compares the sum of squared residuals obtained by fitting a single equation to the entire sample with the sum of squared residuals as follows:

$$\text{Chow test} = \frac{(RSS_p - (RSS_1 + RSS_2))/k}{(RSS_1 + RSS_2)/(T - 2k)}, \quad (1)$$

where RSS_p is the pooled (combined) regression line, RSS_1 is the regression line before break, RSS_2 is the regression line after break, T is the length of the observed time series, k is the number of parameters in the model.

In the Chow test, the sample is selected into two parts, and the regression analysis is tested on both parts. Then it is followed by a comparison of the original regression

⁵ HENDRY–NEALE 1991.

⁶ CHOW 1960; QUANDT 1958.

and the residual squares sum of the sub-regressions. The method requires that the probable time of the structural break be known in advance. The latter is a limitation of the model when it is necessary to grope in the dark, but in the case of the current study, when specific measures are examined, there is less problem in selecting the time of break. However, even in this case, a delayed effect must be taken into account, thus, the risk of error remains. For example, after the change in the fringe benefit comes into force, companies will adjust their benefits to the new rules only with a delay, after a certain transitional period. (The advanced version of the testing based on sum of squared residuals is the Quandt–Andrews test.)⁷

The Bai–Perron test can exceed the constraints of the Chow test, since it is not necessary to specify presumed structural breakpoints in advance. Moreover, Bai–Perron is able to uncover multiple breakpoints together in the time series. All this is based on the unit root test. The results of the unit root test can be influenced by the existence of structural breaks in the time series. Perron (1989) highlighted the possibility in unit root testing to reveal structural breakpoints in the time series. According to him, a structural break results in a permanent shift of the mean of the time series. Perron (1989) composed a standardised test based on the unit-root hypothesis against trend-stationary alternatives with a structural break caused by global crises. Bai and Perron (1998) extended the procedure to the case where more than one breakpoint occurs in the modelling. The framework of their proposal contains m number of breakpoints in the standard linear regression model, thus, there are $m+1$ regimes following each other over the entire time horizon. Bai and Perron (1998) demonstrated that by searching for the global minimum of the sum of squares of standard deviations, all breaking points can be effectively identified which are actually unknown *a priori*. The Bai–Perron test is able to find the most probable location of the breakpoints based on the global minimum, and move on toward the next breakpoint step-by-step in a sequential procedure to proceed to the next breakpoint. More about structural breaks and breakpoint tests see in the papers noted.⁸

The effectiveness of government incentives was first investigated with Chow tests, where the breakpoint was the date of introduction or termination of a certain incentive for savings.⁹ The null hypothesis of the test is that there is no significant break in the time series for the specified date. However, if it has a stimulus delayed effect, the Chow test cannot detect it, that is why Bai–Perron tests were accomplished on the time series. If breakpoints are unknown, they can be identified with the Bai–Perron test, thus, the delayed effects can be detected.¹⁰ Table 2 presents government incentives introduced for each savings instrument in the post-crisis period.

⁷ QUANDT 1960; ANDREWS 1993.

⁸ ALTISSIMO–CORRADI 2003; BAI 1997; BAI–PERRON 2003; KIM et al. 2002; NG–PERRON 2001; NOH–KIM 2003; NUNES et al. 1997; PERRON 1997; ANDREWS–PLOBERGER 1994; VÁRPALOTAI 2006.

⁹ CHOW 1960.

¹⁰ BAI–PERRON 1998.

Table 2. Government incentives

Variable	Incentive	Time of introduction/ termination
Fee paid by members in voluntary pension funds	increase of tax credit limit (from 100 thousand HUF up to 150 thousand HUF)	2014Q1
Fee reserves of life insurance	termination of tax benefit on unit linked life insurance	2010Q1
Fee reserves of life insurance	introduction of tax benefit on unit linked life insurance	2014Q1
Fee reserves of pension funds	introduction of tax benefit on pension insurance	2014Q1
Short-term retail government bonds	increase of interest rate premium	2015Q1
Long-term retail government bonds	increase of interest rate premium	2015Q1
Deposit volume of housing savings funds	easing of access	2011
Fee paid by members in health care funds	decrease of tax credit	2011
Fee paid by members in health care funds	enlargement of range of services	2016

Source: compiled by the authors

Results

Based on the Chow tests, the given breakpoints proved to be significant for all variables except pension fund reserves (see Table 3). The Bai–Perron test identified the fourth quarter of 2014 as a breakpoint in the time series of membership fee payments in voluntary pension funds and reserves in retirement fund, which may indicate the delayed effect of the incentives introduced in the first quarter of 2014 for the two savings instruments. That is, according to the structural breakpoint test, government measures effectively stimulated household savings.

Table 3. Chow test results

Variable	Breakpoint	P-value
Fee paid by members in voluntary pension funds	2014Q1	0.0000
Fee reserves of life insurance	2010Q1	0.0000
Fee reserves of life insurance	2014Q1	0.0000
Fee reserves of pension funds	2014Q1	0.4328
Short-term retail government bonds	2015Q1	0.0000
Long-term retail government bonds	2015Q1	0.0000
Deposit volume of housing savings funds	2011	0.0001
Fee paid by members in health care funds	2011	0.0000
Fee paid by members in health care funds	2016	0.0003

Source: compiled by the authors

The significance of the incentives was also examined with regression models (see Table 4). Dummy variables were created for breakpoints, which were 0 in the period prior to the introduction of the incentives, and then 1. The dependent variables of the models are

logarithmic time series of the respective savings tools. Moreover, besides the dummy variables, the lagged dependent variable was included among explanatory variables, as their effect was significant in all cases. The impact of incentives for housing savings and health funds was not tested with regression models because of the small number of observations.

The breakpoints were indicated as dummy variables, which proved to be significant in the OLS regression models in the case of voluntary pension fund membership fee payments, life insurance and pension fund reserves as well as short- and long-term government securities, which confirms the conclusion drawn from the structural breakpoint tests: effective government measures encouraged household savings in the post-crisis period.

We examined whether each of the savings instruments has an impact on the net financial assets of households. In order to handle unit roots and multicollinearity, all of the time series were differentiated. At 5% significance, based on the regression model, net financial assets depend on their lagged value, life insurance and pension fund reserves and short-term government securities. At 10% significance, the voluntary pension fund membership fee payment is valid, too. Based on the structural breakpoint tests and the regression models, we concluded that government incentives in the post-crisis period were effective in increasing savings.

Table 4. Regression models

Variables	Breakpoint	P-value
Fee paid by members in voluntary pension funds	2014Q1	0.0010
Fee reserves of life insurance	2010Q1	0.0000
Fee reserves of life insurance	2014Q1	0.0485
Fee reserves of pension funds	2014Q1	0.0136
Short-term retail government bonds	2015Q1	0.0000
Long-term retail government bonds	2015Q1	0.0000

dependent variable	independent variables	coefficient	P-value
1 st differential of net financial assets of households	1 st differential of the lagged dependent variable	0.3244	0.0058
	1 st differential of the fee paid by members in voluntary pension funds	12.4847	0.0780
	1 st differential of the fee reserves of life insurance	5.6459	0.0010
	1 st differential of the fee reserves of pension funds	-0.2563	0.0416
	1 st differential of the short-term retail government bonds	1.6677	0.0045
	2 nd differential of the long-term retail government bonds	-1.3296	0.2491
	Constant	125.3264	0.0808
R-squared Durbin-Watson statistic number of observations	0.4025 2.0477 67		

Source: compiled by the authors

The Bai–Perron test conducted on households' net financial assets revealed five breaks (2002Q4, 2005Q4, 2010Q1, 2012Q4 and 2015Q2) in the time series. Of these, 2002Q4, 2005Q4, 2010Q1 and 2015Q2 are significant in the regression model, which contains 71 observations. Since the dependent variable is transformed, R^2 in this form cannot be interpreted.

In the case of voluntary pension fund payments, there is a strong cyclical fluctuation, so the time series was seasonally adjusted before the tests were completed and the models were run. The Bai–Perron test found three breakpoints (2011Q2, 2013Q4 and 2014Q4) in the time series, of which only 2011Q2 was significant. The model includes 67 observations. The maximum tax credit in 2014 increased from the previous 100,000 up to 150,000 forints, so we ran a Chow test with a breakpoint of 2014Q1, which was significant according to both the test and the regression model.

In the unit-linked life insurance premiums, one breakpoint (2006Q2) was found with the Bai–Perron test, which is significant in the regression model with 47 observations. The tax incentive for unit linked life insurance was abolished on January 1, 2010 and was reintroduced on January 1, 2014. The incentive effect was tested with the Chow test. The breakpoint of 2010Q1 was found to be significant with the test, but the breakpoint dummy variable in the regression model was not significant. The 2014Q1 breakpoint is not significant either with the breakpoint test or with the regression model.

In the case of life insurance premium reserves, seven breakpoints have been identified with the Bai–Perron test (1996Q2, 2000Q2, 2001Q1, 2005Q2, 2005Q3, 2009Q3 and 2014Q1). Of these quarters, the regression model was significant in the case of 1996Q2, 2000Q2 and 2009Q3 breakpoints. The model contains 112 observations. The impact of unit-linked life insurance incentives was also investigated in this case with Chow tests. Breakpoints 2010Q1 and 2014Q1 are also significant on the basis of the tests and the regression model.

There are five breakpoints in the time series of pension fund reserves, according to the Bai–Perron test (2000Q4, 2004Q1, 2007Q2, 2011Q1 and 2014Q4). However, in the model with 93 observations, only the first break in 2000Q4 is significant. On January 1, 2014, an incentive for pension insurance was introduced with a 20% tax credit. Its impact was tested with the Chow test. Breakpoint 2014Q1 was not significant based on the test, but it was according to the regression model. The Bai–Perron tests have always identified at least one significant break. It can be assumed that breakpoint 2014Q4 may indicate the delayed impact of incentives introduced in early 2014 for voluntary pension fund contributions and pension fund premium reserves.

The breakpoints in the Chow test were significant in all cases except the unit-linked life insurance. Hence, it can be concluded that tax-based government incentives are effective in the case of the observed domestic household savings. The model on unit-linked life insurance contains only 47 observations, which raises doubts about any conclusions in this case. Most observations (112) were available for life insurance premium reserves. Breakpoints indicating incentives for 2010Q1 and 2014Q1 are also significant on the basis of the Chow test and the regression model, so it may be worth extending the number of observations to unit-linked life insurance to get more reliable results.

The analysis also examined whether the individual variables (voluntary pension fund payments, premium income from unit-linked insurance, life insurance premium reserves, retirement fund reserves) affect net financial assets of households. All the explanatory variables are significant, but there is a strong correlation between the life insurance premium reserves and the premium income of the unit-linked insurance (not surprisingly), with the latter being remanufactured without changing the model. In this case, all explanatory variables are significant. The correlation table shows that life insurance premium reserves and voluntary pension fund payments correlate most strongly with the households' net financial assets (0,82 and 0,86).

Two Chow tests were executed on net financial assets of households with breakpoints 2010Q1 and 2014Q1 to examine whether the incentives introduced for life insurance and voluntary pension fund payments affect financial assets. According to the Chow test, both breakpoints are significant, but in the regression model with the dummy variables only breakpoint 2014Q1 proves to be so. Based on the results, it can be assumed that government incentives are effective in increasing household savings.

Discussion and conclusion

Our study examined the efficiency of government incentives for savings with structural break tests and regression models on aggregate data in Hungary. Several methods are used to analyse the savings decisions and motivations of the population, mainly using micro-level data, which are presented in the theoretical literature. The empirical literature summarised the international experiences, too. Based on the North American and Western European studies reviewed, it cannot be concluded unanimously and unambiguously that government measures are effective in stimulating household savings. Our methodology had a contrary conclusion in the case of the Hungarian incentives in the post-communist period of transition and integration until 2016.

The current study used two types of structural breakpoint tests, which were reviewed in the paper. The Chow test separates the time series along the assumed breakpoint and compares the sum of the squares of the standard deviation of the two sub-time series. The Chow test compares the sum of squared residuals, and requires the probable time of the breakpoint in advance. The Bai–Perron test does not need the time of the structural break assumed in advance, and can uncover multiple breakpoints together in the time series. This test is based on the unit root test.

In Hungary, the growth of savings is primarily driven by the implementation of tax-based incentives, which have contributed to the expansion of savings in the period following the crisis in 2008, based on data about voluntary funds, life and pension insurance, housing savings banks and retail government securities. To verify this hypothesis, we examined the time series of voluntary pension, health and mutual funds, life insurance and pension fund reserves, housing savings banks and short- and long-term government securities with structural breakpoint tests and regression models. First of all, the Chow

test confirmed several times that the change in regulation can cause structural break in the savings time series related to fringe benefit. Besides, the Bai–Perron test demonstrated the existence of multiple structural breakpoints in the analysed database.

The empirical results indicated structural breaks. The Bai–Perron test conducted on households' net financial assets revealed five breaks in the time series. In the case of voluntary pension fund payments, the Bai–Perron test found three breakpoints in the time series. The increase of tax credit limit in the Chow test was significant. In case of the unit-linked life insurance premiums, one breakpoint was found with the Bai–Perron test. The incentive effect was tested with the Chow test. The breakpoint related to the incentive was found to be significant with the test, but the breakpoint dummy variable in the regression model was not significant. In the case of life insurance premium reserves, seven breakpoints have been identified with the Bai–Perron test. The impact of unit-linked life insurance incentives was also investigated in this case with Chow tests, which resulted in significant incentives. The breakpoints in the Chow test were significant in all cases except the unit-linked life insurance. According to the results, it can be concluded that most of the tax-based government incentives were effective in the case of the observed domestic household savings and the government measures introduced after the crisis were indeed effective in stimulating household savings.

References

- ALTISSIMO, F. – CORRADI, V. (2003): Strong Rules for Detecting the Number of Breaks in a Time Series. *Journal of Econometrics*, Vol. 117. 207–244.
- ANDREWS, D. W. K. (1993): Tests for Parameter Instability and Structural Change with Unknown Change Point. *Econometrica*, Vol. 61, No. 4. 817–858.
- ANDREWS, D. W. K. – PLOBERGER, W. (1994): Optimal Tests When a Nuisance Parameter Is Present Only Under the Alternative. *Econometrica*, Vol. 62, No. 6. 1383–1414.
- ATTANASIO, O. P. – BANKS, J. – WAKEFIELD, M. (2004): *Effectiveness of Tax Incentives to Boost (Retirement) Saving: Theoretical Motivation and Empirical Evidence*. IFS Working Papers, No. 04/33. London, Institute for Fiscal Studies.
- BAI, J. – PERRON, P. (1998): Estimating and Testing Linear Models with Multiple Structural Changes. *Econometrica*, Vol. 66, No. 1. 47–78.
- BAI, J. – PERRON, P. (2003): Computation and Analysis of Multiple Structural Change Models. *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 18. 1–22.
- BAI, J. (1997): Estimating Multiple Breaks One at a Time. *Econometric Theory*, Vol. 13. 315–352.
- BENCZES István (2016): From Goulash Communism to Goulash Populism: The Unwanted Legacy of Reform Socialism. *Post-Communist Economies*, Vol. 28, No. 2. 146–166.
- CHOW, G. C. (1960): Tests of Equality between Sets of Coefficients in Two Linear Regressions. *Econometrica*, Vol. 28. 591–605.
- COURTEMANCHE, C. – HE, D. (2009): Tax Incentives and the Decision to Purchase Long-term Care Insurance. *Journal of Public Economics*, Vol. 93, No. 2. 296–310.
- CRESPO, C. J. – FIDRMUC, J. – HAKE, M. (2014): Demand and Supply Drivers of Foreign Currency Loans in CEECs: A Meta-analysis. *Economic Systems*, Vol. 38, No. 1. 26–42.

- CSABA László (2011): Financial Institutions in Transition: The Long View. *Post-Communist Economies*, Vol. 23, No. 1. 1–13.
- DÁVILA, J. – LEROUX, M.-L. (2015): Efficiency in Overlapping Generations Economies with Longevity Choices and Fair Annuities. *Journal of Macroeconomics*, Vol. 45 (C). 363–383.
- DIAMOND, P. – VARTIAINEN, H. (2007): *Behavioral Economics and Its Applications*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- DIAMOND, P. A. (1965): National Debt in a Neoclassical Growth Model. *American Economic Review*, Vol. 55, No. 5. 1126–1150.
- ELEKES, Andrea – HALMAI, Péter (2013): Growth Model of the New Member States: Challenges and Prospects. *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, Vol. 48, No. 2. 124–130.
- FIDRMUC, J. – HAKE, M. – STIX, H. (2013): Households' foreign currency borrowing in Central and Eastern Europe. *Journal of Banking & Finance*, Vol. 37, No. 6. 1880–1897.
- HENDRY, D. F. – NEALE, A. J. (1991): *A Monte Carlo Study of the Effects of Structural Breaks on Tests for Unit Roots*. In HACKL, P. – WESTLUND, A. H. eds.: *Economic Structural Change: Analysis and Forecasting*. Berlin, Springer-Verlag. 95–119.
- Idősorok*. Budapest, MNB. Available: www.mnb.hu/felugyelet/idosorok (Downloaded: 20. 05. 2018.)
- Idősoros táblák szektoronként (SCV-k nélkül)*. Budapest, MNB. Available: www.mnb.hu/statisztika/statisztikai-adatok-informaciok/adatok-idosorok/xii-a-nemzetgazdasag-penzugyi-szamlai-penzugyi-eszkozok-es-kotelezetsegek-allomanyai-es-tranzakcioi/teljes-koru-minden-szektorra-vonatkozó-penzugyi-szamlak/idosoros-tablak-szektoronkent-scv-k-nelkul (Downloaded: 20. 05. 2018.)
- JAPPELLI, T. – PISTAFERRI, L. (2001): *Tax Incentives and the Demand for Life Insurance: Evidence from Italy*. CSEF Working Paper No. 52. Naples, Centre for Studies in Economics and Finance – University of Naples.
- KAPOUNEK, S. – KORAB, P. – DELTUVAITE, V. (2016): (Ir)rational Households' Saving Behavior? An Empirical Investigation. *Procedia Economics and Finance*, Vol. 39, No. 1. 625–633.
- KIM, T.-H. – LEYBOURNE, S. J. – NEWBOLD, P. (2002): Unit Root Tests with a Break in Innovation Variance. *Journal of Econometrics*, Vol. 109. 365–387.
- LAIBSON, D. (1997): Golden Eggs and Hyperbolic Discounting. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 2. 443–477.
- MAGAS István (2018): Financial Adjustment in Small, Open Economies in Light of the “Impossible Trinity” Trilemma. *Financial and Economic Review*, Vol. 17, No. 1. 5–33.
- MODIGLIANI, F. (1966): The Life Cycle Hypothesis of Saving, the Demand for Wealth and the Supply of Capital. *Social Research*, Vol. 33, No. 2. 160–217.
- National Bank of Hungary (2017): *Insurance, Funds and Capital Market Risk Report*. Budapest, National Bank of Hungary. Available: www.mnb.hu/en/publications/reports/insurance-funds-and-capital-market-risk-report (Downloaded: 04. 08. 2020.)
- National Bank of Hungary (2018): *Insurance, Funds and Capital Market Risk Report*. Budapest, National Bank of Hungary. Available: www.mnb.hu/en/publications/reports/insurance-funds-and-capital-market-risk-report (Downloaded: 04. 08. 2020.)
- NG, S. – PERRON, P. (2001): Lag Length Selection and the Construction of Unit Root Tests with Good Size and Power. *Econometrica*, Vol. 69. 1519–1554.
- NOH, J. – KIM, T.-H. (2003): Behavior of Cointegration Tests in the Presence of Structural Breaks in Variance. *Applied Economics Letters*, Vol. 10. 999–1002.
- NUNES, L. C – NEWBOLD, P. – KUAN, C.-M. (1997): Testing for Unit Roots with Breaks: Evidence on the Great Crash and the Unit Root Hypothesis Reconsidered. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 59. 435–448.

- PERRON, P. (1989): The Great Crash, the Oil Price Shock and the Unit Root Hypothesis. *Econometrica*, Vol. 57. 1361–1401.
- PERRON, P. (1997): Further Evidence from Breaking Trend Functions in Macroeconomic Variables. *Journal of Econometrics*, Vol. 80. 355–385.
- POTERBA, J. M. – VENTI, S. F. – WISE, D. A. (1993): *Do 401(k) Contributions Crowd Out Other Personal Saving?* NBER Working Paper, No. 4391. London, National Bureau of Economic Research.
- QUANDT, R. E. (1958): The Estimation of Parameters of a Linear Regression System Obeying Two Separate Regimes. *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 55. 873–880.
- QUANDT, R. E. (1960): Tests of the Hypothesis That a Linear Regression System Obeys Two Separate Regimes. *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 55. 324–330.
- SAUTER, N. – WALLISER, J. – WINTER, J. (2010): *Tax Incentives, Bequest Motives, and the Demand for Life Insurance: Evidence from Two Natural Experiments in Germany*. CESifo Working Paper, No. 3040. Munich, Center for Economic Studies.
- STURM, P. H. (1983): Determinants of Saving: Theory and Evidence. *OECD Economic Studies*, Vol. 1, No. 1. 147–196.
- VÁRPALOTAI VIKTOR (2006): Időben változó valós rendű eltolás és becslése. *Statistikai Szemle*, Vol. 84, No. 10–11. 966–995.

Appendix of tables

Table 5. Results of augmented Dickey–Fuller (ADF) unit root tests

Variable	Stationer time series	P-value
Net financial assets of households	no	1.0000
Fee paid by members in voluntary pension funds	no	1.0000
Fee reserves of life insurance	no	0.9844
Fee reserves of pension funds	no	0.4413
Short-term retail government bonds	no	0.9973
Long-term retail government bonds	no	1.0000

Source: compiled by the authors

Table 6. ADF tests – differentials of variables

Variable	Differential	Stationer	P-value
Net financial assets of households	1 st	Yes	0.0065
Fee paid by members in voluntary pension funds	1 st	Yes	0.0000
Fee reserves of life insurance	1 st	Yes	0.0000
Fee reserves of pension funds	1 st	Yes	0.0000
Short-term retail government bonds	1 st	Yes	0.0012
Long-term retail government bonds	2 nd	Yes	0.0000

Source: compiled by the authors

Table 7. Correlation of variables

	Life insurance	Long-term government bond	Voluntary pension fund (VPF)	VPF fee	Short-term government bond
Life insurance	1.000000	0.688924	0.371997	0.611959	0.489932
Long-term government bond		1.000000	-0.096304	0.810637	0.932137
Voluntary pension fund (VPF)			1.000000	-0.043444	-0.189154
VPF fee				1.000000	0.739403
Short-term government bond					1.000000


Source: compiled by the authors

Table 8. Correlation of differentials of variables

	Life insurance	Long-term government bond	Voluntary pension fund (VPF)	VPF fee	Short-term government bond
Life insurance	1.000000	0.006543	0.314585	0.016038	-0.225241
Long-term government bond		1.000000	0.003295	-0.112522	0.043850
Voluntary pension fund (VPF)			1.000000	0.121374	-0.041375
VPF fee				1.000000	0.022791
Short-term government bond					1.000000

Source: compiled by the authors

Vákát oldal



A társadalmi fenntarthatóság tágan értelmezett koncepcióján alapuló kutatás a fenntartható fejlődés kevésbé kibontott, a társadalmi környezeti aspektusára világít rá. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának szakértői és a közreműködő kutatók nem annyira a koncepcionális elméleti vitákhoz, sokkal inkább a nagyon is időszerű kormányzati (közpolitikai) és civil (szociális) cselekvési programoknak a fenntarthatósághoz való hozzájárulását vizsgálták.

A megújulásra tett javaslatok sikere a társadalmi innováció és jólét indikátoraiban mutatkozik meg, pontosabban az egyének és közösségeink együttélésének, önmegvalósításának és anyagi-szellemi jól-létének nivójában. Ez a minőségi célkitűzés szinte mindenkire feladatot szab, ám kutatóink számára biztosan jelentkezik a további társadalmi alrendszerek vizsgálatának, illetve az alkalmazott tudáson alapuló programokra-politikákra irányuló hatáselemzések és visszacsatolások elvégzésének nemes, motiváló feladata.